



L'OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC

RAPPORT ANNUEL

JUIN 2001

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française, Paris 2001
ISBN : 2-11-004936-7

Préface de Michel Sapin

Ce rapport est le fruit des six premiers mois de travail de l'Observatoire de l'emploi public. L'effort réalisé par ses équipes, sous la conduite de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, nous donne une vision plus juste, quoiqu'encore incomplète, de l'emploi public.

J'ai dit avec force, dès mon arrivée au Gouvernement, combien il me semblait intolérable que la puissance publique ait du mal à connaître, dans le détail, le nombre des hommes et des femmes qui la servent. Parce que la connaissance quantitative de l'emploi public est un préalable indispensable à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les fonctions publiques. Parce que, s'agissant de l'État, l'emploi public résulte de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement au gouvernement et que celui-ci doit pouvoir rendre compte précisément de l'utilisation de cette autorisation.

La réforme en cours de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances rend cet exercice encore plus indispensable. Si l'autorisation budgétaire porte, s'agissant des dépenses de personnel, sur une masse salariale et sur un stock d'emplois exprimé de façon globale, le compte qui est rendu au Parlement de cette autorisation devient l'instrument essentiel du contrôle de la dépense.

Le présent rapport est ainsi, cinq ans avant la mise en œuvre effective de la réforme des procédures budgétaires et comptables de l'État, une préfiguration de ce que sera une des principales annexes au projet de loi de règlement : le compte rendu de l'autorisation budgétaire en matière de dépenses de personnel. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité présenter, dès le premier rapport de l'Observatoire au Parlement, des matrices de passage de l'emploi budgétaire à l'emploi réel portant sur trois ministères. Cet exercice complète celui qui a été engagé par la Cour des comptes et a pour objectif de nourrir par des bases solides le débat sur l'évolution de l'emploi public.

Ce premier rapport a permis de définir, entre les administrations gestionnaires, un langage statistique commun, ce qui constitue à l'échelle de l'État un travail déjà considérable. Il nous faut évidemment progresser, avec l'INSEE, sur les délais d'élaboration des données, comme il faut compléter l'exercice consistant à rendre transparent le passage de l'emploi budgétaire à l'emploi réel.

La transparence de la gestion publique est une exigence démocratique. L'Observatoire de l'emploi public, quoique de création récente, joue déjà pleinement son rôle. En faisant la lumière sur les dépenses de personnel de l'État, en mettant en œuvre un langage statistique commun aux trois fonctions publiques, en développant et en diffusant des outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, il est un outil essentiel de réforme de l'État. C'est dans cet esprit qu'il poursuivra et approfondira ses travaux.



Michel SAPIN
*Ministre de la fonction publique
et de la réforme de l'État*

Sommaire

Préface de Michel Sapin	3
Première partie	
■ Rapport annuel	7
Résumé	9
Introduction	15
CHAPITRE 1	
Assurer la transparence sur l'emploi public : une exigence démocratique. . .	19
Les différents contours possibles de la fonction publique méritent une présentation clarifiée	19
Le passage des effectifs budgétaires aux effectifs réels est un élément central de la transparence	41
CHAPITRE 2	
La GPEEC une réalité partielle à consolider : bilan et perspectives	51
La GPEEC représente un enjeu majeur pour les trois fonctions publiques . . .	53
Des expériences de gestion prévisionnelle innovantes sont actuellement menées	61
Des études sont nécessaires pour cadrer la réflexion et l'action	71
■ Avis des parlementaires, des organisations syndicales et associations représentés au conseil d'orientation de l'Observatoire de l'emploi public	85
Les parlementaires	87
Les organisations syndicales	89
L'Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT)	89
L'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF-CGT)	91
L'Union interfédérale des agents de la fonction publique (FO)	93
L'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA)	94
L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)	95
La Fédération générale CFTC des syndicats chrétiens de fonctionnaires, agents de l'État et assimilés	97
Les associations	98
La Fédération hospitalière de France	98
Liste des sigles	99

Deuxième partie	
Annexes	105
ANNEXE 1	
Présentation du tableau de synthèse de l'emploi	
<i>Jean-François Ponsot – INSEE</i>	107
ANNEXE 2	
Les concepts utilisés pour la matrice de passage des emplois budgétaires	
aux emplois réels	111
ANNEXE 3	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois	
réels au ministère de l'Éducation nationale	125
ANNEXE 4	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois	
réels au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur Emploi)	139
ANNEXE 5	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires emplois	
réels au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur Solidarité)	147
ANNEXE 6	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois	
réels au ministère de la Jeunesse et des Sports	155
ANNEXE 7	
Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences :	
le cadre institutionnel propre à la fonction publique territoriale	
<i>Paul Peny – DGCL</i>	167
ANNEXE 8	
Pyramides des âges des ministères civils au 31 décembre 1998	173
ANNEXE 9	
L'emploi public de 1955 à 1970 : problèmes et solutions	
<i>Jean-Luc Bodiguel – CNRS</i>	175
ANNEXE 10	
Projet d'étude sur les recrutements par concours dans la fonction publique	
<i>Denis Fougère et Julien Pouget – CREST-INSEE</i>	183
ANNEXE 11	
Les centres de gestion de la fonction publique territoriale et la gestion	
prévisionnelle des emplois et des compétences	191
ANNEXE 12	
Interrogations sur l'évolution des catégories d'emploi public et son impact	
sur les modes de gestion des ressources humaines	
<i>Christian-Albert Garbar – Université de Tours</i>	197

Ont contribué à la rédaction de ce rapport sous la direction
de Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire : Annie Brenot,
Gilles David, Marc Duvauchelle, Philippe Grimaud et Sylvie Marchand

I Première partie

Rapport annuel

Résumé ¹

Depuis déjà plus d'une dizaine d'années, de nombreux rapports et publications reprochent à l'État et plus généralement aux gestionnaires des trois fonctions publiques d'être dans l'incapacité de présenter un état, tant quantitatif que qualitatif, de la situation des personnels qu'ils emploient.

Une telle situation nuit bien évidemment au débat démocratique. Le citoyen, tout d'abord, est légitimement en droit de connaître quels sont les moyens humains affectés à la mise en œuvre des missions assignées aux trois fonctions publiques. Le Parlement, ensuite, doit pouvoir disposer d'un compte rendu clair et détaillé de l'exécution de l'autorisation budgétaire. Or, comme le signale la Cour des comptes dans son rapport particulier de janvier 2000 sur la fonction publique de l'État, la gestion des personnels de cette dernière reste aujourd'hui opaque.

Cette méconnaissance des effectifs constitue aussi un handicap sérieux pour mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et opérer ainsi les ajustements nécessaires au maintien d'une fonction publique efficace, proche des citoyens.

Ce premier rapport de l'Observatoire rend compte des avancées réalisées dans ces deux directions :

- la transparence en matière d'effectifs ;
- l'impulsion et la mutualisation des actions menées en termes de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

La transparence sur les effectifs des trois fonctions publiques : une exigence démocratique

Pour assurer la transparence sur l'emploi public, l'Observatoire s'était fixé pour cette année deux axes essentiels de travail.

Le premier axe de travail visait à présenter une image clarifiée des différents contours possibles de la fonction publique et à assurer une cohérence entre les différentes études statistiques généralement publiées

Le champ de l'emploi public peut en effet, selon les publications, recouvrir des acceptions différentes :

- la première consiste à évaluer, dans une approche large, le nombre des personnels exerçant une mission de service public ;
- la deuxième part, dans une approche de comptabilité nationale, des contours des administrations publiques financées par prélèvements obligatoires ;
- la troisième enfin, dans une approche plus juridique, vise à comptabiliser les personnels relevant des titres II, III et IV ² du statut de la fonction publique (entrée par le statut de l'agent), ou encore l'ensemble des personnels des administrations ou organismes relevant de ces textes (entrée par le statut de l'employeur).

L'Observatoire a donc travaillé, en liaison avec l'INSEE, pour définir un cadre de cohérence statistique permettant de **resituer l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés**.

Le tableau issu de ces travaux reclasse chaque entité « employeur » en fonction de trois de ses caractéristiques (son statut juridique, sa nature économique et le statut de recrutement de droit commun de ses agents), chaque entité « employeur » pouvant, en application de l'un ou de

1. Le rapport est consultable sur le site : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lafonctionpublique/observatoire>.

2. 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.

l'autre des critères énoncés précédemment (nature économique, forme juridique, statut des agents) être intégrée dans un champ plus ou moins large « d'emploi public ».

Cet exercice permet ainsi d'estimer l'importance de l'emploi public selon différents concepts :

- **dans une approche de comptabilité nationale**, le nombre de personnes travaillant à titre principal dans des administrations ou organismes publics financés majoritairement par prélèvements obligatoires s'est élevé au 31 décembre 1998 à **5,5 millions** (hors contingent, TOM et étranger), ce qui représentait environ 27 % des salariés de la métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,6 millions relevaient des titres II, III et IV du statut de la fonction publique ;
- **dans une approche plus juridique**, le nombre de personnes dépendant d'administrations ou d'organismes dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique s'est élevé à 5,1 millions. Parmi eux, le nombre des titulaires et non-titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs s'est élevé à 4,5 millions, ce qui représentait environ 22 % des salariés de la métropole et des DOM, chiffre auquel peuvent être ajoutés les 274 000 agents bénéficiant de contrats aidés, soit un total de **4,8 millions**.

Emploi dans la Fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière au 31 décembre 1998 (Hors TOM et étranger)

Organismes soumis au droit administratif et recrutant des agents de droit public ¹

Emplois principaux, hors contingent, en milliers de personnes

		Titulaires (y compris militaires)	Non- titulaires	Total hors emplois aidés	Emplois aidés ⁴
Fonction publique de l'Etat (FPE)	Ministères	1 965	253	2 218	6
	EPA	68	85	153	9
	Total	2 033	338	2 371	15
Etablissements publics locaux d'enseignement (EPL)	Total	0	22	22	74
Fonction publique territoriale (FPT)	Régions, départements, communes	796	252	1 048	115
	EPA	178	74	252	24
	Total	974	326	1 300	139
Fonction publique hospitalière (FPH)	Hôpitaux ² et Etablissements d'hébergement pour personnes âgées ³	710	133	843	46
TOTAL FPE+FPT+FPH		3 717	819	4 536	274

Total titulaires et non-titulaires	4 536
Total emplois aidés	274
Total	4 810

1. Ce champ n'inclut pas :

- les agents des EPA dont des dispositions législatives autorisent le recrutement dans les conditions du droit privé (Caisses nationales de Sécurité sociale notamment) ;
- les agents des organismes consulaires ;
- les agents des EPIC non marchands, comme par exemple l'ONIC, la réunion des musées nationaux, les offices de tourisme ;
- les agents des autres EPIC (ONF, La Poste, entreprises nationales constituées en EPIC).

2. Hors praticiens hospitalo-universitaires, inclus dans les effectifs de la FPE et hors médecins libéraux qui n'exercent qu'à titre accessoire à l'hôpital.

3. Effectif au 31.12.1996.

4. Les emplois aidés comprennent les emplois jeunes, les CES, les CEC et les CEV.

Source : Insee et Drees.

Une telle approche présente ainsi l'avantage d'éviter les doubles comptes existant lorsque l'on additionne les statistiques spécifiques aux trois fonctions publiques généralement publiées. Elle permet aussi de préciser à chaque fois le champ examiné et autorise plus facilement des comparaisons internationales. Comme le montre l'OCDE ¹, le problème de la définition du champ n'est pas propre à la France mais à l'ensemble des pays. Selon le champ retenu, l'emploi public peut

1. La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE : sources, méthodes et résultats, 1997.

varier de 379 000 à 1 546 000 personnes en 1995 pour l'Australie, de 353 000 à 2 311 000 personnes en 1994 pour le Canada, de 474 000 à 3 701 000 personnes en 1995 pour le Royaume-Uni.

Le deuxième axe visait à expliciter le passage des emplois budgétaires aux emplois réels dans la fonction publique de l'État

Le débat sur les effectifs de la fonction publique de l'État se focalise fréquemment sur la différence entre effectifs budgétaire et réel : l'effectif budgétaire inscrit dans la loi de finances pour 1998 était, par exemple, de 2 092 184, l'effectif réel payé au 31 décembre 1998 étant, quant à lui, de 2 270 135 agents (source : DGAFP, fichiers de paie). Les causes de divergences sont pour l'essentiel repérées (cf. encadré), mais la difficulté rencontrée pour les préciser et les quantifier constitue l'une des critiques majeures concernant la connaissance des effectifs de l'État.

Trois causes de divergence entre emplois budgétaires et emplois réels

Les emplois budgétaires, décrits en loi de finances initiale, sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant le décalage entre cette autorisation budgétaire et les effectifs réels sont notamment les suivants :

- **Des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel** : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus, suite au départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi).
- **Des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire** : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'effectif budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts d'emplois entre ministères en cours d'année contribuent à alimenter le décalage pour un ministère entre l'effectif budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année.
- **Enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre effectif budgétaire et réel** : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

Avec les différents ministères, l'Observatoire de l'emploi public a établi une matrice décrivant le passage des effectifs budgétaires aux effectifs payés et en fonction, et aux effectifs gérés.

Ce travail a permis d'établir un cadre commun d'analyse à l'ensemble des ministères. Tous ont commencé à remplir cette matrice. Les résultats provisoires de trois ministères de taille différente (l'Éducation nationale, l'Emploi et la Solidarité, la Jeunesse et les Sports) sont présentés dans ce rapport.

Quelques conclusions peuvent être tirées de ce premier examen.

Tout d'abord, la gestion de l'emploi dans la fonction publique de l'État est dans la plupart des cas d'autant plus complexe que la taille du ministère est importante : le nombre de sections et de chapitres budgétaires en cause, ainsi que le nombre de services gestionnaires, croissent avec la taille du ministère. Elle montre ensuite que le degré « d'indépendance », en termes de diversité des compétences immédiatement disponibles, est plus élevé dans les ministères dotés de nombreux corps (comme le ministère de l'Éducation nationale) que dans des ministères de taille plus réduite n'ayant que peu de corps propres tels que le ministère de la Jeunesse et des Sports. Ainsi, le poids des mises à disposition ou des affectations de personnels par d'autres ministères (avec ou sans contrepartie sous formes de transferts d'emplois ou de crédits) est-il d'autant plus élevé que le ministère est de petite taille. En fait, les « échanges » d'agents peuvent être dans ce cas relativement importants et prendre des formes variées (détachement, mais aussi mises à disposition et affectation) tendant à relativiser les analyses sur la mobilité interministérielle limitée généralement aux seuls détachements.

Les résultats présentés sont toutefois partiels et ne donnent qu'une mesure incomplète de la situation : plus la taille du ministère est importante et la déconcentration de la gestion poussée, plus l'exercice s'est avéré difficile. Ainsi l'Éducation nationale n'a-t-elle pu fournir à ce stade qu'une première évaluation partielle des personnels assis sur des crédits de fonctionnement (essentiellement des non-titulaires) rendant dès lors toute comparaison des résultats des trois ministères délicate sur ce point précis.

Si l'on examine les résultats des trois ministères, on constate qu'une grande part de l'écart entre emplois budgétaires et emplois payés tient au temps partiel : sur un emploi budgétaire peuvent être embauchées deux personnes à mi-temps. Toutefois, au ministère de la Jeunesse et des Sports, l'effet des « échanges » de personnel que ce soit à l'entrée et à la sortie est loin d'être négligeable, alors qu'il est beaucoup plus réduit au ministère de l'Éducation nationale. Le nombre de personnels payés sur crédits et non sur emplois budgétaires est aussi à prendre en compte. Ce point méritera d'être analysé de façon plus détaillée quand l'ensemble des ministères auront des données stabilisées.

Le travail engagé, sur des concepts communs à l'ensemble des ministères, devrait ainsi permettre d'avoir à terme une vision précise de l'exécution budgétaire.

La mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences nécessaires au maintien d'une fonction publique efficace, proche des citoyens

Ainsi que l'indiquait Bernard Cieutat dans son rapport au Commissariat général du Plan ¹, les trois fonctions publiques vont devoir relever plusieurs défis :

- Elles devront tout d'abord être en capacité de répondre à la demande croissante des citoyens pour un État efficace et plus proche d'eux. Pour ce faire, elles devront réagir toujours plus vite aux situations imprévues, s'adapter aussi en continu à un monde plus internationalisé où la place des nouveaux modes de communication s'accroît, et répondre enfin à l'émergence de nouveaux besoins, notamment dans les domaines de la santé publique, de l'environnement, ou encore de la sécurité alimentaire ;
- Elles devront faire face ensuite, dans un contexte de départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, à une concurrence prévisible accrue entre le secteur privé et les fonctions publiques elles-mêmes pour le recrutement des jeunes entrant sur le marché du travail ;

« L'urgence démographique » est commune aux trois fonctions publiques

Départs en retraite de titulaires (pour l'année considérée) :	2000	2006
– État	50 000	62 000
– Territoriale	15 000	28 000
– Hospitalière (hôpitaux publics, hors médecins)	11 000	20 000
Évolution annuelle de la population active :	2000-2006	2007-2010
– Prolongement des tendances passées (avant 1995)	+ 131 000	- 19 000
– Avec flexion des taux d'activité ¹	+ 174 000	+ 17 000

1. Hypothèses tenant compte des évolutions entre 1995 et 2000 : stabilisation des taux d'activité des plus de 55 ans, hausse du taux d'activité des jeunes.

Sources : DGAFP, DHOS, CNFPT et CNRACL, INSEE pour le Commissariat général du plan.

- Elles devront enfin être en mesure d'assurer à leurs agents des perspectives de carrière valorisantes favorisant notamment, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, mobilité, intégration à tout âge, multiplication des possibilités de carrière public/privé.

1. Bernard Cieutat, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, La Documentation française, mars 2000.

Un tel contexte rend dès lors incontournable la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC).

Contrairement au reproche d'immobilisme qui leur est fréquemment fait, les ministères¹ ont tous, à des degrés divers, dynamisé la gestion de leurs ressources humaines en développant des démarches de GPEEC. Celles-ci se sont multipliées au cours de ces dix dernières années et de nombreux exercices de quantification et de projection ont trouvé des traductions en termes de gestion des ressources humaines. De même, l'examen de cette question pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière montre que cette démarche est commune aux trois fonctions publiques, même si, pour des raisons d'organisations propres à chacune, sa traduction concrète s'avère différente.

S'agissant de la fonction publique de l'État, trois axes de progrès ont pu être identifiés ; ils concernent la connaissance des métiers et des qualifications des personnels en fonction ainsi que celle des emplois qu'ils occupent ; le développement des outils de connaissance des ressources humaines (systèmes de gestion informatisés de personnel, tableaux de bord..., et, enfin, la mise en place d'outils prospectifs (projection des pyramides des âges des agents, par exemple).

De ces expériences, plusieurs conclusions majeures ont pu être tirées :

- l'élaboration de répertoires de métiers ou encore de projections des pyramides des âges n'a d'intérêt que si l'exercice répond à une question précise et non à un effet de mode. Plus généralement, la mise en place d'une démarche de GPEEC n'a de chance de réussite que si l'on s'est préalablement posé la question : que cherche-t-on à mesurer ? pour quelle politique de gestion des ressources humaines ? Tout exercice quantitatif n'a en effet de sens que s'il permet d'éclairer les gestionnaires de personnel et peut être traduit en politique de gestion des ressources humaines. Cette démarche doit procéder d'une interaction permanente entre l'analyse des missions, l'analyse quantitative « globale » par corps et emplois types, l'examen des règles de gestion et l'approche individuelle ;
- une telle démarche de GPEEC suppose une implication forte tant des responsables politiques que des gestionnaires à tous les niveaux hiérarchiques ;
- le dialogue social s'avère une condition indispensable à la réussite de l'exercice. Plus généralement, ces expériences montrent l'importance d'associer, à toutes les étapes du processus, l'ensemble des agents et des structures concernés, c'est-à-dire : les services gestionnaires de personnel, les directions opérationnelles de l'administration centrale, les services déconcentrés, les services d'études et de prospective lorsqu'ils existent, les organisations syndicales.

Ces avancées sont toutefois insuffisamment valorisées : l'échange de bonnes pratiques est dès lors resté limité. Dans le cadre de ses travaux, l'Observatoire a donc cherché à recenser les principales études portant sur cette question, ainsi que les expériences concrètes tirées de la pratique des ministères et plus largement de l'ensemble des acteurs des trois fonctions publiques. Il participe aussi au renforcement de ces démarches en engageant de nouvelles études. Celles-ci abordent l'impact de l'environnement économique sur les possibilités de recrutement, les conséquences de l'évolution des statuts des employeurs sur les modes de gestion des personnels, ou encore l'articulation entre une gestion par corps et une approche par métiers.

1. Les expériences des ministères sont consultables sur le site : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lafunctionpublique/observatoire>, à la rubrique « séance du 10 mai » [le dossier].

Introduction

« Observer l'emploi public pour anticiper son évolution : tel est l'objectif, telle est la mission fondamentale de l'Observatoire. Les deux branches de cette mission sont inséparables. Ainsi, l'observation permettra une connaissance plus fine de l'emploi public et une transparence complète : mais son intérêt serait limité si elle ne débouchait pas sur des décisions et sur la conduite d'une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. À l'inverse, une gestion prévisionnelle aveugle, qui ne prendrait pas appui sur une connaissance statistique robuste des effectifs et des compétences des agents employés aujourd'hui par l'État, les collectivités locales et les établissements publics, serait vouée à l'échec. » Michel Sapin – réunion de l'Observatoire de l'emploi public du 15 février 2001.

Depuis déjà plus d'une dizaine d'années, de nombreux rapports et publications reprochent à l'État et plus généralement aux gestionnaires des trois fonctions publiques d'être dans l'incapacité de présenter un état, tant quantitatif que qualitatif, de la situation des personnels qu'ils emploient. Un tel diagnostic doit toutefois être nuancé : les données statistiques publiées sur les fonctions publiques sont nombreuses, l'impression de flou tenant en fait pour une bonne part au manque d'harmonisation des concepts utilisés par ces différentes sources.

Une telle situation nuit bien évidemment au débat démocratique :

- le citoyen, tout d'abord, est légitimement en droit de connaître quels sont les moyens humains affectés à la mise en œuvre des missions assignées aux trois fonctions publiques ;
- le Parlement, ensuite, doit pouvoir disposer d'un compte rendu clair et détaillé de l'exécution de l'autorisation budgétaire. Or, comme le signale la Cour des comptes dans son rapport particulier de janvier 2000 sur la fonction publique de l'État, la gestion des personnels de cette dernière reste aujourd'hui opaque. Alors que l'on sait à l'unité près le nombre d'emplois que le Parlement autorise, personne n'est en mesure d'évaluer le nombre de personnes réellement en fonction : « les documents budgétaires et comptables ne permettent pas de prendre une vue exacte et précise des effectifs employés dans les services de l'État ». Les raisons des écarts entre l'autorisation parlementaire et la réalité sur le terrain sont connues (temps partiel, autorisations de surnombres, postes vacants...), mais l'explicitation et la quantification précise de ceux-ci sont rarement présentées.

Concernant l'État, cette exigence de transparence, qui a conduit à modifier la présentation des documents budgétaires pour le PLF2001, devrait par ailleurs être renforcée dans le cadre d'une autorisation budgétaire réformée (réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959). Celle-ci consistera à passer, par l'allocation aux administrations de crédits globalisés au sein de programmes, d'une logique de moyens à une logique de résultats. La plus grande autonomie de gestion ainsi accordée aux gestionnaires devrait, en effet, avoir pour corollaire un compte rendu plus détaillé.

Cette méconnaissance des effectifs constitue aussi un handicap sérieux pour opérer les ajustements nécessaires au maintien d'une fonction publique efficace, proche des citoyens. Dans les années à venir les fonctions publiques auront à relever plusieurs défis :

- elles devront, en premier lieu, être en capacité de répondre à la demande croissante des citoyens pour un État efficace et plus proche d'eux. Pour ce faire, elles devront réagir toujours plus vite aux situations imprévues, s'adapter aussi en continu à un monde plus internationalisé où la place des nouveaux modes de communication s'accroît, et répondre enfin à l'émergence de nouveaux besoins notamment dans les domaines de la santé publique, de l'environnement, ou encore de la sécurité alimentaire ;
- elles devront faire face ensuite, dans un contexte de départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, à une concurrence prévisible accrue entre le secteur privé et les fonctions publiques elles-mêmes pour le recrutement des jeunes entrant sur le marché du travail ;

– elles devront, enfin, être en mesure d'assurer à leurs agents des perspectives de carrière valorisantes favorisant notamment, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, mobilité, intégration à tout âge, multiplication des possibilités de carrière public/privé.

Comment, en effet, s'adapter si l'on ne connaît pas le présent, si l'on ne connaît pas les caractéristiques personnelles (âge, sexe, formation, qualification, statut professionnel) des femmes et des hommes qui assurent la mise en œuvre de l'action publique, si l'on ne connaît pas les emplois qu'ils occupent, les métiers qu'ils exercent ? Comment dès lors anticiper l'évolution des emplois, des effectifs et des compétences, comment dès lors prévoir les plans de recrutements, de formations et de promotions nécessaires ?

Or, comme le notait Michel Sapin dans son discours d'installation de l'Observatoire de l'emploi public : « *force est de constater que dans ce domaine [de la connaissance des effectifs des fonctions publiques] nos réalisations sont faibles, et que les discours ont, trop rarement été suivis d'effet* ».

Les enquêtes statistiques sur les fonctions publiques sont nombreuses mais l'absence d'harmonisation des concepts utilisés rend difficile tout exercice de comptage global. De même, la mise en place de systèmes de gestion informatisés permettant de présenter le passage des emplois budgétaires aux emplois réels reste à ce jour partielle. En effet, cette mise en place rencontre de nombreuses difficultés tenant notamment à la parcellisation des dispositifs de gestion (suivi budgétaire d'une part, gestion des personnels d'autre part) et à leur déconcentration (niveau central et déconcentré).

Même si l'examen des actions entreprises, tant dans la fonction publique de l'État que dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière (cf. chapitre 2), montre des avancées significatives dans la mise en place d'outils de connaissance et de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, ces actions méritent d'être approfondies.

La création de l'Observatoire vise, dès lors, à accélérer le processus à l'œuvre. Deux objectifs lui ont été fixés :

- formuler « des propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques », réaliser et valoriser les études statistiques et prospectives sur l'emploi public ;
- favoriser la construction d'outils de gestion prévisionnelle en organisant des échanges d'expérience, et en constituant au sein de la DGAFP un centre de ressources à la disposition des gestionnaires des différents ministères.

Créé par le décret du **13 juillet 2000** et installé par Michel Sapin le **19 septembre 2000**, son conseil d'orientation a arrêté, le **15 février 2001**, son programme annuel de travail en s'appuyant sur les termes du mandat qui lui avait été fixé.

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 de la Réforme de l'État et regroupant 41 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/lafonctionpublique/observatoire). 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 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 les bureaux de l'emploi public (FP8) et des statistiques, des études et de l'évaluation (FP9) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Par ailleurs, ce secrétariat anime deux des groupes de travail prévus par le protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et le CIRE du 12 octobre 2000 :

- le groupe de travail DGAFP/organisations syndicales sur la GPEEC ;
- le groupe des correspondants ministériels pour la GPEEC,

... 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 publiera tous les ans un rapport décrivant les avancées méthodologiques réalisées et présentant un état statistique sur les trois fonctions publiques.

Ce premier rapport présente l'avancement des travaux dans les deux directions fixées :

- 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.

Chapitre 1

Assurer la transparence sur l'emploi public : une exigence démocratique

Pour assurer la transparence sur l'emploi public, l'Observatoire s'est fixé pour cette année 2000-2001 deux axes essentiels de travail.

Le premier consiste à expliciter, voire à harmoniser les concepts utilisés pour définir l'emploi public dans les trois fonctions publiques :

- afin de présenter une image clarifiée des différents contours possibles de la fonction publique ;
- et d'assurer une cohérence entre les différentes études statistiques généralement publiées.

Le deuxième consiste à avancer vers une meilleure explicitation du passage des emplois budgétaires aux emplois réels dans la fonction publique de l'État.

Les différents contours possibles de la fonction publique méritent une présentation clarifiée

Le décret créant l'Observatoire le charge de « réaliser des études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques ».

La tâche confiée à l'Observatoire se heurte toutefois à deux difficultés :

- la première est méthodologique : quel champ retenir pour définir l'emploi public ? Cette notion est, en effet, fréquemment employée sans que son périmètre et son contenu soient toujours précisés ;
- la seconde est statistique : comment réaliser la cohérence des nombreuses sources statistiques sur l'emploi public alors que celles-ci portent sur des champs très divers, rendant dès lors difficile l'agrégation des données qui en sont issues ?

Sur ces deux points, quelques exemples tirés de travaux de l'OCDE révèlent que ces difficultés méthodologiques et statistiques ne sont pas spécifiques à la France.

Le premier enjeu : définir le champ de l'emploi public

Le champ retenu par le décret du 13 juillet 2000

Le terme d'emploi public est souvent utilisé notamment en économie. Sa définition s'avère toutefois délicate. Elle apparaît contingente de l'histoire, de la sociologie ou des traditions juridiques d'un État. Il importe dès lors de s'entourer d'un cadre méthodologique permettant de distinguer les différents concepts possibles décrivant l'emploi public.

Le décret du 13 juillet 2000 prévoit que l'Observatoire assure 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 ».

La rédaction du décret créant l'Observatoire combine donc deux critères, l'un organique et l'autre statutaire, qui permettent de décrire le champ, comme celui de l'emploi (tous statuts confondus : titulaires, contractuels, vacataires, emplois aidés, etc.) des personnes morales de droit public employant en principe des agents soumis aux dispositions du statut général des fonctionnaires.

Cette définition, qui se fonde sur un critère juridique, assure de ce point de vue la clarté et l'objectivité des travaux de l'Observatoire. Elle est large et réaliste puisqu'elle assigne à l'Observatoire l'étude de toutes les catégories d'agents employés par les entités concernées (titulaires, contractuels sur emplois et sur crédits divers, bénéficiaires d'emplois aidés et toutes les autres catégories de personnel, quel que soit leur statut, en fonction dans les organismes concernés).

Il est cependant apparu très rapidement que la définition de ce champ doit être replacée dans le débat très prégnant sur les contours de l'emploi public.

On peut en effet distinguer au moins trois critères qui sous-tendent trois grands types d'analyse de l'emploi public :

- la première consiste à évaluer, dans une approche large, le nombre des personnels exerçant une mission de service public ;
- la deuxième part, dans une approche de comptabilité nationale, des contours des administrations publiques financées par prélèvements obligatoires ;
- la troisième enfin vise, dans une approche plus juridique, à comptabiliser les personnels relevant des titres II, III et IV ¹ du statut de la fonction publique (entrée par le statut de l'agent), ou encore l'ensemble des personnels des administrations ou organismes relevant de ces textes (entrée par le statut de l'employeur).

Le périmètre et le contenu d'un champ d'emploi public sont, on le perçoit immédiatement, sensibles aux critères qui servent de base à l'analyse.

Le critère du service public présente l'avantage d'être axé sur la finalité de l'activité (l'intérêt général) tout en faisant apparaître qu'une personne morale de droit public contrôle directement ou non cette activité. Le contour du service public est cependant contingent, susceptible de variations au gré des conceptions sociales dominantes (cf. le rapport *Gérer l'emploi public* de Jacques Rigaudiat, 1994).

Le critère de la comptabilité nationale qui s'appuie sur des concepts économiques (financement à plus de 50 % par des prélèvements obligatoires) apparaît en revanche plus stable dans le temps. Utilisé dans le système élargi de comptabilité nationale harmonisé pour permettre la comparaison des comptabilités nationales des États membres de l'Union européenne, il vise à apprécier le poids financier de l'emploi public au sens large dans l'économie nationale. Il présente toutefois un inconvénient pour étudier les questions d'emploi public : il ne rend pas compte du statut des agents.

La troisième approche partant du statut de l'employeur ou de l'agent paraît en revanche, dans notre tradition juridique (qui suppose en principe un statut dérogatoire au droit commun pour les administrations publiques et leurs agents), plus à même de rendre compte de l'impact des évolutions statutaires sur la gestion des personnels ². Elle recouvre toutefois elle aussi des situations très variables.

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.

2. Voir l'étude confiée à Christian Garbar sur l'impact de l'évolution des catégories d'emploi sur les modes de gestion des ressources humaines (cf. chapitre 2 et annexe 12).

En termes de statut de l'employeur, tout d'abord, deux cercles peuvent être distingués

Le premier comprend les employeurs de droit public à caractère administratif : État, collectivités territoriales, établissements publics administratifs (EPA). Le second, plus large, regroupe l'ensemble des employeurs de droit public, y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), qu'ils soient non marchands ou marchands (entreprises particulières ayant la forme juridique d'établissement public national).

Mais ces deux champs que l'on pourrait légitimement qualifier « d'emploi public », puisqu'ils sont fondés sur le statut de droit public de l'employeur, ne renvoient pas nécessairement à un statut de droit public des agents, ni même à un découpage précis entre statut de droit public ou de droit privé des agents en fonction du caractère administratif ou industriel et commercial de l'organisme employeur.

Des employeurs de droit public à caractère administratif peuvent employer des personnes relevant du droit privé. Les caisses nationales de Sécurité sociale, qui sont des EPA, sont ainsi autorisées par des textes législatifs dérogatoires, à recruter sur des contrats de droit privé. De même, les EPA et les collectivités locales peuvent employer au titre de la politique de l'emploi, des personnels régis par le code du travail (emplois aidés).

Inversement, certains EPIC comme La Poste et l'Office national des forêts (ONF) sont autorisés, par dérogation législative, à employer des fonctionnaires.

Le statut de droit public de l'agent ne renvoie pas non plus à une réalité homogène et, là encore, plusieurs « cercles » peuvent être définis

Le premier est constitué par l'ensemble des fonctionnaires et des personnels assimilés soumis au statut général ou à des statuts similaires qui leur sont propres (militaires, magistrats, fonctionnaires des assemblées parlementaires). Un deuxième cercle peut être défini en ajoutant l'ensemble des agents non-titulaires employés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux publics. Un troisième et un quatrième cercle pourraient être tracés en ajoutant respectivement les médecins des hôpitaux publics, personnels de droit public exclus des dispositions de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 et les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, agents de droit public qui travaillent pour des employeurs de droit privé.

La question du champ de l'emploi public n'est pas spécifique à la France

Les travaux menés par l'OCDE (*La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE : sources, méthodes et résultats*, 1997) font état d'importantes difficultés méthodologiques pour définir un concept homogène d'emploi public.

Comme le souligne le rapport de l'OCDE, le critère du statut de l'agent ne présente un intérêt dans les comparaisons internationales que dans la mesure où les personnels des services publics sont soumis à un statut juridique dérogatoire au droit commun, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays de l'OCDE. L'approche par l'identité de l'organisme payeur, présentée comme plus opératoire pour les comparaisons salariales, est décrite comme peu satisfaisante pour comparer le volume de l'emploi public entre États, étant donnée l'extrême variété des modes de financement des services publics.

Quelques exemples issus de ces travaux révèlent en outre que l'histoire et les conceptions sociologiques ont une grande influence sur le périmètre de l'emploi public. La plupart des pays distinguent en effet plusieurs cercles d'emploi public au fur et à mesure que l'on s'éloigne des fonctions régaliennes, mais le contenu en est variable. Si, dans certains des États membres, la situation a pu évoluer depuis la publication du rapport de l'OCDE, la diversité des acceptions données à des termes similaires n'en reste pas moins importante.

Ainsi, en Allemagne, les statistiques sur le personnel de la fonction publique distinguent deux concepts : le « service public direct » qui correspond à la fonction publique (administration fédérale, administration des *Länder*, des municipalités, associations municipales spéciales, chemins de fer fédéraux) et le « service public indirect » (organismes ayant une forme d'entreprise régie par le droit public : bureau fédéral de l'emploi, banque centrale, les « *Länder* et autorités responsables de l'approvisionnement de l'État fédéral », organismes de sécurité sociale sous contrôle de l'État ainsi que diverses associations et fondations). L'ensemble définit le « secteur public », dont la *Bundespost* est exclue depuis 1991.

En Irlande, le « secteur public » est composé du « service public » (personnels des ministères, salariés de l'État exerçant dans le secteur industriel, personnels de la police, de l'éducation, de la santé, des autorités locales) et des « organismes d'État commerciaux » (entreprises commerciales financées par l'État : électricité, télécommunications, poste, compagnies aériennes publiques, télévision et radio nationales). En y ajoutant les hôpitaux, établissements secondaires et universitaires dits « volontaires » (financés en tout ou partie par l'État, mais à gestion autonome et issus de l'initiative privée), on définit le « secteur public total ».

En Australie, trois niveaux sont distingués : les « administrations publiques » (administrations centrales et décentralisées produisant des biens et services non marchands), les « entreprises commerciales publiques » (entreprises publiques financées par le marché), les « institutions financières publiques » (entreprises publiques « impliquées de manière active dans des transactions sur les marchés financiers », hors celles dont les mouvements de fonds sont directement liés aux revenus des administrations publiques).

Au-delà de la contingence des définitions, même le champ retenu par les comptes nationaux n'est pas parfaitement homogène. Ainsi, en Autriche les branches non marchandes du secteur privé (institutions privées sans but lucratif, services domestiques), sont agrégées à la branche non marchande des administrations publiques. Au Canada, seule la partie purement administrative du secteur public est prise en compte.

Le deuxième enjeu : rechercher la cohérence entre les sources statistiques

La variété des sources rend par ailleurs l'agrégation des données particulièrement délicate et nuit à l'obtention d'une vision d'ensemble de l'emploi public.

L'étude de l'emploi public repose actuellement sur des données statistiques abondantes issues de sources variées. Celles-ci présentent cependant l'inconvénient de se fonder sur des approches conceptuelles (en termes de champ en particulier) très diverses et pas toujours explicitées, ce qui aboutit à des ordres de grandeur sensiblement variables. Ceux-ci constituent souvent la matière première du débat et contribuent à son caractère polémique et, au final, à cette impression de flou et d'imprécision sur la connaissance des effectifs publics.

Bien que les sources statistiques permettant d'évaluer le contour des fonctions publiques (État, collectivités territoriales, hôpitaux) soient nombreuses, la plupart de ces sources sont partielles, hormis le recensement général de la population qui couvre l'ensemble des actifs et peut être exploité pour dénombrer globalement le nombre de personnes employées à titre principal dans les trois fonctions publiques¹. Ainsi, les déclarations annuelles de données sociales (DADS), qui portent sur les salariés et constituent une source d'information importante sur l'emploi privé, couvrent les fonctions publiques territoriale et hospitalière, mais excluent les personnels de l'État.

1. La relative imprécision de la répartition entre les trois fonctions publiques en limite toutefois l'apport.

Lorsqu'elles sont spécifiques à chaque fonction publique (fichiers de paye de l'État, enquête annuelle auprès des collectivités territoriales, enquête annuelle auprès des établissements de santé ou encore enquête biennale auprès des établissements d'hébergement pour personnes âgées), elles s'appuient sur des concepts qui leur sont propres, adaptés au champ qu'elles couvrent.

Comme le note l'INSEE dans ses publications présentant ces sources spécifiques, celles-ci couvrent un champ plus ou moins large tenant compte des évolutions institutionnelles.

Ainsi, l'enquête collectivités territoriales intègre dans son champ « par extension ou maintien du statut des personnes après changement du statut des organismes employeurs, certains salariés des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), notamment ceux des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) créés en lieu et place d'anciens OPHLM »¹. Dans un même ordre d'idée, cette enquête intègre aussi les nombreuses associations financées majoritairement sur les fonds des collectivités territoriales.

En revanche, contrairement à la comptabilité nationale qui assimile les agents des organismes consulaires – chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie et de métiers – aux agents des administrations publiques locales, l'enquête collectivités territoriales les exclut de son champ d'analyse – bien que leurs établissements soient juridiquement des établissements publics administratifs – au motif que ces agents ne sont pas régis par le titre III du statut général de la fonction publique applicable aux fonctionnaires territoriaux.

Ces enquêtes révèlent aussi la difficulté du découpage « statistique » entre les fonctions publiques. Ces sources n'épousent pas les contours précis des titres II, III et IV (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière) du statut de la fonction publique. Ainsi, l'enquête « collectivités territoriales » intègre-t-elle l'ensemble des établissements départementaux d'action médico-sociale alors que certains d'entre eux relèvent en fait de la fonction publique hospitalière. À l'opposé, elle exclut l'ensemble des établissements publics pour personnes âgées, dans la mesure où ceux-ci sont couverts par une enquête particulière, alors même que certains personnels de ces établissements peuvent relever du titre III de la fonction publique.

Enfin, ces sources spécifiques, ayant pour objet d'évaluer l'ensemble des effectifs de chacune des fonctions publiques, ne peuvent être directement agrégées. Elles comprennent en effet des doubles comptes : l'enquête « collectivités territoriales », par exemple, recense tous les personnels percevant une rémunération, y compris ceux n'exerçant qu'à titre secondaire leur activité professionnelle pour une collectivité territoriale.

Les différences de concept retenu par ces sources ne sont pas toujours explicitées dans les publications qui y font référence.

Ces différentes sources – notamment les sources spécifiques à chacune des fonctions publiques – permettent de détailler par catégorie les personnels qu'elles couvrent. Toutefois, leur exploitation à des fins de comptage global des personnels des trois fonctions publiques est rendue difficile par leur non-homogénéité.

Cette difficulté est renforcée par le caractère fluctuant des concepts « d'emploi public » et de « fonction publique ». Elle n'est d'ailleurs pas inconnue à l'étranger, comme le montrent quelques exemples issus du rapport de l'OCDE précité. La multiplicité des sources statistiques et des champs qu'elles couvrent entraînent des écarts très importants dans la mesure de l'emploi public, également dans d'autres pays.

1. « Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 1995, 1996 et 1997 », *INSEE Résultats*, n° 161-162.

Ainsi, en Australie, les comptes nationaux, partant d'un champ étroit (administration et défense), avançaient le chiffre de 379 000 personnes salariées en 1995. L'enquête « salaires et personnels » du bureau statistique australien (champ : administrations publiques, entreprises commerciales publiques, institutions financières publiques) fait état de 1 546 000 personnes salariées à la même date.

Au Canada, le bureau du Trésor recensait 353 000 postes en 1994 (champ : fonction publique fédérale), les comptes nationaux (champ : administration publique) un effectif de 877 000 (unité inconnue), le bureau statistique canadien, sur un champ large d'administration publique (fédérale, territoriale, provinciale, locale) un nombre annuel moyen de salariés de 2 311 000 à la même date.

Au Royaume-Uni, le bureau du cabinet et le bureau du service public dénombraient 474 000 personnes en 1995 dans la fonction publique (ce concept ayant une acception très stricte), tandis que les comptes nationaux, mesurant un champ beaucoup plus large, (administration publique, c'est-à-dire forces armées, fonctionnaires et autorités locales), dénombraient 3 701 000 personnes à la même date.

Une réponse à ce double enjeu : le tableau de synthèse sur l'emploi public

Resituer l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés s'imposait afin de clarifier les concepts, de cerner de façon précise les contours des fonctions publiques et de permettre le passage entre les données issues des différentes sources. L'Observatoire a donc travaillé, en liaison avec l'INSEE, pour définir le cadre de cohérence statistique qui est présenté ci-dessous.

Le tableau issu de ces travaux reclasse chaque entité employeur en fonction de trois de ses caractéristiques (son statut juridique, sa nature économique et le statut de recrutement de droit commun de ses agents), celle-ci pouvant, en application de l'un ou de l'autre des critères énoncés précédemment (nature économique, forme juridique, statut des agents), être intégrée dans un champ plus ou moins large « d'emploi public ».

Cette optique présente plusieurs avantages :

- elle permet de replacer l'emploi public selon les différents concepts examinés dans l'ensemble plus large de l'économie française telle qu'elle est décrite par la comptabilité nationale ;
- en raccordant la définition du champ, donnée par le décret du 13 juillet 2000, avec celles qui l'avoisinent, elle clarifie le débat sur l'emploi public en permettant à chacun, pour des travaux particuliers, d'adopter une définition de l'emploi public offrant des possibilités de comparaison et d'articulation avec les travaux de l'Observatoire ;
- elle permet, notamment à l'occasion d'études rétrospectives et prospectives sur l'emploi public, de travailler dans un cadre stable qui d'une part autorise la comparaison entre deux moments pour une même catégorie d'employeurs et d'autre part permet de suivre l'évolution des employeurs dans ou en dehors du champ.

Ce classement s'opère de la façon suivante (voir, en annexe 1, la note de l'INSEE présentant en détail la nomenclature) :

- 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 ;
- les têtes de colonnes classent les entités employeurs du tableau en fonction de leur nature économique (figure ici en critère majeur : l'appartenance, ou non, au champ des administrations publiques des comptes nationaux : les employeurs non marchands à caractère public sont distingués des employeurs marchands, ou non marchands à caractère privé) et, au sein de chacune des deux catégories ainsi définies, en fonction du statut de recrutement de droit commun de leurs agents (figure ici en critère mineur : droit public ou droit privé, mais aussi droit public particulier pour les organismes consulaires et droit privé à statut pour certaines entreprises publiques).

La lecture de chaque ligne permet donc de connaître pour une catégorie donnée d'employeurs, sa nature économique ainsi que le statut de recrutement de droit commun de ses agents.

À titre d'exemple (voir tableau ci-dessous), parmi les établissements publics administratifs (EPA), tous classés en ligne 3 :

- certains apparaissent en colonne 1 (CNRS, INRA, INSERM, lycées et collèges pour leur personnel propre, etc.), parce qu'ils produisent des services non marchands à caractère public et recrutent à titre principal des personnels de droit public relevant du statut général de la fonction publique ;
- d'autres apparaissent en colonne 2 (organismes consulaires) ou en colonne 3 (caisses de Sécurité sociale), car ils produisent eux aussi des services non marchands à caractère public, mais recrutent en revanche à titre principal soit des personnels à statut de droit public particulier (organismes consulaires) soit des personnels de droit privé (caisses de Sécurité sociale) ;
- d'autres apparaissent enfin en colonne 4 (Caisse des dépôts, OPHLM, etc.) ou en colonne 6 (GIP, établissements publics des cultes d'Alsace-Lorraine, etc.) parce qu'ils produisent des services marchands ou non marchands à caractère privé. En colonne 4 figurent ceux qui recrutent à titre principal des personnels de droit public relevant du statut général de la fonction publique, en colonne 6 ceux qui recrutent à titre principal des personnels de droit privé.

Ce classement retient l'entité employeur dans son intégralité, c'est-à-dire l'ensemble des effectifs de cette entité quel que soit le statut de ses personnels (qu'ils soient titulaires, non-titulaires ou bénéficiaires d'un emploi aidé) ¹.

Si l'on reprend le même exemple (voir tableau suivant), on note en effet que dans chacune des cases figurent le nombre de titulaires employés par les entités employeurs concernées, mais aussi le nombre de non-titulaires, et le nombre d'emplois aidés :

- les établissements publics administratifs, classés ligne 3 colonne 1, par exemple, (CNRS, INRA, INSERM, lycées et collèges, hôpitaux publics, etc.), emploient 880 000 titulaires relevant du statut de la fonction publique, 304 000 non-titulaires et 142 000 bénéficiaires d'emplois aidés ;
- sur les 142 000 bénéficiaires d'emplois aidés, 73 000 relèvent des établissements publics locaux d'enseignement. Comme le montre le tableau ventilant par catégorie les établissements administratifs (EPA de la fonction publique de l'État et des établissements publics locaux d'enseignement, EPA de la fonction publique territoriale, et EPA de la fonction publique hospitalière), seuls sont repris pour les établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées) les personnels payés sur ressources propres, ceux-ci sont composés en grande partie de personnels sur emplois aidés, les enseignants relevant quant à eux du ministère de l'Éducation nationale.

Pour établir ce tableau, le champ géographique retenu est celui de la métropole et des DOM : sont donc exclus les agents employés par l'État dans les TOM et à l'étranger. Ce choix permet d'évaluer dans un champ homogène la part de l'emploi public dans l'ensemble de l'emploi salarié.

Ce tableau reprend les données au 31 décembre 1998, certaines des exploitations statistiques n'étant pas encore disponibles pour le 31 décembre 1999.

1. Les lycées et collèges de l'Éducation nationale, comme d'autres établissements d'enseignement relevant des ministères techniques (lycées agricoles, écoles d'architecture, etc.), ne font pas exception à cette règle. Pour autant, ils accueillent dans leurs murs deux types de personnels : d'un côté, les salariés propres des établissements, y compris les emplois aidés, qui figurent en totalité sous ce titre dans le tableau de synthèse (ligne 3) ; de l'autre, les salariés directs de l'État (enseignants, personnels administratifs, techniques) qui, n'étant pas payés le plus souvent sur les budgets propres des établissements, sont inclus dans les effectifs de l'État (ligne 1). Une logique similaire s'applique à l'enseignement du 1^{er} degré (écoles primaires) : les personnels non payés par l'État (tous les non-enseignants) sont salariés des communes et apparaissent donc sous ce titre dans le tableau (ligne 2), les enseignants figurant, eux, en ligne 1.

L'emploi public dans l'emploi salarié - classement des employeurs

Statut juridique de l'employeur	Champ des Administrations publiques			Hors champ des Administrations publiques			
	Codification SIRENE	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	Statut de recrutement de droit commun de l'agent	
Intitulé		droit public 1	droit public particulier 2	droit privé 3	droit public 4	droit privé à statut 5	droit privé 6
Administration de l'Etat	71	1 MINISTÈRES					
Collectivités territoriales	72	2 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES Régions Départements Communes					
Etablissements publics administratifs	73 à 75	3 CNRS, INRA, INSERM, ANPE, CROUS, Nombreux EPA des collectivités territoriales, Hôpitaux publics	Organismes consulaires	Caisses nationales régime général de Sécurité sociale	Caisse des Dépôts, OPHLM et autres Maisons de retraite publiques		certains groupements d'intérêt public, les établissements publics des cultes Alsace-Lorraine Cercles et foyers armées
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	4 ONIC et autres intervention agricole		CEA, CNES, ONERA, Opéra de Paris, Réunion des musées nationaux,	LA POSTE ONF (Office national des forêts)	Charbonnages, EDF, GDF, RATP, SNCF, Aéroport Paris, INA, Banque de France	Ports autonomes, UGAP, AFD, OPAC, EPIC locaux et régies
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	5		SAFER (500 personnes) et divers			dont : France Télécom
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	6		Org. protection sociale Enseignement privé sous contrat (cf. les enseignants) Hôpitaux PSPH Associations ODAC Associations ODAL			Mutuelles, comités d'entreprise, 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, maisons de retraite publiques) ou des cas particuliers : enseignants du privé sous contrat, OPAC...

Ventilation des effectifs salariés au 31 décembre 1998 (Hors TOM et étranger)

Salariés à titre principal, hors contingent
nombre de personnes en milliers

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques au sens des comptes nationaux			Hors Administrations publiques au sens des comptes nationaux			Total	
Intitulé	Codification SIRENE	Statut de recrutement de droit commun de l'agent		Statut de recrutement de droit commun de l'agent		droit privé à statut 5	droit privé 6		
		droit public 1	droit public particulier 2	droit privé 3	droit public 4				
Administration de l'État (ministères)	71	Total	2 224					Total	2 224
		TIT	1 965					TIT	1 965
		NTIT AID	253 6						NTIT AID
Collectivités territoriales	72	Total	1 163					Total	1 163
		TIT	796					TIT	796
		NTIT AID	252 115					NTIT AID	252 115
Établissements publics administratifs	73 à 75	Total	1 327	47	15	98		Total	1 490
		TIT	880	0	0	75		TIT	956
		NTIT AID ¹	304 142		15 0	13 10		NTIT AID	382 152
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	Total	2		35	313		Total	775
		TIT	1		1	247		TIT	259
		NTIT AID	1 0		34 0	66 1		NTIT AID	
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	Total			3			Total	13 060
		TIT			0			TIT ⁵	139
		NTIT AID							
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	Total	4 716	47	691			Total	1 862
		TIT	3 642	0	4			TIT	4
		NTIT AID	810 264		Enseignants du privé sous contrat ³ Organismes privés d'action locale ⁴				
Total		Total	20 574	411	744	381		Total	20 574
		TIT	14 276	322	5	0		TIT	14 276
		NTIT AID	4 119	78 11				NTIT AID	4 119

1. dont 73 dans les établissements publics locaux d'enseignement.

2. La Poste

3. Enseignants de l'enseignement privé sous contrat

4. Organismes privés d'action locale

5. Estimation des titulaires de FRANCE TELECOM, fondée sur des chiffres 1997

TIT : Titulaires
NTIT : Non-titulaires
AID : Emplois aidés

Pour information
Effectifs des Administrations de l'Etat :
- TOM : 18
- Étranger : 28

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.
Source : Insee et Drees.

Les établissements publics administratifs des trois fonctions publiques (au 31 décembre 1998, hors TOM et étranger)

salariés à titre principal

nombre de personnes, en milliers

	Administrations publiques au sens des comptes nationaux				Hors administrations publiques au sens des comptes nationaux			Total
	Statut de recrutement de droit particulier 1	droit privé 2	droit public 3	droit public 4	droit public 5	droit privé 6	droit privé 6	
Etablissements publics administratifs de la FPE	Total	154		15	8			177
	TIT	62		0	6			68
	NTIT	83		15	2			100
	AID	9		0	0			9
Etablissements publics locaux d'enseignement (EPL)	Total	96						96
	TIT	0						0
	NTIT	22						22
	AID	73						73
Etablissements publics administratifs de la FPE et EPLE	Total	249		15	8			272
	TIT	62		0	6			68
	NTIT	105		15	2			122
	AID	83		0	0			83
Etablissements publics administratifs de la FPT, hors EPLE	Total	240			35			275
	TIT	154			25			178
	NTIT	65			8			74
	AID	21			2			24
Etablissements publics administratifs de la FPJH	Total	834			54			889
	TIT	665			45			709
	NTIT	131			2			133
	AID	38			8			46
Autres¹	Total	3	47				4	53
	TIT							0
	NTIT							0
	AID							0
Total	Total	1 327	47	15	98		4	1 490
	TIT	880	0	0	75		0	956
	NTIT	304	47	15	13		4	382
	AID	142	0	0	10		0	152

1. Notamment GIP, organismes consulaires, Etablissements publics des cultes d'Alsace-Lorraine, Cercle ou foyer des armées, correspondant à des organismes non couverts par les sources Fonction publique.

TIT : Titulaires ; NTIT : Non-titulaires ; AID : Emplois aidés

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes

Source : Insee et Drees.

Les établissements publics industriels et commerciaux des trois fonctions publiques (au 31 décembre 1998, hors TOM et étranger)

salariés à titre principal

nombre de personnes, en milliers

	Administrations publiques au sens des comptes nationaux				Hors administrations publiques au sens des comptes nationaux				TOTAL	
	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			
	droit public 1	droit public particulier 2	droit privé 3	droit public 4	droit privé à statut 5	droit privé 6				
Etablissements publics industriels et commerciaux de la FPE	Total									
	TIT	2		35	313			3		353
	NTIT	1		1	247			0		248
	AID	1		34	66			3		104
Etablissements publics industriels et commerciaux de la FPT	Total	0		0	1			0		1
	TIT			0				33		33
	NTIT			0				11		11
	AID			0				21		21
Autres ¹	Total			0				1		1
	TIT							381		389
	NTIT									0
	AID									0
Total	Total	2		35	313			44		775
	TIT	1		1	247			11		259
	NTIT	1		34	66			32		514
	AID	0		0	1			1		2

1. Sources spécifiques pour les EPIC nationaux du type « entreprise » et la Banque de France correspondant à des organismes non couverts par les sources Fonction publique.

TIT : Titulaires ; NTIT : Non-titulaires ; AID : Emplois aidés

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes

Source : Insee.

L'exercice réalisé par l'INSEE permet ainsi d'estimer l'importance de l'emploi public selon différents concepts :

- dans une approche de comptabilité nationale, le nombre de personnes travaillant à titre principal dans des administrations ou organismes publics financés majoritairement par prélèvements obligatoires s'est élevé au 31 décembre 1998 à 5,5 millions (hors contingent, TOM et étranger), ce qui représentait environ 27 % des salariés de métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,6 millions relevaient des titres II, III et IV ¹ du statut de la fonction publique ;
- dans une approche plus juridique, le nombre de personnes dépendant d'administrations ou d'organismes dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique s'est élevé à 5,1 millions. Parmi eux, le nombre des titulaires et non-titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs s'est élevé à 4,5 millions, ce qui représentait environ 22 % des salariés de métropole et des DOM, chiffre auquel peuvent être ajoutés les 274 000 agents bénéficiant de contrats aidés, soit un total de 4,8 millions.

Emploi dans la Fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière au 31 décembre 1998 (Hors TOM et étranger)

Organismes soumis au droit administratif et recrutant des agents de droit public ¹

Emplois principaux, hors contingent, en milliers de personnes

		Titulaires (y compris militaires)	Non- titulaires	Total hors emplois aidés	Emplois aidés ⁴
Fonction publique de l'Etat (FPE)	Ministères	1 965	253	2 218	6
	EPA	68	85	153	9
	Total	2 033	338	2 371	15
Etablissements publics locaux d'enseignement (EPL)	Total	0	22	22	74
	Fonction publique territoriale (FPT)	Régions, départements, communes	796	252	1 048
EPA		178	74	252	24
Total		974	326	1 300	139
Fonction publique hospitalière (FPH)	Hôpitaux ² et Etablissements d'hébergement pour personnes âgées ³	710	133	843	46
TOTAL FPE + FPT + FPH		3 717	819	4 536	274

Total titulaires et non-titulaires	4 536
Total emplois aidés	274
Total	4 810

1. Ce champ n'inclut pas :

- les agents des EPA dont des dispositions législatives autorisent le recrutement dans les conditions du droit privé (Caisses nationales de Sécurité sociale notamment) ;
- les agents des organismes consulaires ;
- les agents des EPIC non marchands, comme par exemple l'ONIC, la réunion des musées nationaux, les offices de tourisme ;
- les agents des autres EPIC (ONF, La Poste, entreprises nationales constituées en EPIC).

2. Hors praticiens hospitalo-universitaires, inclus dans les effectifs de la FPE, et hors médecins libéraux qui n'exercent qu'à titre accessoire à l'hôpital.

3. Effectif au 31.12.1996.

4. Les emplois aidés comprennent les emplois jeunes, les CES, les CEC et les CEV.

Source : Insee et Drees.

Une telle approche présente ainsi l'avantage d'éviter les doubles comptes et de préciser à chaque fois le champ examiné.

Cette analyse doit toutefois être complétée de façon à mieux cerner les caractéristiques des agents relevant de ces différents champs et les rapprocher des spécificités propres à chaque fonction publique.

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.

Ce tableau de synthèse constitue un cadre statistique pour chaque fonction publique

Pour expliciter le passage entre le tableau de synthèse sur l'emploi public présenté ci-dessus et les sources statistiques spécifiques sur lesquelles s'appuient les différentes publications ayant trait à la fonction publique, il n'est pas inutile de présenter les choix initiaux qui ont présidé à la définition des champs de ces enquêtes.

Dans le document de l'INSEE « Annales statistiques de la fonction publique » (*INSEE Résultats emploi-revenus*, n° 28-29, mars 1992), la fonction publique est définie « *comme l'ensemble des personnels employés par les services de l'État (ministères) et les établissements publics (en excluant les entreprises nationales), par les administrations locales (régions, départements, communes et collectivités d'outre-mer), par les établissements publics d'hospitalisation ou d'hébergement pour personnes âgées (ces deux établissements étant juridiquement des établissements locaux administratifs) et enfin par des organismes divers d'action locale qui dépendent étroitement des collectivités territoriales, certains étant de droit privé mais subventionnés, d'autres publics mais classés "industriels et commerciaux". Cette définition a l'avantage d'englober non seulement les fonctionnaires stricto sensu, mais aussi les "quasi fonctionnaires" relevant de statut spécifique (militaires, ouvriers de l'État, praticiens hospitaliers...) et les agents non-titulaires au regard de ces différents statuts (contractuels, auxiliaires, vacataires... y compris ceux occupant des emplois accessoires à temps très partiel) ».*

Le champ retenu par ces enquêtes est donc extrêmement large.

Comme le montre sa définition, ce champ n'est pas strictement homogène aux différentes fonctions publiques, les motifs d'inclusion ou d'exclusion du champ étant d'ailleurs variables et relevant plus du pragmatisme :

- sont exclus par exemple du champ « *les établissements publics nationaux considérés comme des entreprises car ils relèvent de statuts et de régimes de salaires autonomes (SNCF, EDF-GDF, RATP...), ainsi que les organismes consulaires (chambres d'agriculture, de commerce, des métiers) » ;* concernant les établissements publics nationaux considérés comme « entreprises », la logique économique a aussi présidé à ce choix : en comptabilité nationale ces établissements sont classés en sociétés et quasi-sociétés et non en administration publique centrale ; concernant les organismes consulaires, le manque de lien organique avec les collectivités territoriales a pu aussi jouer dans la décision de leur exclusion du champ. En effet, bien que ces derniers soient classés en comptabilité nationale en administration publique locale, il s'agit d'établissements publics nationaux qui à ce titre n'ont jamais été suivis par les enquêtes portant sur les collectivités territoriales ;
- à l'inverse, ce sont des raisons historiques qui expliquent l'insertion dans le champ des collectivités territoriales des organismes divers d'action locale (ODAL), ceux-ci « *ont fait partie, dès l'origine, du champ de l'enquête sur les collectivités territoriales, on les a abusivement incorporés à la fonction publique ».*

Le passage du tableau de synthèse aux différentes sources et publications s'en trouve dès lors compliqué.

L'emploi dans la fonction publique de l'État

Deux points nécessitent d'être précisés.

Le traitement des TOM et de l'étranger

Généralement les études portant sur la fonction publique de l'État intègrent dans leur champ les agents employés par l'État dans les TOM et à l'étranger : pour le ministère des Affaires étrangères, par exemple, exclure les personnels à l'étranger réduit de façon significative la taille de ce ministère, ce dernier exerçant une grande partie de son activité dans les pays étrangers. Hors TOM et étranger, le nombre de personnes rémunérées par le ministère des Affaires étrangères n'était au 31 décembre 1998 que de 3 428 personnes, alors qu'y compris TOM et étranger ce chiffre s'élevait à 14 617 personnes.

L'examen précis de la situation des ministères nécessite donc que l'on intègre dans les analyses propres à la fonction publique de l'État son activité dans les TOM et à l'étranger.

Les contours de la fonction publique de l'État

Le champ retenu pour analyser la fonction publique, comme on l'a vu ci-dessus, peut être par ailleurs plus ou moins étendu :

- on peut se limiter aux ministères et aux établissements publics administratifs dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève du statut de la fonction publique. Hors emplois aidés, mais y compris TOM et étranger, ce champ couvrait 2,45 millions de personnes au 31 décembre 1998 ;
- on peut intégrer aussi dans l'analyse les établissements publics industriels et commerciaux dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève du statut de la fonction publique. Hors emplois aidés, mais y compris TOM et étranger, ce champ couvrait 2,765 millions de personnes au 31 décembre 1998.

La Fonction Publique de l'État (y compris TOM et étranger)

Passage des données du tableau de synthèse aux données de la source (FPE) reprise dans le rapport annuel de la fonction publique et de la réforme de l'État

en milliers de personnes au 31/12/1998

	TOM et étranger	Champ hors TOM et étranger			Total du champ	Champ hors TOM et étranger
	Total (titulaires et non-titulaires)	Titulaires	Non-titulaires	Total (hors emplois aidés)	Total (titulaires et non-titulaires)	Emplois aidés
Ministères	46	1 965	253	2 218	2 264	6
EPA recrutement droit public ¹	11	68	107	175	186	83
Total	57	2 033	360	2 393	2 450	89
EPIC recrutement droit public (hors Poste) ¹	1	8	6	13	14	0
EPIC - La Poste ¹		240	61	301	301	1
Total recrutement droit public ¹	58	2 280	427	2 707	2 765	90
EPA recrutement droit privé ²		0	15	15	15	0
EPIC recrutement droit privé (hors entreprises)	1	1	37	38	39	0
EPIC entreprises + Banque de France ³		0	389	389	389	0

1. Etablissements dans lesquels le statut de recrutement de droit commun de l'agent est le statut de la fonction publique.

2. Caisses nationales de Sécurité sociale.

3. Non suivies dans l'enquête FPE.

Données du rapport annuel de la Fonction publique de l'État (y compris TOM et étranger)

Ministères ¹	2 270
EPA recrutement droit public ²	186
EPIC recrutement droit public (hors poste) ²	14
EPA recrutement droit privé ²	15
EPIC recrutement droit privé (hors entreprises) ²	39
Total EPN ²	253
Total FPE	2 523

1. Y compris emplois jeunes pour les ministères.

2. Hors emplois aidés pour les EP.

À titre d'information

	Titulaires	Non-titulaires	Total (hors emplois aidés)
Autres personnes morales de droit public non intégrées dans la source FPE ¹		7	7
Les enseignants du secteur privé sous contrat	1	144	145

1. Notamment GIP, Etablissements publics des cultes d'Alsace-Lorraine, Cercle ou foyer des armées.

Source : Insee et DGAFP.

Dans les publications présentant la fonction publique de l'État, comme on l'a vu ci-dessus, le choix retenu est différent : est généralement repris l'ensemble des établissements publics administratifs quel que soit le mode de recrutement de droit commun de l'agent (qu'il soit de droit public ou de droit privé) ; concernant les EPIC, ne sont par contre intégrés (à quelques exceptions près), que les EPIC non marchands, les autres étant pour la plupart qualifiés par la Comptabilité nationale d'entreprises. Le tableau page suivante présente ainsi le passage entre les données d'un champ progressivement étendu selon la logique présentée dans le tableau de synthèse de l'INSEE et les données retenues dans le rapport annuel de la fonction publique.

L'emploi dans la fonction publique territoriale

Deux points là aussi sont à signaler.

Le traitement des emplois secondaires

Deux approches sont possibles :

- l'une retenue dans le tableau de synthèse, qui consiste à ne comptabiliser que les personnes exerçant une activité principale afin d'éviter les doubles comptes (entre fonctions publiques, au sein même de la fonction publique territoriale et aussi hors de la fonction publique). Cette approche doit être retenue lorsque l'on souhaite estimer l'importance de l'emploi public dans l'emploi total ;
- l'autre reprise généralement pour les études sur la fonction publique territoriale, cherchant à évaluer l'ensemble des personnes travaillant pour une collectivité territoriale que ce soit à titre principal ou à titre secondaire. Une telle approche a un sens lorsque l'on s'intéresse aux charges de personnel et que l'on traduit ces données en équivalent temps plein. Cette seconde approche est généralement celle retenue pour les publications traitant de la fonction publique territoriale. Au 31 décembre 1998 (voir tableau ci-dessous), 1,378 million de personnes avaient reçu une rémunération d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements administratifs, que la personne soit employée à titre secondaire ou à titre principal.

Les contours de la fonction publique territoriale

Comme pour la fonction publique de l'État se pose la question des contours de la fonction publique territoriale. Le champ peut être, là aussi, plus ou moins large. Dans la publication *Les agents des collectivités territoriales*, édition 2001, DGCL, la distinction est clairement faite entre le champ des organismes relevant du titre III du statut général de la fonction publique, à savoir les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs et les autres organismes relevant du droit privé (EPIC, OPAC, et organismes privés d'administration locale). Dans le rapport annuel de la fonction publique, la fonction publique territoriale est entendue en revanche dans un sens large puisqu'elle intègre ces autres organismes.

La Fonction Publique Territoriale (métropole et DOM)

Salariés à titre principal, mais aussi à titre secondaire. Intègre les établissements médico-sociaux

Passage des données du tableau de synthèse aux données de la source (FPT)

reprise dans le rapport annuel de la fonction publique et de la réforme de l'État

en milliers de personnes au 31 décembre 1998

	Titulaires	Non-titulaires	Total (hors emplois aidés)	Emplois aidés
Collectivités territoriales ¹	796	252	1 048	115
EPA recrutement droit public ²	178	74	252	24
Total	974	326	1 300	139
Personnel ayant un emploi à titre secondaire ³			78	0
Total y compris emplois secondaires			1 378	139
EPIC	11	21	32	1
organismes privés d'administration locale	2	67	69	15
Personnel ayant un emploi à titre secondaire ⁴			28	0
Total autres organismes y compris emplois secondaires			129	16

1. Régions, départements, communes.

2. Établissements dans lesquels le statut de recrutement de droit commun de l'agent est le statut de la fonction publique.

3. Emplois secondaires dans la FPT au sens strict.

4. Emplois secondaires dans les autres organismes.

1 378 Ce chiffre est à comparer de celui de janvier 1998, soit **1 350,2**, présenté dans le document « les agents des collectivités territoriales »

Données du rapport annuel de la Fonction publique de l'État ¹

Collectivités territoriales ²	1 048
EPA recrutement droit public	252
Personnel ayant un emploi à titre secondaire	78
EPIC	32
Organismes privés d'administration locale	69
Personnel ayant un emploi à titre secondaire	28
Total FPT	1 507

1. Hors emplois aidés.

2. Régions, départements, communes.

À titre d'information	Titulaires	Non-titulaires	Total (hors emplois aidés)
Les organismes consulaires*	0	47	47

* Même si ce sont des établissements publics de l'État, ils sont classés par l'INSEE en APUL.

Source : Insee, DGCL et DGAFP.

L'emploi dans la fonction publique hospitalière

Lorsque l'on parle de fonction publique hospitalière, la question essentielle porte sur l'approche retenue pour en évaluer le champ :

– la première part des sources statistiques et retient comme champ d'analyse le champ composé des hôpitaux publics et des établissements publics pour personnes âgées. Bien que ces deux catégories d'établissements soient juridiquement des établissements publics locaux, ils sont exclus du champ de l'enquête sur la fonction publique territoriale. Un tel champ ne correspond pas exactement au contour juridique de la fonction publique hospitalière régie par le titre IV du statut de la fonction publique. En effet, si tous les personnels titulaires non médicaux des hôpitaux publics relèvent du titre IV, il n'en est pas de même de ceux travaillant dans les établissements pour personnes âgées : au 31 décembre 1996, sur les 48 659 titulaires de ces établissements, seuls 39 520 relevaient du titre IV, les autres 8 484 étaient régis par le titre III et 655 par le titre II. À l'inverse, des personnels travaillant dans des établissements médico-sociaux en faveur des enfants, adolescents et adultes handicapés (établissements tous intégrés dans l'enquête sur les collectivités territoriales et donc intégrés à ce titre dans la fonction publique territoriale) dépendent du titre IV du statut général de la fonction publique ;

– la deuxième approche, juridique, part des personnes relevant du titre IV de la fonction publique (voir *Les chiffres clés de la fonction publique hospitalière*, décembre 2000, DHOS). Celle-ci ne reprend dans le champ de la fonction publique hospitalière que les personnels titulaires (et par extension les non-titulaires) relevant du titre IV et employés par des établissements pour personnes âgées et rajoute ceux des établissements médico-sociaux relevant eux aussi du titre IV, bien qu'ils soient intégrés dans les enquêtes sur la fonction publique territoriale. Cette approche plus proche de la gestion des personnels ne peut toutefois être retenue sans correction pour une agrégation des données des trois fonctions publiques.

Le tableau suivant permet de faire le passage entre les différentes publications :

- dans une approche par les sources statistiques (hors double compte avec l'État – praticiens en CHU – et collectivités territoriales – hors établissements pour enfants, adolescents et adultes handicapés), le nombre de personnes employées était, au 31 décembre 1998 ¹, de 843 000 personnes (hors emplois aidés) ;
- dans une approche juridique, *Les chiffres clés de la fonction publique hospitalière*, décembre 2000, DHOS, on pouvait estimer à 761 965 le nombre de personnes (métropole, hors DOM) relevant du titre IV : 686 213 dans les hôpitaux publics et 75 752 dans les filières sociales (personnes âgées, enfants, adolescents et adultes handicapés).

La Fonction Publique Hospitalière (métropole et DOM)

Salariés à titre principal, mais aussi à titre secondaire. Exclut les établissements médico-sociaux

Passage des données du tableau de synthèse aux données de la source (FPH) repris dans le rapport annuel de la fonction publique et de la réforme de l'État

en milliers de personnes au 31 décembre 1998

	Titulaires	Dont personnel médical	Non-titulaires	Dont personnel médical	Total (hors emplois aidés)	Emplois aidés
Hôpitaux publics	661	2	131	90	792	38
dont DOM	13	0	3	2	15	1
Etablissements publics pour personnes âgées ¹	49		2		51	8
Total	710		133		843	46
Personnel médical praticien en CHU et autres ²	10	10	2	2	12	0
Total	720		135		855	46

1. Estimation à partir de l'enquête de 1996.

2. Praticien en CHU déjà dans Etat et médecins libéraux.

Concernant les Hôpitaux publics, les personnels titulaires et non-titulaires, hors personnel médical et DOM, représentaient :

686,2 (soit : [792-2-90]-[15-0-2] milliers de personnes). Ce chiffre correspond à celui présenté dans le document de la DHOS « les chiffres clés »

Données du rapport annuel de la Fonction publique de l'Etat ¹

Hôpitaux publics	792
EP pour personnes âgées au 31/12/1996	51
Actualisation 1998 des EP personnes âgées	2
Personnel médical praticien en CHU ²	12
Total FPH	857

1. Hors emplois aidés.

2. Praticien en CHU déjà dans la fonction publique de l'Etat et médecins libéraux.

À titre d'information	Titulaires	Dont personnel médical	Non-titulaires*	Dont personnel médical	Total (hors emplois aidés)	Emplois aidés
Hôpitaux privés (PSPH) ³	0	0	118	11	118	4
Hôpitaux privés (PSPH) ⁴	0	0	3	2	3	0

3. Hôpitaux fonctionnant sous le régime du budget global - personnel à titre principal.

4. Médecins libéraux et autres personnels exclus.

* personnels de droit privé

Source : Insee, Drees, DHOS et DGAFP.

1. Données au 31 décembre 1996 pour les établissements pour personnes âgées.

Les analyses spécifiques à chaque fonction publique s'appuient sur ce cadre de référence

Au-delà du comptage global des effectifs de la fonction publique, l'Observatoire doit pouvoir préciser les caractéristiques des personnels concernés. De très nombreuses informations sont déjà présentées dans les différentes publications auxquelles il a été fait référence : *Le rapport annuel sur la fonction publique et la réforme de l'État*, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État ; *Les agents des collectivités territoriales*, édition 2001, DGCL ; *Les chiffres clés de la fonction publique hospitalière*, décembre 2000, DHOS.

Dans le courant de l'année 2002, l'Observatoire exploitera ces sources sur un champ homogène ou tel que présenté page 30 correspondant à son champ d'analyse. Les données déjà disponibles, mêmes si elles ne correspondent pas à un champ totalement identique, permettent de dégager certaines lignes de force :

- tant en ce qui concerne les évolutions respectives des trois fonctions publiques sur ces dix dernières années ;
- qu'en ce qui concerne leurs caractéristiques structurelles : répartition des emplois entre ministères, collectivités territoriales et établissements de la fonction publique hospitalière, répartition par corps, cadres d'emploi et filières, par statut d'emploi (titulaires, non-titulaires), par catégorie (catégorie A, B et C), par sexe, par âge...

Seuls certains de ces points sont présentés dans ce rapport (plus de détails sont disponibles dans les publications référencées). Ils donneront lieu à des analyses complémentaires dans le rapport de l'année prochaine.

Les agents de la fonction publique de l'État ¹

Environ 2,29 millions de personnes étaient employées par les ministères au 31 décembre 1999, quelle que soit la nature de leur emploi et de leur statut. Le nombre d'agents a progressé de 15 000 par rapport à la fin 1998, hausse comparable à celle des années antérieures.

Les agents de l'État sont employés avec des statuts différents. La grande majorité sont des fonctionnaires régis par les dispositions du titre II du statut général. D'autres titulaires sont régis par des statuts qui leur sont propres : les militaires, les magistrats et les fonctionnaires des assemblées parlementaires. À côté de cet ensemble de titulaires, l'État emploie des agents non-titulaires (sans compter les bénéficiaires des dispositifs d'aide à l'emploi), dont certaines catégories sont mentionnées dans le statut général : ouvriers d'État, maîtres d'internat et surveillants d'externat.

Les administrations civiles et militaires comptent plus de 215 000 agents non-titulaires et environ 63 000 ouvriers d'État. Les uns comme les autres sont, sauf exception, agents de droit public et rémunérés sur des postes budgétaires de contractuels, sur des postes budgétaires vacants de titulaires ou sur des crédits spécifiques (vacations, remplacements...). Certains travaillent à temps partiel : fin 1999, ces 215 000 personnes physiques correspondent à environ 173 000 postes en équivalent temps plein.

Dans la fonction publique de l'État, 45 % des agents civils, titulaires ou non-titulaires, occupent un emploi de catégorie A. Cette proportion de cadres est nettement plus élevée que dans le reste du secteur public ou que dans le secteur privé. Dans ce dernier, cette part est estimée à 12 % dans l'enquête « emploi » de 1999 ; dans la fonction publique territoriale elle s'élevait à 9 % environ au 1^{er} janvier 1998, et n'était dans le secteur hospitalier que de 4 % au 31 décembre 1998 (hors personnel médical).

1. Des données plus détaillées sont disponibles dans *Le rapport annuel de la fonction publique et de la réforme de l'État*, publié à La Documentation française.

Les agents des ministères selon le statut

Ministère	1998			1999		
	Titulaires et militaires	Non-titulaires (y compris ouvriers d'État)	Total	Titulaires et militaires	Non-titulaires (y compris ouvriers d'État)	Total
Affaires étrangères	7 053	7 564	14 617	7 405	7 645	15 050
Agriculture	29 087	8 731	37 818	29 725	8 372	38 097
Anciens combattants	2 059	437	2 496	1 949	418	2 367
Coopération	2 858	1 865	4 723	2 424	1 672	4 096
Culture	12 229	2 378	14 607	12 212	2 532	14 744
Défense	351 381	57 742	409 123	351 381	57 742	409 123
Économie, Finances et Industrie	188 878	18 650	207 528	187 756	17 064	204 820
Éducation nationale	933 956	97 125	1 031 081	942 651	96 491	1 039 142
Emploi et Solidarité	22 885	6 548	29 433	22 941	7 167	30 108
Enseignement supérieur	114 242	17 161	131 403	117 411	17 096	134 507
Équipement, Logement, Transports	96 847	21 160	118 007	96 300	20 911	117 211
Intérieur	161 736	16 768 ¹	178 504	161 978	22 037 ²	184 015
Jeunesse et Sports	6 385	3 397	9 782	6 411	4 093	10 504
Justice	60 615	4 583	65 198	61 234	4 764	65 998
Outre-Mer	3 039	478	3 517	2 964	540	3 504
Recherche	222	8 946	9 168	20	9 041	9 061
Services du Premier ministre	1 341	1 789	3 130	1 367	1 793	3 160
Total	1 994 813	275 322	2 270 135	2 006 129	279 378	2 285 507

Champ : État (administration centrale et services déconcentrés), hors établissements publics nationaux, y compris TOM et étranger.

1. Dont 6 397 emplois-jeunes de la police.

2. Dont 11 885 emplois-jeunes de la police.

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

Source : INSEE, fichiers de paie des agents de l'État au 31 décembre 1998 (définitif) et au 31 décembre 1999 (provisoire, dans la mesure où certaines données ne sont pas encore disponibles).

Les personnels des trois fonctions publiques (titulaires et non-titulaires) par catégorie hiérarchique

au 31 décembre 1998

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Catégorie non connue		Total		Assistantes maternelles	Total
	Effectifs	Poids de la catégorie en %	Effectifs	Poids de la catégorie en %	Effectifs	Poids de la catégorie en %	Effectifs	Poids de la catégorie en %	Effectifs	Poids de la catégorie en %		
Total des ministères ¹	891 138	39,3	656 659	28,9	699 613	30,8	22 725	1,0	2 270 135	100		
Ministères civils	840 509	45,2	430 080	23,1	567 924	30,5	22 499	1,2	1 861 012	100		
Territoriale ²	114 116	8,8	178 977	13,8	995 161	77,0	4 018	0,3	1 292 272	100	57 914	1 350 186
Hospitalier ³		3,7		42,5		53,8		0,0		100		

1. Champ ministères y compris Tom et étranger et emplois aidés de la police nationale.

2. Au 1^{er} janvier 1998 – Champ collectivités territoriales – stricto sensu – hors autres organismes – y compris emplois secondaires hors emplois aidés.

3. Champ hôpitaux publics – hors personnel médical et emplois aidés, hors DOM.

Source : DGAFP, DGCL et DHOS.

Les agents civils de catégorie A les plus nombreux sont les enseignants et les cadres non-enseignants de l'Éducation nationale. Ils représentent, en effet, plus de 60 % des personnels du ministère de l'Éducation nationale. Dans les autres ministères, la part des agents de catégorie A, administratifs ou techniques, est nettement moins importante.

Depuis de nombreuses années, cette part ne fait que croître : au début des années quatre-vingt-dix, la part des agents de catégorie A dans l'ensemble des agents des ministères civils n'était que de 35 %. Certes, cette croissance est en partie due aux conséquences de l'accord Durafour et à la création du corps de professeurs des écoles. L'Éducation nationale ne comptait en effet que 45 % de personnels de catégorie A en 1990. Le niveau de qualification a cependant progressé dans les autres ministères.

Les agents des ministères selon la catégorie hiérarchique

Ministère	1998					1999				
	A	B	C	Non connue	Total	A	B	C	Non connue	Total
Affaires étrangères	3 315	2 086	8 240	976	14 617	3 586	2 114	8 364	986	15 050
Agriculture	17 066	8 404	11 623	725	37 818	17 322	8 552	11 569	654	38 097
Anciens combattants	270	372	1 752	102	2 496	244	365	1 659	99	2 367
Coopération	3 257	386	1 070	10	4 723	2 957	297	832	10	4 096
Culture	5 162	2 336	6 193	916	14 607	5 185	2 337	6 183	1 039	14 744
Défense	50 629	226 579	131 689	226	409 123	50 629	226 579	131 689	226	409 123
Économie, Finances et Industrie	41 931	57 285	106 890	1 422	207 528	42 491	57 298	104 164	867	204 820
Éducation nationale	612 289	276 634	138 038	4 120	1 031 081	639 379	258 829	139 219	1 715	1 039 142
Emploi et Solidarité	6 853	6 598	14 194	1 788	29 433	7 320	6 929	14 347	1 512	30 108
Enseignement supérieur	89 341	10 919	30 999	144	131 403	91 858	11 700	30 943	6	134 507
Équipement, Logement, Transports	18 006	25 353	72 691	1 957	118 007	18 125	25 570	71 560	1 956	117 211
Intérieur	14 241	21 592	135 187	7 484 ¹	178 504	14 058	21 325	135 657	12 975 ²	184 015
Jeunesse et Sports	5 048	2 243	1 972	519	9 782	5 403	1 386	2 058	1 657	10 504
Justice	12 752	14 342	36 045	2 059	65 198	13 119	14 750	36 577	1 552	65 998
Outre-Mer	929	937	1 617	34	3 517	915	945	1 606	38	3 504
Recherche	8 992	46	98	32	9 168	9 059	0	0	2	9 061
Services du Premier ministre	1 057	547	1 315	211	3 130	1 140	532	1 306	182	3 160
Total	891 138	656 659	699 613	22 725	2 270 135	922 790	639 508	697 733	25 476	2 285 507

Champ : État (administration centrale et services déconcentrés), hors établissements publics nationaux, y compris TOM et étranger.

1. Dont 6 397 emplois-jeunes de la police.

2. Dont 11 885 emplois-jeunes de la police.

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

Source : INSEE, fichiers de paie des agents de l'État au 31 décembre 1998 (définitif) et au 31 décembre 1999 (provisoire dans la mesure où certaines données ne sont pas encore disponibles).

Enfin, par rapport à la fonction publique territoriale, le poids des non-titulaires est plus faible. Il ne représentait en 1998 que 12,1 % (y compris emplois aidés), alors qu'il s'élevait hors assistantes maternelles et emplois aidés à 25,2 % dans la fonction publique territoriale. C'est toutefois dans la fonction publique hospitalière que ce taux est le plus faible : en 1998, il n'était pour celle-ci que de 6 %. Il faut toutefois redresser légèrement ce chiffre dans la mesure où il existe dans la fonction publique hospitalière des non-titulaires payés sur crédits de remplacement, connus uniquement en équivalent temps plein en moyenne mensuelle sur l'année et estimés à 34 000. La population des non-titulaires de la fonction publique hospitalière, hors personnel médical, pourrait donc se situer autour de 10 %.

Les personnels des trois fonctions publiques (titulaires et non-titulaires)

au 31 décembre 1998

	Total			Assistants maternelles	Total
	Titulaires	Non-titulaires	Taux de non-titulaires	Effectifs	Effectifs
Total des ministères ¹	1 994 813	275 322	12,1		2 270 135
Ministères civils	1 643 432	217 580	11,7		1 861 012
Territoriale ²	966 712	325 560	25,2	57 914	1 350 186
Hospitalière ³	646 360	39 853	5,8		686 213

1. Champ ministères y compris Tom et étranger et emplois aidés de la police nationale.

2. Au 1^{er} janvier 1998 – Champ Collectivités territoriales – stricto sensu – hors autres organismes –, mais y compris emplois secondaires hors emplois aidés.

3. Champ hôpitaux publics – hors personnel médical et emplois aidés, hors DOM.

Source : DGAFP, DGCL et DHOS.

Les agents de la fonction publique territoriale¹

Au 31 décembre 1997², l'ensemble des effectifs enquêtés en métropole et dans les DOM s'élevait à 1 481 868 agents. Compte tenu des personnes exerçant ailleurs leur activité principale

1. Analyses et tableaux réalisés par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, *Les agents des collectivités locales 2001*.

2. Dans la publication citée ci-dessus, sur laquelle s'appuie ce paragraphe, les données utilisées sont celles au 31 décembre 1997.

ou travaillant pour plusieurs organismes locaux, ces effectifs représentaient 1 379 910 emplois principaux et 1 250 953 emplois convertis en équivalent temps plein.

Dans cet ensemble, 91 % relevaient du champ des collectivités locales *stricto sensu* (collectivités territoriales, établissements publics administratifs locaux, CNFPT, centres de gestion ou offices publics d'HLM), soit 1 350 186 agents (dont 57 914 assistantes maternelles), représentant 1 276 994 emplois principaux et 1 169 111 emplois convertis en équivalent temps plein.

Depuis 1983, l'effectif de l'ensemble des collectivités interrogées (collectivités locales *stricto sensu*, associations syndicales autorisées, organismes privés, offices publics d'aménagement et de construction et autres EPIC) est ainsi passé de 1 135 500 à 1 481 900, soit une progression de l'ordre de 30 %, ce qui correspond à un rythme annuel de croissance de +1,9 %. Pour la même période, l'évolution des effectifs des collectivités locales *stricto sensu* a été de 21,5 %, soit un rythme annuel de croissance de 1,4 %.

Les effectifs par type de collectivité locale		
	Effectifs	Pourcentage
Collectivités locales	1 350 186	91,1
Régions	8 979	0,6
Départements	158 725	10,7
Préfecture de police de Paris	5 771	0,4
Établissements publics départementaux	16 026	1,1
Services d'incendie et secours	21 336	1,4
Communes	913 123	61,6
Centres communaux d'action sociale	75 562	5,1
Caisses des écoles	16 143	1,1
Caisses de crédit municipal (CCM)	1 127	0,1
Établissements publics locaux	1 446	0,1
Groupement d'intérêt public	354	0,0
Communautés urbaines	24 354	1,6
Communautés de communes	8 503	0,6
Communautés de villes	421	0,0
Districts	13 566	0,9
SIVOM + SIVU	57 068	3,9
Offices publics de HLM	21 213	1,4
Centres de gestion et CNFPT	6 469	0,4
Autres organismes	131 682	8,9
Associations syndicales autorisées (ASA)	4 656	0,3
OPAC	20 499	1,4
EPIC	12 687	0,9
Organismes privés d'administration locale (OPRI)	93 840	6,3
Ensemble	1 481 868	100

Source : INSEE, enquête « collectivités territoriales » au 31 décembre 1997.

Avec 48 % des effectifs, c'est la filière technique qui regroupe le plus grand nombre d'emplois. Cette filière est prépondérante dans les communes, les caisses des écoles, les offices publics d'HLM et les EPIC et dans les autres établissements publics locaux et les organismes intercommunaux. La filière administrative, avec 23 % du total des emplois, est la filière prépondérante dans les régions, les départements, les caisses de crédit municipal, les centres de gestion et le CNFPT. Les emplois de la filière médico-sociale regroupent seulement 15 % de l'ensemble des agents. Cependant, dans les départements et les établissements publics locaux, plus d'un tiers des agents sont classés dans cette filière.

Poids des différentes filières	
Principales filières	Pourcentage
Administrative	23
Technique	48
Médico-sociale	15

Champ : collectivités locales stricto sensu, agents (titulaires et non-titulaires, hors assistantes maternelles).

Source : INSEE, enquête « collectivités territoriales » au 31 décembre 1997.

Enfin, comme on l'a vu plus haut :

- un quart des agents des collectivités locales *stricto sensu* sont non-titulaires. C'est le taux le plus élevé des trois fonctions publiques. Les caisses des écoles emploient 82 % de non-titulaires. Pour les autres collectivités, le taux de non-titulaires varie entre 13,5 % à la préfecture de police de Paris à 44 % pour les centres de gestion et le CNFPT, la proportion de titulaires étant globalement plus élevée dans les départements et les régions que dans les communes ;
- et, contrairement à la fonction publique de l'État, c'est la catégorie C qui est prépondérante. Les agents de cette catégorie représentent 77 % des effectifs, contre 14 % pour la catégorie B et 9 % pour la catégorie A.

Les agents de la fonction publique hospitalière ¹

Fin 1998, les hôpitaux publics de la France métropolitaine employaient 686 213 agents, soit plus de 90 % de la fonction publique hospitalière (hors personnel médical). Ces personnels représentaient un effectif de 646 360 en équivalent temps plein.

La fonction publique hospitalière (relevant du titre IV du statut général), titulaires et non-titulaires sur postes permanents, hors DOM et emplois aidés

Filières	Effectifs physiques
Hôpitaux publics ¹	686 213
Établissements pour personnes âgées ²	40 426
Établissements pour enfants, adultes handicapés ³	32 712
Services de soins à domicile ²	2 614

1. Au 31 décembre 1998, hors personnel médical.

2. Au 31 décembre 1996.

3. Au 31 décembre 1997.

Source : DHOS.

Les personnels soignants représentaient plus des trois quarts des 686 213 agents non médicaux employés par les établissements publics de santé. Ce sont essentiellement des infirmiers et des aides-soignants et, dans une moindre mesure, des personnels de rééducation.

Depuis 1992 ², le nombre des personnels des hôpitaux publics de la métropole (titulaires et non-titulaires sur emplois permanents) a augmenté de plus de 12 000 personnes en équivalent temps plein. Cette évolution s'est accompagnée de redéploiements entre les filières, avec un renforcement croissant des personnels soignants, éducatifs et médico-techniques et une contraction continue des personnels techniques et ouvriers.

Comme on l'a vu plus haut, les non-titulaires représentent environ 6 % de l'ensemble des agents (10 % si l'on intègre les non-titulaires payés sur crédits de remplacement, connus uniquement en équivalent temps plein mensuel moyen sur l'année). Leur poids est plus important au sein de la filière administrative (10 %) et socio-éducative (14 %) que dans les autres filières. En termes de structure catégorielle enfin, les écarts sont notables entre filières : le poids de la catégorie C est majeur dans la filière « personnels des services ouvriers et techniques », celui de la catégorie B l'est en revanche pour les filières « personnels des services de soins » et « personnels médico-techniques ».

1. *Les chiffres clés de la fonction publique hospitalière*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, décembre 2000.

2. 1992 correspond à la date retenue dans la publication du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, citée ci-dessus, et sur laquelle s'appuie ce paragraphe.

Les agents des hôpitaux publics selon la filière et le statut (France métropolitaine)

Filière	Effectif des titulaires	Poids de la filière en %	Effectif des non-titulaires	Poids de la filière en %	Total	Poids de la filière en %
Administrative	69 601	10,8	6 851	17,2	76 452	11,1
Soignante	456 264	70,6	23 161	58,1	479 425	69,9
Socio-éducative	7 369	1,1	1 007	2,5	8 376	1,2
Médico-technique	32 945	5,1	1 648	4,1	34 593	5,0
Technique et ouvrière	80 181	12,4	7 186	18,0	87 367	12,7
Total	646 360	100	39 853	100	686 213	100

Champ : Effectifs physiques des titulaires et des non-titulaires sur postes permanents.

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, enquête SAE au 31 décembre 1998.

Les agents des hôpitaux publics selon la filière et la catégorie hiérarchique (France métropolitaine)

	Personnels administratifs	Personnels services de soins	Personnels médico-techniques	Personnels des services ouvriers et techniques	Personnels socio éducatifs
Catégorie A	9,6	3,3	1,5	1,2	9,9
Catégorie B					
– CII	-	46,2	81,0	-	76,0
– B-type	35,1	-	10,4	3,4	11,0
Catégorie C	55,3	50,6	7,0	95,4	3,1
Total	100	100	100	100	100

Champ : Effectifs en équivalent temps plein des personnels titulaires des hôpitaux publics.

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, enquête SAE au 31 décembre 1998.

Le passage des effectifs budgétaires aux effectifs réels est un élément central de la transparence

Le débat sur les effectifs de la fonction publique de l'État se focalise fréquemment sur la différence entre effectifs budgétaires et effectifs réels. Les causes de divergences sont pour l'essentiel repérées, mais la difficulté rencontrée pour les préciser et les quantifier constitue l'une des critiques majeures concernant la connaissance des effectifs de l'État.

Chaque année, lorsque « *le Parlement se prononce sur les crédits des différents ministères, il est informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non-titulaires employés par l'État à titre permanent* » (décision du Conseil constitutionnel n° 99-424 du 29 décembre 2000). La pratique budgétaire veut que ces emplois soient détaillés par corps, par grade, voire par service. Force est de reconnaître que les effectifs assis sur ces emplois s'en écartent. Ces écarts, qui traduisent simplement le fait que l'administration doit légitimement pouvoir s'adapter dans le respect des plafonds d'autorisation entre deux lois de finances, sont le fruit, pour partie d'éléments échappant aux gestionnaires de personnel, pour partie de mesures prises pour assurer une certaine souplesse de gestion, pour partie enfin des limites de l'autorisation budgétaire elle-même.

Trois causes de divergences entre emplois budgétaires et emplois réels

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant le décalage entre cette autorisation budgétaire et les effectifs réels sont notamment les suivants :

- **Des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel** : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus, suite au départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi).

- **Des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire** : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'effectif budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts d'emplois entre ministères, en cours d'année, contribuent à alimenter le décalage pour un ministère entre l'effectif budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année.
- **Enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre effectif budgétaire et réel** : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

Les travaux de la Cour des comptes, comme les statistiques publiées par la DGAFP, révèlent cet écart entre l'effectif budgétaire affecté à chaque ministère et l'effectif réel de ses agents, dont ont été évoquées ci-dessus les causes. À titre d'exemple, l'effectif budgétaire inscrit dans la loi de finances pour 1998 était de 2 092 184, l'effectif réel payé au 31 décembre 1998 étant, quant à lui, de 2 270 135 agents (source DGAFP, fichiers de paie). Cette différence recouvre des mouvements affectant les emplois budgétaires (transferts d'emplois à un autre ministère, surnombres, gages, etc.) ainsi que des mesures de gestion concernant les personnels qui occupent ces emplois (temps partiel, recrutement, mise à la retraite, détachement, mise en disponibilité, mise à disposition, etc.).

Entre les emplois budgétaires ouverts le 1^{er} janvier au budget du ministère et l'effectif réel payé (ou en fonction) au 31 décembre de la même année vont donc être prises de très nombreuses mesures qui concrétisent la politique de ressources humaines des ministères. L'écart entre effectif budgétaire et effectif réel au 31 décembre n'est ainsi que le solde de mouvements qui méritent d'être expliqués. L'Observatoire s'y est donc attaché.

L'exercice réalisé par l'Observatoire sur la fonction publique de l'État repose sur la construction d'une matrice de passage

En engageant ses travaux sur la transparence des effectifs, l'Observatoire poursuit en effet l'objectif d'obtenir une vision précise des effectifs en fonction dans les ministères et leurs établissements publics en relation avec les moyens budgétaires accordés. Cet exercice de présentation du passage entre emplois budgétaires et effectifs réels constitue aussi une avancée pour la mise en place de système harmonisé de gestion informatisée de personnels.

Un ensemble de six tableaux a ainsi été élaboré et transmis à chaque ministère, le ou les correspondants ministériels pour la GPEEC étant ensuite chargés d'opérer le travail de centralisation des données.

L'essentiel des travaux de l'Observatoire en la matière a cependant été de construire une « matrice de passage » poursuivant deux objectifs :

- d'une part, reconstituer les liens logiques unissant les différentes notions d'effectif sur la base de définitions communes construites avec l'ensemble des ministères. À ce stade, la « matrice vide » est conçue comme une grille de lecture interministérielle de la situation des effectifs de chaque ministère. Ce cadre est naturellement appelé à évoluer : on voit bien notamment qu'il conviendra de l'adapter au nouveau cadre budgétaire qui viendra remplacer celui de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il est en fait le premier élément de réponse à une attente souvent exprimée : la nécessité d'une bonne connaissance de l'emploi public est un préalable au développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- d'autre part, reproduire ce « parcours » entre effectif budgétaire et effectif réel afin de présenter au Parlement un état des lieux réaliste des effectifs de chaque ministère. Les résultats obtenus sont présentés dans la suite de ce rapport pour quelques ministères. Ce travail, effectué pour l'ensemble des ministères dans un laps de temps assez bref, a soumis les directions de personnel à une forte contrainte et a conduit à opérer un certain nombre de choix quant au champ et à la présentation des données. Celles-ci sont ainsi présentées par catégorie alors que les ministères se sont livrés à un travail par corps avant de procéder à des agrégations. Ce degré de finesse n'a pas été jugé nécessaire au niveau interministériel pour un exercice général. Certaines de ces données mériteraient

toutefois d'être désagrégées pour donner une vision plus précise des personnels en fonction dans chaque ministère, mais la définition des variables pertinentes reste encore à préciser.

L'Observatoire a vu dans ce travail un aspect majeur de sa mission pour deux raisons.

Tout d'abord, ce travail vise à répondre à l'obligation faite à l'Observatoire de rendre un rapport annuel au Parlement sur les effectifs de l'État. Les parlementaires et les citoyens seront ainsi en mesure de connaître précisément l'utilisation des moyens budgétaires mis à la disposition des administrations, c'est-à-dire, *in fine*, ce que recouvrent effectivement les ressources humaines de chaque ministère.

Au-delà, le but d'un tel travail est de réconcilier la gestion des emplois budgétaires et la gestion des agents pour offrir un tableau de bord des ressources humaines d'un ministère à un instant donné.

Les travaux de l'Observatoire ont en effet révélé une certaine segmentation entre les services en charge de la gestion budgétaire (des emplois et des crédits) et ceux assurant la gestion administrative des personnels. Établir la possibilité d'une vision globale et analytique sur les ressources humaines de chaque ministère est donc une nécessité de premier ordre. Une telle vision devient nécessaire avec la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

La matrice emploi budgétaire-emploi réel, seule présentée ici, vise à décrire le passage entre effectif budgétaire, effectif réel payé, effectif réel en fonction et effectif réel géré pour les personnels sur emploi budgétaire (titulaires, ouvriers d'État, contractuels sur emplois). Les définitions des différents concepts utilisés dans cette matrice, ainsi que la présentation des tableaux d'effectifs pour les personnels rémunérés sur crédits et les établissements publics sont renvoyés en annexe 2.

La structure générale de la matrice est la suivante :

Les colonnes 1 à 8 décrivent les mouvements opérés en cours de gestion sur l'effectif de personnels sur emplois permanents (fonctionnaires, ouvriers d'État, contractuels sur emplois) inscrit au budget du ministère le 1^{er} janvier.

Certains sont pérennes. Il s'agit par exemple :

- de blocages d'emplois. Ces emplois sont bloqués notamment afin d'utiliser la masse de crédits correspondante pour recruter ponctuellement des agents non-titulaires ;
- de transferts d'emplois vers d'autres ministères, qui sont en règle générale la contrepartie de mises à disposition d'agents. Ainsi, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement transfère en début d'année les emplois inscrits à son budget vers les budgets des ministères (Agriculture, Équipement, Industrie) qui mettent des agents à sa disposition pour exercer ses missions.

D'autres sont temporaires : c'est le cas des gages et surnombres de gestion.

L'effectif disponible, en colonne 9, correspond au nombre d'emplois budgétaires disponibles à un moment donné de l'année (en l'occurrence, la date du 31 décembre 2000 a été retenue pour les travaux) compte tenu de l'ensemble de ces mouvements : c'est l'enveloppe dont dispose le gestionnaire pour rémunérer ses personnels.

La matrice permet la confrontation de cet effectif disponible avec l'effectif réel payé correspondant (titulaires, ouvriers d'État, contractuels sur emplois), c'est-à-dire avec le nombre d'agents relevant de ces catégories qui, à cette date, sont effectivement rémunérés par le ministère et y sont en activité.

Cette confrontation entre effectif réel payé et effectif disponible permet par différence de déterminer le nombre d'emplois vacants du ministère après prise en compte des gages réservataires (emplois vacants mis en réserve en vue de l'arrivée ultérieure d'un agent). Cette logique peut surprendre puisqu'en général le nombre de vacances est le fruit d'une politique de gestion du ministère (conserver un certain taux de vacances permet ainsi de faire face à l'imprévu : par exemple, les retours de détachement ou de disponibilité). Cependant, les travaux de l'Observatoire sont avant tout la constatation ce qui a été fait de l'autorisation donnée par le Parlement : de ce point de vue, les vacances s'analysent bien en différence entre l'effectif payé et celui qui pourrait être payé avec les emplois disponibles.

Passage entre effectif budgétaire et réel pour l'année 2000 (personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés rémunérés sur emploi) (1)

ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DÉCENTRÉS

Données budgétaires annuelles										Données réelles - en ETP (rémunération) au 31 décembre 2000						
résultats par catégories d'agents		col1	col2	col3	col4	col5	col6	col7	col8	col9	col10	col11	col12	col13	col14	col15
		effectif LH (emplois budgétaires inscrits au ver)	bloques au vert	sauploches au vert	transferts d'emplois sortants en cours de gestion	transferts d'emplois entrants en cours de gestion	effectif autorisé	gages de gestion	sauploches en gestion	effectif disponible	gages (agents en instance d'arrivés)	vacances de poste	données issues des systèmes de gestion effectif réel payé	personnels affectés dans le ministère ou MAD entrants (2)	personnels affectés hors du ministère ou MAD sortants (2)	données issues des systèmes de gestion ou effectif réel en fonction
		col(1)	col(2)	col(3)	col(4)	col(5)	col(6)	col(7)	col(8)	col(9)	col(10)	col(11)	col(12)	col(13)	col(14)	col(15)
		col(1,2+3-4+5)	col(6-7+8)													
Passage effectif budgétaire-réel en fonction en ETP (quotité rémunération)																
total ent A		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total A titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total A non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total ent B		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total B titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total B non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total ent C		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total C titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total C non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Passage effectif réel payé-en fonction en ETP (quotité temps de travail)																
total ent A		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total A titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total A non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total ent B		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total B titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total B non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total ent C		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total C titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total C non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Passage effectif réel payé-en fonction-éché en effectif physique																
total ent A		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total A titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total A non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total ent B		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total B titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total B non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total ent C		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total C titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sous total C non-titulaires		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
total		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1) voir annexe 2 explicative

(2) les MAD compris dans cette case ne sont pas nécessairement gagés par des transferts d'emplois, voir annexe 2 explicative pour la notion de personnels "affectés".

Sources : reprises pour partie des travaux interministériels sur les SGIP, DGAFP, 1997 ; Commissariat à la réforme de l'Etat

Les colonnes 12 à 15 permettent le passage entre effectif réel payé par le ministère et effectif réel en fonction : il s'agit ici de prendre en compte un certain nombre de mouvements de personnels qui correspondent à ce que l'on pourrait appeler au sens large des « prêts » de personnel entre ministères (bien que ce terme ne recouvre pas précisément la réalité car les modalités de gestion budgétaire sont variées). Ces mouvements se traduisent – et c'est là l'intérêt de ces colonnes – par l'entrée dans les services du ministère d'agents qui sont payés par d'autres entités, tandis qu'inversement d'autres agents qui demeurent payés par le ministère vont travailler pour d'autres employeurs. Une partie de ces « prêts » d'agents est d'ailleurs la contrepartie des transferts d'emplois évoqués plus haut ou de transferts de crédits en cours d'année. On retrouve ici l'exemple du ministère de l'Environnement : il se voit ainsi affecter ses agents par les ministères auxquels il a transféré les emplois budgétaires, c'est-à-dire en pratique les droits à rémunération (colonne 4).

Le passage entre effectif réel payé par le ministère et effectif réel en fonction est opéré selon trois modalités.

Dans la continuité de l'analyse budgétaire (colonne 1 à 9), il est d'abord réalisé en équivalent temps plein en quotité de rémunération. Cela revient en fait à décrire la manière dont sont consommés les crédits de rémunération attachés à chaque emploi.

Le passage est ensuite opéré en équivalent temps plein (ETP) en quotité de travail. Des trois modalités de temps partiel ouvertes dans la fonction publique, deux sont en effet caractérisées par une sur-rémunération : un agent à 90 % est payé 91,4 % de son traitement et un agent à 80 %, 85,7 %.

La comptabilisation des agents en équivalent temps plein en quotité de rémunération introduit donc un biais statistique sensible sur les grands nombres puisqu'il revient à majorer la force de travail de l'administration (à titre d'exemple, 100 agents à 80 % seront comptabilisés pour 85,7 ETP alors qu'ils n'assurent qu'un service équivalent à celui de 80 agents à temps plein). En revanche, la comptabilisation en équivalent temps plein en quotité de travail introduit un biais en sens inverse puisqu'il conduit à minorer la consommation des emplois budgétaires (ainsi, 100 agents à 80 % consomment bien 85,7 emplois budgétaires, ce qui ne permet plus de recruter que 14,3 personnes pour combler les vacances, et non 20). La prise en compte des deux modalités de comptabilisation s'est donc avérée nécessaire.

Enfin, le passage entre effectif réel payé et effectif réel en fonction s'opère en effectif physique, la gestion concrète des agents étant réalisée à partir de cette donnée. Certains aspects de cette gestion sont décrits dans la troisième partie de la matrice, où sont prises en compte les situations spécifiques d'un certain nombre d'agents.

Ceux-ci sont placés dans des positions où ils demeurent gérés par le ministère sans être nécessairement rémunérés par lui (cas des personnels détachés, qui poursuivent une double carrière – dans leur corps d'accueil et dans leur corps d'origine – ou encore des personnels « affectés » qui restent gérés par leur ministère d'origine sans être rémunérés par ce dernier). Certains le sont, sans forcément occuper un emploi budgétaire. C'est notamment le cas des agents en congé de longue maladie ou dans un des congés spéciaux prévus par le statut général des fonctionnaires.

Au terme de l'analyse de cette matrice, un lien a donc été opéré entre l'autorisation budgétaire votée par le Parlement et l'effectif géré par un gestionnaire de personnel au sens le plus large. Ce travail ne prétend ni à l'exhaustivité, ni à la précision absolue. On pourra lui reprocher sa faible capacité à décrire des flux ou des situations fines. Il n'est, on le rappelle, qu'un cadre, une grille de lecture. Résumer en un tableau tenant sur une page la gestion de plus de 2 millions d'agents relevant de plus de 1 500 corps, dont les emplois sont répartis sur plus de 200 chapitres budgétaires, impose des partis pris simplificateurs. Ce premier travail permet cependant de prendre pleinement conscience de la complexité qui caractérise la gestion de l'emploi public. La suite des travaux de l'Observatoire sera l'occasion d'aller plus loin dans un contexte où des réformes touchant aussi bien le cadre budgétaire que la gestion des ressources humaines tendent déjà à aller vers plus de simplicité.

Des enseignements peuvent être tirés de cet exercice

La gestion de l'emploi public recouvre des réalités différentes selon les ministères

Le travail de construction des matrices, suivi du recensement des effectifs, a été opéré par la DGAFP entre décembre 2000 et juin 2001 et s'est appuyé sur le ou les correspondants GPEEC désigné (s) par chaque ministère. Ces correspondants ont été chargés à ce titre de fédérer le travail entre les bureaux d'administration centrale détenant les informations nécessaires.

Établi en concertation avec les ministères, ce cadre de recueil des informations a pour ambition de présenter une image synthétique des effectifs d'une administration, en offrant la possibilité de comparer entre l'effectif budgétaire inscrit en loi de finances, l'effectif réel payé par le ministère, l'effectif réel qui y est en fonction et l'effectif réel qu'il gère.

L'intérêt d'une telle présentation est de mettre en lumière ces différentes notions mais aussi de rendre compte de la complexité de la gestion de l'emploi dans la fonction publique de l'État, les tableaux ayant été construits pour prendre en compte, autant que possible, la diversité des situations rencontrées dans les ministères.

Apparaissent ainsi les mouvements affectant les disponibilités budgétaires (transferts d'emploi, gages, surnombres, etc.), les positions occupées par les agents (détachements, congés divers...), les affectations et mises à disposition de personnels d'un ministère auprès d'autres ministères ou d'établissements publics, etc. La logique de construction qui a prévalu fait des tableaux des ministères un ensemble dynamique devant permettre de retracer à un niveau agrégé les opérations de gestion de l'emploi réalisées au sein des ministères et entre eux.

Les résultats obtenus pour trois ministères recouvrant quatre sections budgétaires (ministères de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, de l'Emploi et de la Solidarité) sont représentatifs de l'éventail des situations rencontrées. Cet échantillon comprend le ministère ayant les effectifs les plus importants (avec 1 068 954 emplois budgétaires en 1999, soit près de la moitié des emplois de la fonction publique de l'État), et deux administrations aux effectifs plus restreints (le ministère de l'Emploi et de la Solidarité avec 24 310 emplois budgétaires en 1999 et le ministère de la Jeunesse et des Sports avec 6 731 emplois budgétaires en 1999 ; soit un rapport de 1 à 150 entre le ministère de l'Éducation nationale et celui de la Jeunesse et des Sports). Quelques conclusions peuvent être tirées de ce premier examen.

Tout d'abord, la gestion de l'emploi dans la fonction publique de l'État est différente selon les ministères.

Ainsi, la lecture de la gestion des ressources humaines montre la complexité naturelle en fonction de la structure du ministère, du nombre de corps qu'il compte, du nombre de sections et chapitres budgétaires en cause, etc. Le personnel du ministère de l'Éducation nationale présente des caractéristiques très diverses (personnels enseignants du premier et du second degré, du supérieur, personnels non enseignants, qui se répartissent en personnels de directions, d'orientation, administratifs, techniques, ouvriers et de service, nombreuses catégories d'agents non-titulaires répondant à des besoins spécifiques). Leur gestion relève de deux directions de personnel (l'une pour les personnels techniques, administratifs et d'encadrement, l'autre pour les personnels enseignants, plus une spécifique à l'administration centrale) et les emplois et crédits correspondants sont répartis sur deux sections budgétaires et sept chapitres. En comparaison, avec quatre corps à statut propre au ministère (les autres relevant du ministère de l'Éducation nationale) et deux chapitres de rémunération, la gestion des emplois et des personnels du ministère de la Jeunesse et des Sports est plus directement lisible.

Elle montre aussi que les ressources dont dispose un ministère dépendent du nombre et de la variété des corps dont il est doté. Le ministère de l'Éducation nationale, où existent de nombreux corps propres aux profils de compétences variés, a ainsi un degré « d'indépendance » en termes

de diversité des compétences immédiatement disponibles plus élevé que des ministères de taille plus réduite n'ayant que peu de corps propres tels que le ministère de la Jeunesse et des Sports.

De « l'indépendance » relative des administrations découle leur besoin plus ou moins important de faire appel à des mécanismes interministériels de gestion de l'emploi (mises à disposition ou affectations de personnels par d'autres ministères avec ou sans contrepartie sous formes de transferts d'emplois ou de crédits), que les matrices de passage et les tableaux récapitulant ces mises à disposition et affectations tendent à mettre en relief.

Lorsque ces mécanismes sont évoqués – et parfois critiqués pour leur complexité –, c'est le plus souvent leur gestion (au plan budgétaire ou de la gestion des personnels) qui retient l'attention.

Dans son travail de recensement, l'Observatoire a insisté pour obtenir une vision claire sur ces mouvements. Les données obtenues pour l'ensemble des ministères montrent que ces « échanges » d'agents portent sur des volumes significatifs (ce qui conduit d'ailleurs à relativiser les analyses sur la mobilité interministérielle, qui ne saurait se limiter aux détachements).

Au-delà de leur gestion, ces mouvements mettent en évidence une dimension interministérielle dans la gestion de l'emploi public, liée à l'existence d'espaces naturels de mobilité, que l'Observatoire considère important d'examiner au cours des années à venir. Les motivations qui président à ces affectations de personnels sont variées. Elles permettent 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.

En termes de GPEEC, l'analyse de ces solutions – et de leurs limites – est sans doute à pousser. Les difficultés de recrutement qui pourraient se faire jour dans les années à venir trouveront sans doute en effet une partie de leur solution dans la mutualisation de personnels entre ministères.

L'existence d'établissements publics sous la tutelle d'un ministère est un autre élément qui peut contribuer à accroître son potentiel en termes d'effectifs. Cette appréciation ne doit cependant pas être systématisée. On remarque en effet que, dans de nombreux cas, le personnel des établissements publics provient en grande partie du ministère lui-même (cas du ministère de la Jeunesse et des Sports), ce qui conduit à relativiser l'importance de cette « deuxième sphère d'emploi public » en termes de ressources en personnel pour la plupart des ministères.

En voulant promouvoir un cadre décrivant globalement les ressources humaines des ministères et y présenter des données synthétiques pour chacun d'entre eux, l'Observatoire n'a pas omis de prendre en compte cette diversité dans la gestion, qui existe également au sein de chaque administration.

Toutefois, cet exercice présente des limites quant au nombre de vacances de postes ; les éléments expliquant les chiffres fournis (vacances liées à des créations d'emplois récentes non encore pourvues par des recrutements, profils des vacances au cours de l'année en fonction des vagues de départ en retraite ou de recrutements, etc.), sont connus par les gestionnaires de corps mais ne ressortent pas de l'analyse des matrices. Les données recueillies et agrégées par les correspondants GPEEC de la DGAFP mériteraient donc une analyse plus approfondie. Ce premier exercice de recensement, qui a nécessité un important travail préalable de stabilisation des concepts avec les ministères, appelle donc bien entendu des travaux complémentaires pour être affiné dans le cadre des rapports successifs de l'Observatoire.

En outre, les résultats de cet exercice sont provisoires et partiels. Les quatre matrices présentées fournissent une illustration des objectifs visés par ce travail et des conclusions qui peuvent en être tirées. À la date de rédaction de ce rapport, l'ensemble des ministères a renseigné les tableaux le concernant, mais des ajustements et des vérifications demeurent nécessaires pour atteindre le but principal de l'exercice, à savoir la publication de l'ensemble des matrices ministérielles totalisant notamment l'effectif réel en fonction. Celle-ci permettra de rendre compte des ressources humaines de l'État à partir d'une vision interministérielle de la gestion de l'emploi.

En conclusion, le travail méthodologique engagé par l'Observatoire a l'ambition de mieux utiliser l'information existante sur la gestion du personnel des ministères. Cette information est difficilement exploitable de manière directe aujourd'hui, parce qu'elle reste fréquemment cantonnée au niveau élémentaire, celui des services gestionnaires de personnel et de moyens budgétaires, et structurée en fonction de l'organisation de ces services.

Un axe de progrès majeur identifié par l'Observatoire est donc de favoriser l'organisation de cette information et son intégration dans des bases de données offrant une vision synthétique de la gestion des personnels des ministères. En bref, l'objectif est de passer d'une information purement quantitative sur la gestion administrative du personnel à une information à la fois quantitative et qualitative. Cet impératif, qui devra figurer dans le plan ministériel de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences que chaque ministère élaborera pour le début de l'année 2002, connaît une actualité particulière à un double titre.

Il est, d'une part, la condition *sine qua non* du développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Celle-ci peut sans doute être implantée assez facilement pour la gestion de chaque corps. Les gestionnaires de personnel en connaissent bien la mécanique ; le souci de prévision démographique et de gestion plus fluide des carrières se diffuse dans l'ensemble des ministères. Au-delà, on ne peut cependant imaginer un réel développement de la GPEEC sans un dépassement de la logique sectorielle qui prévaut aujourd'hui et de la parcellisation de l'information qui l'accompagne. Si l'horizon se limite à chaque bureau d'administration centrale gestionnaire de corps dans chaque direction gestionnaire d'un sous-ensemble des personnels du ministère, comment imaginer que l'on pourra identifier dans une administration – et plus encore au niveau interministériel – des évolutions professionnelles de long terme, des métiers transversaux, des compétences à mutualiser, des espaces de mobilité et d'enrichissement des carrières ?

C'est une logique similaire qui préside à la réforme de l'ordonnance de 1959 sur les lois de finances. Le nouveau cadre organique oriente la budgétisation vers les objectifs et les résultats des politiques publiques et, s'agissant des dépenses de personnel, vers un plafond d'emplois ministériel assorti d'un simple plafond de crédits par programme. Il s'éloigne ainsi de la présentation actuelle, où l'information sur les emplois s'appuie sur les concepts statutaires et sur l'organisation des ministères plus que sur les fonctions exercées par les agents.

En tentant de promouvoir dans le cadre de son premier programme de travail cette vision globale de l'emploi dans chaque ministère et plus largement dans la fonction publique de l'État, l'Observatoire a donc désiré ouvrir la voie à la GPEEC et engager chaque administration à adopter le positionnement le plus pertinent vis-à-vis de la réforme du cadre budgétaire.

Malgré des progrès, les difficultés perdurent dans la production et la circulation de l'information sur les ressources humaines

La répartition organique des compétences en termes de gestion du personnel au sein des ministères a imposé aux correspondants « gestion prévisionnelle » de la DGAFP de se tourner vers deux types d'acteurs dont les tâches font l'objet d'une parcellisation qui nuit parfois à l'obtention d'informations exhaustives et cohérentes.

Les premiers sont les bureaux budgétaires chargés, au titre de la préparation de la loi de finances, de négocier les moyens servant de support à la rémunération des agents (emplois et crédits) avec la direction du Budget. Ils exécutent ensuite la loi de finances en veillant à une consommation optimale de ces moyens. Au sein des directions gestionnaires, d'autres bureaux assurent d'une part la gestion administrative des personnels (recrutement, positions statutaires, avancement et promotion, etc.), et d'autre part leur paie. Cette segmentation est encore accrue par le fait que la plupart des ministères comportent plusieurs directions gestionnaires de personnel relativement – voire totalement – autonomes, gérant parfois des enveloppes d'emplois et de crédits de rémunération séparées.

Ces acteurs de la gestion des personnels sont nécessairement amenés à collaborer pour mettre en phase la gestion des agents et celle des emplois (notamment pour s'assurer que les vacances d'emplois dans les différents grades permettent les recrutements, les promotions et les retours de détachements ou d'autres positions).

Néanmoins, il est souvent apparu au cours des travaux de l'Observatoire que les ministères éprouvaient une certaine difficulté à raccorder les données budgétaires et les éléments d'information relatifs à la gestion des agents à un niveau agrégé (la catégorie A, B ou C, le ministère) et à une date donnée. Dans le cadre traditionnel, c'est-à-dire la gestion d'un ou plusieurs corps par un bureau spécialisé, le rapprochement des données budgétaires et des données physiques ne pose en général pas de problème majeur (chaque gestionnaire de corps connaît son effectif budgétaire, les emplois vacants, les gages, surnombres, etc., et il a bien entendu une vision précise de la situation des agents qu'il gère). En revanche, certains facteurs contribuant à décrocher la consommation des moyens et l'effectif physique présent conduisent parfois à des approximations dans la connaissance des ressources humaines qui expliquent en partie le décalage entre effectif budgétaire et effectif réel.

La structuration de l'information relative aux mouvements de personnel entre ministères entraîne par exemple des lacunes dans leur connaissance. Ainsi, l'information agrégée sur le nombre des personnels détachés et mis à disposition entrants dans un ministère n'est pas toujours disponible et de nombreux correspondants GPEEC ont dû mener une enquête spécifique sur ce point auprès des bureaux de gestion.

De plus, lorsque la gestion des ressources humaines « s'éloigne » de l'administration centrale parce que certaines responsabilités ont été déléguées au niveau déconcentré ou aux établissements publics, le retour d'information sur cette gestion devient là aussi inégal. La déconcentration de la gestion des corps de fonctionnaires n'est jamais totale et les besoins de la péréquation au sein des commissions administratives paritaires nationales suscitent des flux d'information qui semblent satisfaisants. En revanche, les « prêts » de personnel par les services déconcentrés et l'utilisation des crédits de rémunération d'agents non-titulaires ne font très souvent l'objet que de remontées d'information périodiques et d'une qualité variable. La situation est similaire en ce qui concerne la situation des personnels des établissements publics (notamment ceux rémunérés sur ressources propres).

En dépit de ces difficultés, le premier travail de recensement des effectifs de l'Observatoire a permis de mobiliser et de valoriser de nombreuses sources de données. Ce premier pas a d'ores et déjà amené de nombreux ministères à envisager des évolutions de leurs systèmes de gestion informatisés de personnel pour se mettre en capacité de mieux répondre aux attentes de l'Observatoire.

Chapitre 2

La GPEEC une réalité partielle à consolider : bilan et perspectives

Lors du Comité interministériel pour la Réforme de l'État (CIRE) du 12 octobre 2000, une attention toute particulière avait été portée à la modernisation des ressources humaines. Parmi les différentes mesures suggérées figurait, en bonne place, celle de la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

« *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences est en effet la clé d'une adaptation programmée de l'administration à l'évolution de ses missions et des attentes des usagers. Elle est d'autant plus nécessaire que près de la moitié des agents publics actuellement en poste partiront à la retraite dans les quinze années à venir.* »

Ainsi que l'indiquait Bernard Cieutat dans son rapport au Commissariat général du Plan ¹, des défis importants se présentent, en effet, pour les trois fonctions publiques – demande croissante des citoyens pour une fonction publique plus proche d'eux, départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, exigence de perspectives de carrière valorisantes pour les agents – rendant incontournable la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle.

Avoir une bonne mesure de ces enjeux suppose, en effet, que :

- l'on approfondisse la connaissance, tant quantitative que qualitative, des ressources humaines disponibles ;
- l'on soit en mesure d'établir une cartographie des emplois occupés et des métiers requis ;
- l'on ait une image précise des personnels exerçant ces métiers ;
- l'on se soit interrogé sur les évolutions possibles des missions assurées et des modalités de leur exercice ;
- l'on ait une bonne appréciation de l'environnement macro-économique, technologique, juridique et de ses évolutions.

Cela suppose que l'on ait mis en place des systèmes de gestion informatisés de personnel performants, que l'on ait constitué des pôles d'études sur les missions et les métiers, etc., en somme que l'on ait élaboré les outils et réalisé les études nécessaires à la démarche de GPEEC (cf. encadré *infra*).

L'objectif de cette démarche de GPEEC est de s'inscrire dans une démarche prospective similaire à celle engagée par la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 relative à la préparation des plans pluriannuels de modernisation (PPM).

En fait, contrairement au reproche d'immobilisme qui leur est fréquemment fait, les ministères ² ont tous, à des degrés divers, dynamisé la gestion de leurs ressources humaines en développant des démarches de GPEEC. Celles-ci se sont multipliées au cours de ces dix dernières années et de nombreux exercices de quantification et de projection ont trouvé des traductions en termes de gestion des ressources humaines.

De même, l'examen de cette question pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière montre que cette démarche est commune aux trois fonctions publiques.

1. Bernard Cieutat, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, La Documentation française, mars 2000.

2. Les expériences des ministères sont consultables sur le site : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lafonctionpublique/observatoire>, à la rubrique « séance du 10 mai » [le dossier].

Les avancées sont toutefois insuffisamment valorisées : l'échange de bonnes pratiques est dès lors resté limité.

Aussi, comme l'a décidé le CIRE du 12 octobre 2000, il s'agit aujourd'hui de renforcer ces démarches en les généralisant.

Au-delà de sa mission sur la transparence sur les effectifs, l'Observatoire a été chargé de favoriser celles-ci en :

- valorisant l'ensemble des études réalisées dans ce cadre et en impulsant de nouvelles ;
- organisant les échanges de bonnes pratiques ;
- apportant son soutien logistique à la construction des outils, par la rédaction d'un guide méthodologique pour les directions de personnel des ministères et par la mise en place d'un centre de ressources au sein de la DGAFP.

Dans le cadre de ses travaux, l'Observatoire a donc cherché à recenser les principales études portant sur cette question (même si certaines d'entre elles sont largement connues depuis la publication du rapport de Bernard Cieutat), ainsi que les expériences concrètes tirées de la pratique des ministères et plus largement de l'ensemble des acteurs des trois fonctions publiques.

Il participe, aussi, au renforcement de ces démarches en engageant de nouvelles études.

La démarche GPEEC dans les ministères

Le guide méthodologique de GPEEC rédigé par la DGAFP, s'inspirant du rapport de Serge Vallemont réalisé dans le cadre du Commissariat général du Plan intitulé *Gestion dynamique de la fonction publique, une méthode : la gestion prévisionnelle*, précise les contours de cette démarche.

• Celle-ci comporte « en théorie » six volets

- 1) Faire un état des lieux des ressources humaines disponibles : connaissance quantitative mais aussi qualitative (analyse par corps, métiers, emplois, niveaux de formation).
- 2) Réaliser une projection à moyen terme, à comportements de départ à la retraite inchangés, des effectifs actuellement en fonction par « grandes catégories » de corps ou pour un corps particulier.
- 3) Identifier les évolutions futures des emplois en fonction des missions. Ce volet délicat, car subjectif, suppose la construction d'hypothèses d'évolution. Pour aider les ministères, l'Observatoire de l'emploi public s'adjoint les services de chercheurs pour tracer des perspectives d'évolution qui prennent en compte les mutations observables dans le secteur privé comme le développement des nouvelles technologies, l'émergence de nouveaux métiers.
- 4) Réaliser des projections à moyen terme des effectifs nécessaires à l'exercice des missions préalablement définies. Les résultats de ces projections peuvent être déclinés par emplois types, par métiers, par corps.
- 5) Analyser les écarts entre la projection spontanée des ressources humaines (volet n° 2) et les projections intégrant les différentes hypothèses d'évolution des emplois. Ce volet est particulièrement utile pour mettre en évidence les écarts entre les compétences futures nécessaires et celles détenues par les personnels actuellement en fonction et qui le seront encore dans les années à venir.
- 6) Élaborer une politique de réduction des écarts compte tenu des ressources disponibles : des possibilités réelles de recrutement sur le marché du travail, des possibilités de promotion, de formation, de mobilité interne et externe au ministère, etc.

• Comme le montrent les expériences de chaque ministère, cette démarche de principe doit être adaptée en fonction des réalités de chaque administration.

En premier lieu, une telle démarche n'a de chance de réussite que si l'on s'est préalablement posé les questions : que cherche-t-on à mesurer ? pour quelle politique de gestion des ressources humaines ? Tout exercice quantitatif n'a en effet de sens que s'il permet d'éclairer les gestionnaires de personnel et s'il peut être traduit en politique de gestion des ressources humaines. Cette démarche doit procéder d'une interaction permanente entre l'analyse des missions, l'analyse quantitative « globale » par corps et emplois types, l'examen des règles de gestion et l'approche individuelle.

En deuxième lieu, il n'est pas nécessaire d'avoir réalisé les cinq premiers volets de la démarche pour s'engager dans le sixième. Chaque volet peut se traduire en politique de gestion du personnel. L'examen détaillé de la structure actuelle des corps et des grades, comme des situations de blocage, peut amener des ministères à s'interroger sur les modifications à apporter, par exemple, aux règles de promotion. La mise en évidence de taux de vacances importants pour certaines catégories peut conduire à proposer des politiques de recrutement et de mobilité renouvelées.

En troisième lieu, cette démarche peut être partielle et ne porter que sur quelques corps. La mise en évidence de métiers sensibles ou l'émergence de certaines missions peut induire une analyse précise des évolutions de certains corps. La démarche métiers/compétences/corps peut apparaître comme une démarche extrêmement lourde si l'on veut la retenir pour l'ensemble des personnels. Elle est, en revanche, nécessaire pour identifier les métiers sensibles.

La GPEEC représente un enjeu majeur pour les trois fonctions publiques

Comme les différentes études le montrent (cf. *infra* p. 71 sqq), les trois fonctions publiques seront confrontées aux mêmes difficultés dans les prochaines années. Toutefois, les réponses à apporter aux problèmes évoqués sont différentes et dépendent du cadre institutionnel spécifique à chaque fonction publique. Si l'on veut que l'échange de bonnes pratiques soit fructueux, il faut replacer les réponses qui peuvent être données dans leur cadre institutionnel.

Même si les trois fonctions publiques sont régies par le principe de carrière et recrutent les agents pour toute leur vie professionnelle – ce qui renforce le caractère incontournable de la gestion prévisionnelle –, chacune d'entre elles est marquée par une problématique spécifique, que ce soit en matière de recrutement, de formation ou de gestion des carrières.

Des principes communs régissent les trois fonctions publiques

Les trois fonctions publiques sont bâties sur un socle commun

Depuis 1983, l'ensemble des fonctionnaires est régi par un statut qui se présente sous la forme de quatre lois :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Chacune de ces lois forme un titre du statut général, mais seule la première d'entre elles est applicable aux trois fonctions publiques. On peut donc considérer que la fonction publique est triple : État, territoriale et hospitalière, chacune étant soumise à un certain nombre de contraintes qui lui sont spécifiques et qui ont justifié l'existence de ces différents titres.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, a posé les trois grands principes sur lesquels reposent les fonctions publiques d'État (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH) :

- le principe de l'égalité de tous pour l'accès aux emplois publics qui impose le concours comme mode de recrutement des fonctionnaires ;
- le principe d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique qui repose sur la séparation du grade et de l'emploi et qui assure la garantie d'emploi à travers les aléas administratifs et politiques de la vie des collectivités publiques ;
- le principe de citoyenneté qui reconnaît la notion du « fonctionnaire citoyen » en opposition au « fonctionnaire sujet » et qui garantit à tous les agents publics les droits et libertés fondamentales reconnus progressivement par la jurisprudence aux seuls fonctionnaires de l'État.

Toutefois, s'il existe une définition juridique du fonctionnaire, il n'y a pas en revanche de définition univoque de la fonction publique dans son ensemble. En effet, au sens strict, elle ne comprend que les seuls fonctionnaires. Certains agents publics, les magistrats et les militaires, ont un statut distinct, bien qu'il soit très proche de celui des fonctionnaires, et que leurs rémunérations obéissent aux mêmes règles.

Les trois fonctions publiques sont des fonctions publiques de carrière structurées en corps ou cadres d'emplois

Des fonctions publiques de carrière

Certains facteurs communs se retrouvent dans les trois fonctions publiques qui sont avant tout des fonctions publiques de carrière. Elles offrent en effet, contrairement au système d'emploi en vigueur dans les pays anglo-saxons, la possibilité de progresser tout au long de la vie professionnelle, selon une organisation en corps (FPE et FPH), ou en cadres d'emplois (FPT), en échelons, avec une évolution concomitante de la rémunération.

En outre, le corps ou le cadre d'emplois est toujours séparé de l'emploi, c'est-à-dire que les agents sont recrutés non pour occuper un poste précis, mais pour occuper tous les emplois de leur corps ou cadre d'emplois auquel leur grade donne vocation.

Dans la FPE, il existe environ 1 200 corps (mais 25 d'entre eux réunissent les trois quarts des fonctionnaires titulaires civils) et 300 statuts d'emplois fonctionnels¹ (ministères et établissements publics).

Dans la FPT, les agents relèvent de grades rattachés aux statuts particuliers des 59 cadres d'emplois qui correspondent, au regard des fonctions exercées ou des domaines de compétence, à sept « filières » : filière administrative, technique, culturelle, sportive, animation, médico-sociale et sécurité (police municipale, sapeurs-pompiers professionnels). S'y ajoutent des statuts pour les emplois fonctionnels de direction à caractère administratif ou technique.

La FPH peut être caractérisée comme une fonction publique d'établissement. En effet, l'article 4 du titre IV du statut général dispose entre autres que « les corps sont recrutés et gérés dans le cadre de chaque établissement ». Des regroupements sont cependant possibles pour certains actes de gestion. La FPH comprend une centaine de métiers répartis dans environ 70 corps de fonctionnaires dont la plupart des personnels médicaux ne relèvent pas, car leur statut est fixé par le code de la santé publique. Différentes filières regroupent l'ensemble du personnel :

- la filière des personnels médicaux (praticiens, assistants des hôpitaux ou attachés), dont les agents ne sont pas fonctionnaires, à l'exception des professeurs des universités-praticiens hospitaliers et des maîtres de conférence des universités-praticiens hospitaliers ;
- les filières de personnels non médicaux (personnels de soins, personnels des services administratifs, techniques, ouvriers, socio-éducatifs, etc.), dont les agents sont en grande majorité des fonctionnaires. Il est à noter que les personnels de soins représentent 70 % des effectifs des personnels non médicaux des hôpitaux publics.

L'existence de ces nombreux corps ou cadres d'emplois illustre la richesse des métiers qui peuvent être exercés dans les trois fonctions publiques et des compétences dont dispose l'administration pour remplir ses missions. En outre, la grande diversité des fonctions que peuvent exercer les fonctionnaires titulaires d'un même corps ou cadre d'emplois donne à l'administration une souplesse certaine dans la gestion de son personnel (sous réserve que les frontières statutaires entre corps ou cadres d'emplois ne soient pas étanches et que les effectifs de ces derniers atteignent une taille critique permettant des déroulements de carrière variés).

Enfin, les agents des trois fonctions publiques bénéficient de la garantie de l'emploi, afin de les protéger contre les changements d'ordre politique et assurer ainsi leur neutralité.

Pour la FPE, l'emploi ne doit pas être seulement considéré comme un poste de travail ; il doit correspondre à un emploi budgétaire autorisant la rémunération de l'agent. En effet, chaque ministère gère un volant de personnel qui peut être très important (1 070 000 emplois budgétaires en 1999 au ministère de l'Éducation nationale ; 180 000 au ministère de l'Économie ; 519 000 au

1. Les statuts particuliers régissent normalement un corps regroupant des agents qui ont vocation à occuper des emplois variés ; mais certains emplois présentant une spécificité (notamment emplois de direction ou d'encadrement), sont régis par des statuts particuliers : les statuts d'emplois fonctionnels. Ces emplois peuvent alors être occupés par des agents appartenant à différents corps qui sont en position de détachement sur ces emplois.

ministère de la Défense). Cet effectif budgétaire est fixé annuellement par le Parlement sur la base de propositions émanant des différents ministères, lesquels ont eux-mêmes procédé à l'agrégation des besoins exprimés par leurs différents services.

En revanche, pour la FPT, bien que la notion d'emploi budgétaire existe et que la décision de créer un emploi appartienne également à l'autorité délibérante, la plus grande proximité du pouvoir budgétaire et de l'autorité de gestion permet en principe une meilleure adéquation des créations d'emplois au regard des besoins identifiés.

En ce qui concerne la FPH, la contrainte budgétaire est plus globale. Elle résulte, en premier lieu, du plafond des dépenses de l'assurance maladie fixé dans la loi de financement de la sécurité sociale, dont une partie est consacrée aux dépenses d'hospitalisation. En deuxième lieu, cette enveloppe est répartie entre les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) qui déterminent la dotation de chaque établissement. Le conseil d'administration décide ensuite de la création des emplois budgétaires compte tenu des crédits accordés.

Une structuration en corps et cadres d'emplois

La structuration des fonctions publique d'État et hospitalière est assise sur la notion de « corps », alors que la FPT est fondée sur la notion de « cadre d'emplois ».

Selon l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, les corps « regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades ».

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, la notion de cadre d'emplois a été introduite en 1987 par le législateur, qui la définit ainsi : « *un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondants à ce grade. Le cadre d'emplois peut regrouper plusieurs grades* ».

Bien que les définitions de « corps » et de « cadre d'emplois » puissent paraître *a priori* différentes, dans les faits ces deux notions sont très voisines. « *La comparaison entre la définition du corps et celle du cadre d'emplois fait ressortir que les différences de rédaction sont quasiment en trompe l'œil. La référence au statut particulier est la même ; la séparation du grade et de l'emploi correspond à un principe général à toutes les fonctions publiques ; et la restriction soulignée par le législateur selon laquelle le titulaire d'un grade peut n'avoir pas vocation à occuper tous les emplois correspondant à ce grade reflète des situations concrètes fréquentes dans la FPE où des fonctionnaires de même grade ne peuvent en pratique occuper indifféremment des types d'emplois spécialisés très divers. On peut d'ailleurs observer qu'à l'inverse, dans la FPT, où les cadres d'emplois relèvent de secteurs d'activités bien caractérisés, une telle réserve trouve moins aisément à s'appliquer* »¹.

Le recrutement par concours constitue le droit commun pour accéder aux trois fonctions publiques

Le recrutement par concours constitue le droit commun pour accéder à un emploi dans une des différentes catégories des trois fonctions publiques. Il est imposé par l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 (titre I du statut général). Pour postuler à un concours de la catégorie A, le candidat doit posséder un diplôme du niveau de la licence de l'enseignement supérieur, de la catégorie B du baccalauréat, de la catégorie C du brevet.

1. Olivier Schrameck, *La fonction publique territoriale*, Paris, Dalloz, 1995, p. 51-52.

Il est à noter que la répartition en nombre d'agents par catégorie est différente dans les trois fonctions publiques (cf. ci-dessus chapitre 1, p. 37) :

- catégorie A : FPE ¹ (45,2 %), FPT ² (8,8 %), FPH ³ (3,7 %) ;
- catégorie B : FPE (23,1 %), FPT (13,8 %), FPH (42,5 %) ;
- catégorie C : FPE (30,5 %), FPT (77,0 %), FPH (53,8 %).

Pour les trois fonctions publiques, il existe plusieurs types de concours :

- les concours externes ouverts aux candidats justifiant des diplômes requis ou de l'accomplissement de certaines études ;
- les concours internes qui interviennent en cours de carrière et qui correspondent à une voie de promotion interne ;
- les troisièmes concours ⁴ ouverts aux personnes justifiant d'une activité professionnelle privée, d'un mandat de membre d'une assemblée élue, d'une collectivité territoriale ou encore d'une activité en qualité de responsable d'une association.

L'organisation des concours est spécifique à chaque fonction publique.

Pour la FPE, en règle générale, chaque ministère recruteur a en charge l'organisation des concours ⁵.

Pour la FPT, plusieurs institutions sont compétentes pour organiser les concours (voir en annexe 7 la présentation exhaustive de la répartition des compétences) :

- le CNFPT (la très grande majorité des concours de catégorie A et, à un moindre degré, des concours de catégorie B pour les filières administrative, technique, culturelle et sportive) ;
- les centres de gestion (tous les concours de catégorie C et un certain nombre de concours de catégorie A et B, filières sociale et médico-sociale, administrative, animation), au titre des collectivités affiliées (et dans certains cas également pour les collectivités non affiliées) ;
- les collectivités locales elles-mêmes, lorsqu'elles ne sont pas affiliées aux centres de gestion, pour une partie des concours relevant du ressort de ces derniers.

À la différence des fonctions publiques de l'État et hospitalière, où l'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue de prononcer la nomination des candidats dans l'ordre d'admission (classement au mérite), la liste d'aptitude des concours territoriaux est établie par ordre alphabétique. Au sein de cette liste, les collectivités choisissent leurs futurs collaborateurs (ceci afin de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales). Les candidats inscrits sur cette liste doivent ainsi trouver une collectivité susceptible de les recruter et qui procédera alors à leur nomination. Il arrive que, pour certains cadres d'emplois très spécialisés, des candidats ne trouvent pas d'emploi ; ils perdent alors le bénéfice de leur admission au terme d'une période réglementaire de deux ans.

Dans la fonction publique hospitalière, plusieurs cas sont à distinguer :

- les directeurs d'hôpitaux, les directeurs d'établissements sanitaires et sociaux, les directeurs des établissements sociaux et médico-sociaux et les infirmiers généraux sont recrutés au plan national, les concours étant organisés par la DHOS elle-même ;
- pour les autres corps, les concours peuvent être mutualisés au niveau départemental (l'établissement disposant du plus grand nombre de lits est alors en charge de leur organisation), ou organisés par chaque établissement.

1. Source : OEP, ministères civils.

2. Au 1^{er} janvier 1998 – Champ collectivités territoriales – *stricto sensu* – hors autres organismes –, mais y compris emplois secondaires hors emplois aidés.

3. Champ hôpitaux publics – hors personnel médical et emplois aidés, hors DOM.

4. La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la FP a instauré la faculté d'ouvrir, par voie réglementaire, dans les statuts particuliers, des « troisièmes concours ».

5. Le concours d'entrée à l'ENA est organisé par cette école, celui des IRA par la DGAFP.

Une des spécificités de la fonction publique hospitalière est l'importance du recrutement sur titres ¹, de nombreux corps de la FPH correspondant à des professions réglementées (infirmières, sages-femmes, etc.). En revanche, les concours donnant accès aux autres corps reposent sur des épreuves, sauf pour l'accès en échelle 2 de rémunération (début de la catégorie C), où le recrutement s'effectue sans concours.

Transcrivant un des points de l'accord du 10 juillet 2000 sur la résorption de l'emploi précaire et pour une meilleure gestion de l'emploi public, la loi du 3 janvier 2001 ² étend, pour une période de cinq ans, aux statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois des trois FP, cette possibilité de recrutement sans concours en échelle 2 ; il suffira pour ce faire que les statuts particuliers le prévoient.

Les modes de gestion sont différents dans les trois fonctions publiques

Chaque fonction publique assure de façon spécifique la gestion de ses ressources humaines

La gestion des ressources humaines est, en règle générale, propre à chaque ministère, bien qu'il existe des cas de gestion interministérielle plus ou moins étendue. Trois corps font ainsi l'objet d'une gestion interministérielle (qui n'exclut cependant pas des opérations de gestion par les ministères accueillant ces agents) : les administrateurs civils, les architectes et urbanistes de l'État et les chargés d'études documentaires. Des éléments de gestion partagée apparaissent aussi à l'occasion de transferts de personnels entre ministères (personnels des ministères de l'Équipement, de l'Industrie et de l'Agriculture affectés au ministère de l'Environnement, par exemple).

Dans de nombreux cas, la gestion des personnels de catégorie C de la FPE, quand les effectifs du corps sont supérieurs à environ 50 agents au niveau local, est déconcentrée (recrutements, nominations, titularisations à l'issue du stage, avancements, mouvements, congés, autorisations d'absence, pouvoir disciplinaire, cessations de fonction).

Pour la FPT, la gestion des emplois est décentralisée. L'ensemble des collectivités territoriales détiennent les mêmes prérogatives, à savoir « *la liberté de créer et supprimer les emplois par délibération de l'organe délibérant à condition que les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant le permettent* » ³.

Des règles de procédure doivent toutefois être respectées afin de garantir la connaissance des emplois à pourvoir : toute création ou vacance d'emploi doit donner lieu à des formalités de déclaration et de publicité ⁴. Du pouvoir de nomination découle la compétence de l'autorité territoriale pour prendre les autres actes liés à l'emploi et à la carrière : affectations au sein de la collectivité, mutations, placements dans les diverses positions statutaires prévues par le statut (notamment les détachements), avancements, notations, pouvoir disciplinaire.

Dans la FPH, seuls les trois corps de directeurs d'établissements sont gérés sur le plan national par la DHOS. L'échelon régional (ARH) intervient dans le cadre de la planification hospitalière, de l'accompagnement social des restructurations et de l'allocation des ressources aux établissements.

1. Le concours sur titres se caractérise par l'absence d'épreuves, le candidat étant évalué sur la base de ses diplômes. Ces concours sont en principe réservés aux candidats titulaires de diplômes bien identifiés (ce qui explique que les concours d'accès aux corps correspondant à des professions réglementées soient la plupart du temps des concours sur titres).

2. Loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

3. Article 34 de la loi du 26 janvier 1984.

4. Article 40 de la loi du 26 janvier 1984, « *la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale* ».

La gestion des personnels se réalise en quasi-totalité au sein de chaque établissement. Toutefois, les services déconcentrés ¹ auprès des préfets opèrent une tutelle sur les actes du conseil d'administration des établissements et par voie de conséquence sur leur politique de gestion des ressources humaines.

La mobilité des agents revêt un caractère différencié selon les fonctions publiques

La mobilité est reconnue par l'article 14 du titre I comme une garantie fondamentale de la carrière des agents des trois FP, mobilité à l'intérieur de chaque FP mais aussi au sein de chacune d'entre elles ².

Par mobilité, il faut distinguer trois situations (la mobilité fonctionnelle, promotionnelle et géographique) correspondant selon les cas aux aspirations des agents, de l'administration, ou à la conjonction des deux.

Il faut reconnaître que la mobilité est faible entre les fonctions publiques et inégale au sein de celles-ci. Néanmoins, la mobilité de la FPE vers la FPT et vers la FPH est plus fréquente qu'en sens inverse.

Pour la FPE, la mobilité interministérielle est plus faible que la mobilité interne aux départements ministériels, du fait notamment des lourdeurs des procédures de détachement et de ses effets annexes, en particulier sur les avancements de grade ou de classe. Par ailleurs, les concours internes restent assez fermés aux candidats de l'extérieur. En outre, les procédures de détachement sont plus délicates, notamment pour les catégories B et C.

Au sein d'un ministère (administration centrale et/ou services déconcentrés), la mobilité est traditionnellement assez fréquente, même si on peut observer une inégalité de situations dans les ministères. En effet, au-delà des différences de structure et d'importance d'effectifs qui expliquent la diversité des situations observées, les ministères, en incluant les établissements publics et organismes sous tutelle, sont l'espace d'expression essentiel de la mobilité, avec une nette priorité exprimée par les agents en faveur de la mobilité géographique.

En ce qui concerne la mobilité professionnelle, « elle apparaît quasiment systématiquement après une promotion, alors que les attitudes des gestionnaires et chefs de service sont très variables en dehors de cette hypothèse (de l'encouragement à l'indifférence, seuls les A + et A étant obligés ou fortement encouragés à la mobilité) » ³.

Pour la FPT, la mobilité géographique est moins développée pour diverses raisons ⁴. Le recrutement est essentiellement local. La catégorie C représente la part la plus importante des fonctionnaires territoriaux (près de 80 %). Or, cette catégorie manifeste généralement un moindre désir de mobilité. La mobilité géographique suppose de plus un changement d'employeur au travers d'une mutation ou d'un détachement.

Les centres de gestion et le CNFPT, chacun en ce qui les concerne, selon les cadres d'emplois, jouent un rôle dans le processus de mobilité. Ils sont tenus de publier les avis de vacances d'emploi qui leur sont transmis par les collectivités territoriales dans le cadre d'une bourse nationale de l'emploi (CNFPT) et de bourses locales alimentées par les CDG et fédérées par l'Union nationale des centres de gestion ⁵.

1. Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

2. Article 14 de la loi du 13 juillet 1983 : « L'accès de fonctionnaires de l'État à la FPT et de fonctionnaires territoriaux à la FPE, ainsi que leur mobilité au sein de chacune des deux fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière ».

3. J.-M. Palach et E. Piozin (IGAS), *Rapport sur la mobilité des fonctionnaires*, mai 1998.

4. Toutefois, cette mobilité est potentiellement facilitée par le grand nombre d'employeurs existant au sein d'une même région (conseil régional, conseil général, collectivités territoriales et établissements publics).

5. L'UNCDG propose sur son site internet (www.uncdg.com) une bourse de l'emploi.

La mutualisation de la gestion des offres d'emplois par les centres de gestion et le CNFPT, ainsi que les fonctions nouvelles qui ont été attribuées aux centres de gestion dans le cadre de la loi du 3 janvier 2001 ¹ devraient faciliter une régulation de l'emploi dans un cadre géographique plus vaste. Cette loi prévoit en effet que les CDG réalisent, en liaison avec le CNFPT, une concertation annuelle sur l'évolution de l'emploi territorial, dans leur ressort de compétence, notamment afin d'évaluer les besoins prévisionnels de recrutement.

En ce qui concerne la FPH, la mobilité est différente selon les catégories de personnel. En effet, la mobilité est non négligeable pour les professions soignantes, infirmières, aides-soignantes, etc., du fait de la part importante des personnels féminins. Pour les autres catégories de personnel, la mobilité s'exerce surtout entre services d'un même établissement, mais reste cependant faible entre établissements.

Enfin, pour l'ensemble des trois fonctions publiques, il existe un certain nombre de freins à la mobilité, notamment :

- d'ordre statutaire : un nombre élevé de corps au sein de la FPE ; une ouverture des corps (FPE) et des cadres d'emplois (FPT) qui est loin d'être généralisée ; des professions réglementées dans la FPH qui limitent les mobilités entrantes ; des corps aux fonctions équivalentes dans les trois FP qui voient leurs carrières organisées de manière très différente ;
- d'ordre financier : une grande diversité des régimes indemnitaires ; une importante inégalité dans l'action sociale des administrations ; des contraintes budgétaires qui pèsent lourdement sur les déroulements de carrière ; les ambiguïtés de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ² ;
- d'ordre administratif du fait de la quasi-absence d'accompagnement : une information lacunaire ; des déroulements de carrière plus chaotiques en général (comportements défavorables à la mobilité, articulation entre les postes successifs parfois délicate, difficultés de réintégration dans le corps ou le cadre d'emplois d'origine).

Des processus propres de formations initiale et continue caractérisent les trois fonctions publiques

La formation initiale

Dans la fonction publique de l'État, après le recrutement, dans certains corps, une formation initiale plus ou moins longue est organisée en vue de préparer les agents à l'exercice de leurs futures fonctions. Cette formation, la plupart du temps ministérielle et quelquefois interministérielle (ENA, IRA notamment), se déroule au sein de structures *ad hoc* (écoles de formation administrative, écoles d'ingénieurs, de techniciens, instituts universitaires de formation des maîtres, etc.).

Dans la FPT, des formations avant recrutement sont prévues pour trois cadres d'emplois (administrateurs territoriaux, conservateurs du patrimoine et conservateurs de bibliothèque). Pour la majeure partie des cadres d'emplois des catégories A et B, une formation avant titularisation est prévue pendant l'année de stage (formation initiale d'application), suivie après titularisation d'une formation d'adaptation à l'emploi. Ces formations s'effectuent dans des organismes particuliers ³.

En ce qui concerne la FPH, les personnels de direction sont formés par l'École nationale de la santé publique. Une des caractéristiques majeures des corps de la FPH est qu'ils correspondent à des professions réglementées par le code de la santé publique. Le contenu des formations initiales, tout comme leur organisation, est commun aux personnels de la FPH et aux personnes exerçant ces mêmes professions dans le secteur privé ou dans les deux autres FP.

1. Loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

2. La NBI étant une rémunération supplémentaire attachée à l'occupation de certains postes, les agents la perdent en cas de mutation, sauf si leur nouveau poste comporte également une NBI.

3. L'Institut national des études territoriales (INET) organise, après le concours d'entrée, une formation de 18 mois pour les futurs administrateurs territoriaux. Les trois écoles du CNFPT, ENACT d'Angers, de Montpellier et de Nancy et l'antenne déconcentrée de Dunkerque organisent la formation initiale de certains cadres de catégorie A.

Ces formations prennent place dans des structures spécialisées (institut de formation en soins infirmiers, école d'aides-soignantes, etc.), qui assurent la formation de l'ensemble des membres de la profession, qu'ils exercent à l'hôpital public, à l'hôpital privé ou en secteur libéral. Le nombre de postes aux concours d'entrée dans ces écoles, fixé par le ministère en charge de la santé, doit donc tenir compte de deux objectifs : répondre aux besoins prévisionnels des hôpitaux publics et assurer la régulation quantitative de la profession.

La formation continue

En matière de formation continue, certains ministères disposent de structures propres (CIFP pour le ministère de l'Équipement, CFPP pour le ministère de l'Économie). Dans de nombreux cas, les établissements en charge de la formation initiale assurent une formation continue (IUFM, ENA, IRA, écoles d'ingénieurs). Il existe, de plus, des formations continues interministérielles financées par la DGAFP, qui assure également une mutualisation de certaines formations ministérielles.

Dans la FPT, le CNFPT est compétent pour définir les orientations générales en matière de formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Si la formation est l'activité première de cet organisme, il n'en a pas le monopole, les collectivités pouvant recourir, pour leurs propres besoins et en sus, à des organismes compétents en matière de formation professionnelle continue. Les centres de gestion, les communes et les administrations de l'État peuvent, par ailleurs, se voir déléguer, par convention avec le CNFPT, cette mission de formation.

Dans la FPH, l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) est le principal collecteur de fonds pour les actions de formation continue (84 % des hôpitaux et des maisons de retraite y adhèrent). Chaque établissement constitue un plan de formation continue de ses agents.

* * *

Bien que régies par les mêmes principes généraux, les trois fonctions publiques présentent, comme indiqué ci-dessus, des spécificités qui ont des conséquences non négligeables en matière de GPEEC.

Le contexte organisationnel particulier, les missions propres à chaque FP et leur évolution, la diversité et les contraintes des métiers qui y sont exercés, la dimension variable des unités gérées par les différents services gestionnaires, ou encore les besoins différents de formation initiale ou continue, impliquent que la GPEEC soit abordée et conduite de façon propre à chaque FP.

De même, le nombre et la diversité des acteurs intervenant dans le domaine de la gestion des ressources humaines induisent une utilisation différente des leviers d'action de la GPEEC dans les trois fonctions publiques :

- pour la FPE, chaque ministère, caractérisé par une relative unité dans ses missions et sa responsabilité de gestion, est le cadre naturel de mise en œuvre de la GPEEC ;
- pour la FPT, chaque collectivité, bien que maîtresse des orientations de sa politique de GRH, s'appuie sur le rôle fédérateur des centres de gestion et du CNFPT ;
- pour la FPH, l'établissement, lui aussi autonome, met en place les outils de GPEEC correspondant à ses besoins (taille, spécialisations, etc.). Le cadrage et la tutelle financière, respectivement exercés par la DHOS et les ARH, se doublent cependant d'un accompagnement méthodologique à la mise en œuvre des outils de la GPEEC et d'un suivi de la politique de GRH des établissements par les ARH.

Des expériences de gestion prévisionnelle innovantes sont actuellement menées

Contrairement à l'idée généralement répandue, les expériences de GPEEC sont nombreuses dans les trois fonctions publiques. Pour certaines, mises en œuvre depuis une dizaine d'années, elles restent toutefois mal connues.

C'est, en effet, ce qui ressort de l'état des lieux que l'Observatoire de l'emploi public a demandé à chacun des ministères et des différents documents remis à l'Observatoire par les gestionnaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

L'expérience de la GPEEC dans les ministères est contrastée

Il ne s'agit pas ici de faire une présentation exhaustive des actions entreprises par chaque ministère¹ – lieu naturel, comme on l'a vu *supra* p. 57 sqq, de la mise en œuvre de démarche de GPEEC – mais d'aborder quelques-uns des axes de progrès communs à la plupart des ministères.

De nombreuses administrations, largement sensibilisées par les travaux du Commissariat général du Plan, se sont en effet livrées ces dernières années à des réflexions pour trouver des solutions à moyen terme mais aussi, sous la pression de l'urgence, pour rechercher des réponses immédiates à des problèmes concrets de gestion de ressources humaines.

Difficultés de recrutement pour certains profils pointus, situations de blocage des carrières, augmentation brutale des vacances de postes du fait de départs à la retraite non prévus, réforme d'une formation initiale suite à l'évolution des missions d'un corps, fusion de deux corps aux missions proches, etc., sont autant de questions et de réponses à des enjeux qui affectent aujourd'hui l'ensemble des ministères.

Toutefois, comme l'examen de ces expériences le montre, celles-ci restent partielles et n'ont pas toujours débouché – étant donné les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre – sur des actions concrètes en termes de GRH. Aussi, dans le cadre du CIRE du 12 octobre 2000, l'élaboration d'un plan de GPEEC a été demandée à chaque ministère en vue de la préparation du PLF 2003.

Trois axes de progrès ont pu être identifiés

Le premier axe concerne la connaissance des métiers, des emplois et des qualifications

Des démarches d'analyse des missions, des métiers, des emplois et des corps se sont développées et ont pris des formes variées. Des structures d'observation ont été créées comme l'Observatoire des missions et des métiers au ministère de l'Agriculture et de la Pêche, ou l'Observatoire des systèmes d'information et de communication au ministère de la Défense.

Dans d'autres ministères, des documents, fruit des réflexions d'un groupe de travail, ont vu le jour, comme les référentiels de compétences (ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ministère de la Jeunesse et des Sports), les répertoires des métiers ou des emplois (ministère de l'Intérieur et services du Premier ministre) ou les référentiels des emplois types (ministère de l'Éducation nationale, ministère de la Défense avec le TTA 129).

Dans la plupart des cas, ces travaux ont visé deux objectifs :

– obtenir une cartographie des emplois et des métiers, pour rendre plus compréhensible la structure des emplois et les déroulements de carrière fonctionnelle (au sein d'espaces « naturels » de mobilité) ;

1. Les contributions des ministères sont consultables sur le site : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lafunctionpublique/observatoire>, à la rubrique « séance du 10 mai » [le dossier].

– rendre possible l’analyse prospective de cette structure d’emplois en liaison avec l’évolution prévisible des missions pour améliorer l’adéquation future « métier – mission » au sein de l’administration et l’adéquation « poste – agent » au plan individuel.

De ces expériences, une conclusion majeure peut être tirée : une telle réflexion n’a d’intérêt que si elle répond à une question précise préalablement posée et qu’elle peut se traduire en politique de GRH. Elle apparaît en revanche très lourde et prend souvent un caractère très technique, sans traduction en termes de GRH, si elle a été initiée par « effet de mode ».

Lorsque cette démarche répond à une préoccupation précise – examen d’un type de poste particulier, étude des espaces de mobilité professionnelle pour une catégorie ciblée de personnel, etc. – son intérêt est, en revanche, indéniable. En effet, c’est en identifiant les changements, à moyen terme, par type d’emploi et catégorie d’agents pouvant les assurer, que l’on se met en position de préparer les agents aux mutations et que l’on peut réduire toutes les mesures d’urgence.

Le deuxième axe concerne le développement des outils de connaissance des ressources humaines

Dans ce domaine également, l’observation des pratiques ministérielles a montré l’importance prise ces dernières années par le développement d’outils de connaissance des effectifs, avec entre autres la mise en place de tableaux de bord et de systèmes de gestion informatisés.

Les systèmes de gestion informatisés de personnel (SGIP) apparaissent en effet nombreux. Toutefois, leur examen montre :

- qu’ils sont de valeur inégale, certains bien rodés, d’autres en devenir, quelques-uns développés pour un corps et d’autres valables pour l’ensemble des agents d’un ministère ;
- qu’ils sont perfectibles.

L’intérêt d’une bonne connaissance des effectifs est là aussi indéniable ; outre le fait qu’elle s’avèrera indispensable avec la réforme de l’ordonnance organique du 2 janvier 1959, elle constitue un préalable nécessaire à de nombreuses propositions d’amélioration des actes de gestion (gestion des vacances de postes par exemple) et de suivi des corps (cf. en encadré, l’exemple du ministère de l’Emploi et de la Solidarité). Elle est aussi indispensable pour toutes les études prospectives sur l’évolution des pyramides des âges, des taux de sortie, etc.

Les exercices de simulations des dynamiques de carrière par corps du ministère de l’Emploi et de la Solidarité (secteur Solidarité)

Désirant engager une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, le secteur Solidarité du ministère de l’Emploi et de la Solidarité a créé des groupes de travail par corps ou par filière associant la direction de l’administration générale, du personnel et du budget, les directions employant des agents des corps et filières concernés (médecins inspecteurs de santé publique, pharmaciens inspecteurs de santé publique, inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, filière santé-environnement, filière professions sociales, administrateurs civils) ainsi que les organisations syndicales.

Les membres de ces groupes ont souhaité disposer d’une vision prospective de l’évolution des corps en termes de dynamique démographique et de carrière.

La direction de l’administration générale, du personnel et du budget a notamment conduit à ce titre deux types de travaux :

- d’abord, une observation de la dynamique des corps tenant compte de la structure des effectifs par grade et par échelon, de la pyramide des âges et des débouchés en sortie de corps (notamment dans les corps de niveau supérieur). Cet exercice a permis de cerner les problèmes de fluidité des déroulements de carrière engendrés à la fois par la pyramide des âges et par les dispositions statutaires ;
- ensuite, pour chercher des solutions à ces blocages, ont été définis des parcours moyens cibles sur la base de durées de présence par grade qui, compte tenu des taux d’entrées-sorties du corps, évitent les blocages de carrière. Ont été proposées des modifications aux statuts (création de grade, modification des pyramidages) et des transformations d’emploi pour parvenir à un effectif budgétaire cible des grades permettant de mettre en œuvre cette politique.

Le troisième axe concerne le développement d'outils prospectifs

Là aussi, les expériences sont nombreuses, que ce soit aux ministères de l'Économie, de l'Éducation nationale ou encore aux ministères de l'Intérieur (secteur Police nationale), de la Justice, de la Défense, etc.

Généralement, ces exercices ont consisté à projeter les pyramides des âges des agents afin de posséder une vision claire de l'évolution des ressources humaines, et dans certains cas de les traduire en plans de recrutement (cf. encadré).

Le plan pluriannuel pour l'éducation du ministère de l'Éducation nationale

Le ministère de l'Éducation nationale réalise depuis 1992 des projections d'ensemble du système éducatif à l'horizon de dix ans, qui prennent en compte les réformes pédagogiques et les mesures de gestion des personnels. Ces travaux couvrent :

- les effectifs d'élèves et d'étudiants ;
- les estimations de départs et de besoins de recrutement d'enseignants ;
- depuis 2000, les personnels d'orientation et les personnels administratifs, techniques et d'encadrement.

Jusqu'en 2000, ces projections servaient de cadrage général aux hypothèses de recrutement, les décisions de recrutement restant annuelles. Avec le plan pluriannuel de recrutement, le ministère de l'Éducation nationale entre dans une logique de décision pluriannuelle pour ses ressources humaines, dont les projections réalisées par la direction de la programmation et du développement constituent un élément important. Le plan pluriannuel programme en effet d'une part les moyens nouveaux (33 000 créations d'emplois sur trois ans), et d'autre part les recrutements nécessaires pour assurer la transition démographique liée aux départs en retraite dans un contexte de créations d'emplois (185 000 recrutements d'enseignants sur cinq ans), offrant ainsi aux étudiants engagés dans des cursus conduisant aux carrières de l'enseignement une visibilité à moyen terme sur les perspectives qui leur sont offertes.

Le dialogue social s'avère une condition indispensable à la réussite de l'exercice

Les rapports de Serge Vallemont ¹ et de Bernard Cieutat ² ont montré l'importance du dialogue social. En effet, la mise en œuvre d'une démarche de GPEEC est souvent perçue comme le premier pas en direction d'une réduction des effectifs. Seule la transparence, la concertation fondée sur la connaissance partagée des données statistiques peut lever cette ambiguïté.

Plus généralement, ces expériences montrent l'importance d'associer, à toutes les étapes du processus, l'ensemble des agents et des structures concernés, c'est-à-dire :

- les services gestionnaires de personnel ;
- les directions opérationnelles de l'administration centrale ;
- les services déconcentrés ;
- les services d'études et de prospective lorsqu'ils existent ;
- les organisations syndicales.

Une nouvelle impulsion est donnée pour généraliser cette expérience

Une nouvelle impulsion a été donnée lors du CIRE du 12 octobre 2000, au cours duquel a été décidée l'élaboration de plans ministériels de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Chaque ministère devra ainsi s'être doté d'un plan de GPEEC pour le projet de loi de finances 2003.

Pour accompagner cette mise en œuvre :

- un correspondant sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) a été désigné au sein de chaque ministère ;

1. Serge Vallemont, *Gestion dynamique de la fonction publique, une méthode : la gestion prévisionnelle*, Commissariat général du Plan, mai 2000.

2. Bernard Cieutat, Nicolas Tenzer, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, La Documentation française, mars 2000.

- un centre de ressources sur la GPEEC a été constitué à la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;
- enfin, un guide méthodologique sur la GPEEC a été rédigé par la DGAFP avec l'appui des correspondants GPEEC des ministères.

Le guide méthodologique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences de la fonction publique de l'État

Pour éviter une approche trop théorique, le guide s'est voulu pragmatique. Une fois décrits les grands enjeux ainsi que la démarche « théorique » de la GPEEC, il tire les conclusions des expériences passées en se focalisant sur les conditions de réussite et les axes de travail qu'il est possible d'intégrer dans les plans de GPEEC.

L'expérience a prouvé, ainsi que le mentionnent les derniers rapports du Commissariat général du Plan, que pour optimiser les chances de réussite de la démarche GPEEC les administrations devaient s'assurer de la réalisation de six conditions : une volonté politique forte et une implication de l'encadrement ; une harmonisation des outils de recueil de données ; la construction d'outils de GPEEC opérationnels ; le décloisonnement des réseaux de gestionnaires ; la traduction de l'ensemble des exercices de prévisions et de projections en plans d'actions ; et enfin, l'existence d'un dialogue social pragmatique et permanent entre l'administration, les organisations syndicales et les personnels.

Parmi les axes de travail proposés figurent : le développement des analyses des missions, métiers et compétences, l'amélioration des outils de connaissance des ressources humaines, ainsi que la mise en place d'études prospectives sur les évolutions fondamentales affectant les principales caractéristiques des personnels.

Ce guide présente aussi un certain nombre d'observations et de réflexions qui ont émergé pendant sa rédaction. Il intègre également les remarques formulées par les organisations syndicales, lors des réunions du groupe de travail DGAFP – organisations syndicales sur la gestion prévisionnelle, mais aussi celles formulées par les correspondants ministériels de GPEEC ou encore par les participants à la journée d'études du 26 avril ¹ sur la GPEEC.

- Tout d'abord, il apparaît clairement que la gestion prévisionnelle n'a de sens et ne se développe réellement que pour répondre à des questions précises. La perspective des nombreux départs à la retraite dans les dix prochaines années est l'exemple type d'une contrainte externe forte pouvant s'exercer sur l'administration pour mettre en place une démarche de GPEEC. Mais, en s'appuyant sur des exemples parfois peu visibles mais bien réels, on arrive à la conclusion que la GRH peut évoluer sans cette contrainte majeure. La mise en place d'une réforme, l'adaptation des missions d'un corps parce que son environnement de travail évolue, la création d'un nouveau concours ou la rénovation d'une formation initiale sont autant de cas où la gestion prévisionnelle a son rôle à jouer pour valider des choix qui pourraient apparaître conjoncturels (pourquoi créer ce corps et qu'attendre de ces agents ? Quelles fonctions exerceront-ils dans cinq ans ? Tel autre corps n'est-il pas à même de remplir aussi cette mission ? À quelles demandes seront confrontés les agents ? Quelles épreuves pour ce concours ? Quels viviers peut-on mobiliser ?).
- De ce raisonnement découle directement un deuxième enseignement : il est impératif d'établir un lien entre la gestion prévisionnelle, parfois perçue comme un exercice un peu théorique, et les différents volets de la gestion des ressources humaines. Or, les différents exemples ministériels montrent que toutes les démarches de GPEEC coupées des bases concrètes de la gestion des personnels (par exemple, en ne parlant que de métiers sans envisager la notion de corps, en analysant les missions d'une administration ou d'un corps sans envisager en parallèle les caractéristiques démographiques des agents), n'ont pas rencontré le succès escompté. De même, ces réflexions, souvent très poussées, n'ont pas eu d'impact lorsque, en aval, aucune mesure concrète n'a été prise pour infléchir la politique de gestion des ressources humaines du ministère.

¹. Le compte rendu de cette journée est sur le site : <http://www.fonction-publique/lafonctionpublique/observatoire>, à la rubrique du 26 avril.

- Enfin, troisième enseignement : l'articulation est essentielle entre d'une part la définition des missions du ministère et de leur évolution, et d'autre part l'analyse des métiers, des compétences, des qualifications. Bien souvent, en effet, les directions de gestion du personnel se trouvent en position de prestataire de service vis-à-vis des directions stratégiques des ministères, confrontées à la demande sociale, et ne sont pas partie prenante des discussions sur les grandes orientations. Aussi, instituer des enceintes d'études et de débats communs associant l'ensemble des directions ainsi que les organisations syndicales est un gage de succès. Cela permet que gestionnaires de personnel, directions opérationnelles et représentants des agents soient pleinement conscients des évolutions auxquelles chacun d'eux sera confronté.

Le centre de ressources sur la GPEEC

Le centre de ressources sur la GPEEC est composé de personnels de la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui assurent une veille documentaire sur toutes les parutions, études, colloques qui traitent de la gestion prévisionnelle.

- La DGAFP, par le biais du centre de ressources sur la GPEEC et de l'Observatoire de l'emploi public, sera amenée à :
- assurer un appui interministériel en organisant des réunions, des journées d'études et de formation avec les correspondants ministériels de gestion prévisionnelle. Une première journée d'étude intitulée « anticiper pour mieux gérer » a permis d'avoir un éclairage sur la diversité des approches en matière de gestion prévisionnelle, sur le rôle du dialogue social et les obstacles au développement de la gestion prévisionnelle ;
 - collecter les travaux innovants provenant des autres fonctions publiques mais aussi des expériences menées par nos partenaires européens. Lors de la journée d'étude du 26 avril 2001, un intervenant de l'OCDE est ainsi venu présenter une approche comparative de plusieurs pays sur le thème de la GPEEC ;
 - faire connaître les bonnes pratiques à l'ensemble des correspondants GPEEC des ministères au cours de réunions mensuelles. Le site de la fonction publique est régulièrement alimenté en documents présentant l'état des travaux menés par les ministères ;
 - fournir un cadre méthodologique pour progresser dans la connaissance quantitative et qualitative des effectifs, des emplois et des compétences ;
 - poursuivre le dialogue et la concertation avec les organisations syndicales dans le cadre du groupe de travail sur la gestion prévisionnelle créé en application du protocole d'accord de lutte contre la précarité.

L'expérience de la GPEEC dans la fonction publique territoriale se caractérise par la diversité des acteurs

La GPEEC dans la fonction publique territoriale est très dépendante des évolutions institutionnelles en cours

Dès le début des années quatre-vingt-dix, les élus locaux, les directions générales des services locaux et les gestionnaires de personnels territoriaux ont fait de la GPEEC une préoccupation prioritaire.

Quelques exemples

- Au conseil général des Pyrénées-Atlantiques, par exemple, chaque agent se voit remettre lors de son entretien annuel d'évaluation la pyramide des âges de la collectivité, avec la liste des postes qui seront prochainement à pourvoir. Cela afin de l'encourager à s'interroger en connaissance de cause sur ses éventuels désirs de mobilité interne, et de permettre à la collectivité de mettre en place les formations correspondantes. « *Par ailleurs, le conseil général des Pyrénées-Atlantiques vient de procéder à la rédaction de 15 fiches métiers. Nous avons mis sur les rails une vraie démarche de GPEEC, pilotée par un comité de direction auquel les syndicats sont associés* » indique Nicole Le Dieu de Ville, DRH du département, et présidente de l'Association nationale des DRH des départements. *La Gazette des communes* du 23 octobre 2000.
- À Rennes, à chaque fois qu'un poste est vacant, on demande au chef de service d'établir le profil du poste correspondant. La réflexion porte dès lors – avant tout recrutement – sur la nature du poste occupé antérieurement et sur son évolution prévisible.
- À Brest, un répertoire des métiers de la collectivité a été établi, à partir de 1995.

Pour accompagner ces démarches, l'Association des DRH des grandes villes de France, a, par exemple, établi un cadre type de bilan social pour les grandes villes, afin que les collectivités territoriales puissent comparer leurs données.

Cette mise en place de la GPEEC a donné lieu toutefois à de nombreux débats.

Celle-ci s'est effectuée, en effet, dans un contexte en forte évolution où les collectivités et établissements territoriaux voyaient leurs missions s'élargir en raison de :

- l'évolution constante du champ de leurs interventions ;
- la diversification des métiers territoriaux ;
- le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ;
- le nouveau développement de la décentralisation ;
- la coopération intercommunale.

Sur ce dernier point, les incertitudes apparaissaient majeures et le sont encore aujourd'hui. Malgré une tendance lourde vers le regroupement de communes au sein de communautés d'agglomération ou de communautés de communes, il est encore difficile actuellement de présager de l'impact de ces évolutions sur la gestion des ressources humaines.

Cette mise en place de la GPEEC a par ailleurs été marquée par deux des spécificités de la FPT :
– celle de sa gestion décentralisée. La FPT se caractérise par le nombre très important d'employeurs territoriaux (plus de 55 000) et par leur diversité, tant du point de vue de leur taille que de celui des missions qu'ils exercent, et surtout par l'application du principe de libre administration des collectivités territoriales qui se traduit par une grande autonomie dans la gestion des ressources humaines dans la limite du respect du statut, avec notamment la possibilité de créer ou supprimer librement des emplois. La mise en œuvre de la GPEEC a dès lors concerné essentiellement les grandes collectivités ;

– celle de son horizon temporel. Il est important de noter que les exercices prévisionnels sont plus qu'ailleurs sensibles aux changements possibles d'orientations à l'issue du renouvellement des équipes municipales. Toute nouvelle équipe municipale peut en effet s'inscrire dans une orientation opposée à celle de la précédente équipe, et par exemple décider « d'externaliser » un service rendu à la population (notamment par la voie des délégations de service) ou de réaliser celui-ci en régie.

Les mécanismes régulateurs liés au statut contribuent toutefois à une certaine mutualisation : en effet, bien que la GPEEC soit de la responsabilité de chaque collectivité « employeur », le rôle d'accompagnement que jouent le CSFPT, le CNFPT et les CDG est important – le CSFPT par les études qu'ils réalisent, le CNFPT et les CDG par les concours qu'ils organisent, la gestion des listes d'aptitude qu'ils assurent, les formations qu'ils mettent en place... (cf. chapitre 2, p. 58 sqq).

Le CSFPT, le CNFPT et les CDG jouent un rôle important de mutualisation favorisant la mise en place par les collectivités territoriales d'une démarche de GPEEC

Le groupe statistique du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, un groupe « statistique » comprenant l'ensemble des partenaires intéressés (DGCL, INSEE, CNFPT, CDG, CNRACL, IRCANTEC) coordonne les travaux visant à mieux appréhender la connaissance des effectifs territoriaux, en particulier au travers du traitement des enquêtes annuelles de l'INSEE et de synthèse des bilans sociaux que chaque collectivité présente tous les deux ans à son comité technique paritaire.

Le CNFPT développe des outils adaptés pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre d'une GPEEC

Afin d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre d'une GPEEC, le CNFPT a développé trois axes de travail.

- Le premier axe vise à apporter une aide aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la GPEEC.

Dans ce domaine, le CNFPT développe son activité dans deux directions :

- les prestations de formation ;
- le conseil pour l'élaboration des plans de formation.

- Le deuxième axe vise à accompagner le développement des carrières professionnelles.

Cet accompagnement, pris en charge par le réseau régional des délégations du CNFPT, consiste à organiser, pour certaines catégories d'agents de niveau A et B, des plans d'action personnalisés : pour les lauréats de concours, à faciliter leur orientation ; pour les cadres en recherche d'emploi à permettre leur mobilité ; pour les fonctionnaires privés d'emploi, à assurer leur reclassement.

- Le troisième axe vise à améliorer la connaissance quantitative et qualitative des personnels.

Le CNFPT a, en effet, entrepris l'analyse quantitative de l'existant et réalisé, en collaboration avec la CNRACL ¹, des prévisions de départs à la retraite des fonctionnaires territoriaux pour les cadres d'emplois les plus âgés ou les plus nombreux (notamment administrateurs, attachés, conservateurs du patrimoine, ingénieurs, rédacteurs ²).

Ces travaux d'enquête, fondés sur une approche statistique, permettent ainsi à chaque collectivité et à chaque établissement territorial de disposer de repères et de références pour mieux apprécier l'évolution de ses moyens et de ses besoins comparativement aux autres.

Cette approche quantitative est, par ailleurs, complétée par une approche plus qualitative portant sur les métiers et les compétences.

Au début 2000, le CNFPT s'est lancé dans 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 21 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 », « politique 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.).

Les contributions des CDG à la mise en œuvre d'une GPEEC sont multiples

Leur apport actuel est directement lié aux missions qui leur sont assignées : organisation des concours, gestion des listes d'aptitude, mise en place de bourses d'emploi, suivi des carrières des personnels des collectivités qui leur sont affiliées, et remontée des informations statistiques les concernant.

À ce titre, il est intéressant de souligner la contribution apportée en matière de GPEEC par l'Union nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (UNCDG) qui développe des outils accessibles sur son site internet ³ permettant une meilleure connaissance des réalités dans le domaine des concours et de l'emploi ainsi que dans le domaine des ressources humaines.

- Conséquences de la loi du 3 janvier 2001 ⁴

Cette loi a encore renforcé les compétences des CDG, en leur demandant de réaliser une synthèse des informations qu'ils recueillent (déclarations des créations et vacances de postes, listes

1. CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

2. Une étude est en cours d'élaboration sur les non-titulaires et les emplois aidés.

3. L'adresse du site est : www.uncdg.com. Ce site constitue un service d'informations concernant l'ensemble des concours (principalement sous forme de calendriers). Par ailleurs, il héberge la bourse de l'emploi (offres et demandes) à laquelle contribuent les 65 établissements qui adhèrent à cette démarche.

4. Loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

d'aptitude, données relatives aux concours...), ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités qui leur sont affiliées. Sur cette base, il leur incombe d'organiser une concertation annuelle auprès de l'ensemble des collectivités et des établissements de leur ressort afin d'évaluer les besoins prévisionnels et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Dans cette perspective, et afin d'accompagner la réflexion sur la GPEEC, les centres de gestion envisagent :

- d'améliorer leur système de recueil d'informations. Dans le but de collecter plus facilement les informations, de permettre une meilleure exploitation statistique et une restitution plus rapide ou encore le lancement d'études prospectives (notamment sur les vacances d'emploi, le besoin de postes de travail), les CDG tentent de développer et de promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Par ailleurs, ils souhaitent mettre en relation les différentes bases de données détenues par leurs différents centres ;
- de développer des assistances techniques de conseil auprès des collectivités par la réalisation notamment d'un guide méthodologique ;
- et enfin de lancer un certain nombre d'études (cf. chapitre 2, *infra* p. 79 et annexe 11).

La GPEEC dans la fonction publique hospitalière se construit en lien avec la politique de santé publique

Le contexte qui a présidé au développement de méthodes de GPEEC dans la FPH est comme dans la FPT multiforme. Alors que, depuis le début des années quatre-vingt-dix, des restructurations importantes sont menées au titre de la planification hospitalière dans le cadre de la politique de maîtrise des dépenses de santé, les métiers de l'hôpital, suivant en cela le progrès médical et l'élévation des normes de sécurité sanitaire, connaissent une forte évolution.

À ces facteurs de changement, les acteurs de l'hospitalisation publique (la DHOS, les ARH à partir de 1997, les services déconcentrés – DRASS et DDASS – et naturellement les établissements hospitaliers eux-mêmes) ont apporté, en fonction de leurs compétences propres, des réponses qui révèlent la prise de conscience progressive par ces trois niveaux de la nécessité de la gestion prévisionnelle dans la FPH.

Des acteurs multiples

Les débuts de la GPEEC au sein des établissements

Fonction publique d'établissement, la FPH a vu la GPEEC se développer dans un premier temps au sein des hôpitaux, essentiellement pour déterminer les besoins en formation professionnelle continue. Le champ d'action de la GPEEC s'est ensuite élargi notamment avec les opérations de rationalisation des structures hospitalières. Chargés de la gestion des emplois et des personnels, les hôpitaux ont été en première ligne quand il s'est agi d'infléchir la gestion des ressources humaines pour faire face à cette évolution, dans un contexte marqué par des exigences croissantes dans le domaine de la santé publique et par la contrainte budgétaire. Les établissements publics de santé ont alors dû se doter des moyens d'anticiper et d'accompagner les évolutions prévisibles en termes d'emplois et de compétences nécessaires. L'objectif était de faire face dans les meilleures conditions aux changements auxquels ils étaient confrontés ; les outils mis en place jouent, aujourd'hui encore, un rôle fondamental.

À la fin des années quatre-vingt, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris ¹ a, par exemple, procédé à des études de préparation de la restructuration des hôpitaux de l'ouest parisien, restructuration qui s'est achevée en 2000 avec l'ouverture au public de l'hôpital européen Georges Pompidou. Dans ce cadre, des emplois identifiés comme sensibles ont fait l'objet de travaux

1. Le compte rendu de cette journée est sur le site : <http://www.fonction-publique/lafonctionpublique/observatoire>, à la rubrique du 26 avril.

spécifiques associant les agents. Cent métiers ont ainsi été analysés, pour lesquels il a été tenu compte, en particulier, des facteurs d'évolution à cinq ans et de leur contenu supposé à cette échéance. La gestion des carrières des agents, tout comme l'organisation du travail, ont été adaptées en conséquence.

La généralisation de la démarche avec l'appui méthodologique de la DHOS

Très rapidement, la direction des hôpitaux a accompagné la mise en place de la GPEEC. Son rôle d'impulsion en matière de GRH l'a amenée à proposer, dès 1990, un cadre méthodologique commun sous la forme d'une nomenclature des emplois types à l'hôpital. Destinée à faciliter la communication interne à l'établissement afin de servir de base pour l'engagement d'une démarche de GPEEC, mais aussi pour des opérations plus « élémentaires » de GPEEC (détecter les emplois sensibles, définir les plans de formation, revoir l'organisation du travail), cette nomenclature doit être réactualisée en 2002. L'implication de l'échelon national dans l'accompagnement des expériences de GPEEC s'imposait d'autant plus que celle-ci requiert un investissement, notamment de la part des services de gestion, qui n'était pas toujours à la portée des plus petits établissements.

En 1997, la direction des hôpitaux s'engage dans une démarche de promotion de la GPEEC en proposant un cadre de référence susceptible de répondre à l'accroissement et à la diversification des contraintes pesant sur les directeurs d'hôpitaux. Elle élabore un guide méthodologique de la GPEEC et, parallèlement, mène des formations à la démarche GPEEC à destination de l'encadrement hospitalier. Une gestion des ressources humaines anticipant davantage les besoins en emplois, en recrutement et en formation est présentée comme le vecteur permettant d'assurer la cohérence entre les orientations stratégiques de l'établissement et sa politique de GRH. Le guide précise notamment les conditions préalables au lancement d'une démarche de GPEEC (identification des enjeux, cohérence avec la stratégie de ressources humaines de l'établissement, connaissance et application du cadre réglementaire, concertation avec les représentants du personnel inscrite dans la gestion de l'établissement, engagement de l'encadrement...).

Les exigences fortes qui pèsent sur les professions hospitalières en matière de sécurité et de qualité ont, en outre, stimulé une certaine formalisation de l'analyse en termes de métiers et de compétences au niveau national. La direction générale de la santé, en collaboration avec la DHOS, a ainsi élaboré des décrets d'actes professionnels qui fixent les tâches qui peuvent être confiées aux catégories de personnels réglementées par le code de la santé publique, en fonction de leurs qualifications.

L'émergence du niveau régional avec les agences régionales de l'hospitalisation (ARH)

Les ARH ont été créées en 1996 pour définir et mettre en œuvre la politique régionale d'offre des soins hospitaliers. Elles assurent la planification des structures hospitalières, la coordination de l'activité des établissements et l'allocation de leurs ressources. Elles sont donc naturellement amenées à porter un regard attentif sur les politiques de gestion des ressources humaines des établissements. La formule du groupement d'intérêt public (GIP) permet de faire collaborer au sein de l'agence les services déconcentrés (DRASS, DDASS) et les organismes de Sécurité sociale.

Le lien entre la stratégie de l'établissement dans le cadre de la politique régionale et la GPEEC est explicitement établi puisque les ARH procèdent à une évaluation des moyens humains des établissements, notamment dans le cadre du projet d'établissement, qui inclut un projet social comprenant un tableau prévisionnel des effectifs couvrant toute la durée du projet, un plan de formation, un état des lieux de la démographie et des besoins de requalification éventuels. Le contenu juridique du projet social est défini par la loi de modernisation sociale qui viendra modifier sur ce point le code de la santé publique.

Dans le même ordre d'idées, la démarche d'accréditation des établissements est menée en lien avec le contrat objectif – moyen qui lie l'établissement à l'ARH. Cette procédure comporte un volet sur la gestion des ressources humaines de l'établissement (définition des postes, fonctions, évolutions prévisibles des compétences, formations continues prévues).

Signe de cette évolution vers une gestion plus régionalisée de l'emploi hospitalier, il est prévu que l'Observatoire national des emplois et des métiers de la FPH (voir ci-dessous) s'appuie en tant que de besoin sur les ARH pour des travaux au plan régional.

Les services déconcentrés (DRASS et DDASS) détiennent, par ailleurs, des compétences qui les font intervenir sur l'appareil de formation des établissements hospitaliers, en termes de quotas d'élèves et de capacité d'accueil ; cette fonction concerne notamment la formation initiale des personnels infirmiers et infirmiers spécialisés, les personnels aides-soignants, les personnels médico-techniques et de rééducation.

Une prise en compte à l'échelon national des évolutions démographiques et des métiers hospitaliers

Les travaux récemment engagés par la DHOS dessinent les contours d'une vision plus globale de l'emploi hospitalier. Cela transparait dans la réponse donnée aux difficultés rencontrées sur le marché de l'emploi infirmier, mais aussi dans la création d'un observatoire national des emplois et des métiers de la FPH.

Chargée d'encadrer l'évolution démographique des professions de santé en collaboration avec la DGS, la DHOS doit prendre en compte les besoins de l'hôpital public ainsi que ceux des secteurs privé et libéral. La GPEEC des professions hospitalières s'en trouve donc complexifiée, comme le montre le cas des infirmiers.

La situation démographique de ce corps, révélée par les études statistiques de la DREES et de la DHOS, a permis de mettre en lumière des déséquilibres : d'ici 2010, un tiers des infirmières devrait partir à la retraite, la pyramide des âges étant marquée par les nombreux recrutements de la décennie 1975-1985. La diminution des recrutements dans les années quatre-vingt-dix conduit, quant à elle, à une faible représentation des tranches d'âge les plus jeunes.

Cette déformation de la pyramide des âges, qui vient souligner *a posteriori* les effets pervers des recrutements en « coups d'accordéon », a motivé le lancement par la DHOS d'un travail prévisionnel visant à définir de manière pluriannuelle (pour les années 2000, 2001 et 2002) les recrutements dans les écoles d'infirmières afin de faire face aux difficultés se faisant jour sur le marché de l'emploi infirmier.

Le nombre annuel de postes ouverts à l'entrée des Instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) est la résultante de la prise en compte de nombreuses variables, dont certaines échappent à la direction des hôpitaux.

Le quota doit être déterminé en tenant compte de la situation prévisionnelle globale de l'emploi infirmier trois ans après la décision (durée de la scolarité). S'il est vrai que l'hôpital public emploie 59 % des infirmiers (en 1997), les évolutions spécifiques aux secteurs privé et libéral, dont la part est croissante, ne doivent pas être sous-estimées.

En outre, un certain nombre de spécificités de la profession doivent entrer dans les prévisions : fort recours au temps partiel, prise en compte de la réduction du temps de travail (dans les hôpitaux privés dans un premier temps, puis dans le secteur public à partir de 2002), influence des normes de sécurité sanitaire induisant un renforcement des effectifs infirmiers dans certains secteurs (aide personnalisée à la personne âgée, qui génère un besoin en personnel aide-soignant).

L'évolution prévisionnelle des trois secteurs (hôpitaux publics, secteurs privé et libéral) à échéance de trois ans sur la base des tendances observées depuis 1994 est combinée avec les taux de sorties constatés. La comparaison avec les sorties des écoles sur la période 2000-2003 (qui

dépendent des quotas fixés dans les trois années précédentes) permet la déclinaison de *scenarii* possibles qui servent de base à la décision ministérielle qui fixe le nombre de places aux concours.

En 2000, ce nombre a été fixé à 26 000 soit 8 000 de plus qu'en 1999. Compte tenu de facteurs de tension sur les effectifs (difficulté de recrutement en 2000 sur le marché de l'emploi, passage aux 35 heures, augmentation du nombre de départs en retraite), cet accroissement des recrutements devrait se prolonger. Mais la capacité des IFSI, la nécessité d'assurer des formations de qualité sont également des éléments à prendre en compte. Un lissage a donc été opéré sur trois ans (26 000 postes également en 2001 et 2002).

Cet exercice révèle ainsi toute la difficulté de réguler la démographie de la FPH dans la mesure où la sensibilité des besoins en effectifs à des variables exogènes (besoin de santé, normes de sécurité, temps de travail...) est grande et où la politique de GPEEC relève, en dernière analyse, des choix de l'établissement.

La nécessité d'une vision plus globale de l'emploi hospitalier et la volonté de promouvoir la GPEEC ont donc motivé l'inscription, dans le protocole d'accord signé, le 14 mars 2000, par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et les organisations syndicales de la FPH, de la création d'un observatoire national des emplois et des métiers hospitaliers. Celui-ci sera mis en place en 2001 et travaillera en étroite collaboration avec l'Observatoire de l'emploi public. Il aura notamment pour missions de suivre l'évolution des emplois dans la FPH, de contribuer au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle en examinant en particulier les questions de transformation des métiers, de recrutement et de formation.

Des études sont nécessaires pour cadrer la réflexion et l'action

Ainsi que l'indiquait Bernard Cieutat au cours de la journée d'études sur la GPEEC du 26 avril organisée par la DGAFP, la publication du rapport du Plan a permis à chacun de prendre conscience de l'ampleur des problèmes de recrutement à venir dans les trois fonctions publiques. Les études qui ont été réalisées dans ce cadre ont eu un impact majeur en donnant une impulsion nouvelle à la démarche de GPEEC. L'étude de Pierre Massal, de la DGAFP ¹, « *Les départs de fonctionnaires devraient atteindre un maximum en 2008, pour retrouver en 2016 le niveau actuel* », a ainsi donné lieu à de nombreux commentaires. Les études plus récentes du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et de la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) ² confirment cette analyse : l'urgence démographique est bien commune aux trois fonctions publiques.

L'intérêt de ce type d'études apparaît dès lors clairement : pour s'adapter aux nouveaux défis auxquels ils auront à faire face, les gestionnaires de personnel ont besoin de s'appuyer sur des analyses plus globales qui leur permettent de mettre en perspective leurs propres travaux.

L'Observatoire a donc jugé utile de solliciter le concours de chercheurs de l'administration française et de l'université afin de :

- mieux cerner les enjeux à venir en termes de recrutement ;
- susciter une meilleure compréhension de la notion d'emploi public, et de l'impact de l'évolution des catégories d'emploi public sur les modes de gestion des ressources humaines ;
- clarifier les relations entre les notions de corps, de métiers et de compétences.

1. *Point Stat*, n° 00.01, février 2000.

2. Étude du CNFPT, « Évolution des effectifs de la territoriale d'ici 2020 », *Repères statistiques*, n° 1, octobre 2000 et étude de Béatrice de la Chapelle (DHOS), « Vieillesse des personnels de la FPH », *Informations sur les ressources humaines à l'hôpital*, n° 19, juin 2000.

Le recrutement sera un enjeu majeur dans les années à venir

Aujourd'hui le diagnostic est largement connu ; plus encore que le secteur privé, les trois fonctions publiques seront confrontées, dans les dix prochaines années, à un problème démographique majeur.

« L'urgence démographique » est commune aux trois fonctions publiques

Les départs à la retraite dans la fonction publique sont, en effet, déjà inscrits dans la pyramide des âges des agents.

Dans la fonction publique de l'État, les recrutements ont été nombreux du milieu des années soixante au milieu des années soixante-dix, et se sont considérablement réduits dans les deux dernières décennies. La pyramide des âges dans la fonction publique de l'État (annexe 8) s'en trouve très déformée, avec un poids relatif élevé pour les classes d'âge les plus âgées. Plus d'un quart des agents titulaires civils de l'État a atteint aujourd'hui l'âge de cinquante ans.

Dans la fonction publique territoriale, la pyramide des âges est moins déformée vers les classes d'âge les plus âgées et a plus une forme de « tonneau ». Cependant, la proportion des plus de 50 ans n'en demeure pas moins importante, tout à fait équivalente à celle de la fonction publique de l'État.

Dans les établissements publics de santé de la fonction publique hospitalière, la part des agents de cinquante ans et plus est moins élevée. Ils représentent un peu moins de 20 % de l'ensemble des personnels non médicaux. Toutefois, l'évolution des pyramides des âges entre 1988 et 1998 montre un vieillissement marqué des personnels ¹ qui pose la question démographique avec la même acuité que dans les deux autres fonctions publiques. En effet, même si les personnels de la fonction hospitalière sont plus jeunes, l'âge de départ à la retraite y est en moyenne plus précoce. Trois agents sur quatre appartiennent à des professions « actives » et ont, à ce titre, la possibilité de faire valider leur droit à la retraite dès 55 ans.

Globalement, les personnels des fonctions publiques de l'État et de la territoriale sont plus âgés que les salariés du privé ².

Au cours de la période 2000-2010, les départs à la retraite dans la fonction publique devraient donc s'accroître. Dans les ministères civils, les départs de titulaires augmenteraient progressivement jusqu'en 2008, pour atteindre 65 000 environ cette année-là. Aujourd'hui, la moyenne annuelle se situe autour de 50 000. Dans la fonction publique territoriale, le pic serait atteint en 2017. En progression constante entre 2000 et 2006, le rythme des sorties devrait s'accroître à partir de cette date, passant de 20 000 en 2005 à 28 000 en 2006.

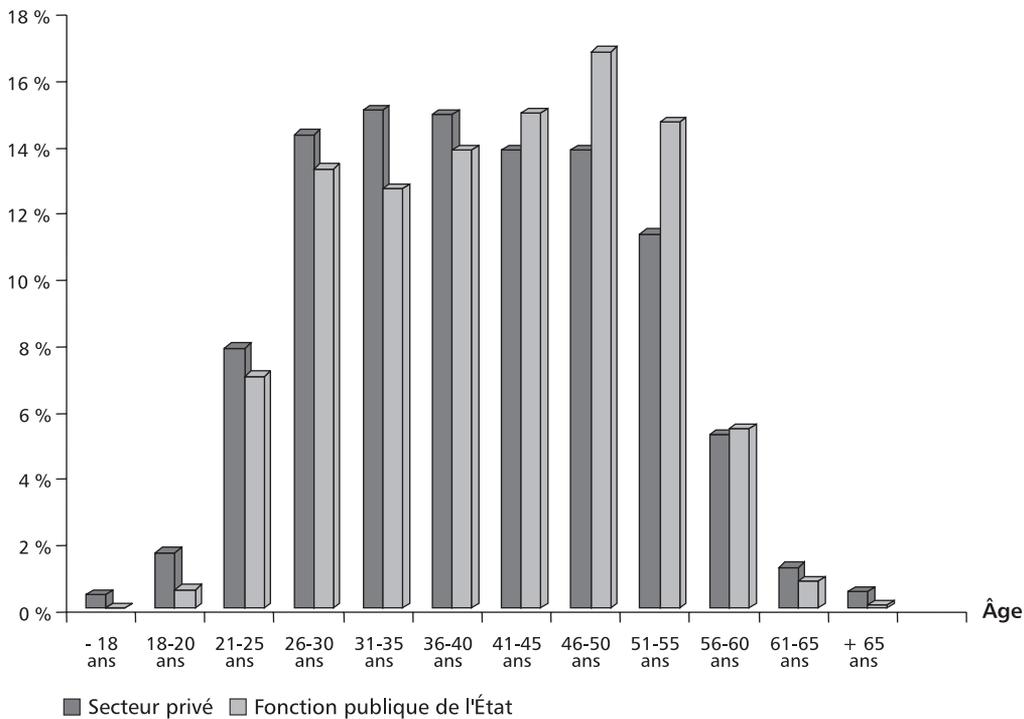
Dans la fonction hospitalière, les départs à la retraite croissent continûment jusqu'en 2010 ³, sans qu'un pic n'ait été atteint. Ainsi, alors que 11 000 agents des hôpitaux publics (hors personnel médical) devaient partir à la retraite en 2000 (estimation 1999) ; ils seraient 20 200 pour l'année 2005 et 25 000 pour l'année 2010, pour un effectif de base de 660 000 environ en 1998.

1. « En décembre 1998, la FPH comptait 682 200 personnes dans les établissements publics de santé de France métropolitaine. À cette date, 4,7 % de celles-ci avaient plus de 55 ans, 13,5 % moins de 30 ans et la classe d'âge la plus nombreuse (modale) était celle des 40-44 ans comprenant 20,8 % des effectifs [...]. Dix ans auparavant, en décembre 1988, ces valeurs étaient de 5,2 % pour les plus de 55 ans, 24,6 % pour les moins de 30 ans et la classe d'âge la plus nombreuse était représentée par les 30-34 ans », Béatrice de la Chapelle (DHOS).

2. Le graphique page suivante est une actualisation de celui qui avait été publié par Ronan Mahieu, Gilles Mourre et Thierry Pellet, « Perspectives à moyen terme dans la fonction publique de l'État et conséquences sur le marché du travail » dans le rapport au Conseil d'analyse économique de Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi*, La Documentation française, 2000.

3. L'exercice de projection a été réalisé à l'horizon 2010 par la DHOS, 2016 par la DGAFP et 2020 par le CNFPT et la CNRA.

Répartition par âge des salariés du secteur privé et de la Fonction publique de l'État au 31 décembre 1999



Source : Insee, enquête emploi et fichier de paie des agents de l'État.
Champ : ministères pour la Fonction publique de l'État.

Des évolutions différentes selon les ministères ¹

Le volume et le rythme des départs sont fonction des pyramides des âges de chaque ministère, qui reflètent les politiques de recrutement intervenues depuis trente ans. Dans l'enseignement supérieur, plus de 40 % des titulaires ont aujourd'hui au moins 50 ans, alors qu'au ministère de la Justice, dont les effectifs connaissent une croissance continue depuis vingt ans, la population est plus jeune : environ 20 % des titulaires ont atteint l'âge de 50 ans.

Pour une administration, un âge et un sexe donnés, les probabilités de départ d'un agent sont très stables dans le temps, si l'on excepte les personnes susceptibles de bénéficier d'un congé de fin d'activité (CFA). La probabilité pour un homme âgé de 54 ans de partir dans les deux ans est très faible dans l'Enseignement supérieur (0,6 %), de 6,5 % au ministère de l'Économie, de 22 % dans l'Éducation nationale et de 78 % au ministère de l'Intérieur. La possibilité, dans certaines administrations, de partir à la retraite à partir de 55 ans est à l'origine de ces écarts.

Les sorties de l'Éducation nationale concerneraient, en 2001, environ 3 % des effectifs en fonction. Elles devraient progresser d'environ 1 000 personnes par an en moyenne annuelle jusqu'en 2004, puis augmenter moins sensiblement jusqu'en 2007-2008, et enfin décroître assez rapidement jusqu'à 2016 ².

1. Voir, en annexe 8, les pyramides des âges des différents ministères.

2. Pour des données et des analyses plus détaillées : « Projection du système éducatif à dix ans », *Éducation et Formations*, n° 58, mars 2001.

Au ministère de l'Économie et des Finances, le rythme des départs devrait progresser jusqu'en 2008, pour atteindre un niveau moyen d'environ 7 000 départs annuels qui devrait rester à peu près stable jusqu'en 2016. Au ministère de l'Intérieur, c'est en début de période (2003-2004) que les sorties les plus nombreuses seraient enregistrées. Seul le ministère de la Justice devrait connaître une progression continue des flux de départ sur l'ensemble de la période 2001-2016.

Sorties de fonction des agents titulaires des ministères civils sur la période 2001-2016 (estimations DGAFP, sous l'hypothèse d'un maintien du CFA sur la période)

Ministère [effectif réel concerné au 31.12 1998]	2001-2002 ¹	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	Ensemble 2001-2016
Éducation nationale (enseignement scolaire) [933 700]	66 400	72 100	74 900	75 100	68 800	61 800	56 500	52 700	528 300
Économie et Finances [183 300]	8 800	10 500	12 900	14 800	14 800	14 700	14 300	13 800	104 600
Intérieur [160 700]	11 600	12 000	11 800	11 600	11 100	10 400	10 000	9 700	88 200
Universités [114 400]	6 800	7 500	8 200	8 900	8 400	7 900	7 200	6 500	61 400
Équipement, Transports [96 000]	5 300	6 200	7 200	8 000	8 300	8 200	7 900	7 300	58 400
Justice [60 300]	2 200	2 600	3 100	3 700	4 000	4 300	4 400	4 400	28 700
Autres ministères civils [89 800]	4 300	4 900	5 500	6 500	6 700	6 900	7 000	6 900	48 700
Ensemble [1 638 200]	105 400	115 800	123 600	128 600	122 100	114 200	107 300	101 300	918 300

Champ : ministères civils.
1. Flux sur deux ans.

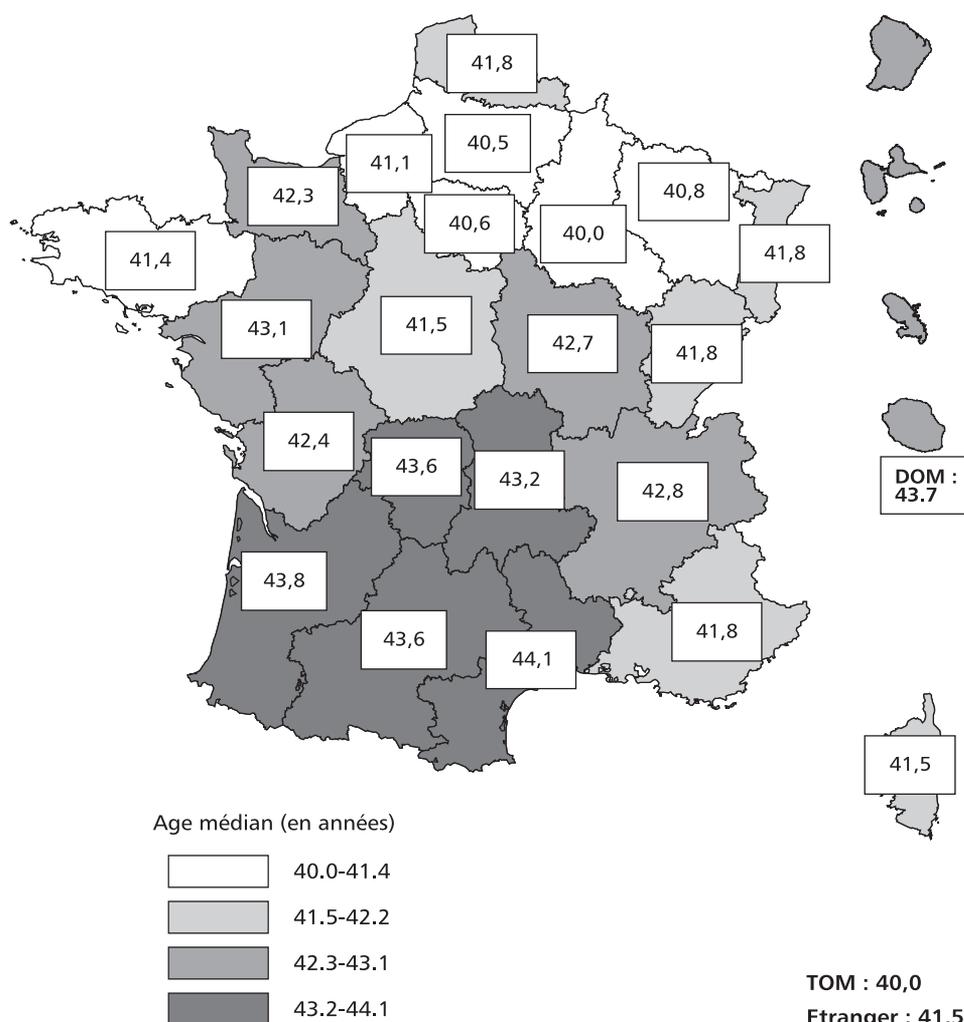
Source : DGAFP, projections à partir du fichier de paie provisoire des agents de l'État de l'INSEE.

Des déséquilibres géographiques

Les agents de la fonction publique, surtout ceux qui sont employés par l'État, ne sont pas également répartis sur l'ensemble du territoire. Certaines régions ont une forte proportion d'agents de l'État de cinquante ans et plus : 30 % en Languedoc-Roussillon, 29 % en Midi-Pyrénées et en Aquitaine, 28 % dans le Limousin et 27 % en Auvergne, à la fin de l'année 1999. Globalement, dans les régions du sud, les personnels sont plus âgés et leurs départs seront plus rapprochés. En Champagne-Ardenne et en Picardie, la proportion d'agents de l'État ayant atteint l'âge de cinquante ans n'est que de 20 % ; en Haute-Normandie et en Lorraine, elle est de 22 %.

Ce déséquilibre géographique se retrouve dans la fonction publique hospitalière. Fin 1998, l'âge moyen des personnels des hôpitaux publics (hors médecins) était de 40,4 ans ; il dépassait 42 ans dans deux régions : la Corse et Midi-Pyrénées. L'âge moyen était le plus faible dans le Nord-Pas-de-Calais et en région parisienne. Plus de quatre personnes sur dix atteindront l'âge potentiel de la retraite d'ici 2010 dans quatre régions : la Corse, le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte-d'Azur et plus du tiers dans dix autres régions, principalement situées au sud de la Loire.

Âge médian des agents de l'État par région au 31 décembre 1999



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

Les catégories et les métiers, inégalement concernés

Ces prochains départs à la retraite concernent principalement les agents les plus qualifiés de la fonction publique. Fin 1999 ¹, 35 % des titulaires civils de catégorie A de l'État ont atteint l'âge de 50 ans, contre seulement 22 % de la catégorie B et 24 % de la catégorie C. Cette déformation de la pyramide des âges des agents de catégorie A est en grande partie due à l'effet de masse que créent les enseignants.

Les agents territoriaux de catégorie A sont également, en moyenne, plus âgés que ceux des catégories B et C. Certains grades d'ingénieurs parmi les plus qualifiés, les administrateurs et les coordinatrices de crèches sont les cadres d'emploi les plus âgés de la fonction publique territoriale. La moitié de ces fonctionnaires a atteint l'âge de cinquante ans.

1. Les données sont disponibles au 31 décembre 1999 pour l'État (INSEE, fichier de paie, résultats provisoires) et au 31 décembre 1998 pour la territoriale et l'hospitalière (enquêtes ECT et SAE).

Le contexte démographique laisse présager une tension sur le marché du travail

Ces départs à la retraite s'inscrivent dans un contexte général de vieillissement de la population. Si les tendances observées dans le passé se prolongent, la population active devrait augmenter, jusqu'en 2006, d'environ 131 000 personnes par an, soit une croissance ralentie par rapport à la période antérieure. À partir de 2006 et jusqu'en 2010, la population active devrait décroître au rythme de 19 000 personnes par an ¹.

Ces résultats sont toutefois sensibles aux hypothèses retenues concernant les comportements d'activité des Français. Si la poursuite de la croissance de l'activité féminine est pratiquement assurée et ne constitue pas un sujet d'incertitude, il n'en est pas de même pour l'évolution des taux d'activité aux âges extrêmes. Cette projection est en effet assise sur un prolongement des comportements d'activité passés (avant 1995). Or, les tendances récentes peuvent conduire à infléchir les hypothèses :

- si le taux d'activité des plus de 50 ans, qui s'est aujourd'hui stabilisé, progressait. Entre 1995 et 2000, on observe en effet une baisse moins forte que prévue du taux d'activité des 55 ans et plus ;
- si, à l'autre extrême de la pyramide des âges, l'arrêt du processus d'allongement de la durée des études ainsi que le développement des situations de cumul entre emploi et formation initiale constatés ces dernières années, se confirmaient. L'embellie de la conjoncture économique a favorisé, en effet, une entrée un peu plus précoce des jeunes sur le marché du travail. Selon l'INSEE, entre mars 1998 et mars 2000, le taux d'activité des moins de 25 ans a gagné 1,5 point.

En reprenant des hypothèses plus optimistes concernant les taux d'activité aux âges extrêmes, la population active augmenterait plus fortement entre 2000 et 2006 (+ 174 000 personnes par an contre 131 000 par an dans le scénario central) et continuerait à augmenter entre 2006 et 2010 à un rythme toutefois très ralenti (+ 17 000 par an, contre -19 000 par an dans le scénario central).

Les recrutements de la fonction publique se feront donc, dans les prochaines années, dans un contexte de raréfaction de l'offre de travail ².

Des besoins en personnel qualifié

Le profil des agents recherchés par les employeurs publics devrait être, en outre, de plus en plus qualifié. En effet, le niveau de qualification des personnels de la fonction publique de l'État a fortement augmenté, comme le montre la progression de la part des agents de catégorie A ³. Cette progression est encore amplifiée par l'élévation du niveau moyen de diplôme détenu par les agents de catégorie B et C. En 1999, environ 80 % des admis aux concours externes de catégorie B et plus de la moitié de ceux des concours de catégorie C étaient « surdiplômés ». Ce phénomène s'est intensifié au cours de la dernière décennie. Il reflète la dégradation de la conjoncture économique au début de la période et les incertitudes liées aux carrières dans le secteur privé, mais aussi l'attrait qu'exerce la fonction publique sur les jeunes diplômés, en particulier quand leurs parents sont eux-mêmes fonctionnaires ⁴.

La stratégie des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, qui entrent dans l'administration en catégorie B ou C, consiste à se protéger des difficultés d'insertion sur le marché du travail, tout en espérant accéder rapidement à un emploi de niveau supérieur, grâce aux concours internes. Cette concurrence interne accrue peut d'ailleurs poser des problèmes de déroulement de carrière aux personnels déjà en place.

1. Résultats repris par Emmanuelle Nauze-Fichet pour le groupe « Prospective des métiers et qualifications » du Commissariat général du Plan d'une étude publiée en 1996 : D. Brondel, D. Guillemot, L. Lincot et P. Marioni, « La population active devrait encore augmenter pendant une dizaine d'année » INSEE, *Économie et Statistique*, n° 300.

2. L'offre de travail représente les personnes recherchant un emploi.

3. Voir chapitre 1 p. 37.

4. Florence Audier, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, n° 337-338, 2000.

Dans la fonction publique territoriale, la structure des personnels est très différente, puisque 77 % des agents sont de catégorie C. Cependant, là aussi, la proportion des agents de catégorie A progresse régulièrement ; elle a plus que doublé en vingt ans.

Vers une pénurie de personnel qualifié ?

La tendance à l'élévation du niveau de qualification devrait se poursuivre dans la fonction publique, voire s'intensifier avec le besoin croissant en compétences générales et techniques et le recours accru aux nouvelles technologies. Celles-ci contribuent à déplacer l'emploi des tâches répétitives, « automatisables » même dans le secteur des services, vers des tâches faisant plus largement appel à l'intelligence. Leur apport repose sur la capacité d'adaptation et de décision des agents et sur une organisation du travail d'équipe en réseau.

Selon la DARES ¹, la situation sur le marché du travail devrait se caractériser par une forte augmentation des emplois de cadres supérieurs : +25 % et même +42 % pour les emplois tertiaires. La catégorie des employés ne progresserait que de 7 % sur la décennie 2000-2010 et celle des ouvriers d'environ 10 %. La croissance pour les professions intermédiaires et supérieures serait légèrement plus forte que sur la période 1990-2000, où la hausse était de 19 %. Ces perspectives s'inscrivent dans un scénario de croissance soutenue de l'activité économique (+2,8 % par an en moyenne d'ici 2010) et de l'emploi (+12,4 % d'ici 2010).

Ces évolutions pourraient entraîner une pénurie de main-d'œuvre qualifiée au cours des prochaines années. « Pour les très qualifiés, toutes les évolutions concordent pour faire baisser significativement le chômage : hausse forte de la demande de travail, tassement du nombre de sortants du supérieur et départ à la retraite de générations où la part des très qualifiés était élevée » ². Cependant, cette pénurie de main-d'œuvre pourrait être réduite en intégrant les jeunes diplômés à des niveaux plus élevés que dans les années 1990 et en favorisant la promotion interne.

La situation démographique spécifique de la fonction publique et la concurrence pour l'emploi des plus qualifiés pèseront sur les possibilités de recrutement de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux. L'Observatoire de l'emploi public a souhaité effectuer un retour sur les expériences passées de difficultés de recrutement pour l'État et approfondir l'analyse des liens entre les recrutements et la situation sur le marché du travail. C'est l'objet des études qu'il a confiées à la Maison des sciences de l'homme de Nantes, au Centre de recherche en économie et statistique de l'INSEE (CREST) et que les centres de gestion de la fonction publique territoriale se proposent de mener.

« L'urgence démographique » est commune aux trois fonctions publiques

Départs en retraite de titulaires (pour l'année considérée) :	2000	2006
– État	50 000	62 000
– Territoriale	15 000	28 000
– Hospitalière (hôpitaux publics, hors médecins)	11 000	20 000
Évolution annuelle de la population active :	2000-2006	2007-2010
– Prolongement des tendances passées (avant 1995)	+ 131 000	- 19 000
– Avec flexion des taux d'activité ¹	+ 174 000	+ 17 000

1. Hypothèses tenant compte des évolutions entre 1995 et 2000 : stabilisation des taux d'activité des plus de 55 ans, hausse du taux d'activité des jeunes.

Sources : DGAFP, DHOS, CNFPT et CNRACL, INSEE pour le Commissariat général du Plan.

Les recrutements seront difficiles

Comme on l'a vu, les difficultés de recrutements vont se poser de manière particulièrement aiguë dans la fonction publique au milieu de la décennie. Les études qui sont engagées visent à éclairer cette question pour permettre aux différents secteurs de la fonction publique de

1. Agnès Topiol, pour le groupe prospective des métiers et des qualifications du Commissariat général du Plan, *Prospective des métiers à l'horizon 2010 : une approche par familles d'activité professionnelles (FAP)*.

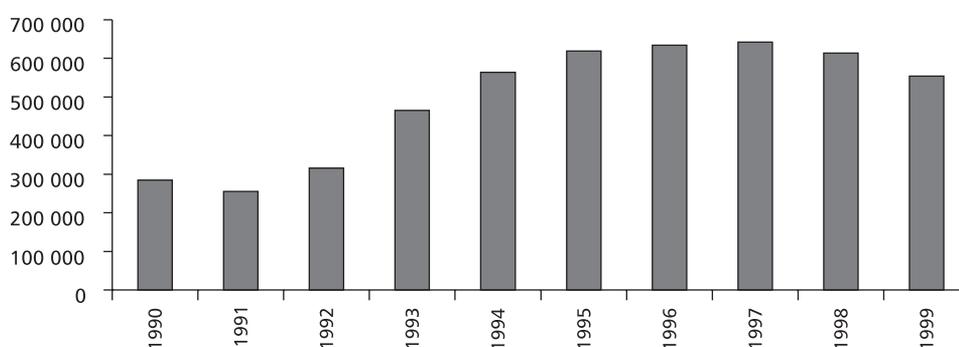
2. Étude réalisée par Philippe Duchamp pour le Commissariat général du Plan.

mettre en place des modalités de recrutement adaptées à un contexte de relative pénurie de main-d'œuvre.

« Les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogation prévue par la loi »¹. Le système du concours est considéré comme la garantie que soient respectées à la fois l'égalité des chances et la possibilité, pour l'administration, de choisir les meilleurs candidats. En 1999, environ 40 000 postes ont été offerts aux concours externes de l'État, dont les deux tiers sont de catégorie A. Les personnes reçues à ces concours sont principalement des jeunes diplômés.

Le nombre de candidats présents aux épreuves de certains concours externes de l'État a déjà nettement diminué ces deux dernières années, sans doute en raison de l'amélioration de la conjoncture économique.

Candidats présents aux concours externes de la Fonction publique de l'État



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

La concurrence exercée par les métiers du privé est perceptible dans plusieurs secteurs de la fonction publique. Les candidatures ont considérablement baissé pour certains corps techniques, car les jeunes entrants sur le marché du travail peuvent trouver aujourd'hui des emplois à des conditions plus attractives dans le secteur privé.

C'est le cas du concours externe de dessinateur du ministère de l'Équipement (catégorie C), pour lequel le nombre de présents est passé de 4 506 pour 51 admis en 1997 à 2 664 présents pour 47 admis en 1999. Au concours externe de technicien des services de l'Agriculture (catégorie B), 1 692 candidats étaient présents pour 36 admis en 1997 et seulement 1 205 présents pour 57 admis en 1999. La « sélectivité » a donc beaucoup diminué car le nombre de postes offerts a très peu évolué entre 1997 et 1999 pour ces deux concours (ainsi, s'agissant du concours de technicien des services de l'Agriculture, le nombre de postes était d'environ 60 pour ces deux années).

Les concours plus généralistes ne sont pas épargnés par l'érosion des candidatures. 20 953 personnes étaient présentes au concours externe de contrôleur des impôts en 1997, 14 913 en 1999, soit près de 30 % de moins. Dans l'Éducation nationale, le nombre de candidats commence également à diminuer, plus nettement pour le CAPET que pour le CAPES et l'agrégation. Les premiers résultats du projet d'étude du CREST sur des séries longues montrent, qu'effectivement, les candidatures à ces concours sont peu sensibles à la conjoncture du marché du travail².

1. Statut général des fonctionnaires de l'État, article 16 du titre II. Dans la réalité, les voies d'accès à l'administration sont relativement diversifiées. Certains statuts de catégorie C peuvent prévoir que le concours est remplacé par un examen professionnel. En outre, la législation sur les handicapés oblige l'administration à recruter, sans concours, un certain pourcentage, fixé à 6 %, de personnes handicapées. Enfin, les non-titulaires sont recrutés sans concours. Les raisons amenant à embaucher des contractuels sont nombreuses : faire face à des tâches urgentes ou ponctuelles, recruter des experts...

2. Voir, en annexe 10, le projet d'étude de Denis Fougère et Julien Pouget, *Les recrutements dans la fonction publique*.

Les transformations de la société

Différents scénarios d'adaptation peuvent être construits pour faire face au renouvellement considérable des personnels de la fonction publique qu'impose la mutation démographique des dix prochaines années. Comme on l'a vu précédemment, les départs ne toucheront pas de la même manière les différentes fonctions publiques, les catégories et les métiers, mais aussi les différentes parties du territoire.

Les recrutements devront également tenir compte de l'évolution des missions et des attentes de nos concitoyens. Certaines demandes vont croître avec le vieillissement de la population, comme l'aide aux personnes âgées. Des redéploiements de moyens vers des secteurs jugés prioritaires peuvent également s'opérer.

Dans d'autres secteurs, les besoins en personnel pourraient diminuer pour des raisons démographiques. Ainsi, on doit s'attendre à une baisse des effectifs scolarisés, en raison du recul des naissances dans les vingt dernières années et malgré le redressement depuis 1998. En outre, dans la période récente, la durée des études a tendance à se stabiliser, voire à diminuer, alors qu'elle progressait régulièrement jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. Dans les dix prochaines années, la baisse des effectifs serait sensible dans le second degré et le nombre d'étudiants devrait continuer à décroître¹. Ces évolutions devraient infléchir la demande globale d'enseignement, même si des réallocations interviennent entre les régions, les disciplines, les établissements...

Ces évolutions appellent des réflexions sur les modalités futures de recrutement et la gestion des âges au sein de la fonction publique. En effet, des recrutements importants de jeunes diplômés peuvent produire un nouveau déséquilibre de la pyramide des âges avec une faible représentation, dans les années futures, des trente – cinquante ans.

Des expertises pour éclairer la démarche de gestion prévisionnelle²

L'expertise demandée aux chercheurs pressentis par l'Observatoire est tout d'abord historique. La France a déjà connu, dans le passé, des recrutements massifs dans la fonction publique dans des périodes de pénurie de main-d'œuvre. L'analyse qui sera menée par Jean-Luc Bodiguel de la Maison des sciences de l'homme de Nantes vise à revenir sur ces expériences passées et à en tirer des enseignements pour les recrutements futurs.

Sur la période plus récente, Denis Fougère et Julien Pouget du CREST vont analyser les recrutements dans la fonction publique de l'État dans les vingt dernières années et les mettre en perspective avec la situation sur le marché du travail. Ces travaux visent à éclairer les gestionnaires publics pour leur permettre de mesurer quels sont les postes les plus menacés par les évolutions démographiques et économiques.

Ces deux études concernent la fonction publique de l'État. Elles seront complétées par des études plus locales sur les recrutements dans la fonction publique territoriale, menées par l'Association nationale des directeurs des centres de gestion. Pour deux cadres d'emplois, les rédacteurs et les agents spécialisés des écoles maternelles, les centres de gestion vont réaliser un état des lieux qualitatif et quantitatif de la situation des personnels ainsi que des dispositifs de recrutement. Cette analyse devrait leur permettre d'en tirer des enseignements sur le déroulement des carrières et sur leur gestion. Elle devrait également donner des repérages sur l'évolution de ces métiers et sur les *scenarii* de recrutement à mettre en place : possibilités de faire appel à des ressources « extérieures » et modalités de mobilisation de ces ressources, mais aussi recours à la mobilité interne à la fonction publique territoriale et entre les fonctions publiques.

1. « Projection du système éducatif à 10 ans », *Éducation et Formations*, n° 58, mars 2001.

2. En annexes 9 et 10 et 11, projets d'études de Jean-Luc Bodiguel : *L'emploi public de 1955 à 1970 : problèmes et solutions*, de Denis Fougère et Julien Pouget : *Les recrutements par concours dans la fonction publique* et des centres de gestion : *Les centres de gestion de la fonction publique territoriale et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*.

Quelles sont les conséquences de l'évolution des statuts des employeurs sur les modes de gestion des personnels (analyse juridique comparative) ?

Lors de la construction du tableau de synthèse sur l'emploi public, l'Observatoire a rencontré des difficultés pour classer certains employeurs publics au regard des différents critères pris en compte dans ce tableau : nature économique et statut juridique de l'employeur, statut juridique de l'agent.

En effet, la notion d'« emploi public » recouvre des acceptions diverses qui s'appuient, comme la construction du tableau le montre, sur une approche soit juridique, soit économique. La première de ces deux approches part de l'idée que l'emploi dans les services publics administratifs est en principe soumis, en France, à un statut dérogatoire au droit commun. La seconde privilégie l'analyse du financement de l'organisme employeur, par le marché ou par les prélèvements obligatoires.

Une fois le caractère marchand ou non marchand de l'activité déterminé, ce qui n'a pas posé de problème majeur, le principe retenu pour construire le tableau de synthèse a donc consisté à classer les agents au regard de deux critères :

- le statut de l'employeur, personne morale de droit public ou de droit privé ;
- le statut de recrutement de droit commun de l'agent.

La détermination du statut juridique de l'employeur n'a en général pas soulevé de difficultés, les textes ou la jurisprudence fournissant dans la plupart des cas des réponses claires.

S'agissant du statut de recrutement de droit commun de l'agent, des difficultés sont apparues. Ce statut de principe résulte en effet de la combinaison de deux critères : le statut de l'employeur et la nature du service public géré par celui-ci.

Les personnes morales de droit privé ne peuvent en principe recruter que des agents de droit privé, même lorsqu'elles sont en charge d'un service public. Cette hypothèse est donc relativement simple à traiter.

Seules les personnes morales de droit public peuvent en principe recruter des agents de droit public

En revanche, pour ces dernières, il est nécessaire d'opérer une distinction. En principe, les personnes morales de droit public chargées d'un service public administratif disposent d'agents de droit public, et celles chargées d'un service public industriel et commercial d'agents de droit privé.

Or, il est apparu que ce lien entre la nature du service géré (service public industriel et commercial, service public administratif) et le statut de principe de l'agent est moins évident que ne le laisseraient supposer les règles traditionnelles du droit administratif, en raison d'un certain nombre de dérogations législatives et de cas particuliers.

Certaines de ces exceptions ouvrent en effet à des personnes morales de droit public gérant un service public industriel et commercial (ONF, ONIC,...), la possibilité d'employer des agents de droit public. D'autres, au contraire, permettent l'emploi de personnels de droit privé par des personnes morales de droit public chargées d'un service public administratif (contrats aidés dans les EPA et les collectivités locales, personnels des caisses nationales de Sécurité sociale, « berkanien » ayant opté pour un statut de droit privé...).

En outre, le fait que certaines personnes morales de droit public exercent à la fois des activités administratives et des activités industrielles et commerciales conduit à ce qu'une partie de leurs agents relève du droit public, tandis qu'une autre relève du droit privé. Le statut de l'agent et celui de l'employeur ne sont alors plus directement corrélés. C'est notamment le cas dans un certain nombre d'établissements publics « à double visage », qui sont qualifiés par les textes d'EPA ou d'EPIC, mais qui disposent à la fois de services ayant une activité industrielle et commerciale et de services ayant une activité administrative. Les personnels employés dans les premiers sont alors

en principe des agents de droit privé tandis que les personnels des services à caractère administratif relèvent du droit public.

Il apparaît donc que les deux correspondances de principe :

- la qualification de personne morale de droit public en charge d'un service public administratif implique un statut de droit public de l'agent ;
 - la qualification de personne morale de droit public en charge d'un service public industriel et commercial implique un statut de droit privé de l'agent,
- connaissent des exceptions qui contribuent à rendre difficile le classement des employeurs publics en se fondant sur le statut de droit commun des agents qu'ils emploient.

L'Observatoire a donc confié à Christian Garbar, professeur de droit public à l'université François-Rabelais de Tours, une étude sur ce thème. Sa présentation de cette thématique (voir annexe 12) permet d'éclaircir la problématique à laquelle a été confronté l'Observatoire et de proposer des orientations de recherche sur ce thème.

Il ressort des premiers éléments dont Christian Garbar fait état que cette complexité de gestion des différents statuts juridiques présents dans le champ de l'emploi public n'est pas un obstacle insurmontable à la classification des employeurs publics. Les principes comme les exceptions, qu'ils résultent des textes ou de la jurisprudence, sont pour la plupart stabilisés et connus, en dépit de quelques zones de doute persistant.

En revanche, ces exceptions multiplient les hypothèses potentielles de cohabitation entre des personnels de droit public et de droit privé relevant de statuts très variés au sein des mêmes services. Cette situation d'imbrication des différents statuts, qui remet partiellement en cause les découpages traditionnels, peut susciter des interrogations sur ce qu'est le statut de principe de l'emploi public, au moins en ce qui concerne les services publics administratifs gérés par des personnes publiques. Il apparaît cependant que le critère fondant la spécificité de l'emploi public est l'intérêt général.

La complexité qui naît de la gestion quotidienne de personnels de statuts très divers amène dès lors une autre question : quel est l'impact effectif des évolutions du droit régissant les employeurs publics, et notamment des sources de ce droit, sur les modes de gestion des ressources humaines mis en œuvre ?

Au-delà de ces modifications du statut de l'employeur ou des agents, on peut donc s'interroger sur l'existence d'un éventuel *continuum* de fait dans le statut concret des personnels des grands « employeurs », qu'ils soient des entreprises privées ou des organismes publics, statut concret qui conférerait une certaine stabilité et consacrerait un certain droit à un déroulement de carrière. Cela amènerait peut-être à relativiser le caractère fondamental souvent attribué à la distinction droit public-droit privé en matière de relations individuelles et collectives du travail.

Le développement de la GPEEC appelle une réflexion sur l'articulation entre corps et métiers

Comme on l'a vu dans ce rapport, l'une des caractéristiques majeures de la fonction publique française est d'être organisée en corps (pour la FPE et la FPH) et, pour la fonction publique territoriale, en cadres d'emplois, notion en pratique très proche de celle du corps.

Cette structuration en corps régis par des statuts particuliers procède d'une vision spécifique de la fonction publique. Comme le souligne le professeur Chapus ¹, « contrairement à ce qu'il en est dans certains pays (tels notamment les États-Unis), où l'organisation de la fonction publique est liée à celle *des emplois*, c'est-à-dire des tâches à remplir, la conception française de la fonction publique repose sur la *réglementation des personnels* » (souligné par nous).

1. *Droit administratif général*, tome II, 12^e édition, Montchrestien, 1999.

La gestion des corps n'est bien sûr pas déconnectée de l'organisation des services et des missions des administrations. À chaque corps correspond, en effet, un volume d'emplois budgétaires définis en lien avec les besoins de chaque ministère. En outre, la gestion au sens large des corps (conditions et modes de recrutement, déroulement de carrière, obligations éventuelles de formation, de mobilité...), si elle tient compte des contraintes propres des gestionnaires, est pensée en tout premier lieu en fonction des missions que remplissent les agents du corps.

Le corps est le cadre élémentaire de la gestion des ressources humaines et, très souvent, il constitue parallèlement un élément d'identité professionnelle, pour les agents comme pour leur environnement administratif. Cette notion rencontre cependant ses limites dès lors que l'on entre dans une réflexion en termes de métier.

Le concept de corps est en effet pertinent pour la gestion administrative : la gestion groupée des agents assure leur égalité, concourt à la lisibilité des déroulements de carrière et permet dans une certaine mesure des économies d'échelle. En revanche, le concept de corps est mis en question dès lors que l'on se penche sur des aspects plus qualitatifs de la gestion des ressources humaines, en particulier lorsque l'on s'engage dans une démarche de GPEEC.

Le lien entre le corps et les notions associées (grade, classe) et la réalité fonctionnelle d'un emploi peut en effet être plus ou moins étroit. Pour certains corps (les infirmiers, les professeurs certifiés par exemple), le lien entre les fonctions concrètement exercées par les agents d'une part, les missions décrites par le statut particulier et l'intitulé du corps d'autre part, sera suffisamment étroit pour que la notion de métier puisse être appréhendée assez facilement. Pour d'autres corps (administrateurs civils, adjoints administratifs, attachés d'administration par exemple), l'intitulé du corps et ses missions statutaires ne décrivent pas de manière évidente le contenu des fonctions, sauf à les raccrocher à un libellé synthétique qui n'est pas toujours éclairant (secrétaire, chargé de mission, rédacteur, chef de bureau, assistant...).

L'adéquation entre les notions de corps et de métiers n'est donc pas garantie. Or, la GPEEC sous-entend ce que l'on appellera, à défaut d'expression plus satisfaisante, une « approche métier ». L'angle, le niveau d'analyse et le vocable adoptés : métier, filière, emploi type, métier type, branche d'activité professionnelle... importent peu ici. Ce que recherche la GPEEC, ce qui en fait le « stade ultime des ressources humaines » pour reprendre l'expression de Serge Vallemont, c'est une analyse fonctionnelle permettant de mieux cerner le contenu des emplois et des savoirs que les agents y mettent en œuvre et y développent.

Cette connaissance formalisée de la réalité des tâches exercées par les fonctionnaires d'un corps peut alors servir de fondement à une réflexion prévisionnelle sur les parcours de carrière, la promotion interne, la formation, la mobilité, l'évaluation... Ce besoin d'identification des « métiers » exercés au sein d'un corps existe même lorsque, *a priori*, l'intitulé et les missions d'un corps peuvent être rattachés à un « métier » tel que l'entend le sens commun. Les 210 000 personnels infirmiers de la FPH, tout comme les 240 000 professeurs certifiés ou les 11 000 ingénieurs territoriaux, n'exercent pas tous « le » métier d'« infirmier », de « professeur » ou « d'ingénieur ».

La GPEEC suppose donc que l'on sache, tout en conservant le corps comme cadre naturel du déroulement de carrière et de la gestion administrative des agents, dépasser son principal inconvénient : sa capacité inégale à rendre compte, comme concept, de la réalité fonctionnelle des emplois qu'il recouvre.

Les possibilités en la matière sont multiples, comme le montre la très grande diversité des approches et des notions choisies par les ministères lorsqu'ils engagent une démarche métier. Le rôle de l'Observatoire étant de favoriser l'élaboration de méthodes de GPEEC, il s'est penché sur ce thème dès le début de ses travaux et a identifié, notamment lors de la rédaction du guide méthodologique de la GPEEC, de nombreux écueils potentiels. Choisir une approche métier relativement simple et compatible avec la gestion par corps, directement opérationnelle pour la gestion des personnels, qui n'enferme pas les agents dans des logiques professionnelles cloisonnées, sont quelques recommandations de base.

Il convenait cependant d'engager une réflexion plus approfondie sur ces questions. L'Observatoire a donc confié une étude sur ce thème à la direction de la prévision du ministère des Finances.

Plusieurs pistes de réflexion seront suivies à ce titre.

Un regard historique s'impose tout d'abord sur la notion de corps et ses liens avec la notion de métier. Son ancienneté, son importance dans la construction progressive du droit de la fonction publique et ses liens avec la tradition française d'organisation administrative appellent en effet une analyse rétrospective afin de mieux comprendre quelle vision dominante (la compétence technique ou le service de la puissance publique) a présidé à la création des corps.

L'étape suivante consistera à examiner en quoi le système français de fonction publique tel que nous le connaissons aujourd'hui, les principes qui le fondent (statuts particuliers, distinction du grade et de l'emploi) et la pratique qui en est faite s'approchent ou s'éloignent de la notion de métier. Il s'agira alors d'identifier et de proposer des articulations logiques entre la notion de corps et l'approche métier, en étudiant notamment les exemples des différents employeurs publics et les inflexions récentes de leurs politiques de gestion des ressources humaines, en prenant également en compte les apports des sciences sociales dans ce domaine.

■ Avis des parlementaires,
des organisations
syndicales et associations
représentés au conseil
d'orientation de
l'Observatoire de l'emploi
public

Les parlementaires

Gérard Braun Sénateur des Vosges, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État de la commission des finances du Sénat

Je souhaitais, en tant que représentant du Sénat à l'Observatoire de l'emploi public, exposer mon point de vue sur les travaux qu'il a réalisés, et le faire figurer dans son premier rapport annuel.

L'Observatoire a été créé par le Gouvernement à la suite d'un rapport accablant de la Cour des comptes sur la réalité de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'État. J'y vois donc un effort indéniable pour améliorer la connaissance de l'emploi public, mais je ne peux que regretter l'absence de réactions de la part du Gouvernement suite à des travaux du Sénat qui avaient aussi, en leur temps, attiré l'attention sur les graves dysfonctionnements affectant la gestion de certains corps de fonctionnaires, à l'Éducation nationale par exemple, ainsi que la trop faible ampleur des mesures correctrices arrêtées.

Je considère que les travaux de l'Observatoire de l'emploi public présentent une qualité réelle et permettent notamment de progresser dans la voie d'une plus grande transparence en matière d'effectifs, par exemple par la mise au point d'une matrice décrivant le passage des effectifs budgétaires aux effectifs payés et en fonction, et aux effectifs gérés.

Je m'interroge toutefois sur les conséquences qui seront tirées de ces travaux, avant tout techniques. Il convient en effet de prendre garde, selon moi, de se contenter de ne tirer que des enseignements déjà largement connus, le rapport cédant parfois à cette facilité. Je ne ferai qu'en citer quelques exemples : « *la gestion de l'emploi public recouvre des réalités différentes selon les ministères* », « *malgré des progrès, les difficultés perdurent dans la production et la circulation de l'information sur les ressources humaines* », ou encore « *la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences représente un enjeu majeur pour les trois fonctions publiques* ». Ces vérités s'imposaient à l'évidence dès avant la création de l'Observatoire de l'emploi public...

Il me semble également que les missions assignées à l'Observatoire sont trop restrictives, se limitant au champ juridique et ignorant la dimension économique. Il conviendrait, au cours des années prochaines, qu'il s'intéresse aux liens existants entre l'emploi public et la croissance, et qu'il puisse réaliser des études de productivité. De même, il me paraît indispensable qu'il mette en place, à l'avenir, des outils permettant d'assurer un **suivi infra-annuel** non seulement des effectifs mais également des rémunérations publiques.

D'autre part, – et il s'agit sans doute du point le plus important –, les discussions qui ont lieu au sein de l'Observatoire de l'emploi public restent, selon moi, trop internes à l'administration, conduites en « vase clos » entre représentants de l'administration et syndicats de fonctionnaires.

Il conviendrait que les travaux de l'Observatoire servent à alimenter le débat public sur le rôle et l'évolution de l'administration, ainsi que sur le rapport entre les effectifs de la fonction publique et la qualité des services publics rendus.

Un État moderne, dont la fonction publique sera confrontée très prochainement à des évolutions démographiques de grande ampleur, ne doit pas se contenter « d'observer » : il doit aussi se fixer un cap en matière de réformes. À cet égard, je considère que la France ne pourra pas échapper à un large débat sur la façon de **réduire les missions et le format de l'État, afin de le rendre moins lourd mais plus efficace.**

Les organisations syndicales

L'Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT)

Compte tenu des délais de transmission des documents définitifs, nous nous bornerons pour cette réunion à une intervention de portée générale. Ces documents seront l'objet ensuite de notre part d'un travail plus approfondi, sur les statistiques comme sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Un travail sérieux

S'il fallait qualifier d'un seul mot les travaux de l'Observatoire depuis sa création, nous dirions, sur la forme comme sur le fond : sérieux.

Une réelle concertation

Sur la forme des travaux : nous avons apprécié la concertation et les échanges qui se sont poursuivis au cours des différentes réunions de travail. Nos remarques, nos suggestions ont été prises en compte : ainsi le fait de travailler en parallèle sur les trois fonctions publiques, ce qui contribue à échanger et enrichir les expériences de chacun, en termes de bonnes pratiques.

Des outils communs

Sur le fond : l'important travail sur la partie « statistiques » aboutit à l'adoption d'un langage commun, permettant d'élaborer des tableaux fiables et de partir d'une « année zéro » stabilisée. Il faudra ensuite compléter, enrichir ces données, en accélérer la remontée. Mais la base de départ existe maintenant, permettant clarté, transparence, sur des chiffres qui ne pourront plus alimenter les polémiques sur l'opacité des effectifs publics.

Grâce au guide méthodologique élaboré par l'Observatoire, le travail initié sur la gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences va pouvoir effectivement démarrer dans les fonctions publiques. L'accent y est mis sur l'importance du dialogue social, nécessaire à l'élaboration d'un diagnostic partagé, en préalable à tout changement. Nos interventions, en ce sens, ont été entendues.

Des enjeux nombreux

Nous partageons l'analyse des enjeux présentés dans le rapport : urgence démographique du fait des prochains départs en retraite ; recrutements difficiles attendus ; nécessité de maintenir, voire d'améliorer, la qualité du service public. Mais nous y ajoutons deux autres enjeux (qui ne figurent pas dans les attendus du rapport) : la RTT et la résorption de la précarité.

Pour la CFDT, en effet, la gestion des emplois doit tenir compte des conséquences de la RTT dans les fonctions publiques et enfin décider des créations d'emplois nécessaires. D'ailleurs, les parle-

mentaires qui ont partagé nos travaux ont semblé sensibles à ce dossier. L'Observatoire doit aussi se saisir du phénomène de la précarité dans les fonctions publiques et analyser de toute urgence les raisons pour lesquelles il est fait appel à des agents précaires, de façon à y remédier.

Un dialogue social à relancer

Quelle que soit la qualité des travaux de l'Observatoire, ils ne sont que des outils au service d'une politique que la réforme de l'ordonnance de 59 sur les finances publiques va permettre de mettre en œuvre. Ce sera, pour la CFDT, l'occasion à ne pas manquer pour relancer, à tous les niveaux de concertation, le dialogue social dans la fonction publique, particulièrement mis à mal ces derniers temps avec les échecs successifs de négociations aussi importantes que la RTT et les salariales.

Intervention de l'UFFA-CFDT, le 26 juin 2001

L'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF-CGT)

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que, depuis plusieurs années, la CGT a revendiqué la mise en place d'un Observatoire de l'emploi public et ce avec l'objectif d'avoir un outil permettant d'appréhender les différentes situations, d'éviter les dérives constatées (et largement dénoncées depuis par la Cour des comptes) dont celles qui conduisent, pour partie, à la reconstitution et à la permanence de la précarité.

Il s'agit également de permettre une approche prévisionnelle des besoins en emplois publics, approche d'autant plus indispensable que nous entrons dans une période à fort taux de renouvellement avec, dans le même temps, de fortes évolutions des besoins eux-mêmes.

Comme d'autres, nous reconnaissons l'importance du travail effectué pour la collecte des informations, de la qualité des indications restituées, même si bien entendu cela est perfectible.

Nous partageons également la volonté de disposer de données communes, fiables, concernant les trois versants de la fonction publique.

À ce niveau d'étape des travaux, nous voulons souligner qu'au-delà de la « production statistique », on ne saurait se départir d'une analyse plus politique sur l'emploi public, son périmètre, sa nature, son volume, son contenu, les évolutions nécessaires en lien avec les **besoins de service public**, les **besoins du service public**.

La finalité donnée à l'utilisation de l'outil intervenant, par ailleurs, sur la conception même de celui-ci.

À ce stade, l'Observatoire débouche sur deux propositions qui constitueront des instruments méthodologiques :

- **Un tableau à entrées multiples sur l'état des lieux**

La CGT rappelle que, pour elle, ces états des lieux doivent être établis au niveau de chaque service, établissement, examinés et validés par les CTP locaux qui sont au plus près du terrain. À défaut, on ne pourra mettre un terme aux dérives. J'ajoute que cette demande d'articulation entre CTP locaux et centraux, d'une part, et Observatoire, d'autre part, a fait l'objet de plusieurs demandes et propositions de la CGT.

Un tel état des lieux devrait par ailleurs prendre en compte toutes les formes d'emplois participant directement aux missions de service public, dont les emplois aidés, la sous-traitance et le prêt de main-d'œuvre. La transparence doit aller au bout !

Par ailleurs, la distinction faite entre établissements ou organismes entrant dans le champ de l'administration publique et ceux qui en sont exclus est bien entendu éminemment importante : ainsi, par exemple, le cas des établissements publics à « double visage » qui sont classés hors champ de l'administration sur des critères contestables. Le périmètre est donc à redébattre.

- **La deuxième grande proposition relève d'un guide méthodologique sur la GPEEC**

Dans la GPEEC, le « E » comme « Emploi » pose la question de la nature de l'emploi ainsi que son contenu. Sont posées, par exemple, la résorption de la précarité, la réintégration sous statut public des missions et agents qui en sont aujourd'hui écartés ou qui en ont été sortis.

Mais aussi, les niveaux de qualifications nécessaires comme les niveaux salariaux. À ce sujet, je note qu'il a été ici rappelé ce que la CGT, mais aussi toutes les organisations syndicales, dit avec force, à savoir que la question salariale constitue un élément fort du degré d'attractivité de la fonction publique, donc aussi de notre capacité à répondre aux défis de ces prochaines années en terme de recrutement.

Le « E » pour « Effectifs » pose la question du volume d'emplois nécessaires, pour compenser la RTT bien entendu, résorber les sous-effectifs de certains ministères et également répondre aux missions nouvelles dont le besoin apparaît.

Le « C » de « Compétence » n'est pas quelque chose de tabou pour la CGT. Il faut des compétences dans la fonction publique et même de solides compétences.

Toute la question est de savoir si on entend gérer **par** les compétences ou gérer **pour** les compétences.

Ce premier terme de l'alternative – qui est d'ailleurs à notre sens à courte vue – ne peut qu'aboutir à la remise en cause de la fonction publique de carrière au profit d'une fonction publique d'emploi, ce qui pour nous serait inacceptable. Nous sommes disposés à ce sujet à en développer les raisons fondamentales, particulièrement au regard de la qualité du service public et de l'égalité de traitement.

L'Observatoire n'est pas qu'un outil de constat. Il doit être largement démocratisé dans son fonctionnement, sa démarche (voir nos propositions de liens avec les CTP. Comment penser avoir un travail répondant au réel du terrain, en s'en tenant à un fonctionnement hyper centralisé ?).

Il doit aussi être un levier pour améliorer, dynamiser, l'emploi public, sa gestion.

L'Observatoire ne saurait, en effet, être considéré comme un simple outil statistique servant à faciliter, au niveau de l'État, l'exécution de décisions budgétaires préétablies. Sa finalité, pour la CGT, n'est pas non plus, comme le souhaitait une parlementaire, de conseiller le Premier ministre dans ses arbitrages sur le redéploiement d'effectifs ainsi que pour les missions qui pourraient être sous-traitées par le secteur privé !

Ce n'est donc pas sans inquiétude que l'on constate l'absence de données liées à une réelle volonté politique d'améliorer la situation en matière d'emploi public. Ainsi, la création d'emplois budgétaires concernant la mise en place de la RTT n'est pas abordée. Serait-ce les « 35 heures » à personnels constants qui doit être la règle sans autre examen ? Ainsi, aussi, l'intégration des emplois-jeunes dans les corps et cadres d'emplois statutaires n'est pas prise en compte ; devront-ils venir combler le déficit des fonctionnaires partant prochainement à la retraite, à défaut d'accroître l'attractivité de la fonction publique par une véritable politique salariale ?

C'est pourquoi le volet de la gestion prévisionnelle ne peut être distinct de l'évolution des missions des services publics, de l'émergence de nouvelles activités, de l'indispensable réexamen des niveaux, structures des carrières, des corps et cadres d'emplois.

Au final, si l'Observatoire rend compte, il doit également être source de propositions pour de nouvelles orientations. Il nous paraît donc nécessaire que ce rapport soit discuté au niveau des instances paritaires dont les conseils supérieurs.

L'Union interfédérale des agents de la fonction publique (FO)

Ce premier rapport de l'Observatoire de l'emploi public permet, dans le cadre de la transparence, de mieux définir la notion d'emploi public.

Pour FO, cette définition, commune à l'ensemble de la fonction publique, doit servir à démentir, lorsque cela est nécessaire, l'opinion de « sur-administration » en France. Elle devrait permettre de comparer réellement avec les chiffres parfois fantaisistes de l'OCDE.

Les premières indications du recensement ainsi opéré par l'Observatoire montrent que la répartition entre catégories A, B et C est extrêmement différente entre fonctions publiques.

Or, lorsque l'on fait des comparaisons – par exemple salariales – entre public et privé, la seule référence prise aujourd'hui est celle de la fonction publique de l'État qui comprend 45 % de personnels de catégorie A, pour 9 % en fonction publique territoriale et 3,5 % dans la fonction publique hospitalière !

Force ouvrière souhaite que cet exercice de recensement réel des effectifs, titulaires et non-titulaires, fasse l'objet, systématiquement, d'un examen contradictoire dans chaque comité technique paritaire ministériel.

Quant à la gestion prévisionnelle des effectifs, il est important que, lorsque des difficultés sont découvertes, celles-ci soient résolues sans attendre.

Ainsi, les premières constatations sur le volet recrutement permettent de mettre en lumière les réelles difficultés actuelles de recrutement dans plusieurs ministères et ce, quelle que soit la catégorie.

Il faut donc valoriser l'attractivité de la fonction publique par une revalorisation des traitements et par une réelle réforme de la grille indiciaire avec intégration des primes et indemnités.

Pour FO, la gestion prévisionnelle doit partir des missions confiées à la fonction publique et ensuite être traduite en moyens correspondants pour l'exercice de celles-ci dans le cadre du principe d'égalité de traitement du citoyen devant la loi.

Intervention de FO, le 26 juin 2001

L'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA)

Monsieur le Ministre,

L'UNSA-Fonctionnaires souligne la qualité du travail effectué par les différentes personnes qui se sont attachées à rédiger ce rapport qui constitue une première base sérieuse de connaissance de l'emploi public.

Cette base est nécessaire si l'on veut savoir de quoi l'on parle et se projeter dans l'avenir.

En effet il convient, en premier lieu, d'être en situation de contester, éventuellement, des affirmations malveillantes qui peuvent être véhiculées par des institutions extérieures à l'État.

Mais l'Observatoire de l'emploi public doit permettre une bonne gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Dans votre intervention liminaire vous avez, Monsieur le Ministre, pointé la question des départs en retraite et, au-delà, « des décisions que nous aurons à prendre sur l'évolution de l'emploi public ».

Dans votre intervention, vous avez insisté sur la question des recrutements. C'est, effectivement, un sujet qui nous préoccupe pour l'avenir.

La baisse des candidatures, mais également la diminution du marché de l'emploi, ont toujours, dans le passé, relancé la précarité.

C'est la raison pour laquelle, au-delà de la base de données, nous voulons pouvoir suivre la question de la précarité et, bien sûr, sa résorption que nous pointons comme l'un des enjeux importants pour les années à venir.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, c'est aussi la mise en place, au sein des trois fonctions publiques, de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Ce paramètre doit être inscrit dans l'évolution des recrutements car, pour nous, la mise en œuvre de l'ARTT ne peut se faire sans création d'emplois.

Enfin, l'évolution de l'ordonnance de 59 sur la pratique budgétaire oblige à avoir une vision précise de l'évolution des corps ou cadres d'emplois, dans le maintien d'une fonction publique de carrière.

En effet, la seule évolution de la masse salariale ne suffit pas, si l'on ne connaît pas l'évolution des corps ou cadres d'emplois ainsi que l'évolution de la rémunération des personnels.

Vous comprendrez, Monsieur le Ministre, que nous soyons sensibles à cette question surtout dans une année où il n'y a pas d'accord salarial et à une période où l'inflation met à mal les mesures unilatérales que vous avez prises en ce domaine.

Pour l'UNSA-Fonctionnaires, l'Observatoire de l'emploi public doit donc être un outil au service d'une fonction publique de qualité, au service des usagers dans le respect et la valorisation des personnels.

Hervé Baro, secrétaire général de l'UNSA-Fonctionnaires

L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)

Synthèse des remarques des Fonctions publiques-CGC sur le rapport de l'Observatoire de l'emploi public.

Un important travail de collecte d'informations et une première synthèse ont été réalisés par l'Observatoire de l'emploi public en collaboration étroite avec l'INSEE.

Les Fonctions publiques-CGC se réjouissent de cette première étape de la mise en place de l'Observatoire.

Comme l'avaient signalé les Fonctions publiques-CGC dès la mise en place de l'Observatoire, et compte tenu de la masse considérable d'informations existantes, notamment à l'INSEE et dans les fichiers de paie, le recensement de l'emploi public était réalisable dans des délais raisonnables. Même si les données portent sur 1998, elles fournissent un bon cadrage.

Si ce constat est effectivement bien fait en termes très globaux de volumétrie des emplois budgétaires et très prochainement en termes d'emplois réels, il reste beaucoup à faire car ces chiffres très globaux sont difficiles à interpréter.

Approfondir les chiffres

Il est donc indispensable de progresser sur la déclinaison de ces chiffres qui additionnent des données qui ne sont pas comparables. Ceux-ci doivent être ventilés par : sexe, âge, grade, statut, catégorie de rémunération, zone géographique.

On peut insister sur ce dernier point quand on sait que les problèmes sont très différents d'une région à l'autre, par exemple la structure par âge.

La nécessité de prendre en compte des nomenclatures communes pour recenser les métiers transversaux comme l'informatique, les ressources humaines, les budgets, la statistique, la gestion des marchés, le traitement des contentieux, etc., est un préalable à la réflexion sur la mobilité et les perspectives de carrière.

La nécessité de moderniser la gestion des ressources humaines dans le cadre de la modernisation de l'État passe par l'informatisation et par la prise en compte, dans les outils de gestion, de variables communes à tous les systèmes. C'est une condition de la transparence.

Tout cela est indispensable pour mener à bien les missions de l'Observatoire à savoir anticiper, réaliser des projections, faire réellement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Il importe ensuite de définir une utilisation optimale de ces outils.

Quelles hypothèses seront retenues en termes de recrutement, de retraite, de redéploiement ? Les missions seront-elles compatibles avec les moyens ? Et l'ARTT en 2002 ne risque-t-elle pas de mettre à mal certaines missions essentielles sans emploi supplémentaire ou sans réflexion organisationnelle préalable ?

Valoriser l'emploi public

Un des objectifs énoncés par le ministre, après la transparence de l'emploi public, est sa valorisation. Encore faut-il savoir ce qui sera fait en ce sens, alors que le constat est d'ores et déjà édifiant.

Devant la baisse du chômage dont on ne peut que se réjouir, il y a raréfaction de l'offre de candidats à la fonction publique, la sélectivité baisse et avec elle la qualité des recrutements, les études le démontrent clairement.

Mais quelle peut être l'attractivité de la fonction publique dès lors :

- qu'il n'y a pas de déroulement de carrière intéressant, en particulier pour le personnel d'encadrement, et qui est par ailleurs la catégorie la plus âgée des agents publics ; en effet, on ne peut que constater que rien n'a été fait pour l'encadrement depuis les accords « Durafour ». La promotion des générations à fort recrutement est inéquitable et parfois incohérente du fait de l'absence de revalorisation du cadre A + en particulier ;
- que les rémunérations ne sont pas attractives pour l'encadrement, situation aggravée par une perte notable de pouvoir d'achat ; que l'on raisonne sur un an, cinq ans ou dix ans le constat est le même. De plus, les écarts avec le privé sont notoirement en défaveur des cadres du public.

Aucune proposition concrète n'est encore avancée alors que depuis des années les Fonctions publiques-CGC proposent des solutions, comme des mesures statutaires ou des pourcentages de promu/promouvables laissant envisager de réelles chances de promotion à toutes les générations.

Cette situation est inquiétante pour l'avenir du service public et en particulier pour l'encadrement, car le processus de formation-recrutement est d'au moins trois ans.

Un programme d'études est proposé par l'Observatoire sans d'ailleurs une réelle concertation sur ce point. Si en soi elles sont intéressantes, elles s'achèveront au mieux fin 2002 et les décisions nécessaires interviendront trop tard dans de nombreux secteurs.

Les Fonctions publiques-CGC demandent que soient rapidement prises des décisions de valorisation de l'emploi public par l'amélioration des carrières, une vraie gestion des ressources humaines et des avancées notables en matière de rémunération.

La Fédération générale CFTC des syndicats chrétiens de fonctionnaires, agents de l'État et assimilés

Ce rapport, le premier du genre, met en évidence les difficultés d'appréhender la réalité des effectifs dans la fonction publique.

Il met aussi en évidence la nécessité de prévoir les recrutements nécessaires afin d'assurer la pérennité d'une administration au service de nos concitoyens.

Pour faire les bons choix, il faut que le pouvoir politique définisse clairement le rôle qu'il attend de son administration pour les prochaines années.

Pour la CFTC, on ne pourra pas éviter une révision des classifications et de l'organisation de la grille de la fonction publique. Celle-ci est nécessaire pour attirer en son sein les emplois nécessaires à son bon fonctionnement et pour répondre aux besoins de nos concitoyens.

La généralisation de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences doit être un outil au service des personnels, des administrations afin d'assurer l'adéquation entre les besoins des administrations, les compétences et les aspirations des personnels.

Yves Missaire, secrétaire général de FGF

Les associations

La Fédération hospitalière de France

La Fédération hospitalière de France s'associe à l'ensemble des intervenants pour souligner la qualité de ce premier rapport. Il constitue un document de référence, ayant une portée normative directement utile au futur observatoire des métiers et compétences de l'emploi hospitalier.

Les données quantitatives et les définitions qu'il apporte répondent aux attentes exprimées lors de l'installation du conseil d'orientation.

Elles ont été apportées dans un délai court et se complètent au plan qualitatif d'un programme d'étude et de recherche adaptée.

L'actualité de certaines problématiques – réduction du temps de travail – résorption de l'emploi précaire – réflexion sur les métiers et les qualifications – doit orienter les futurs axes de travail et fonder les améliorations à venir.

S. Bernard, directeur du centre hospitalier de Mâcon

Liste des sigles

A

ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
AFD : Agence française de développement
AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AGAPE : Aide à la gestion automatisée des professeurs des écoles
AGORA : Aide à la gestion optimisée des ressources ATOSS
ANACT : Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANFH : Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier
ANIFOM : Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-Mer
ANPE : Agence nationale pour l'emploi
APS : Activités physiques et sportives (Jeunesse et Sports)
APUL : Administration publique locale (classification INSEE)
ARH : Agence régionale de l'hospitalisation
ASA : Associations syndicales autorisées
ATER : Attaché temporaire d'enseignement et de recherche

B

BEP : Brevet d'études professionnelles
BEPC : Brevet d'études du premier cycle
BTS : Brevet de technicien supérieur

C

CAFOC : Centre académique de formation continue
CAP : Certificat d'aptitude professionnelle
CAPES : Certificat d'aptitude au professorat l'enseignement du second degré
CAPET : Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
CCM : Caisse de crédit municipal
CDG : Centre de gestion (fonction publique territoriale)
CE : Conseil d'État
CEA : Commissariat à l'énergie atomique
CEC : Contrat emploi consolidé
CEE : Centre d'études de l'emploi
CEJ : Contrat emploi-jeune
CEREQ : Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES : Contrat emploi-solidarité
CEV : Contrat emploi-ville
CFA : Congé de fin d'activité ou Centre de formation d'apprentis
CFPP : Centre de formation professionnelle et de perfectionnement (Économie)
CGPC : Conseil général des ponts et chaussées
CIFP : Centre interrégional de formation professionnelle (Équipement)

CHU : Centre hospitalier universitaire
CIEP : Centre international d'études pédagogiques de Sèvres
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
CNDP : Centre national de documentation pédagogique
CNED : Centre national d'enseignement à distance
CNES : Centre national d'études spatiales
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CREPS : Centre régional d'éducation physique et sportive
CREST : Centre de recherche en économie et en statistique
CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRUARAP : Centre de recherche en urbanisme, aménagement régional et administration publique (CNRS)
CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTP : Comité technique paritaire

D

DA : Direction de l'administration (Éducation nationale)
DAF : Direction des affaires financières (Éducation nationale)
DAJ : Direction des affaires juridiques (Éducation nationale)
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité)
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (Premier ministre)
DGCL : Direction générale des collectivités locales (Intérieur)
DGS : Direction générale de la santé
DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
DOM : Département d'Outre-Mer
DPATE : Direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (Éducation nationale)
DPD : Direction de la programmation et du développement (Éducation nationale)
DPE : Direction des personnels enseignants (Éducation nationale)
DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité)
DUT : Diplôme universitaire de technologie

E

ECAM : École centrale des arts et manufactures

ECT : Enquête sur les collectivités territoriales (INSEE)

ENACT : École nationale d'application des cadres territoriaux

ENE : École nationale d'équitation

ENSA : École normale supérieure agronomique

ENSAE : École nationale de la statistique et de l'administration économique

ENV : École nationale vétérinaire

EPA : Établissement public administratif

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial

EPLE : Établissement public local d'enseignement

EPST : Établissement public scientifique et technique

ETP : Équivalent temps plein (emploi)

F

FSE : Fonds social européen

G

GESUP : Gestion (automatisée) des enseignants du supérieur

GIP : Groupement d'intérêt public

GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

GRETA : Groupement d'établissements pour la formation continue

I

IATOS : Ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (personnels)

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

IFSI : Institut de formation en soins infirmiers

INED : Institut national des études démographiques

INET : Institut national des études territoriales

INJEP : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

INRA : Institut national de la recherche agronomique

INRP : Institut national de recherche pédagogique

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

INSEP : Institut national du sport et de l'éducation physique

INTEFP : Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

IRA : Institut régional d'administration

IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques

IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres

IUT : Institut universitaire de technologie

J

JEP : Jeunesse et éducation populaire (Jeunesse et Sports)

L

LFI : Loi de finances initiale

M

MAD : Mise à disposition (d'un agent)

MEN : Ministère de l'Éducation nationale

MES : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

MILDT : Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie

MINEFI : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

MI-SE : Maîtres d'internat et surveillants d'externat

MJS : Ministère de la Jeunesse et des Sports

N

NBI : Nouvelle bonification indiciaire

NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication

O

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ODAC : Organismes divers d'administration centrale

ODAL : Organismes divers d'administration locale

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

OPRI : Office de protection contre les rayonnements ionisants

P

PAST : Personnel associé à temps partiel (Éducation nationale)

PO : Préparation olympique

PPM : Plan pluriannuel de modernisation

PSPH : Privés participant au service public hospitalier (hôpitaux)

S

SAE : Statistique annuelle d'établissements (Santé)

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SGDN : Secrétariat général de la Défense nationale

SGPM : Services généraux du Premier ministre

SGIP : Système de gestion informatisé de personnel

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique

SPA : Services publics administratifs

SPIC : Services publics industriels et commerciaux

T

TA : Tribunal administratif

TOM : Territoire d'Outre-Mer

TPE : Travaux publics de l'État

U

UGAP : Union des groupements d'achats publics

UMR : Unité mixte de recherche (CNRS)

UNCDG : Union nationale des centres de gestion

URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

I **Deuxième partie**

Annexes

Annexe 1

Présentation du tableau de synthèse de l'emploi

Jean-François Ponsot, INSEE

Ce tableau vise à resituer l'« emploi public » dans l'ensemble de l'emploi salarié. Les effectifs salariés sont ventilés selon des critères relatifs à l'organisme (ou entreprise) employeur. Les lignes correspondent au statut juridique de l'employeur (ou catégorie juridique du répertoire SIRENE). Les colonnes font intervenir deux critères. En critère majeur figure l'appartenance ou non au champ des administrations publiques des comptes nationaux : les employeurs non marchands à caractère public sont distingués des employeurs marchands, ou non marchands à caractère privé¹. En critère mineur intervient le statut de recrutement de droit commun de l'agent : droit public ou droit privé, mais aussi droit public particulier pour les organismes consulaires et droit privé à statut pour certaines entreprises publiques.

Le champ géographique est celui de la métropole et des DOM : sont donc exclus les agents employés par l'État dans les TOM et à l'étranger, alors qu'ils sont généralement inclus dans les données relatives à la fonction publique d'État. Les effectifs sont mesurés au 31 décembre 1998. Il n'est pas tenu compte de la quotité de travail (temps complet ou partiel), chaque personne comptant pour un. Pour éviter les doubles comptes, les effectifs considérés portent sur des personnes classées selon leur emploi principal : concrètement, ont été éliminés les emplois secondaires de l'enquête sur les effectifs des collectivités territoriales, alors que les praticiens hospitalo-universitaires ne sont comptés que dans leur emploi au sein de la FPE.

Le tableau inclut, dans la mesure du possible, une distinction entre titulaires, non-titulaires et emplois aidés non marchands (contrats emploi-solidarité, contrats consolidés, contrats-villes et emplois-jeunes). En fait, cette distinction n'est possible systématiquement que pour les cases qui sont couvertes entièrement par les sources statistiques sur les trois fonctions publiques. Néanmoins, pour les titulaires de la fonction publique, ces sources peuvent être considérées comme fournissant une couverture quasi exhaustive². Par ailleurs, pour La Poste, les enseignants de l'enseignement privé sous contrat et les organismes privés d'action locale, cette distinction est fournie en bas de tableau.

- **L'administration de l'État (ligne 1)** correspond aux ministères, y compris celui de la Défense. Il convient de noter qu'ont été considérés comme titulaires l'ensemble des militaires à solde mensuelle, qu'ils soient de carrière ou sous contrat.
- **Les collectivités territoriales (ligne 2)** sont entendues au sens strict : régions, départements, communes.
- La grande majorité des effectifs des **établissements publics administratifs (ligne 3)** relève également de la première colonne du tableau. Pour le reste, il s'agit soit d'établissements où le

1. Les concepts retenus sont ceux des comptes nationaux. Deux types de raisons pourraient faire diverger quelque peu des estimations d'emploi intérieur par secteurs institutionnels des comptes nationaux :

– ces estimations sont établies en moyenne annuelle, et incluent le contingent (et pour l'ensemble les non-salariés) ; le tableau présenté porte sur l'emploi salarié en fin d'année et n'inclut pas le contingent ;
– les chiffres des comptes nationaux sont établis de façon plus agrégée, en vue de la répartition du facteur travail dans l'ensemble de l'économie, et non par une approche analytique comme ici.

2. Sous réserve bien évidemment de ceux en position de disponibilité dans des entreprises ou organismes privés.

statut de recrutement des agents est de droit public, mais qui sont marchands (exemples : maisons de retraites publiques, OPHLM), soit de cas particuliers : organismes consulaires, caisses nationales du régime général de la Sécurité sociale, certains organismes marchands.

Grosso modo, les établissements publics administratifs non marchands à statut de recrutement de droit public (**colonne 1**) peuvent être classés en quatre catégories :

- des EPA dont les personnels relèvent surtout de la FPE, parmi lesquels de manière plus fine on distingue les administratifs proprement dits (les plus importants étant l'ANPE et les CROUS), les universités (pour le personnel payé sur leur budget propre), les établissements publics scientifiques et techniques (CNRS, INRA, INSERM, etc.) ; leurs agents relèvent du droit public, mais dans certains cas l'essentiel des agents sont non-titulaires (par exemple ANPE, CROUS) ;
- les lycées et collèges, établissements publics locaux d'enseignement (EPL), pour leur personnel propre¹, qui en fait est très largement composé d'emplois aidés ;
- les établissements publics administratifs relevant du champ des collectivités territoriales et qui ne sont pas marchands : communaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles), intercommunaux (d'une part du type communautés urbaines ou districts, d'autre part syndicats intercommunaux à vocation multiple et la plus grande part de ceux à vocation unique), départementaux d'incendie et de secours comme d'action sociale et médico-sociale, et également le CNFPT et les centres de gestion de la FPT ;
- les hôpitaux publics, y compris le personnel médical, bien que celui-ci ne fasse pas partie de la fonction publique hospitalière. Figure également dans cette catégorie la partie non marchande des établissements publics pour personnes âgées. La partie marchande, de loin la plus importante, figure en colonne 4.

Au sein des EPA figurent également les organismes consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers ; **colonne 2**). Leur personnel administratif relève d'un droit public particulier, mais le statut de ces « fonctionnaires » ne présente pas de liaison avec celui de la fonction publique ; ils ne sont pas pris en compte dans les titulaires.

Les quatre caisses nationales du régime général de la Sécurité sociale (ACOSS, CNAF, CNAMTS, CNAVTS) ainsi que le Centre d'études supérieures de la Sécurité sociale (**colonne 3**) sont des établissements publics, mais le statut de leur personnel est de droit privé, comme celui des autres caisses ou des URSSAF.

Les EPA marchands à recrutement de droit public (**colonne 4**) comprennent :

- dans le champ de l'État, principalement, la Caisse des dépôts (*stricto sensu* « autre personne morale de droit administratif ») ;
- dans le champ des collectivités territoriales, les offices publics de HLM, les caisses de crédit municipal et une partie des syndicats à vocation unique ;
- dans le champ de la fonction publique hospitalière, les établissements publics pour personnes âgées appartenant au secteur marchand.

Les employeurs marchands à recrutement de droit privé (**colonne 6**), d'effectifs faibles, correspondent à d'« autres personnes morales de droit administratif » : groupements d'intérêt public de caractère marchand, établissements publics des cultes d'Alsace-Lorraine, cercles ou foyers dans les armées.

• **Les personnes morales de droit public soumises au droit commercial (ligne 4)** comprennent divers types d'EPIC ainsi que l'institution Banque de France.

Une dizaine d'organismes d'intervention sur les marchés agricoles (**colonne 1**), dont le plus important est l'ONIC (céréales), sont non marchands et à statut de recrutement de droit public.

En non marchand à recrutement de droit privé (**colonne 3**), figurent essentiellement des EPIC nationaux dans le champ de la FPE : les principaux sont liés soit à la recherche (CEA, CNES, ONERA,

1. À l'exclusion du personnel, enseignant ou non-enseignant, du ministère de l'Éducation nationale.

IFREMER, etc.), soit à des activités culturelles (Opéra de Paris, Réunion des musées nationaux, Cité des sciences et de l'industrie, etc.). En relèvent également les offices de tourisme.

Le marchand à recrutement de droit public (**colonne 4**) comprend La Poste et l'Office national des forêts.

Le marchand à recrutement de droit privé à statut (**colonne 5**) concerne parmi les EPIC nationaux : les Charbonnages-houillères, EDF et GDF, la RATP, la SNCF, ainsi qu'Aéroports de Paris et l'Institut national de l'audiovisuel. La Banque de France est également dans ce cas.

Le marchand à recrutement de droit privé (**colonne 6**) regroupe :

- le reste des EPIC nationaux de type entreprise (Ports autonomes, Bureau de recherches géologiques et minières, Économat de l'Armée, etc.) ;
- quelques EPIC nationaux du champ de la FPE (UGAP, Agence française de développement, Agence nationale de gestion des déchets radioactifs, etc..) ;
- et surtout, relevant du champ des sources sur la FPT, les OPAC et les EPIC locaux et les régies, avec un nombre assez important de titulaires.

- Parmi les **personnes physiques et sociétés commerciales (ligne 5)**, si quelques entreprises sont non marchandes, le seul cas significatif semble celui des SAFER (quelque 500 personnes). Le cas intéressant est bien évidemment celui de France Télécom, dont les effectifs sont très majoritairement composés de titulaires, mais qui est une société anonyme, et dont le statut de recrutement de droit commun est maintenant de droit privé.

- **Les organismes privés spécialisés et groupements de droit privé non marchands (ligne 6)** présentent quant à eux des effectifs importants, du fait essentiellement d'une part des organismes gérant un régime de protection sociale à adhésion obligatoire, d'autre part des associations. Ainsi dans la troisième colonne figurent :

- ces organismes de protection sociale ;
- les hôpitaux privés participant au service public hospitalier ;
- les personnels de l'enseignement privé sous contrat, parmi lesquels il importe de distinguer les enseignants, payés par l'État selon des règles directement dérivées de celles de la fonction publique ;
- l'enseignement supérieur privé à financement public majoritaire ;
- les autres organismes privés classés par la Comptabilité nationale en organismes divers d'administration centrale, dont notamment l'AFPA ;
- les autres organismes privés classés en organismes divers d'administration locale.

VENTILATION DES EFFECTIFS SALARIES AU 31/12/1998

Hors Tom et étranger
salariés à titre principal, hors contingent
nombre de personnes en milliers

Statut juridique de l'employeur (Codification SIRENE)	Administrations publiques au sens des comptes nationaux			Hors Administrations publiques au sens des comptes nationaux			TOTAL
	Statut de recrutement de droit public 1	Statut de recrutement de droit public particulier 2	Statut de recrutement de droit privé 3	Statut de recrutement de droit public 4	Statut de recrutement de droit privé à statut 5	Statut de recrutement de droit commun de l'agent droit privé 6	
Administration de l'Etat (ministères)	TOTAL 2 224 TIT 1 965 NTIT 253 AID 6						TOTAL 2 224 TIT 1 965 NTIT 253 AID 6
Collectivités territoriales	TOTAL 1 163 TIT 796 NTIT 252 AID 115						TOTAL 1 163 TIT 796 NTIT 252 AID 115
Etablissements publics administratifs	TOTAL 1 327 TIT 880 NTIT 304 AID (1) 142	TOTAL 47 TIT 0 NTIT 15 AID 0	TOTAL 15 TIT 0 NTIT 15 AID 0	TOTAL 98 TIT 75 NTIT 13 AID 10			TOTAL 1 490 TIT 956 NTIT 382 AID 152
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	TOTAL 2 TIT 1 NTIT 1 AID 0			TOTAL 313 TIT 247 NTIT 66 AID 1	TOTAL 381 TIT 0 NTIT 0 AID 0		TOTAL 775 TIT 259 NTIT 0 AID 0
Personnes physiques, sociétés commerciales							TOTAL 13 067 TIT (5) 139 NTIT 0 AID 0
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé							TOTAL 1 862 TIT 0 NTIT 0 AID 4
TOTAL	TOTAL 4 716 TIT 3 642 NTIT 810 AID 264	TOTAL 47 TIT 0 NTIT 0 AID 0	TOTAL 744 TIT 5 NTIT 5 AID 0	TOTAL 411 TIT 322 NTIT 78 AID 11	TOTAL 381 TIT 0 NTIT 0 AID 0	TOTAL 14 276 TIT 150 NTIT 150 AID 150	TOTAL 20 574 TIT 4 119 NTIT 4 119 AID 4 119

(1) dont 73 dans les établissements publics locaux d'enseignement

Pour information	
Effectifs des Administrations de l'Etat:	
TOM:	18
Etranger:	28

		TOTAL		TIT		NTIT		AID	
(2) LA POSTE		301	239	61	1				
(3) Enseignants de l'ens. privé sous contrat		145	1	144	0				
(4) Organismes privés d'action locale		64	2	67	15				

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes

(5) Estimation des titulaires de FRANCE TELECOM, fondée sur des chiffres 1997

SOURCE: Insee et Drees

Annexe 2

Les concepts utilisés pour la matrice de passage des emplois budgétaires aux emplois réels

Les concepts utilisés pour la matrice de passage emploi budgétaire-emploi réel pour les personnels sur emploi budgétaire

Présentation générale

Colonne 1 : effectif budgétaire

Ce sont les supports budgétaires de rémunération des personnels de l'État – fonctionnaires, contractuels ou ouvriers – occupant un emploi permanent au sens des lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984 portant statut général de la fonction publique, tels qu'ils sont inscrits au fascicule budgétaire Vert de chaque ministère.

Colonne 2 : blocages au Vert

Ce sont des emplois de titulaires bloqués en vue de gager des surnombres autorisés en LFI, notamment pour rémunérer des contractuels.

Colonne 3 : surnombres au Vert

Ce sont les emplois présentés par la loi de finances comme correspondant à des surnombres par rapport à l'effectif budgétaire d'un corps.

Colonnes 4, 5 et 6 : transferts d'emplois entrants et sortants en cours de gestion, effectif autorisé

Dans un corps, emploi fonctionnel ou catégorie de non-titulaire donné, l'effectif autorisé est le nombre d'emplois ouverts en loi de finances sur une année, après prise en compte des blocages et surnombres ainsi que des transferts d'emplois entre ministères opérés par arrêté en cours d'année (dans certains cas, seuls les crédits attachés aux emplois font l'objet du transfert : ils ont alors été assimilés à des transferts d'emplois).

Colonnes 7, 8 et 9 : gages de gestion, surnombres en gestion et effectif disponible

L'effectif disponible à un moment donné de l'année se déduit à partir de l'effectif autorisé en prenant en compte les gages de gestion (utilisation d'un ou plusieurs emplois budgétaires pour en financer un autre, en général d'un corps différent) et les surnombres en gestion (autorisation provisoire de dépassement de l'effectif budgétaire).

**Colonnes 10 et 11 : gages réservataires et vacances de poste
(voir ci-dessus l'explication du passage effectif disponible effectif réel payé)**

Les gages réservataires sont des emplois vacants mis en réserve en prévision d'une arrivée prochaine d'un agent qui l'occupera : recrutement par concours, retour ou arrivée en détachement, etc.

Colonne 12 : effectif réel payé

Dans un corps, emploi fonctionnel ou catégorie de non-titulaire donné et un service ou un établissement donné, nombre de personnes physiques qui, à une date donnée, sont rémunérées par cette entité de répartition.

Colonnes 13 et 14 : personnels affectés dans le ministère ou mis à disposition entrants (MAD) et personnels affectés hors du ministère ou mis à disposition (MAD) sortants

Les personnels mis à disposition (MAD) entrants sont des agents qui exercent leurs fonctions dans le ministère mais demeurent dans leur corps d'origine et sont payés par leur administration d'origine. On assimile à la mise à disposition (qui est une position statutaire d'activité) le cas de personnels venant d'un autre ministère mais simplement affectés dans le ministère (voir ci-dessous la présentation des cas particuliers, qui permet de prendre conscience de la diversité des hypothèses rencontrées). Bien que n'étant pas payés directement par le ministère, ces agents sont bien en fonction au sein de celui-ci et sont donc ajoutés à l'effectif réel payé pour venir grossir l'effectif réel en fonction.

Les personnels mis à disposition (MAD) sortants (et les personnels affectés hors du ministère, là aussi assimilés) sont payés par lui mais exercent leurs fonctions dans une autre entité (autre ministère, établissement public, etc.). Appartenant donc à l'effectif réel payé, ils en sont retranchés puisqu'ils n'appartiennent pas à l'effectif réel en fonction.

Colonnes 15 : effectif réel en fonction

Dans un corps, emploi fonctionnel ou catégorie de non-titulaire donné et un service ou un établissement donné, nombre de personnes physiques qui, à une date donnée, sont en activité dans cet établissement ou ce service quelle que soit leur quotité de service et rémunérées quelle que soit l'entité les rémunérant (paye par le ministère concerné, paye par un autre établissement ou une autre administration).

Colonne 16 : détachés entrants

Cette colonne est donnée pour information ; les agents correspondants occupent un emploi du ministère dans les mêmes conditions que les personnels du ministère concerné en fonction dans le ministère : ils sont donc compris dans l'effectif réel payé et dans l'effectif réel en fonction. Ces personnels effectuent une double carrière : l'une dans leur ministère d'accueil, l'autre dans leur ministère d'origine.

Colonne 17 : détachés sortants

Cette colonne est nécessaire pour faire apparaître dans la matrice les personnels détachés sur un emploi d'un autre ministère. Ceux-ci ne sont pas payés par le ministère et n'y sont pas en fonction, mais ils poursuivent une double carrière dans leur corps d'origine et dans le corps où ils sont détachés et appartiennent à ce titre à l'effectif réel géré. Cette colonne permet de les y intégrer.

Colonne 18 : personnels du ministère affectés soit dans un autre ministère, soit dans un établissement public (EP), soit dans l'enseignement privé et rémunérés par leur service d'accueil

Ce cas est similaire à celui des agents affectés hors du ministère de la colonne 14, avec une nuance : l'agent est payé par l'entité qui l'accueille. Les agents en question n'apparaissent donc pas dans l'effectif réel payé du ministère. En revanche, ils demeurent gérés dans les mêmes conditions que leurs collègues. Comme pour les détachés sortants, cette colonne permet de les intégrer dans l'effectif réel géré.

Colonne 18 bis : personnels gérés par un autre département ministériel

Cette colonne est la contrepartie de la précédente : elle est destinée à sortir les agents en question de la gestion du ministère qui les accueille, mais n'assure pas leur gestion.

Colonne 19 : disponibilité, service national, congé parental, congé de fin d'activité (CFA), hors cadres, congé de longue durée (CLD), congé formation et autres personnels titulaires rémunérés sur crédits

Ces agents sont dans un certain nombre de positions où ils n'occupent pas un emploi (ils sont parfois rémunérés mais sur la base de crédits spécifiques) mais demeurent gérés par le ministère.

Colonne 20 : effectif réel géré

Dans un corps, emploi fonctionnel ou catégorie de non-titulaire donné et un service ou un établissement donné, nombre de personnes physiques qui, à une date donnée, sont gérées par ce service ou cet établissement, quels que soient leur position ou leur lieu d'affectation et que ces personnes soient rémunérées ou non.

Le traitement de quelques cas particuliers

Les exemples qui suivent, destinés à illustrer le fonctionnement de la matrice, sont révélateurs de la diversité des situations rencontrées et de la complexité de la gestion de l'emploi public, notamment lorsque l'on tente d'articuler les aspects budgétaires et la gestion des agents.

Plusieurs cas sont à distinguer.

Personnels affectés à l'extérieur du ministère ou mis à disposition avec transferts d'emplois correspondants (ils n'apparaissent pas au Vert du ministère d'origine de l'agent, mais au Vert du ministère d'accueil)

- Pour le ministère d'accueil, dans lequel les personnels sont en fonction : ce cas est notamment celui du ministère de l'Environnement, au sein duquel des personnels des ministères de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Industrie sont affectés moyennant transferts d'emploi en cours d'année entre les sections budgétaires correspondantes.

Dans ce cas :

- les emplois servant de support sont compris dans le total des emplois du ministère d'accueil et sont inscrits comme tels en colonne 1 de la matrice de base (effectif LFI) ;
- ils sont transférés en cours de gestion au ministère d'origine des agents (colonne 4), qui peut ainsi payer ces agents ;
- les personnels correspondants apparaissent en colonne 13 en personnels « affectés au sein du ministère ou MAD entrants » ;
- le traitement retenu consiste bien à intégrer ces personnels dans l'effectif en fonction, ces personnels n'apparaissent pas en revanche dans l'effectif payé (pas de feuille de paye du ministère d'accueil même si ces personnels sont inscrits en colonne 1), ni dans l'effectif géré.

- Pour le ministère d'origine des agents :
 - le transfert des emplois venant du ministère affectataire est inscrit en colonne 5 ;
 - les personnels correspondants apparaissent en colonne 14 en personnels « affectés hors du ministère ou MAD sortants » ;
 - le traitement retenu consiste bien à intégrer ces personnels dans l'effectif payé et l'effectif géré.

Personnels affectés ou mis à disposition avec emploi sur le Vert du ministère d'origine de l'agent

Ce cas est notamment celui des agents de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse et des Sports en provenance du ministère de l'Éducation nationale et dont les emplois sont inscrits au budget de l'Éducation nationale.

- Pour le ministère d'accueil dans lequel les personnels sont en fonction :
 - les personnels correspondants apparaissent en colonne 13 en personnels « affectés au sein du ministère ou MAD entrants » ;
 - le traitement retenu consiste bien à intégrer ces personnels dans l'effectif en fonction, ces personnels n'apparaissent en revanche ni dans l'effectif budgétaire, ni dans l'effectif payé, ni dans l'effectif géré.
- Pour le ministère d'origine des agents :
 - les emplois servant de supports sont compris dans le total des emplois du ministère d'origine et sont inscrits comme tels en colonne 1 de la matrice de base (effectif LFI) ;
 - les agents sont comptabilisés à la fois dans l'effectif budgétaire, dans l'effectif payé, dans l'effectif géré ;
 - en revanche, ils sont exclus de l'effectif en fonction, et sont comptabilisés dans la colonne 14 en personnels « affectés hors du ministère ou MAD sortants ».

Emplois « hors budget » non transférés en cours d'année

La Cour des comptes définit les emplois « hors budget » comme les emplois types d'un ministère créés sur le budget d'un autre département ministériel. Cela correspond, en prenant une définition large, à deux cas : celui où ces emplois sont transférés en cours de gestion (décrit ci-dessus), et celui où les emplois demeurent sur le budget du ministère d'accueil durant tout l'exercice et où les agents sont rémunérés par ce ministère d'accueil. Dans ce dernier cas, il est proposé d'opérer la comptabilisation comme suit.

- Pour le ministère sur le budget duquel est inscrit l'emploi, ministère d'accueil dans lequel les personnels sont en fonction : l'emploi et l'agent sont comptabilisés de manière « classique » : l'emploi est en LFI au Vert du ministère, l'agent appartient à l'effectif réel payé ainsi qu'à l'effectif réel en fonction du ministère mais il n'appartient pas en revanche à l'effectif réel géré puisqu'il demeure géré par son administration d'origine. Une colonne 18 bis (« personnels gérés par un autre département ministériel »), venant en déduction de la colonne effectif réel géré, permet de prendre en compte cette situation.
- Pour le ministère d'origine de l'agent : il est nécessaire de le comptabiliser dans l'effectif réel géré puisque ces personnels sont gérés dans les mêmes conditions que les autres membres de leur corps. La colonne 18 permet d'y faire entrer ces personnels et de les ajouter ainsi à l'effectif réel géré par le ministère.

Personnels dont l'emploi est au budget de l'État, rémunérés par l'État mais affectés dans un établissement public (EP)

Les emplois sont inscrits en colonne 1 dans le total des emplois budgétaires du ministère.

Les personnels correspondants sont, par convention, considérés comme des MAD sortants (dans le tableau « MAD » et dans la colonne 14 de la matrice de base). Ils ne sont donc pas compris dans l'effectif réel en fonction mais sont compris dans l'effectif réel géré et dans l'effectif réel payé.

Personnels dont l'emploi est au budget de l'État, mais affectés dans un établissement public (EP) et rémunérés par cet EP

Les emplois sont inscrits en colonne 1 dans le total des emplois budgétaires du ministère.

Les emplois correspondants sont, par convention, considérés comme des emplois bloqués et à ce titre ils sont inscrits en colonne 2 de la matrice de base.

Les agents correspondants n'apparaissent ni dans l'effectif réel payé, ni dans l'effectif réel en fonction du ministère.

En revanche, la nécessité de les faire apparaître dans l'effectif réel géré conduit à les inscrire en colonne 18 (« personnels d'État affectés dans un établissement public – EP – et rémunérés par cet EP »).

Agents titulaires rémunérés sur crédits (cas extrêmement rare)

Ces personnels en fonction étant titulaires, il convient de les faire apparaître dans la matrice de base (dans l'effectif réel géré), bien que leur support de rémunération n'y apparaisse pas.

Dans le tableau des personnels sur crédits (voir ci-dessous), une ligne a été ajoutée pour prendre en compte ces personnels en les répartissant par catégories. Ces chiffres viendront s'ajouter en colonne 19 pour majorer l'effectif réel géré d'autant.

Présentation des tableaux accompagnant la matrice de passage effectif budgétaire-effectif réel

Le tableau de synthèse

Le tableau de cette feuille présente de manière synthétique les effectifs réels et budgétaires du ministère. Il se remplit automatiquement à partir de données importées des autres feuilles.

Le tableau « emplois sur crédits et aidés »

Ce tableau décrit les moyens dont dispose le ministère (administration centrale et services déconcentrés) pour recruter des personnels non-titulaires relevant principalement des cas suivants :

- personnels recrutés au titre de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 (pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, nature ou besoin des services justifiant le recrutement de non-titulaires), lorsque ces personnels sont rémunérés sur crédits ;
- personnels recrutés au titre de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 (besoin permanent à temps incomplet, besoin saisonnier ou occasionnel) ;
- autres cas identifiés par les ministères.

L'intitulé des lignes de ce tableau a été complété par chaque ministère en fonction de la nomenclature de personnels sur crédits qu'il utilise et qui lui paraît la plus pertinente.

Les montants inscrits en lois de finances ont été transcrits en effectifs ETP (colonne 1) lorsque cela s'avérait possible sur la base d'une clé de conversion de 169 heures, correspondant au temps de travail d'un titulaire. Dans les cas où l'horaire normal des titulaires n'est pas de 169 heures (par exemple l'enseignement), la clé de conversion retenue est égale à l'horaire normal du titulaire.

Une colonne particulière (colonne 1 bis) a été par ailleurs rajoutée pour les services d'enseignement, des inscriptions budgétaires apparaissant en cours d'année (rentrée scolaire).

Le nombre mensuel moyen d'agents en ETP correspond à la moyenne des consommations mensuelles de crédits de rémunération d'agents non-titulaires sur l'année.

Les personnels titulaires sur crédits (cas extrêmement rare) réapparaissent dans la matrice de base en colonne 19, de manière à pouvoir être intégrés dans l'effectif réel géré.

Le nombre de personnels sur emplois aidés a été complété par chaque ministère concerné, même quand les crédits servant à rémunérer ces personnels sont inscrits au budget du ministère de l'Emploi.

Le tableau des mises à disposition (MAD)

Ce tableau permet de recenser la provenance et la destination des transferts d'emplois ainsi que des agents en situation de mise à disposition ou affectés dans un établissement public (EP) mais restant payés par leur ministère.

La provenance et la destination des transferts d'emplois sont détaillées par section budgétaire dans la mesure du possible. En revanche, les entrées et sorties de personnels sont saisies par ministère.

Toutes les MAD, qu'elles soient gagées par un transfert d'emploi, qu'elles fassent l'objet d'une convention de remboursement ou qu'elles soient gratuites, sont intégrées dans ce tableau.

Par convention comptable, les personnels en position d'activité affectés hors du ministère et qui ne sont pas mis à disposition *stricto sensu* sont assimilés à des MAD non gagés par un transfert d'emploi (cas des affectations de personnels du ministère de l'Éducation nationale mis à disposition de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse et des Sports ou des personnels du ministère de la Culture affectés dans un établissement public).

Les données saisies dans ce tableau sont importées automatiquement dans la matrice de base et y font l'objet d'un contrôle de cohérence.

Le tableau des détachés

Il poursuit le même objectif que le précédent : déterminer la provenance et la destination des agents détachés.

Le tableau des emplois des établissements publics (EP)

Ce tableau récapitule les données concernant les effectifs budgétaires et réels des établissements publics sous tutelle du ministère.

Les colonnes 1 et 2 correspondent aux emplois inscrits au Vert du ministère et sont donc intégrés dans la matrice de base, avec toutefois une nomenclature différente puisqu'ils ne sont pas comptabilisés ici par catégorie et fondus avec les autres emplois du ministère mais individualisés par établissement.

Colonne 1

Ces emplois correspondent aux emplois des personnels rémunérés directement par l'État et affectés dans les EP.

Colonne 2

Les emplois au budget de l'État rémunérés par l'EP correspondent à des « blocages » d'emplois inscrits au Vert budgétaire de l'État.

Colonne « part de la subvention de rémunération dans les dépenses totales des EP »

L'indication de la part de la subvention de rémunération dans les dépenses totales de personnels des EPN permet de mesurer la proportion des dépenses de personnel dont la rémunération provient du budget de l'État pour les emplois qui sont inscrits au budget de l'établissement. Il arrive, en effet, lorsque des emplois de titulaires sont inscrits au budget de l'EP, que la subvention versée au titre des dépenses de personnel ne couvre pas la totalité des dépenses correspondant à ces emplois (le solde étant couvert par des ressources propres de l'EP ou des subventions provenant d'autres sources). La règle de non-affectation empêchant de déterminer quels sont les emplois financés par la subvention au titre des dépenses de personnel ce ratio permet de fournir un aperçu sur l'autonomie de l'EP de ce point de vue.

Colonne 5 : effectif réel payé

Il s'agit de l'effectif réel payé par l'établissement, ce qui exclut les personnels rémunérés par l'État. Il est à comparer aux colonnes 2 et 3.

Colonne 6 : effectif réel en fonction

Il s'agit ici par contre de la totalité des personnels en fonction dans l'établissement, qui est donc à comparer au total des emplois qui sont « affectés » à l'établissement (qu'ils soient inscrits sur le budget de l'État ou sur celui de l'EP).

Tableau de *synthèse* pour l'année 2000

	données budgétaires 2000	données physiques au 31 décembre 2000		données 2000 en ETP moyenne annuelle
	inscriptions budgétaires	effectif réel payé	effectif réel en fonction	pour information, uniquement pour les personnels non titulaires sur crédits, par mois
effectif sur emplois budgétaires AC et SD (1)	0	0	0	
effectif sur crédits AC et SD (1)	0	0	0	0
effectif des EP	0	0	0	
effectif sur emplois aidés	0	0	0	
maîtres d'internat et surveillants d'externat	0	0	0	
ATER	0	0	0	

(1) administration centrale et services déconcentrés

Effectif budgétaire et réel de personnels sur crédits pour l'année 2000 (personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés)

	inscriptions budgétaires		effectifs réels payés (=en fonction) au 31 décembre 2000		moyenne annuelle 2000
	col1	col1 bis	col2	col2 bis	col3
catégories de non titulaires sur crédits	montant des crédits en LFI transcrits en effectifs ETP	moyenne annuelle des inscriptions budgétaires	nombre d'agents en effectif physique au 31 décembre 2000	nombre d'agents en effectif physique ETP (31/12/00)	nombre mensuel moyen d'agents employés (ETP)
effectif total d'agents non titulaires sur crédits	0	0	0	0	0
personnels titulaires rémunérés sur crédits					
catégorie A					
catégorie B					
catégorie C					
effectif total d'agents titulaires rémunérés sur crédits	0		0	0	
effectif total d'agents non titulaires et non titulaires sur crédits	0		0	0	
emplois aidés					
CES					
CEC					
CEJ					
effectif total d'agents non titulaires sur emplois aidés	0		0	0	0
maîtres d'internat et surveillants d'externat					
sur crédits					
sur emplois bloqués					
total					
ATER					
sur crédits					
sur emplois bloqués					
total					

Récapitulatifs des mises à disposition, des transferts d'emplois au titre des MAD et des affectations de personnels entre ministères au 31 décembre 2000

provenance/destination des emplois et des personnels (section budgétaire ou type d'organisme)	données budgétaires 2000		MAD non gagées par des transferts d'emplois et affectations de personnel hors du ministère ou en provenance d'autres ministères (1)												total MAD			
	nombre d'emplois sortants	nombre d'emplois entrants	MAD gagées par des transferts d'emplois				MAD non gagées par des transferts d'emplois				MAD non gagées par des transferts d'emplois et affectations de personnel hors du ministère ou en provenance d'autres ministères (1)				total MAD			
			entrantes		sortantes		avec remboursement		sans remboursement		entrantes		sortantes		total MAD			
	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité temps de travail
affaires étrangères																		
agriculture et pêche																		
aménagement du territoire et environnement																		
SB aménagement du territoire																		
SB environnement																		
culture et communication																		
défense																		
économie, finances et industrie																		
éducation nationale, recherche et technologie																		
SB enseignement scolaire																		
SB enseignement supérieur																		
emploi et solidarité																		
SB emploi																		
SB solidarité																		
équipement, transports et logement																		
SB mer																		
SB services communs																		
SB tourisme																		
intérieur et décentralisation																		
jeunesse et sports																		
justice																		
outre-mer																		
Premier ministre																		
SB plan																		
SB SGDN																		
SB SGPM																		
EPA de l'Etat																		
organisme d'intérêt général public																		
organisme d'intérêt général privé																		
organisme associatif à mission d'intérêt général																		
organisation internationale																		
intergouvernementale																		
décharges syndicales																		
MAD académiques diverses																		
total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1) voir note explicative

Personnels détachés année 2000 (effectif physique au 31 décembre 2000)

provenance/destination des emplois et des personnels (ministère, type d'organisme, type de mission)	article du décret n°85-986	données physiques au 31 décembre 2000	
		entrants	sortants
affaires étrangères	14 1°		
agriculture et pêche	idem		
aménagement du territoire et environnement	idem		
culture et communication	idem		
défense	idem		
économie, finances et industrie	idem		
éducation nationale, recherche et technologie	idem		
emploi et solidarité	idem		
équipement, transports et logement	idem		
intérieur et décentralisation	idem		
jeunesse et sports	idem		
justice	idem		
outre-mer	idem		
Premier ministre	idem		
EP de l'Etat sur emploi conduisant à pension	14 1°		
collectivité locale	14 2°		
mission de coopération loi de 1972	14 3°		
administration, EP de l'Etat, entreprise publique ou GIP sur emploi ne conduisant pas à pension	14 4°		
entreprise ou organisme privé à mission d'intérêt général, ou organisme associatif assurant des missions d'intérêt général	14 5°		
enseignement à l'étranger	14 6°		
mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'un organisme d'intérêt général à caractère international	14 7° a, b		
membres du gouvernement ou fonction publique élective	14 8°		
travaux de recherche auprès d'une entreprise, d'un organisme privé, d'un GIP	14 9°		
stage ou scolarité post-concours, préparation à un concours	14 10°		
mandat syndical	14 11°		
auprès d'un parlementaire national ou européen	14 12°		
engagement dans une formation militaire	14 13°		
stage d'enseignement en entreprise (enseignants uniquement)	35		
total	 	0	0

Annexe 3

Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois réels au ministère de l'Éducation nationale

Avertissement

Les tableaux ci-joints concernent l'Éducation nationale et la Recherche. Il s'agit de documents de travail pour la réunion plénière du comité d'orientation de l'Observatoire de l'emploi public, qui a eu lieu le 26 juin 2001. Les données qui y figurent sont *provisoires et incomplètes* et n'ont pas encore toutes pu être entièrement consolidées. Les raisons en sont multiples. Dans certains cas, les données existent dans les systèmes de gestion et d'information sur les personnels mais ne sont pas immédiatement disponibles à l'échelon national ; ou bien les remontées d'information existant au niveau national ne correspondent pas aux critères retenus dans cet exercice de synthèse. Parfois, il peut exister plusieurs sources ou plusieurs types d'exploitation d'une même source, définis pour des objectifs spécifiques et ne permettant pas de répondre dans les termes demandés par l'Observatoire. Un travail d'analyse et de comparaison des sources statistiques s'impose donc et nécessite, s'agissant d'un ministère employant plus d'un million de personnes, des délais incompatibles avec le calendrier de l'exercice concernant l'année 2000. Enfin, certains résultats relatifs à l'année 2000 ne sont pas encore disponibles.

Compte tenu de ces difficultés de natures diverses, des estimations ont été nécessaires. Elles ne concernent cependant qu'une faible partie des effectifs. En revanche, l'absence de certaines données constitue un défaut plus sérieux lorsqu'il s'agit de réaliser un bilan synthétique des moyens en personnels pour l'éducation et la recherche. Ainsi, les données relatives aux personnels précaires sont-elles partielles, de même que celles sur les personnels mis à disposition ; les données relatives à certains établissements publics absentes des tableaux au stade actuel figureront dans une version ultérieure.

Sources

Excepté pour les données budgétaires, issues des Verts de l'Enseignement scolaire et de l'Enseignement supérieur (budget voté 2000), il a été nécessaire de faire appel à plusieurs sources pour remplir les tableaux. Par exemple, les effectifs réels payés proviennent principalement des fichiers de paye de décembre 2000 exploités par la direction des affaires financières ; ils sont complétés par des effectifs fournis par la DPE pour les enseignants des TOM et par une estimation provisoire des personnels de l'administration centrale issue des fichiers de paye de janvier 2000 exploités par la DPD. D'autres informations sont issues des applications de gestion des personnels.

La gestion des personnels de l'Éducation nationale incombe à plusieurs directions de l'administration centrale et le degré de déconcentration des actes de gestion diffère d'un corps de personnel à un autre. On peut citer les deux exemples bien connus que sont le recrutement et la gestion des mouvements, qui, selon les corps concernés, peuvent être effectués à l'échelon national ou académique ou départemental (ou une combinaison de niveaux). Les différents systèmes de gestion informatisés des personnels qui existent à l'Éducation nationale, même s'ils s'appuient autant que

possible sur des concepts et des nomenclatures communs, doivent prendre en compte les spécificités de gestion. S'agissant des seuls personnels enseignants, l'application EPP (emplois-postes-personnels) concerne les enseignants du second degré public (EPP privé pour les enseignants du privé sous contrat), AGAPE (aide à la gestion automatisée des professeurs des écoles) les enseignants du premier degré public, GESUP les enseignants du supérieur. Certains agents peuvent être pris en compte dans deux de ces applications, comme par exemple les enseignants appartenant à des corps du premier degré et qui exercent dans des établissements du second degré ou bien certains enseignants appartenant à des corps du second degré et exerçant dans l'enseignement supérieur. Un travail d'élimination des *doubles comptes* a donc été indispensable.

Les différentes remontées d'informations à l'administration centrale ne se font ni sous la même forme, ni à la même date, car elles ont été définies pour répondre à des besoins spécifiques de gestion ou de pilotage. Dans un travail de synthèse comme celui de l'Observatoire, des traitements assez complexes sont nécessaires pour assurer la meilleure cohérence possible des données.

Tableau de synthèse

Les personnels vacataires ou rémunérés sur ressources propres des établissements ne sont pas pris en compte dans les tableaux, les informations correspondantes n'étant pas disponibles de façon exhaustive au niveau national.

Matrice de passage entre effectifs budgétaires et réels

Le dossier comporte trois tableaux : le premier récapitule l'ensemble des personnels de l'Éducation nationale et de la Recherche, le deuxième recense les enseignants et les personnels d'éducation et d'orientation gérés par la direction des personnels enseignants (DPE), le troisième les personnels administratifs, techniques et d'encadrement (personnels de direction des établissements du second degré inclus).

Le choix de l'Observatoire de présenter les résultats par catégorie (A, B et C) a engendré quelques traitements spécifiques, les données n'étant généralement pas agrégées selon ce critère. Pour la répartition par catégorie des non-titulaires, c'est le type de contrat (niveau de rémunération) qui a été retenu et non les fonctions exercées. Les enseignants titulaires appartiennent à la catégorie A, à l'exception des instituteurs qui relèvent de la catégorie B et dont le nombre diminue, à la suite de leur intégration progressive dans le corps des professeurs des écoles.

Données budgétaires

Les données budgétaires comprennent des effectifs des chapitres 31-05, 31-11, 31-71, 31-90, 31-92, 31-93 et 36-60.

Colonne 1

Le total de 1 044 363 emplois inclut les 5 194 emplois du chapitre 36-60 pour l'internat ou la demi-pension, non inscrits au chapitre 31-90. Cet effectif n'est pas pris en compte dans le tableau récapitulatif du Vert. En revanche, les 29 717 MI-SE sur crédits (31-97) n'apparaissent pas sur la matrice ci-jointe mais sont comptés dans la récapitulation du Vert. Ces deux éléments expliquent l'écart de 24 523 avec le tableau récapitulatif établi par la DGAFP à partir des Verts de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur.

Colonne 2 et 3

Les emplois de titulaires bloqués permettent la prise en charge de non-titulaires qui figurent dans la colonne 3 en surnombre. Cela concerne au total 36 172 emplois :

- 2 100 emplois d'enseignants titulaires correspondant au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) ;
- 2 811 emplois de titulaires de catégorie B (non enseignants) ;
- et 31 261 emplois de titulaires de catégorie C pour des personnels de demi-pension et d'internat (crédits du chapitre 36-60) et le recrutement de contractuels.

Colonne 9, 11 et 12, lignes titulaires A et B (enseignants)

Les écarts entre effectif disponible et effectif réel proviennent principalement du fait que les emplois de directeurs d'école sont tous inscrits comme emplois de catégorie A (professeurs d'écoles) alors que des instituteurs (catégorie B) sont directeurs d'école.

Données réelles

Colonne 12

Les effectifs réels payés sont issus des fichiers de paye de décembre 2000 (remontées direction des affaires financières), complétés pour les personnels de l'administration centrale par le fichier de paye de janvier 2000 (DPD) et pour les personnels des TOM par des informations fournies par la DPE. Les personnels non-titulaires sont répartis entre les catégories A, B et C en fonction du type de contrat (traitement des fichiers de paye par la CP).

Colonne 13 et 14

Données incomplètes (voir ci-dessous MAD).

Colonne 18

Enseignants du public affectés dans des établissements privés et personnels de bibliothèque affectés au ministère de la Culture et de la Communication.

Colonne 19

Personnels titulaires des GRETA inclus dans le total mais non répartis entre les catégories A, B et C.

Personnels sur crédits et emplois aidés, ATER et MI-SE

Les personnels vacataires ou rémunérés sur ressources propres des établissements ne sont pas pris en compte, les informations correspondantes n'étant pas disponibles de façon exhaustive au niveau national dans la définition demandée.

La seule source disponible est le recensement des *bénéficiaires potentiels* du dispositif de résorption de l'emploi précaire, effectué dans une optique différente par la DPD en 2000, à la demande du ministère de la Fonction publique, mais qui peut donner une idée des ordres de grandeur des effectifs concernés. Cette enquête, dont le champ est donc différent de celui de l'Observatoire, a dénombré en 2000 au total 79 500 non-titulaires, 33 400 sur des fonctions d'IATOSS et 46 100 enseignants, susceptibles d'entrer dans le champ de la loi du 3 janvier 2001.

Parmi les enseignants, on compte 9 064 vacataires rémunérés sur crédits d'État dans les établissements du second degré, 7 057 personnes rémunérées sur ressources propres des GRETA, CAFOC et CFA et, dans l'enseignement supérieur, 5 872 vacataires dont 3 134 étaient rémunérés sur le

budget de l'établissement, 2 038 sur le budget de l'État et 728 étaient des contractuels de type second degré.

Sur les 33 400 contractuels ou vacataires exerçant des fonctions d'IATOSS, 14 365 étaient rémunérés sur ressources propres des établissements.

L'ensemble des maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE) et des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) figurent sur ce tableau, qu'ils soient rémunérés sur crédits ou sur emplois bloqués. L'effectif des ATER est supérieur à celui recensé dans l'enquête de la direction des personnels enseignants au 31 août 2000.

Mises à disposition (MAD)

Les 1 226 agents mis à disposition sortants sont ceux recensés par la direction des affaires juridiques (bureau DAJ A3) et par la direction de l'administration pour les personnels d'administration centrale de l'éducation et de la recherche. Les 175 personnes affectées à l'administration centrale du ministère de la Jeunesse et des Sports y sont comptées. En revanche, ni les personnels de l'enseignement supérieur bénéficiant de délégations ¹, ni les personnels qui seraient mis à disposition « localement » par les autorités académiques ne sont pris en compte.

Les données relatives aux personnels de l'INSEE (affectés dans les rectorats et à l'administration centrale) sont fournies par la sous-direction des études statistiques de la DPD.

Personnels détachés

Entrants : ne sont comptabilisés que les personnels enseignants du second degré public et administratifs, techniques et d'encadrement fournis par la direction des personnels enseignants (DPE) et par la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (DPATE). La répartition selon leur provenance n'est pas disponible.

Sortants : les systèmes d'information de gestion permettent de dénombrer un peu plus de 17 000 agents détachés en décembre 2000. La répartition selon l'administration d'accueil des 3 800 détachés vers d'autres administrations ou des établissements publics de l'État (article 14, 1^o) n'est fournie que pour les enseignants du second degré et du supérieur. Un peu plus de 2 000 enseignants du second degré sont détachés dans d'autres administrations ; ils se répartissent essentiellement entre les secteurs de l'Agriculture et de la Pêche (700), de la Défense (600), de la Jeunesse et des Sports (600) ainsi que de la Justice (120 environ).

Les données concernant l'administration centrale seront extraites du bilan social en cours d'élaboration et seront donc disponibles dans quelques semaines.

Établissements publics (EP)

Les établissements rémunèrent sur les emplois de leur carte budgétaire des personnels titulaires et contractuels. Ils disposent également de personnels rémunérés sur crédits et de personnels mis à disposition notamment par les rectorats ou les collectivités locales et qui ne sont pas connus avec précision. Les effectifs réels sont donc supérieurs aux emplois inscrits aux budgets des EP et les effectifs en fonction dépassent les effectifs payés. C'est notamment le cas du CNED qui dispose de 768 enseignants en réadaptation et de 577 en réemploi, de 126 agents mis à

1. Position statutaire propre aux corps d'enseignants chercheurs, qui équivaut à une mise à disposition.

disposition et à temps partagé ainsi que de 150 financés sur ressources propres, par des recettes issues de la formation professionnelle continue.

Les effectifs des établissements publics scientifiques et techniques (EPST) et du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) seront renseignés ultérieurement, après un recueil de données complémentaires sur ces établissements.

En conclusion

Pour réduire autant que possible les difficultés, il est important de disposer le plus tôt possible du cadre des tableaux à remplir pour les années à venir, afin de compléter et d'automatiser les remontées des informations nécessaires. En effet, si la plupart des données existent dans les systèmes d'information à l'échelon académique ou départemental, elles ne sont pas disponibles immédiatement sous la forme demandée. Elles sont pour la plupart prises en compte dans les dossiers techniques constitués pour éclairer les prises de décisions, mais sous une présentation différente. Dans ces dossiers techniques figurent aussi pour l'Éducation nationale des éléments statistiques sur les élèves et les étudiants.

S'agissant de la fixation du nombre d'emplois ouverts au recrutement, les mécanismes de décision sont bien évidemment complexes : la DPD intervient comme appui technique aux directions gestionnaires à la fois par les prévisions sur les effectifs d'élèves et d'étudiants et par les données sur l'évolution des corps de personnels. Les décisions finales, notamment pour les recrutements d'enseignants du second degré, prennent en compte d'autres paramètres (nécessité de maintien d'un recrutement régulier ou minimum dans certaines disciplines, par exemple) et sont en général arrêtées au cours de réunions d'arbitrage interministérielles. Les ouvertures au recrutement des emplois d'enseignants chercheurs suivent une tout autre procédure. Les propositions de publication des emplois vacants ou créés relèvent de propositions des conseils d'administration des universités, la difficulté est alors d'harmoniser d'éventuelles priorités nationales et les politiques des établissements.

Tableau de *synthèse* pour l'année 2000
EDUCATION NATIONALE

DONNEES PROVISOIRES INCOMPLETES

	données budgétaires 2000	données physiques au 31 décembre 2000		données 2000 en ETP moyenne annuelle
	inscriptions budgétaires	effectif réel payé	effectif réel en fonction (b)	pour information, uniquement pour les personnels non titulaires sur crédits, par mois
effectif sur emplois budgétaires	1044363	1083507	1082520	
effectif sur crédits	38361	39413	39413	(c)
effectif sur emplois aidés		106607	106607	
maîtres d'internat et surveillants d'externat	39437	50253	50253	
attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER)	4000	5257	5257	
personnels titulaires des GRETA (chap 36-80)	3046	1428	1428	
personnel des établissements publics (a)	4159	5013	6549	

(a) données provisoires EP budget du scolaire seulement

(b) données provisoires incomplètes sur les MAD

(c) information disponible seulement sur une partie des effectifs, voir tableau "personnels sur crédits"

résultats par catégories d'agents	Données budgétaires annuelles										Passage entre données budgétaires annuelles et données réelles au 31 décembre 2000				
	col1	col2	col3	col4	col5	col6	col7	col8	col9	col10	col11	col12	col13	col14	col15
Passage effectif budgétaire réel en fonction en ETP (quotité rémunération)	effectif LEF (emplois budgétaires inscrits au ver)	bloques au ver	surimposés au ver	transferts des emplois sortants en cours de gestion	vacances de postes	effectif autre que col(1,2,3-4+5)	pages de gestion	surimposés en gestion	effectif disponible	pages réservataires (agents en instance d'arrivée)	col(9-10-12)	données issues des systèmes de gestion effectif réel en décembre 2000	personnels affectés dans le ministère ou MAD entrants	personnels affectés hors du ministère ou MAD sortants	domaines issues des systèmes de gestion ou effectif réel en fonction
total ent A	735102	2106	2106	0	735102	0	6318	741420	0	474738		693947			
sous total A titulaires	734596	2106	0	0	732590	0	6318	738576	0	50159		688424			
sous total A non-titulaires	743	0	2106	0	2512	0	0	2845	0	3078		5123			
total ent B	150140	2811	1911	104	150656	50	0	149989	0	-36248		186075			
sous total B titulaires	148857	2811	1911	104	147853	50	0	147618	0	-13635		184338			
sous total B non-titulaires	1283	0	900	0	2183	0	0	218	0	1589		594			
total ent C	159121	31261	31261	0	159121	0	206	159321	0	-1146		166467			
sous total C titulaires	159076	31261	26977	0	154212	0	206	154418	0	2321		151591			
sous total C non-titulaires	45	0	4864	0	4869	0	0	4869	0	-3067		876			
total	1044363	36172	36172	104	1044259	56	6318	1050225	0	10231		1049444	2379	166217	1069523

L'écart entre emplois et consommation provient principalement des directeurs délégués qui peuvent appartenir à la catégorie A ou B

Passage effectif réel payé en fonction en ETP (quotité rémunération)	Données réelles - en ETP (quotité de travail)									
	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18 bis	col19	col20	col(21+17+18+19)
Données issues des systèmes de gestion effectif réel en décembre 2000	693577									
total ent A	688958									
sous total A titulaires	5519									
total ent B	185773									
sous total B titulaires	185179									
sous total B non-titulaires	594									
total ent C	159735									
sous total C titulaires	150859									
sous total C non-titulaires	8876									
total	1039083	2379	166217	1069523						

Passage effectif réel payé en fonction en ETP (quotité rémunération)	Données réelles - en effectif physique									
	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18 bis	col19	col20	col(21+17+18+19)
Données issues des systèmes de gestion effectif réel en fonction (b)	719457									
total ent A	710238									
sous total A titulaires	9318									
total ent B	195155									
sous total B titulaires	194846									
sous total B non-titulaires	669									
total ent C	168805									
sous total C titulaires	157883									
sous total C non-titulaires	10922									
total	1083507	2379	166217	1069523	7239	17112	1925	4418	114635	166209

- (a) enseignants du second degré et non enseignants seuls, répartition non disponible
- (b) données provisoires incomplètes sur les MAD
- (c) personnels des GRETA non ventilés entre catégories A, B et C. le total n'est donc pas égal à la somme des lignes

Passage entre effectif budgétaire et réel pour l'année 2000 (personnels enseignants, d'éducation et d'orientation rémunérés sur emploi) EDUCATION NATIONALE données provisoires et incomplètes

Source : fichiers de paye DAF, DFP et applications de gestion DPE, DAJ

Données budgétaires annuelles										Données réelles - en ETP (rémunération) au 31 décembre 2000							
résultats par catégories d'agents		col1	col2	col3	col4	col5	col6	col7	col8	col9	col10	col11	col12	col13	col14	col15	
passage effectif budgétaire - réel en fonction en ETP (quotité rémunération)		effectif EB (comptes budgétaires inscrits au vert)	Missages au vert	Missages au vert	transferts d'emplois sortants en cours de gestion	transferts d'emplois entrants en cours de gestion	effectif autorisé (col(1,2+3-4+5))	pages de gestion	surplus en gestion	effectif disponible (col(6-7+8))	pages réservataires (agents en instance d'arrivée)	col(9-10-12)	effectif réel payé décembre 2000	personnels affectés dans le ministère ou MAD entrants (2)	personnels affectés hors du ministère ou MAD sortants (2)	données issues des systèmes de gestion ou col(12+13-14) (1)	
total ent A		693191	2106	2106	0	0	693191	0	6318	695306	0	43706	65741				
sous total A titulaires		693191	2106				693191		6318	697409		46272	61137				
sous total A non-titulaires				2106			2106			2106		2504	4604				
total ent B		116291	0	900	0	0	117191	0	0	117191	0	-34068	151259				
sous total B titulaires		115008		900			115008			115008		-38607	150815				
sous total B non-titulaires		1283		0			2183			2183		1739	444				
total ent C		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-118	118				
sous total C titulaires													118				
sous total C non-titulaires		809482	2106	3000	0	0	810382	0	6318	816700	0	-118	807118				
total													807718			807718	
Données réelles - en ETP (quotité de travail)																	
passage effectif réel payé-en fonction en ETP (quotité temps de travail)												col12	col13	col14	col15		
sous total A titulaires												655458					
sous total A non-titulaires												650854					
sous total B titulaires												4604					
sous total B non-titulaires												151259					
sous total C titulaires												444					
sous total C non-titulaires												118					
total												806835			806977		
passage effectif réel payé-en fonction-géré en effectif physique												col6	col7	col18	col18 bis	col19	col20
sous total A titulaires													11821	153		disponibilité service national, congé parental, CDI, congé ministériel	220254
sous total A non-titulaires													11821	153		personnels affectés dans un autre ministère	711883
sous total B titulaires												2702		6	0	5111	8441
sous total B non-titulaires												2702		6	0	5111	166728
sous total C titulaires												0		0	0	0	44
sous total C non-titulaires												0		0	0	0	120
total												5733	14823	159	0	32118	886616
total												5733	14823	159	0	32118	886616

L'écart entre emplois et consommation provient principalement des directeurs d'écoles qui peuvent appartenir à la catégorie A ou B

congréganistes

(a) données provisoires incomplètes sur les MAD
 (b) données non disponibles
 (c) enseignants affectés dans des établissements privés

Passage entre effectif budgétaire et réel pour l'année 2000 (personnels administratifs, techniques et d'encadrement rémunérés sur emploi)

EDUCATION NATIONALE donnees provisoires et incompletes

résultats par catégories d'agents	Données budgétaires annuelles										Données réelles - on ETP (rémunération) au 31 décembre 2000				
	col1	col2	col3	col4	col5	col6	col7	col8	col9	col10	col11	col12	col13	col14	col15
passage effectif budgétaire - réel en fonction en ETP (quotité rémunération)	effectif LH (emplois budgétaires directs au vert)	bloques au vert	sommes au vert	transferts des emplois en cours de gestion	transferts des emplois en gestion	effectif autorisé (col(1-2+3-4+5))	gages de gestion	summes en gestion	effectif disponible (col(6-7+8))	gages réservés (égaux en balances d'arrivés)	vacances de peak	effectif réel payé source: fiche de paie décembre 2000 non compris FODI	personnels affectés dans le ministère ou MAD entrants	personnels affectés hors du ministère ou MAD entrants	données issues des systèmes de gestion ou col(12+13-14) (1)
total cat A	4191	0	0	0	4191	4191	0	0	4191	0	3705	38204			0
sous total A titulaires	41168				41168	41168			41168		3886	37288			0
sous total A non-titulaires	743				743	743			743		175	918			0
total cat B	33849	2811	1911	104	32845	56	0	32796			-1728	34773			0
sous total B titulaires	33849	2811	1911	104	32845	56	0	32796			-1828	34623			0
sous total B non-titulaires	15912	3126	3126	0	15912	0	200	13912			150	160349			0
total cat C	159076	31261	26397	154212	4066	23827	56	206	15412		-3848	151591			0
sous total C titulaires	159076	31261	26397	154212	4066	23827	56	206	15412		-3848	151591			0
sous total C non-titulaires	45	34072	31172	104	0	0	0	0	0		699	23328			0
total	234881	34072	31172	104	0	23827	56	206	234207		699	232250	2377	2397	23328

passage effectif réel payé en fonction en ETP (quotité rémunération) (tenus de travail)	Données réelles - on ETP (quotité de travail)					Données réelles				
	col12	col13	col14	col15	col15	col12	col13	col14	col15	col15
sous total A titulaires	58119				0					0
sous total A non-titulaires	37204				0					0
total cat A	915				0					0
sous total B titulaires	34364				0					0
sous total B non-titulaires	150				0					0
total cat C	159617				0					0
sous total C titulaires	150859				0					0
sous total C non-titulaires	8758				0					0
total	232250	2377	2397	23328	0	232250	2377	2397	23328	0

passage effectif réel payé en fonction-géré en effectif physique	Données réelles						col(12+17-18 18bis-19)
	col16	col17	col18	col18 bis	col19	col20	
sous total A titulaires	0	1110	751	0	1337	41402	effectif réel géré
sous total A non-titulaires	0	1110	751	0	1334	40521	
total cat A	0	2220	1502	0	2671	81923	
sous total B titulaires	0	587	364	0	1876	3967	
sous total B non-titulaires	0	587	364	0	1871	3945	
total cat B	0	1174	728	0	3747	7912	
sous total C titulaires	0	892	651	0	8282	178510	
sous total C non-titulaires	0	892	650	0	8157	167582	
total cat C	0	1784	1301	0	16439	346092	
total	0	3404	2531	0	47159	463617	

(a) personnels de bibliothèques au ministère de la Culture
 (b) données provisoires/incomplètes sur les MAD
 (c) personnels des GRETA non ventilés entre catégories A, B et C, le total n'est donc pas égal à la somme des lignes

Education nationale

DONNEES PROVISOIRES INCOMPLETES

Effectif budgétaire et réel de personnels sur crédits et sur emplois aidés, des ATER et des MI-SE pour l'année 2000

Source DAF et DPD

catégories de personnels	inscriptions budgétaires		(=en fonction) au 31 décembre 2000		moyenne annuelle 2000
	col1 montant des crédits en LFI transcrits en effectifs ETP	col1 bis moyenne annuelle des inscriptions budgétaires	col2 nombre d'agents en effectif physique au 31 décembre 2000	col2 bis nombre d'agents en effectif physique ETP (31/12/00)	col3 nombre mensuel moyen d'agents employés (ETP) hors enseignement supérieur
personnels non-titulaires rémunérés sur crédits					
Enseignants du Sup (moniteurs, PAST, profs et inspecteurs des élèves ECAM, assistants associés) 31-96 10 §40 et 71)	5 413	5 413	2492	2221	
Moniteurs et lecteurs de langues 31-96 10	1050	1050	892	889	
Maîtres auxiliaires 31-97 60 §51	12760	15607	13495	12826	14960
Professeurs contractuels 31-97 60 §52 +300	4970	4970	12026	10659	7541
Assistants de langues 31-97 60 §60	5900	4775	3711	3701	2615
IATOSS/contrats 10 mois	5202	5202	3877	2977	2014
sous-total non-titulaires sur crédits (hors ATER)	35 295	37 017	36 493	33 273	
personnels titulaires rémunérés sur crédits					
Elèves ENS-Chartes 31-96 10§30	3066	3066	2920	2919	
sous-total titulaires sur crédits	3066		2920	2919	
Total titulaires et non-titulaires sur crédits (hors ATER, MI-SE et GRETA)	38361		39413	36192	
emplois aidés budget de l'Etat					
CES (source CNASEA mars 2001)			36867		
CEC (source CNASEA mars 2001)			7410		
CEJ (source DPD C4)			62330		
Total non-titulaires sur emplois aidés			106607		
maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE)					
sur emplois	29717				
sur crédits	9720				
Total MI-SE	39437		50253	38755	33681
attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER)					
sur crédits	1900		2044	2027	
sur emplois bloqués	2100		3213	3197	
Total ATER	4000		5257	5223	
GRETA (titulaires sur chap 36-80)					
personnels pédagogiques (chap 36-80) source DAF C3 contrôle des emplois et DPD fichier de paye	2097		880	858	
personnels administratifs et de service (chap 36-80) source DAF C3 contrôle des emplois et DPD fichier de paye	949		548	523	
Total GRETA	3046		1428	1381	

Education nationale DONNEES PROVISOIRES INCOMPLETES

provenance/destination des emplois et des personnels (section budgétaire ou type d'organisme)	données budgétaires 2000		MAD non gagées par des transferts d'emplois et affectations de personnel hors du ministère ou en provenance d'autres ministères												total MAD	
	nombre d'emplois sortants	nombre d'emplois entrants	MAD gagées par des transferts d'emplois						MAD non gagées par des transferts d'emplois et affectations de personnel hors du ministère ou en provenance d'autres ministères						total MAD	
			entrantes	sortantes	entrantes	sortantes	entrantes	sortantes	entrantes	sortantes	entrantes	sortantes	entrantes	sortantes		
	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail	ETP effectif physique	ETP quotité temps de travail
affaires étrangères																
agriculture et pêche																
aménagement du territoire et environnement																
SB aménagement du territoire																
SB environnement																
culture et communication																
défense																
économie, finances et industrie (a)	68	63,6					7	7,0								
éducation nationale, recherche et technologie																
SB enseignement scolaire																
SB enseignement supérieur																
emploi et solidarité																
SB emploi																
SB solidarité																
équipement, transports et logement (c)	36															
SB mer																
SB services communs																
SB tourisme																
intérieur et décentralisation																
jeunesse et sports																
justice																
outre-mer																
Premier ministre																
SB plan																
SB SGJN																
SB SGPM																
Présidence de la République																
Relations avec le Parlement																
Administrations de l'Etat non spécifiées (b)																
Financements publics (b)																
Organisme d'intérêt général public ou privé																
Organisme associatif à mission d'intérêt général																
Organisation internationale intergouvernementale																
total	104	63,9	65	63,6	65	63,6	140	140	27	27	140	140	27	27	140	140

(a) personnels INSEE. L'écart entre les emplois au budget et les effectifs correspond au financement de la formation d'élèves attachés

(b) administration centrale source DA

(c) 36 emplois sortants d'ingénieurs régionaux de l'équipement : la répartition des personnels n'est pas disponible

Personnels détachés année 2000 (effectif physique au 31 décembre 2000)
Données sur les entrants uniquement pour les non-enseignants

Education nationale
DONNEES PROVISOIRES INCOMPLETES
Source :DPE, DPATE, DPD

		données physiques au 31 décembre 2000			
provenance/destination des emplois et des personnels (ministère, type d'organisme, type de mission)	article du décret n°85-986	entrants (a)	sortants	répartition sortants enseignants du second degré seuls	répartition sortants enseignants du supérieur seuls
affaires étrangères	14 1°			1	28
agriculture et pêche	idem			694	2
aménagement du territoire et environnement	idem			0	
culture et communication	idem			29	3
défense	idem			625	6
économie, finances et industrie	idem			12	12
éducation nationale, recherche et technologie	idem			0	
emploi et solidarité	idem			33	9
équipement, transports et logement	idem			3	1
intérieur et décentralisation	idem			3	
jeunesse et sports	idem			593	1
justice	idem			116	5
outre-mer	idem			2	1
Premier ministre	idem			6	
EP de l'Etat sur emploi conduisant à pension	14 1°			103	
sous-total 14 1°	14 1°		3821	2220	68
collectivité locale	14 2°		660		
mission de coopération loi de 1972	14 3°		725		
administration, EP de l'Etat, entreprise publique ou GIP sur emploi ne conduisant pas à pension	14 4°		2856		
entreprise ou organisme privé à mission d'intérêt général, ou organisme associatif assurant des missions d'intérêt général	14 5°		532		
enseignement à l'étranger	14 6°		6992		
mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'un organisme d'intérêt général à caractère international	14 7° a, b		421		
membres du gouvernement ou fonction publique élective	14 8°		108		
travaux de recherche auprès d'une entreprise, d'un organisme privé, d'un GIP	14 9°		7		
stage ou scolarité post-concours, préparation à un concours	14 10°		952		
mandat syndical	14 11°		5		
auprès d'un parlementaire national ou européen	14 12°		30		
engagement dans une formation militaire	14 13°		3		
stage d'enseignement en entreprise (enseignants uniquement)	35				
total			7259		17112

(a) enseignants du second degré et non enseignants seuls, répartition non disponible

Sources :

Application AGAPE pour les enseignants du premier degré (DPE B1)

29è base application EPP pour les enseignants du second degré (DPE C) + répartition du 14 1° exploitation DPD de l'annuaire EPP octobre 2000

GESUP pour les enseignants du supérieur (DPE B3)

Application AGORA pour les non-enseignants (DPATE A2)

Secteur scolaire Source DAF

nom de l'EP	données budgétaires annuelles				total	DONNEES PROVISOIRES													
	col 1	col 2	col 3	col 4		col 5						col 6							
	emplois au budget de l'Etat et rémunérés par lui	emplois au budget de l'Etat et rémunérés par l'EP	emplois inscrits au budget de l'EP et rémunérés par l'EP	part de la subvention de rémunération dans les dépenses totales de personnels des EPN (1)		effectif réel payé (données physiques et/ou ETP (2))						effectif réel en fonction (données physiques et/ou ETP (2))							
						titulaires	ETP	non titulaires sur emplois	ETP	non titulaires sur crédits	ETP	total	titulaires	ETP	non titulaires sur emplois	ETP	non titulaires sur crédits	ETP	total
ONISEP (ch 36 10)			509	91%	509	443	54	18	443	18	54	515	443	54	18	515			515
CNDP (ch 36 10)			2017	73%	2017	1442	528	330	1442	330	528	2300	1442	528	330	2300			2300
CEREQ (ch 36 10)			112	97%	112	98	12	27	109	27	12	137	109	12	27	148			148
CNED (ch 36 10)			1107	50%	1107	849	225	560	2352	560	225	1634	2352	225	560	3137			3137
CIEP (ch 36 10)			159	94%	159	108	47	8	108	8	47	163	108	47	8	163			163
INRP (a)			255	100%	255	198	37	29	220	29	37	264	220	37	29	286			286
total EP du scolaire	0	0	4159		4159	3138	903	972	4674	972	903	5013	4674	903	972	6549			6549

(1) la fourniture de ce chiffre est facultative

(2) il est possible, selon les données disponibles, de fournir l'effectif physique ou l'effectif en ETP rémunération. Celle de ces deux données qui n'est pas disponible est estimée par convention en fonction des données disponibles pour les personnels en cause

(a) chap 36 11

Annexe 4

Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois réels au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur Emploi)

Documents provisoires

Matrice de base : passage entre effectif budgétaire et réel pour l'année 2000

1 – Les emplois budgétaires sont ceux figurant au « Vert » 2000 sur le chapitre 31-61 (administration centrale et services déconcentrés).

2 – Les transferts sortants correspondent aux emplois d'attachés et contrôleurs transférés à l'INSEE (58 emplois inscrits – un emploi conservé pour assurer la rémunération d'un contractuel assurant les fonctions d'attaché INSEE).

3 – Les gages de gestion comprennent :

- les blocages « points cabinet » à hauteur de 37 ;
- les blocages nécessaires pour assurer la rémunération de contractuels pour lesquels n'existent pas d'emplois budgétaires (contractuels 3^e catégorie non titularisés, contractuels recrutés en application de l'article 27 en attente de titularisation, contractuels FSE stabilisés selon les directives de la direction du budget en date du 17 octobre 1997).

4 – Les surnombres en gestion :

- reprennent pour partie les populations visées par les gages de gestion, notre suivi de gestion des emplois avec le contrôleur financier permettant ainsi de les identifier ;
- comprennent également les emplois d'inspecteurs élèves nommés pour le compte de l'Équipement et de l'Agriculture qui remboursent la rémunération versée par l'INTEFP à ces élèves.

5 – Les gages réservataires sont le nombre de postes offerts aux concours externes et aux emplois réservés (les postes offerts aux concours internes ne sont pas compris : issus d'une catégorie inférieure, les « moins » et les « plus » se neutraliseraient).

6 – L'effectif réel payé est issu du système de suivi des emplois comparé mensuellement avec le suivi établi par les services du contrôleur financier.

Emplois sur crédits et aidés : effectif budgétaire et réel de personnels sur crédits pour l'année 2000

Les chiffres annoncés correspondent au résultat de l'enquête menée auprès des services (administration centrale et services déconcentrés) pour le recensement des agents non-titulaires de l'État demandée par la fonction publique et la direction du budget. Ce recensement va cependant au-delà de la population des personnels éligibles au protocole du 10 juillet 2000.

MAD : récapitulatifs des mises à disposition, des transferts d'emplois au titre des MAD et des affectations de personnels entre ministères au 31 décembre 2000

Ces MAD ne comprennent pas les mises à disposition entre secteurs (Solidarité-Emploi) du ministère (738 agents DDASS en fonction dans les DDTEFP et affectés à la COTOREP par exemple).

62 MAD sont remboursées sur les crédits inscrits au chapitre 31-92.

Emplois des EP : effectif budgétaire et réel des établissements publics rattachés au ministère pour l'année 2000

Ne figurent sur ce tableau que les données inscrites au « Vert » du ministère pour l'année 2000.

Tableau de *synthèse* pour l'année 2000

	données budgétaires 2000
	inscriptions budgétaires
effectif sur emplois budgétaires AC et SD (1)	10115
effectif sur crédits AC et SD(1)	nd
effectif des EP	17417
effectif sur emplois aidés	0
maîtres d'internat et surveillants d'externat	0

Secteur : EMPLOI
Documents provisoires

données physiques au 31 décembre 2000	
effectif réel payé	effectif réel en fonction
10336	nd
573	573
nd	nd
0	0
0	0

données 2000 en ETP moyenne annuelle

pour information, uniquement pour les personnels sur crédits, par mois
443,659

(1) administration centrale et services déconcentrés

Passage entre effectif budgétaire et réel pour l'année 2000 (personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés bénéficiant d'un emploi stable) (1)

ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DECONCENTRES									
Données budgétaires annuelles									
notions d'effectif résultante par catégories d'agents	col1	col2	col3	col4	col5	col6	col7	col8	col9
	effectif LF (emplis budgétaires)	biocages au vert	surmbrs au vert	transferts d'empls sortants en MAD	transferts d'empls entrants en MAD	effectif autorisé col(1-2+3- 4+5)	pages de gestion	surmbrs en gestion	effectif disponible col(6-7+8)
passage effectif budgétaire- réel en fonction en ETP (monté rémunération)									
total cat A	2679	0	0	36	0	2629	29	32	2632
sous total A titulaires	1707			36		1657	22	10	1645
sous total A non-titulaires	972			0		972	7	22	987
total cat B	2946	0	0	7	0	2939	72	68	2935
sous total B titulaires	2946			7		2939	72	1	2868
sous total B non-titulaires	0			0		0	0	67	67
total cat C	4498	0	0	0	0	4498	48	22	4464
sous total C titulaires	4483			0		4483	41	7	4442
sous total C non-titulaires	15			0		15	7	12	22
total	10118	0	0	37	0	10058	197	122	10031
Données réelles - en ETP (rémunération) au 31 décembre 2000									
	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
données issues des systèmes de gestion	effectif réel payé	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD sortants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	effectif réel en fonction	titulaires entrants	titulaires sortants	personnels affectés dans un EP et rémunérés par cet EP	disponibilité Effectif serv. national, CFA, hors cadres, CLD, et emploi formation	effectif réel col (12+13+14+ 19)
	2570+27				nd	73	0	49	2738
	1581,16					73	0	49	1726
	989,31					30	0	135	1012
	2854,25					30	0	135	3172
	2789,145							135	3106
	65,105								66
	4417,225					44	0	310	5066
	4395,225					44	0	310	5006
	21,95					144	0	494	1072
	9841,945					144	0	494	10974
	9841,945								10974
Données réelles - en ETP (quotité de travail)									
	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
données issues des systèmes de gestion	effectif réel payé	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD sortants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	effectif réel en fonction	titulaires entrants	titulaires sortants	personnels affectés dans un EP et rémunérés par cet EP	disponibilité Effectif serv. national, CFA, hors cadres, CLD, et emploi formation	effectif réel col (12+13+14+ 19)
	2566,9				nd	73	0	49	2738
	1574,4					73	0	49	1726
	982,5					30	0	135	1012
	2888,7					30	0	135	3172
	2754,6							135	3106
	64,1								66
	4347,4					44	0	310	5066
	4325,6					44	0	310	5006
	51,9					144	0	494	1072
	9728					144	0	494	10974
	9728								10974
Données réelles - en effectif physique									
	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
données issues des systèmes de gestion	effectif réel payé	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD sortants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	effectif réel en fonction	titulaires entrants	titulaires sortants	personnels affectés dans un EP et rémunérés par cet EP	disponibilité Effectif serv. national, CFA, hors cadres, CLD, et emploi formation	effectif réel col (12+13+14+ 19)
	2616				nd	73	0	49	2738
	1694					73	0	49	1726
	1012					30	0	135	1012
	3007					30	0	135	3172
	2939							135	3106
	68								68
	4713					44	0	310	5066
	4689					44	0	310	5006
	52,1					144	0	494	1072
	10349					144	0	494	10974
	10349								10974

(1) voir annexe 2
(2) les MAD compris dans cette case ne sont pas nécessairement gérées par des transferts d'emplois, voir note explicative pour la notion de personnels "affectés"

Sources : reprises pour partie des travaux interministériels sur les SGIP, DG-AFP, 1997 ; Commissariat à la réforme de l'Etat

**Effectif budgétaire et réel de personnels sur crédits pour l'année 2000
(personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés)**

EMPLOI

Documents provisoires

	inscriptions budgétaires	effectifs réels payés (=en fonction) au 31 décembre 2000	moyenne annuelle 2000
	col1	col2	col3
catégories de non-titulaires sur crédits	montant des crédits en LFI transcrits en effectifs ETP	nombre d'agents en effectif physique au 31 décembre 2000	nombre mensuel moyen d'agents employés (ETP)
Services déconcentrés	nd	485	383,816
Administration centrale	nd	88	59,843
effectif total d'agents non-titulaires sur crédits	nd	573	443,659
emplois aidés			
CES			
CEC			
CEJ			
effectif total d'agents non-titulaires sur emplois aidés	0	0	0
maîtres d'internat et surveillants d'externat (MEN uniquement)			

Récapitulatifs des mises à disposition, des transferts d'emplois au titre des MAD et des affectations de personnels entre ministères au 31 décembre 2000

Secteur : EMPLOI

Documents provisoires

provenance/désignation des emplois et des personnels (section budgétaire ou type d'organisme)	données budgétaires 2000		données physiques au 31 décembre 2000												MAD non gagées par des transferts d'emplois et affectations de personnel hors du ministère ou en provenance d'autres ministères (1)								
	transferts d'emplois		MAD gagées par des transferts d'emplois sortantes						MAD non gagées par des transferts d'emplois entrantes						entrantes			sortantes			total MAD		
	nombre d'emplois sortants	nombre d'emplois entrants	effectif physique	ETP quotité rémun.	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité rémun.	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité rémun.	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité rémun.	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité rémun.	ETP quotité temps de travail	effectif physique	ETP quotité rémun.	ETP quotité temps de travail			
affaires étrangères																							
agriculture et pêche																							
aménagement du territoire et environnement																							
SB aménagement du territoire																							
SB environnement																							
culture et communication																							
défense																							
économie, finances et industrie	57		57	57										57	57	57							
éducation nationale, recherche et technologie																							
SB enseignement scolaire																							
SB enseignement supérieur																							
emploi et solidarité																							
SB emploi																							
SB solidarité																							
équipement, transports et logement																							
SB mer																							
SB services communs																							
SB tourisme																							
intérieur et décentralisation																							
jeunesse et sports																							
justice																							
outre-mer																							
Premier ministre																							
SB plan																							
SB SCDN																							
SB SGPM																							
Ministères autres que MINERFI																							
EPA de l'Etat				10	10	10	10							10	10	10							
organisme d'intérêt général public				157	157	157	157							157	157	157							
organisme d'intérêt général privé																							
organisme associatif à mission d'intérêt général				75	75	75	75							75	75	75							
organisation internationale																							
intergouvernementale																							
autres				143	143	143	143							143	143	143							
total	57	57	57	385	385	385	385							442	442	442							

(1) voir annexe 2

provenance/destination des emplois et des personnels (ministère, type d'organisme, type de mission)	article du décret n°85-986	données physiques au 31 décembre 2000	
		entrants	sortants
affaires étrangères	14 1°		3
agriculture et pêche/ DEFENSE	idem		4
aménagement du territoire et environnement	idem		
culture et communication	idem		6
défense	idem		
économie, finances et industrie	idem		5
éducation nationale, recherche et technologie	idem		1
emploi et solidarité	idem		
équipement, transports et logement	idem		2
intérieur et décentralisation	idem		2
jeunesse et sports	idem		
justice	idem		1
outre-mer	idem		10
Premier ministre	idem		
EP de l'Etat sur emploi conduisant à pension	14 1°		
collectivité locale	14 2°		30
mission de coopération loi de 1972	14 3°		
administration, EP de l'Etat, entreprise publique ou GIP sur emploi ne conduisant pas à pension	14 4°		46
entreprise ou organisme pivé à mission d'intérêt général, ou organisme associatif assurant des missions d'intérêt général	14 5°		10
enseignement à l'étranger	14 6°		
mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'un organisme d'intérêt général à caractère international	14 7° a, b		1
membres du gouvernement ou fonction publique élective	14 8°		
travaux de recherche auprès d'une entreprise, d'un organisme privé, d'un GIP	14 9°		
stage ou scolarité post-concours, préparation à un concours	14 10°		23
mandat syndical	14 11°		
auprès d'un parlementaire national ou européen	14 12°		
engagement dans une formation militaire	14 13°		
stage d'enseignement en entreprise (enseignants uniquement)	35		
total		0	144

Effectif budgétaire et réel des établissements publics rattachés au ministère pour l'année 2000

Secteur : EMPLOI
Documents provisoires

nom de l'EP	données budgétaires annuelles				données réelles au 31 décembre 2000				col 6			
	col 1	col 2	col 3	col 4	col 5				col 6			
	emplois au budget de l'Etat et rémunérés par lui	emplois au budget de l'Etat et rémunérés par l'EP	emplois au budget de l'EP et rémunérés par l'EP (sur subvention ou ressources propres)	total	titulaires	non-titulaires sur emplois	non-titulaires sur crédits	total	titulaires	non-titulaires sur emplois	non-titulaires sur crédits	total
Agence nationale pour l'emploi (ANPE)			16958	16958				nd				nd
Centre d'études de l'emploi (CEE)			76	76				nd				nd
Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)			128	128				nd				nd
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)			78	78				nd				nd
Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI)			177	177				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
				0				nd				nd
total	0	0	17417	17417				nd	nd	nd		nd

Annexe 5

Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois réels au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur Solidarité)

Les sources d'informations utilisées

Pour remplir la matrice des effectifs, plusieurs sources d'informations ont été utilisées. Les lignes qui suivent apportent une description résumée des différentes composantes du dispositif de gestion et de suivi informatisé des effectifs.

Un suivi des effectifs est assuré par les bureaux chargés de la gestion des corps qui enregistrent les mouvements affectant la situation administrative des agents et les effectifs. Une fiche de situation mensuelle par grade et par corps fait l'objet d'un examen mensuel par le contrôle financier.

Ces informations ainsi que les données budgétaires présentes au Vert (LFI, surnombres, blocages, transferts) permettent de produire un tableau des effectifs budgétaires mensuel, avec un détail par corps, tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés. Ce tableau comporte également une évaluation prévisionnelle de l'effectif en fin d'année tenant compte des estimations des entrées et sorties prévisionnelles pour la période couvrant le reste de l'année de gestion. Ces évaluations prévisionnelles sont mises à jour trimestriellement par les bureaux de gestion de corps.

La base de données du personnel actuelle est mise à jour par les gestionnaires de corps. Mais ce système qui doit être remplacé en fin du premier semestre 2002 n'est pas d'une fiabilité parfaite et, parfois, il est mis à jour avec retard. Il sert implicitement de système de remontée d'informations entre les services déconcentrés et l'administration centrale, car les services déconcentrés enregistrent les actes de gestion déconcentrés dans ce système. La couverture de ce système est quasi exhaustive ; il sert de répertoire général, d'instrument pour la gestion administrative collective et de fichier de base pour les exploitations statistiques. Il est prévu de remplacer cette base de données qui date de 1981 par une nouvelle application en juin 2002.

Les défauts de l'application actuelle ont souvent conduit les bureaux de gestion à tenir à jour, en parallèle, des fichiers de gestion par corps sous Excel.

Les effectifs en fonction en administration centrale et les locaux occupés sont recensés et suivis au sein d'une base de données dénommée « effectifs-locaux ».

Des enquêtes sont réalisées en services déconcentrés, par exemple pour connaître les mis à disposition entrants.

Les informations de la matrice des emplois du MES : origine des informations et modalités d'estimation de certaines données

La matrice du MES a été renseignée à l'aide des différentes sources d'information informatisées décrites ci-dessus. La principale difficulté provient de la nécessité de traiter plusieurs fichiers ou documents. Néanmoins, la plupart des renseignements ont pu être extraits à partir de ceux-ci. On s'est abstenu, pour obtenir les informations manquantes, de procéder à un travail manuel sur les dossiers des agents car celui-ci représentait une charge trop lourde. De plus, le nouveau système de gestion informatisé qui sera déployé en juin 2002 est conçu pour permettre, par des extractions simples et programmées par avance, de renseigner la totalité des informations demandées.

Dans les lignes qui suivent, les colonnes de la matrice sont passées en revue, les sources d'informations ainsi que les modalités de calcul sont indiquées.

Les informations des colonnes 1 à 9 et 12 proviennent du tableau des effectifs budgétaires tenu à jour mensuellement. La colonne 10 des gages réservataires fait partie des informations prévisionnelles de gestion produites par les gestionnaires de corps ; ces informations sont fondées sur la connaissance du calendrier des concours et des recrutements.

Les effectifs en données physiques de la colonne 12 et les détachés sortants (colonne 17) proviennent des données de gestion entrant dans le suivi des effectifs assuré par les gestionnaires de corps.

Les informations sur les effectifs en position interruptives longues (colonne 19), selon la position interruptive considérée, sont tirées soit de la base du personnel soit des fichiers de gestion des gestionnaires de corps. Les effectifs sur crédits sont saisis par les services déconcentrés dans la base du personnel et contrôlés par le bureau de gestion.

Le ratio effectif ETP quotité de travail/effectif ETP rémunéré, calculé à partir de la base du personnel pour chaque catégorie a été utilisé pour le passage du bloc des données en ETP rémunéré au bloc des données en ETP quotité de travail (colonne 12).

Les mis à disposition entrants et sortants de l'administration centrale sont suivis grâce à la base effectifs-locaux qui en donne la mesure tant en effectif physique qu'en quotité de travail à un rythme mensuel.

Pour les services déconcentrés, une enquête a été effectuée en septembre 2000 qui a permis d'obtenir les mis à disposition (MAD) entrants en effectifs physiques et en quotité de travail.

Par souci d'homogénéité et de cohérence, le comptage en ETP rémunéré a été fait selon la même règle que celle retenue pour les personnels rémunérés par l'administration même si l'organisme de provenance n'appartient pas à la fonction publique ou aux établissements publics. C'est ainsi que les MAD entrants dont le temps partiel est de quotité 80 % ont été comptés à 86 % en ETP rémunéré.

Les attachés de l'INSEE en fonction au MES (colonne 4) sont compris dans les MAD entrants.

Les MAD sortants sont suivis dans les fichiers de gestion.

Les colonnes 13 et 14 proviennent de la totalisation des mis à disposition de l'administration centrale et des services déconcentrés dont les sources d'informations et les dates de collecte ne sont pas les mêmes. Ces données sont en conséquence plus approximatives que les autres données de la matrice.

Le suivi sur support informatique des détachés entrants est trop incomplet et parcellaire pour permettre de remplir la colonne 16. Les détachés sortants sont suivis en gestion de corps ; la totalisation des données disponibles par corps a permis de remplir la colonne 17.

Le détail des détachés par destination n'a pu être donné en raison des limites des fichiers informatiques disponibles.

Les informations sur les effectifs des établissements publics et GIP proviennent pour l'essentiel du Vert budgétaire. Les établissements pris en compte sont les EPA et les GIP employant pour l'essentiel des agents relevant de statuts publics. Seuls les établissements ne dépendant que de la tutelle du MES figurent dans le tableau ; l'AFSSA, l'INED et l'INSERM relevant également de la tutelle d'autres ministères n'y figurent pas.

Les emplois du budget du ministère payés par les établissements publics sont pris en compte dans la colonne 2 de la matrice générale correspondant aux blocages du Vert budgétaire.

Lignes budgétaires concernées par les effectifs budgétaires

Chapitre 31-41, article 02 : pour les emplois budgétaires de l'administration centrale.

Chapitre 31-41, article 03 : pour les emplois de l'inspection générale des affaires sociales.

Chapitre 31-41, article 04 : pour les emplois de la représentation à l'étranger.

Chapitre 31-41, article 10 : pour les emplois des services déconcentrés.

Chapitre 31-96, articles 01, 02, 04, 10, 30, 40, 50 : pour les effectifs sur crédits.

Tableau de *synthèse* pour l'année 2000

SOLIDARITE

	données budgétaires 2000	données physiques au 31 décembre 2000		données 2000 en ETP moyenne annuelle
	inscriptions budgétaires	effectif réel payé	effectif réel en fonction	pour information, uniquement pour les personnels sur crédits, par mois
effectif sur emplois budgétaires AC et SD (1)	14427	14253	14948	
effectif sur crédits AC et SD(1)	1538	1799	1799	1181
effectif des EP(2)	12203,1	nd	nd	
effectif sur emplois aidés	0	0	0	
maîtres d'internat et surveillants d'externat	0	0	0	

(1) administration centrale et services déconcentrés

(2) hors établissements dont le droit du contrat des salariés est privé.

Données extraites du vert pour la quasi totalité des établissements

ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DECONCENTRES									
Données budgétaires annuelles									
résultats par catégories d'agents	col1	col2	col3	col4	col5	col6	col7	col8	col9
	effectif LI (emplois inscrits au ven)	bloques au ven	sauf au ven	transferts d'emplois hors cours de gestion	transferts d'emplois hors cours de gestion	effectif autorisé (col(1-2-3-4+5))	pages de gestion	surplus en gestion	col(6-7-8)
passage effectif budgétaire-réel en fonction de l'ETP (quotité rémunération)	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
total cat A	4 246	79	63	56	0	4 199	118	65	1 137
soins total A titulaires	3 443	79	63	56	0	3 409	117	43	1 078
soins total A non-titulaires	4 127	71	65	0	0	4 121	130	33	4 024
total cat B	4 122	71	65	0	0	4 051	136	33	3 924
soins total B titulaires	5	0	0	0	0	5	0	0	5
soins total B non-titulaires	6 039	30	30	0	0	6 039	258	266	6 067
total cat C	6 012	30	30	0	0	5 982	235	263	6 039
soins total C titulaires	27	30	30	0	0	27	23	3	33
soins total C non-titulaires	13 277	180	158	55	0	13 259	506	364	13 228
total				25	0				

Les 35 transferts d'emplois concernent 55 attachés de l'INSEE en fonction au secteur Solidarité du MIS

Données réelles - en ETP (rémunération) au 31 décembre 2000									
notions d'effectif réel payé en fonction en ETP (quotité rémunération)	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
	effectif réel payé	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD entrants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	effectif réel en fonction	détachés entrants	détachés sortants	personnels affectés dans un EP et rémunérés par cet EP	personnels disponibles hors CFA, hors cadres, CLD, et envisagé formation	effectif réel géré (12+17+18+19)
total cat A	3 982,6	402,2	82,0	4 002,8	0	348	21	161	4 634
soins total A titulaires	3 452,3	402,2	62,0	3 902,5	0	348	21	157	4 089
soins total A non-titulaires	3 780,4	198,5	27,0	3 905,9	0	56	0	178	4 234
total cat B	3 738,4	136,5	27,0	3 841,9	0	56	0	175	4 167
soins total B titulaires	61,9	0	0	61,9	0	0	0	3	67
soins total B non-titulaires	5 825,8	265,1	28,0	6 052,9	0	76	0	682	6 907
total cat C	5 800,3	255,1	28,0	6 023,4	0	76	0	682	6 852
soins total C titulaires	13 007,4	783,8	137,0	14 264,2	0	480	21	1 021	15 775
soins total C non-titulaires	12 607,1	725,9	137,0	13 469,9	0	480	21	1 021	14 998

Données réelles - en ETP (quotité de travail)									
notions d'effectif réel payé en fonction en ETP (quotité de travail)	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
	effectif réel payé	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD entrants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	effectif réel en fonction	détachés entrants	détachés sortants	personnels affectés dans un EP et rémunérés par cet EP	personnels disponibles hors CFA, hors cadres, CLD, et envisagé formation	effectif réel géré (12+17+18+19)
total cat A	3 866,3	401,5	82,0	4 186,3	0	348	21	157	4 634
soins total A titulaires	3 354,0	401,5	62,0	3 693,5	0	348	21	157	4 089
soins total A non-titulaires	512,3	0,0	20,0	492,3	0	56	0	178	4 234
total cat B	3 699,3	135,5	27,0	3 807,8	0	56	0	175	4 167
soins total B titulaires	3 640,0	135,5	27,0	3 748,5	0	56	0	175	4 167
soins total B non-titulaires	59,3	0,0	0,0	59,3	0	0	0	3	67
total cat C	5 675,0	253,7	28,0	5 900,7	0	76	0	682	6 907
soins total C titulaires	5 650,0	253,7	28,0	5 875,7	0	76	0	682	6 852
soins total C non-titulaires	25,0	0,0	0,0	25,0	0	0	0	25	25
total	13 241,1	790,76	137,0	13 894,8	0	480	21	1 021	15 775
	13 241,1	790,76	137,0	13 894,8	0	480	21	1 021	15 775

Données réelles - en effectif physique									
notions d'effectif réel payé en fonction-géré en effectif physique	col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
	effectif réel payé	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD entrants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	effectif réel en fonction	détachés entrants	détachés sortants	personnels affectés dans un EP et rémunérés par cet EP	personnels disponibles hors CFA, hors cadres, CLD, et envisagé formation	effectif réel géré (12+17+18+19)
total cat A	4 106	421	82	4 443	0	348	21	157	4 634
soins total A titulaires	3 560	421	62	3 919	0	348	21	157	4 089
soins total A non-titulaires	544	0	20	524	0	56	0	178	4 234
total cat B	4 006	144	27	4 117	0	56	0	175	4 167
soins total B titulaires	3 936	144	27	4 053	0	56	0	175	4 167
soins total B non-titulaires	64	0	0	64	0	0	0	3	67
total cat C	6 149	267	28	6 388	0	76	0	682	6 907
soins total C titulaires	6 129	267	28	6 359	0	76	0	682	6 852
soins total C non-titulaires	20	0	0	20	0	0	0	25	25
total	14 253	832	137	14 968	0	480	21	1 021	15 775
	14 253	832	137	14 968	0	480	21	1 021	15 775

(1) voir annexe 2

(2) les MAD compris dans cette case ne sont pas nécessairement gagés par des transferts d'emplois, voir note explicative pour la notion de personnels "affectés"

Sources : reprises pour partie des taux interministériels sur les SGGP, JGAGPP, 1997 ; Commissariat à la réforme de l'Etat

**Effectif budgétaire et réel de personnels sur crédits pour l'année 2000
(personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés)**

SOLIDARITE

catégories de non-titulaires sur crédits	inscriptions budgétaires		effectifs réels payés (=en fonction) au 19/1/ 2001	
	col1	col2	col3	
	montant des crédits en LFI transcrits en effectifs ETP	nombre d'agents en effectif physique au 19 janvier 2001*	nombre d'agents employés (ETP) au 19/01/2001*	
ligne budgétaire				
31 96 01	260			
31 96 02	24			
31 96 04	11			
31 96 10	949			
31 96 30	44			
31 96 40	250			
31 96 50	0			
effectif total d'agents non-titulaires sur crédits	1538	1799	1181	

* il s'agit du comptage effectué à la date la plus proche du 31/12/2000.
Des comptages effectués à d'autres dates au 4ème trimestre
et au 1er semestre 2001 donnent des résultats très proches.

emplois aidés			
CES			
CEC			
CEJ			
effectif total d'agents non-titulaires sur emplois aidés	0	0	0

maîtres d'internat et surveillants d'externat (MEN uniquement)			
-------------------------------------------------------------------	--	--	--

données physiques au 31 décembre 2000

provenance/destination des emplois et des personnels (ministère, type d'organisme, type de mission)	article du décret n°85-986	entrants	sortants
affaires étrangères	14 1°		
agriculture et pêche	idem		
aménagement du territoire et environnement	idem		
culture et communication	idem		
défense	idem		
économie, finances et industrie	idem		
éducation nationale, recherche et technologie	idem		
emploi et solidarité	idem		
équipement, transports et logement	idem		
intérieur et décentralisation	idem		
jeunesse et sports	idem		
justice	idem		
outre-mer	idem		
Premier ministre	idem		
EP de l'Etat sur emploi conduisant à pension	14 1°		
collectivité locale	14 2°		
mission de coopération loi de 1972	14 3°		
administration, EP de l'Etat, entreprise publique ou GIP sur emploi ne conduisant pas à pension	14 4°		
entreprise ou organisme privé à mission d'intérêt général, ou organisme associatif assurant des missions d'intérêt général	14 5°		
enseignement à l'étranger	14 6°		
mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'un organisme d'intérêt général à caractère international	14 7° a, b		
membres du gouvernement ou fonction publique élective	14 8°		
travaux de recherche auprès d'une entreprise, d'un organisme privé, d'un GIP	14 9°		
stage ou scolarité post-concours, préparation à un concours	14 10°		
mandat syndical	14 11°		
auprès d'un parlementaire national ou européen	14 12°		
engagement dans une formation militaire	14 13°		
stage d'enseignement en entreprise (enseignants uniquement)	35		
total		0	480

Annexe 6

Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois réels au ministère de la Jeunesse et des Sports

Les commentaires qui suivent sont destinés à préciser les conditions dans lesquelles les tableaux proposés pour le recensement et le suivi des effectifs ministériels ont été renseignés par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

La méthode retenue tient compte des indications apportées par la DGAFP pour compléter le tableau des données destinées à l'Observatoire de l'emploi public. Elle tient compte également des adaptations qu'il a paru nécessaire d'apporter, en raison des particularités de gestion du ministère ¹.

Cadre de synthèse : les données budgétaires (colonnes 1 à 9) ²

- Les emplois budgétaires (colonne 1) du cadre « données budgétaires » correspondent aux emplois inscrits au chapitre 31-90 « rémunérations principales » du budget voté de l'exercice 2000.

Le chapitre fait apparaître pour chaque article concerné (art. 20, 30, 50, 70, 80) le nombre d'emplois par nature de fonctions (personnel de direction,...), le niveau d'emploi (A, B, C), les corps et grades ainsi que les statuts d'emploi (directeur régional de la jeunesse et des sports, directeur départemental de la jeunesse et des sports). Le nombre total d'emplois ouverts au budget voté 2000 est de 6 738.

- Les blocages au Vert (colonne 2) correspondent aux emplois bloqués inscrits au paragraphe 10 « personnels titulaires » du chapitre 31-90.

Chaque blocage est destiné à permettre la prise en charge de personnels non-titulaires (maîtres auxiliaires ou auxiliaires le plus souvent) à même hauteur.

À l'instar de l'enquête conçue par la Cour des comptes, le ministère de la Jeunesse et des Sports propose de retenir, par convention, la même présentation soit :

- 271 emplois bloqués ;
- 271 surnombres.

1. Ces particularités concernent la situation des emplois des établissements (essentiellement inscrits au budget de l'État), l'existence de personnels affectés auprès des fédérations, le détachement de personnels sur contrats (Préparation olympique, Haut niveau), la gestion commune des emplois IATOSS avec le MEN.

2. Sources d'information : budget voté 2000 ; données de gestion (contrats cabinet).

Les emplois bloqués inscrits au Vert 2000 se décomposent comme suit :

- article 20 : 28
- article 30 : 15
- article 50 : 127
- article 70 : 92
- article 80 : 9

Total : 271.

- Il n'existe pas pour le ministère de la Jeunesse et des Sports de transfert d'emplois sortant ou entrant en cours de gestion (colonnes 4 et 5).

- La colonne « surnombre en gestion » (colonne 8) a été utilisée pour traiter les contrats cabinet (au nombre de 8), les contrats ANIFOM (3) et les contrats PTT (3), soit 14 surnombres.

Cadre de synthèse : passage entre données budgétaires annuelles et données réelles au 31 décembre 2000 ¹

- Gages réservataires (colonne 10) : l'effectif inscrit dans cette colonne mentionne la réserve d'emplois budgétaires vacants, constituée en vue de l'ouverture des concours pour 2001. Il correspond à la réserve appréciée pour la période septembre/décembre 2000, c'est-à-dire à l'issue de l'affectation des lauréats des concours organisés en 2000 (début septembre) :

- pour les corps spécifiques du MJS (corps d'inspection de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, professeurs de sports, conseillers d'éducation populaire et de jeunesse), l'effectif mentionné (60) est issu du système informatique de gestion (SIRHUS) ;

- pour les corps administratifs, techniques, ouvriers et de service (IATOSS), l'effectif mentionné correspond à la réserve estimée pour l'ouverture des concours, le ministère relevant pour le recrutement dans ces corps de la gestion du MEN. Les emplois étant toutefois ouverts au budget du MJS et déclarés vacants dans la colonne 11, il est proposé de faire mention du gage réservataire correspondant. Ce gage a été estimé à 125 (catégorie A : 25 ; catégorie B : 40 ; catégorie C : 60).

Le chiffre définitif est arrêté conjointement avec le ministère de l'Éducation nationale, compte tenu de l'existence de la gestion commune.

Le total du gage est donc de 185.

- L'effectif des postes vacants (colonne 11) correspond à l'effectif recensé par le ministère à partir du système informatisé de gestion en fin d'exercice 2000. Les vacances avant constitution du gage réservataire s'élevaient à 258. Après constitution du gage à hauteur de 185, le solde est de 87.

Cadre de synthèse : données réelles en ETP au 31 décembre 2000 (rémunérations) (colonnes 12 à 15) ²

- L'effectif réel payé mentionné dans la colonne 12 correspond aux données issues du système de gestion. Il s'élève à 6 480,48 en fin d'année 2000.

- Les MAD et personnels affectés « sortants » sont au nombre de 1 651,99. Ce chiffre correspond aux personnels mis à disposition de divers ministères (Éducation nationale, Recherche, Tourisme, CGP, MILT,...) ou organismes, mais principalement (à hauteur de 1 664) aux personnels affectés dans les établissements sous tutelle, conformément à la convention proposée par l'Observatoire.

1. Sources d'information : système informatisé de gestion ; autres données de gestion (notamment gestion commune MEN – MJS).

2. Sources d'information : système informatisé de gestion. Pas de source disponible issue des fichiers « traitement ».

- Les chiffres correspondant aux MAD et aux personnels affectés « entrants » dans le ministère, ainsi qu'aux MAD « sortants » (colonne 13 et 14) sont également issus du système de gestion.

L'effectif MAD ou personnels affectés « entrants » correspond à deux catégories de personnels qu'il convient de distinguer :

- les personnels administratifs (ou assimilés) relevant de la gestion du MEN, pris en charge sur des emplois inscrits à son budget ¹, rémunérés par lui mais affectés à l'administration centrale du MJS (effectif réel au 31 décembre 2000 : 175) ;
- les MAD « entrants » de personnels en provenance d'autres ministères ou organismes au nombre de 18. Ils sont issus de l'INSEE, de la Justice, de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Emploi et de la Solidarité,... (cf. tableau annexé).

- L'effectif réel en fonction est pour le MJS de 5 023,49 compte tenu de la convention proposée par l'Observatoire.

Cadre de synthèse : données réelles en ETP (quotité de travail) (colonnes 12 à 15) ²

L'effectif réel payé exprimé en quotité de travail s'élève à 6 457,8.

Compte tenu des effectifs MAD sortants/entrants l'effectif en fonction est de 5 004,5.

Données réelles en effectifs physiques

- Effectif réel payé (colonne 12) : 6 620
- Effectif réel en fonction (colonne 15) : 5 132

Les personnels détachés au sein même du ministère (sur emplois fonctionnels notamment) n'ont pas été comptabilisés. Cette catégorie de « détachés internes » n'est pas prise en considération pour éviter les doubles comptes.

a) *Détachés entrants*. Le nombre de détachés entrants est de 751. Il convient toutefois de distinguer au sein de cet effectif deux catégories de personnels détachés :

- les personnels détachés dans le corps : 417. Le ministère d'origine de ces personnels est essentiellement le MEN (à hauteur de 397) ;
- les personnels détachés dans l'emploi : 333. Les administrations d'origine des personnels sont le MEN (à hauteur de 282), la FPT, divers.

b) *Détachés sortants*. Le nombre de détachés sortants est de 71.

c) *Les personnels d'État affectés dans un établissement public et rémunérés par cet établissement*. L'effectif introduit dans la colonne 18 correspond aux effectifs de l'École nationale d'équitation (160).

d) *Personnels en positions diverses* : 231 agents qui occupent ces positions diverses ont été recensés à partir du système de gestion informatisé.

1. Emplois implantés sur le chapitre 31-90-20 du MEN.

2. Sources d'information : système informatisé de gestion.

Tableaux sectoriels : effectif budgétaire et réel des personnels sur crédits pour l'année 2000 ¹

- Les personnels sur crédits rémunérés sur le chapitre 31-96 « autres rémunérations » ont été répartis selon une typologie mettant en évidence cinq catégories de personnels :
 - les *personnels occasionnels*, suppléants administratifs, rémunérés pour une courte durée ;
 - les *personnels saisonniers* recrutés dans le secteur des activités physiques et sportives et le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire pour des périodes également de courte durée ;
 - les *personnels contractuels de la Préparation olympique et du Haut niveau*, agents publics recrutés sur contrats pour une période de trois ans renouvelable. L'effectif de ces personnels était de 375 en 2000 ;
 - les *médecins contractuels* recrutés dans le cadre de la loi du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé et à la lutte contre le dopage pour une période de trois ans (22 médecins) ;
 - les *personnels informaticiens* recrutés sur contrat pour une période de trois ans renouvelable (1 informaticien).

- Cette typologie vise à souligner clairement le caractère dual de ce chapitre, qui supporte à la fois le recrutement des personnels pour une courte durée (suppléants/saisonniers) et le recrutement des personnels contractuels recrutés pour une durée plus longue, le plus souvent renouvelable.

L'effectif réel des personnels recrutés pour une courte durée (occasionnels/suppléants) a été estimé à partir de la dépense réelle (dépense réelle/coût moyen budgétaire d'un agent en ETP).

Tableaux sectoriels : effectif budgétaire et réel des établissements publics

- Les personnels en fonction dans les établissements nationaux (tous les EPA du ministère ont ce caractère) sont pris en charge sur les emplois inscrits non pas sur le budget de l'établissement mais sur le budget du ministère (chapitre 31-90-70), à une seule exception près, concernant l'École nationale d'équitation (ENE).

Cet établissement dispose de 162 emplois ouverts sur son propre budget, rémunérés à partir d'une subvention versée chaque année sur les crédits du chapitre 36-91 « subvention aux établissements » (article 50)

- Les effectifs concernés par les établissements publics du ministère de la Jeunesse et des Sports s'analysent donc comme suit en 2000.

a) Effectifs des établissements dont les emplois sont ouverts au budget de l'État (MJS) :

- effectif budgétaire : 1 670 ;
- effectif réel payé : 384 (personnels sur ressources propres) ;
- effectif réel en fonction : 2 048 (personnels sur ressources propres et personnels d'État).

b) Effectifs pris en charge directement par l'École nationale d'équitation :

- effectif budgétaire : 162 ;
- effectif réel payé : 225 ;
- effectif réel en fonction : 225.

1. Source d'information : système informatisé de gestion.

Particularités du MJS signalées pour la mise au point de la matrice

- Les personnels en fonction à l'administration centrale sont pris en charge et rémunérés pour partie sur des emplois inscrits au budget du ministère de l'Éducation nationale (MEN). Les personnels rémunérés par le MEN, mais affectés au MJS, ont été incorporés dans l'effectif en fonction dans les conditions précisées ci-dessus page 157.
- Environ 1 252 cadres sportifs, appartenant principalement au corps des professeurs de sport et rémunérés par le ministère (chapitre 31-90) sont placés auprès du mouvement sportif. Ces personnels, dont la situation n'est ni la mise à disposition, ni le détachement, ont été considérés en fonction dans les services du ministère dès lors qu'ils relèvent de sa gestion et qu'ils sont administrativement affectés dans les services.
- Des personnels sont, dans les établissements, rémunérés sur ressources propres.

Les effectifs correspondants, introduits dans les tableaux de la matrice, sont signalés en annexe. Il convient toutefois de préciser que les indications fournies sont issues de l'enquête DGAFP/direction du budget du 7 novembre 2000 destinée à recenser les agents éligibles au titre de la loi du 3 janvier 2001 sur la résorption de l'emploi précaire et la modernisation des recrutements. Ces chiffres doivent donc être considérés comme indicatifs, dès lors que le recensement était centré sur les seuls personnels éligibles au bénéfice de la loi.

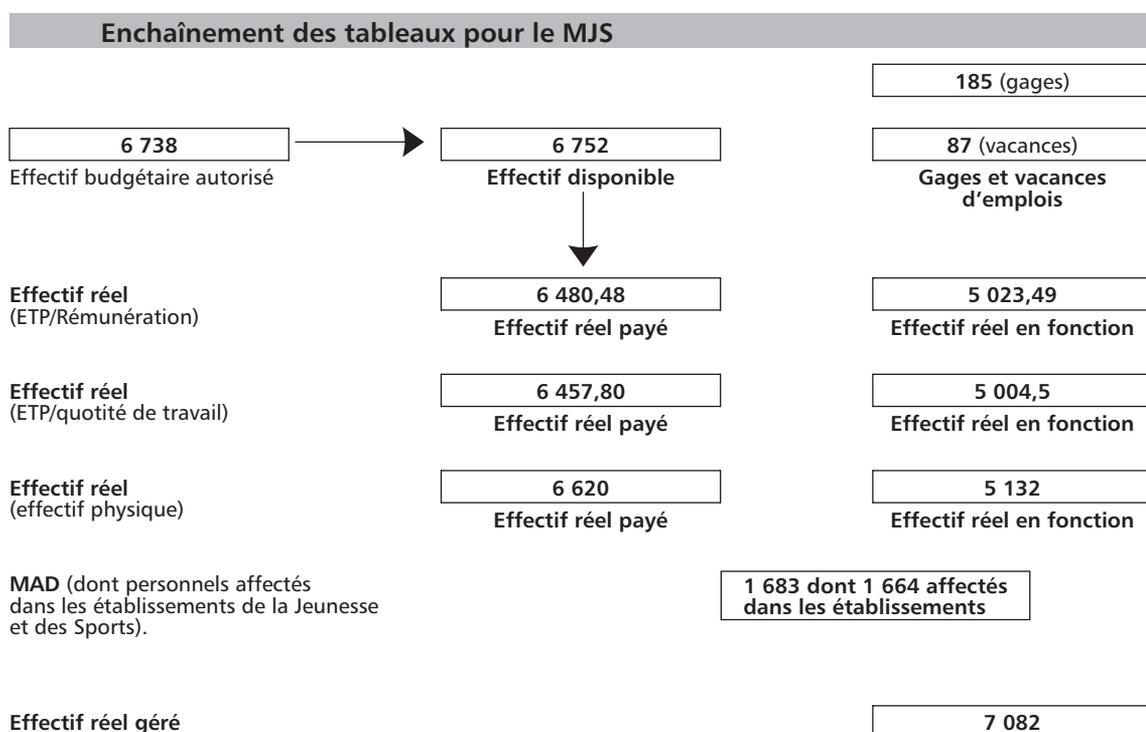


Tableau de *synthèse* pour l'année 2000

MJS

	données budgétaires 2000		données physiques au 31 décembre 2000		données 2000 en ETP moyenne annuelle pour information, uniquement pour les personnels sur crédits, par mois
	inscriptions budgétaires		effectif réel payé	effectif réel en fonction	
effectif sur emplois budgétaires AC et SD (1)	6738		6620	5132	(2)
effectif sur crédits AC et SD (1)	1033		1017	1017	
effectif des EP	162		609	2273	
effectif sur emplois aidés	0		0	0	
maîtres d'internat et surveillants d'externat	0		0	0	

(1) administration centrale et services déconcentrés

(2) dont les personnels des établissements rémunérés sur ressources propres

ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DECONCENTRES

résultats par catégories d'agents	Données budgétaires annuelles										Données réelles - en ETP (rémunération) au 31 décembre 2000				
	col1	col2	col3	col4	col5	col6	col7	col8	col9	col10	col11	col12	col13	col14	col15
passage effectif budgétaire- réel en fonction en ETP (quotité rémunération)	effectif LEP (=emplois budgétaires inscrits au vert)	bloques au vert au vert	saunombres au vert	transferts d'emplois sortants en cours de gestion	transferts d'emplois entrants en cours de gestion	effectif amoral col(1-2+3-4+5)	pages de gestion en gestion	saunombres en gestion	effectif disponible col(6-7+8)	pages (réservataires) (agents en instance d'arrivés)	vacances de poste col(9+10+12)	dommées issues des systèmes de gestion effectif réel en fonction col(12+13+14) (1)	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD sortants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	dommées issues des systèmes de gestion effectif réel en fonction col(12+13+14) (1)
total cat A	4404	175	175			4404		10	4414	85	78				
soins total A titulaires	4094	175	175			3919		10	3929	85	-116				
soins total A non-titulaires	310					485		1	485		194				
total cat B	585	56	56			585		1	586	40	5				
soins total B titulaires	559	56	56			503		1	503	40	-57				
soins total B non-titulaires	26					82		1	83		62				
total cat C	1749	40	40			1749		3	1752	60	3				
soins total C titulaires	1747	40	40			1707		3	1710	60	30				
soins total C non-titulaires	2					42		1	43		1				
total	6738	271	271			6733		14	6752	185	87		195	1683	5022,49

(3) Emplois bloqués permettant le recrutement de non-titulaires

(4) soit :
- pour les corps spécifiques : 60 emplois réservés (cat A)
- pour les corps administratifs : 125 emplois réservés

Données réelles - en ETP (quotité de travail)

col12	col13	col14	col15
dommées issues des systèmes de gestion effectif réel en fonction	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD sortants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	dommées issues des systèmes de gestion effectif réel en fonction col(12+13+14) (1)
4244,7			
3953,7			
291			
555,7			
314,9			
1677,4			
1665,1			
8,3			
6457,8	195	1683	5022,49

Données réelles - en effectif physique

col12	col13	col14	col15	col16	col17	col18	col19	col20
dommées issues des systèmes de gestion effectif réel en fonction	MAD entrants et personnels "affectés" dans le ministère (2)	MAD sortants et personnels "affectés" hors du ministère (2)	dommées issues des systèmes de gestion effectif réel en fonction col(12+13+14) (1)	décharges entrants	décharges sortants	personnels affectés dans l'Etat par et par EP	personnels disponibles service national, congé parental, CPA, hors rommées C.D.O. en congé formation	col (12+17+18+19) effectif réel géré
1294				751	70	50	156	4570
3997				751	70	50	154	4271
297				0	1	50	24	299
568				0	1	50	24	643
546				0	1	50	21	618
22				0	0	60	51	25
1758				0	0	60	50	1869
1749				60	60	50	50	1859
9				751	71	160	231	10
6620	195	1683	5132	751	71	160	231	7082
6620	195	1683	5132	751	71	160	231	7082

(1) voir annexe 2

(2) les MAD compris dans cette case ne sont pas nécessairement gérés par des transferts d'emplois, voir note explicative pour la notion de personnels "affectés"

Sources : reprises pour partie des travaux interministériels sur les SGDP, DGAPP, 1997 ; Commissariat à la réforme de l'Etat

Effectif budgétaire et réel de personnels sur crédits pour l'année 2000
(personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés)
Document provisoire

MJS

	inscriptions budgétaires		effectifs réels payés (=en fonction) au 31 décembre 2000	moyenne annuelle 2000
	col1	col2	col2	col3
catégories de non titulaires sur crédits	montant des crédits en LFI transcrits en effectifs ETP	nombre d'agents en effectif physique au 31 décembre 2000		nombre mensuel moyen d'agents employés (ETP)
Personnels occasionnels	107	105		
Personnels saisonniers APS/JEP	518	514		
Personnels de la PO et du haut niveau	383	375		
Medecins	24	22		
Informaticien(s)	1	1		
effectif total d'agents non-titulaires sur crédits	1033	1017		
emplois aidés				
CES				
CEC				
CEJ				
effectif total d'agents non-titulaires sur emplois aidés	0	0		0
maîtres d'internat et surveillants d'externat (MEN uniquement)				

document provisoire		données physiques au 31 décembre 2000	
provenance/destination des emplois et des personnels (ministère, type d'organisme, type de mission)	article du décret n°85-986	entrants	sortants
affaires étrangères	14 1°		10
agriculture et pêche	idem		1
aménagement du territoire et environnement	idem		
culture et communication	idem		2
défense	idem		
économie, finances et industrie	idem		
éducation nationale, recherche et technologie	idem	679	9
emploi et solidarité	idem		1
équipement, transports et logement	idem		
intérieur et décentralisation	idem		
jeunesse et sports	idem	6	
justice	idem		
outre-mer	idem		
Premier ministre	idem		
EP de l'Etat sur emploi conduisant à pension	14 1°		
collectivité locale	14 2°	9	11
mission de coopération loi de 1972	14 3°		
administration, EP de l'Etat, entreprise publique ou GIP sur emploi ne conduisant pas à pension	14 4°		37
entreprise ou organisme privé à mission d'intérêt général, ou organisme associatif assurant des missions d'intérêt général	14 5°		
enseignement à l'étranger	14 6°		
mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'un organisme d'intérêt général à caractère international	14 7° a, b		
membres du gouvernement ou fonction publique élective	14 8°		
travaux de recherche auprès d'une entreprise, d'un organisme privé, d'un GIP	14 9°		
stage ou scolarité post-concours, préparation à un concours	14 10°		
mandat syndical	14 11°		
auprès d'un parlementaire national ou européen	14 12°		
engagement dans une formation militaire	14 13°		
stage d'enseignement en entreprise (enseignants uniquement)	35		
autre		57	
total	XXXX	751	71

Effectif budgétaire et réel des établissements publics rattachés au ministère pour l'année 2000

MJS

nom de l'EP	données budgétaires annuelles				données réelles au 31 décembre 2000			
	col 1	col 2	col 3	col 4	col 6			
	emplois au budget de l'Etat et rémunérés par lui	emplois au budget de l'Etat et rémunérés par l'Etat et l'EP	emplois au budget de l'EP et rémunérés par l'EP (sur subvention ou ressources propres)	total	titulaires	non-titulaires sur emplois	non-titulaires sur crédits	total
INSEP	402			402	265	138	55	458
INJEP	84			84	66	15	25	106
ENV	59			59	34	24	38	96
ENSA	90			90	50	41	27	118
FONT-ROMEU	18			18	17	4		21
				0				0
CREPS (ensemble)	1017			1017	1004	6	239	1249
				0				0
ENE			162	162	160		65	225
				0				0
				0				0
				0				0
				0				0
				0				0
				0				0
			0	0				0
				0				0
				0				0
total	1670	0	162	1832	1596	228	449	2273

Annexe 7

Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences : le cadre institutionnel propre à la fonction publique territoriale

Paul Peny, DGCL

Fondé sur la loi du 26 janvier 1984 telle que modifiée notamment par la loi du 13 juillet 1987, le statut de la fonction publique territoriale est caractérisé par la combinaison de deux principes :

- le principe de libre administration, qui fait de chaque collectivité locale un employeur à part entière, dont relèvent les décisions prises en matière de création d'emplois, de nomination et de déroulement de la carrière des agents ;
- le principe d'unité statutaire, à parité avec la fonction publique de l'État, qui conduit à ce que les agents soient titulaires de grades relevant de statuts particuliers à caractère national, selon des règles applicables dans les mêmes termes par l'ensemble des collectivités locales, à commencer par la règle du recrutement par concours.

Au regard des objectifs de développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, deux séries de conséquences de ce cadre spécifique à la fonction publique territoriale doivent être soulignées, qui conditionnent l'effectivité des politiques qui peuvent être souhaitées ou encouragées en la matière :

- le caractère essentiellement décentralisé de la gestion ;
- le rôle d'appui d'instances ou établissements spécialisés : CSFPT, CNFPT et centres de gestion.

La gestion territoriale des emplois est une gestion décentralisée

L'ensemble des collectivités locales, quelles que soient leur nature ou leur taille, détient les mêmes prérogatives.

- **La liberté de créer et supprimer les emplois**, par délibération de l'organe délibérant (article 34 de la loi du 26 janvier 1984), à condition que les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant le permettent.

Cette liberté n'est encadrée en matière de création que pour certains types d'emplois en fonction de l'importance démographique des communes (« seuils » permettant la création des grades supérieurs dans les filières administrative et technique notamment). En cas de suppression d'emplois, l'avis préalable du CTP est obligatoire.

Des règles de procédure doivent par ailleurs être respectées, afin de garantir en particulier la connaissance des emplois à pourvoir : toute création ou vacance d'emplois doit donner lieu à des formalités de déclaration et de publicité (cf. *infra* : rôle des centres de gestion et du CNFPT).

• **Le pouvoir de nomination aux grades et emplois**, qui est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale, c'est-à-dire de l'exécutif de la collectivité (article 40 de la loi du 26 janvier 1984).

Du pouvoir de nomination découle plus généralement la compétence de l'autorité territoriale pour prendre les autres actes liés à l'emploi et à la carrière : affectations au sein de la collectivité, mutations, placement dans les diverses positions statutaires prévues par le statut (détachement...), avancement, notation, pouvoir disciplinaire.

Si le recrutement ne peut normalement s'effectuer que par la voie du concours et si des règles de procédure doivent être respectées, la décision appartient à l'autorité territoriale, qui n'est ainsi pas tenue de recruter les candidats inscrits sur une liste d'aptitude. Les règles applicables sont celles du droit commun du contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

En matière de recrutement et de formation initiale, la capacité de décision des autorités locales est cependant pour partie subordonnée à l'intervention obligatoire des centres de gestion et du CNFPT (cf. *infra*). C'est le cas en particulier pour les concours, dont l'organisation, le plus souvent, incombe à ces instances et ne peut donc être décidée directement par les employeurs locaux.

Il résulte de ces mécanismes que la politique d'emploi dans la fonction publique territoriale, l'évolution des postes, l'analyse prévisionnelle des besoins ou l'allocation des moyens relèvent avant tout de la compétence décentralisée et de la seule appréciation des collectivités locales, au même titre que l'ensemble de leurs choix en matière d'évolution des services publics de leur ressort, dans un contexte marqué par une très grande diversité :

- 36 779 communes ;
- 100 départements ;
- 26 régions ;
- plus de 20 300 groupement de communes.

À cet égard, la gestion prévisionnelle de l'emploi demeure d'abord nécessairement une démarche propre à chaque collectivité locale, pouvant difficilement se traduire par un « modèle » uniforme, même si des préconisations, en termes de méthode, peuvent être faites.

L'exemplarité des initiatives prises d'une collectivité locale à une autre est dans ces conditions particulièrement utile, cette approche devant être valorisée systématiquement y compris au plan national.

Pour autant, le statut de la fonction publique territoriale fait appel à des mécanismes « régulateurs » ou d'échanges d'information, qui contribuent à une prise en compte collective ou mutualisée des questions liées à la formation, au recrutement et à l'emploi, avec le rôle du CSFPT, du CNFPT et des centres de gestion.

Les instances spécifiques de la fonction publique territoriale : CSFPT, CNFPT et centres de gestion

Organisation et compétences

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

Instance nationale de consultation de la fonction publique territoriale, le CSFPT est composé paritairement de représentants des organisations syndicales et des élus. Son secrétariat est assuré par la direction générale des collectivités locales.

Il est investi d'un rôle consultatif étendu, étant en particulier saisi obligatoirement pour avis des projets de lois et de décrets relatifs au statut des fonctionnaires territoriaux. Il a également un pouvoir de propositions et d'études et exerce une responsabilité d'ensemble en matière de tenue de statistiques et de documentation.

C'est à ce titre en particulier qu'est établie sous son égide, tous les deux ans, la synthèse des « bilans sociaux », co-réalisée par la DGCL et le CNFPT, et que fonctionne un groupe de coordination statistiques réunissant DGCL, CNFPT, centres de gestion, INSEE, CNRACL et IRCANTEC. Les travaux de ce groupe ont ainsi contribué à finaliser l'actualisation par la DGCL du recueil général de données statistiques *Les agents des collectivités locales*, à paraître en 2001.

D'une manière générale, le CSFPT permet d'organiser le dialogue social et la concertation au plan national entre l'État, les partenaires sociaux et les collectivités locales.

C'est dans ce cadre qu'est conduite, en particulier, depuis 1998, dans le prolongement des conclusions du rapport Schwartz, la rénovation d'ensemble, filière par filière, du contenu des concours, dans le sens à la fois d'une plus grande professionnalisation et d'une amélioration des conditions de leur organisation.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le CNFPT est un établissement public à caractère administratif. Il est dirigé par un conseil d'administration composé paritairement d'élus et de représentants des organisations syndicales.

Établissement à vocation nationale mais soumis aux mêmes types de contrôles qu'une collectivité territoriale, il s'appuie sur un réseau de délégations régionales ainsi que d'écoles de formation.

La ressource principale du CNFPT est constituée par la cotisation obligatoire versée par les collectivités locales et leurs établissements publics, fixée au taux maximum de 1 % de la masse salariale et alimentant un budget de plus de 1,3 milliard de francs. Le fonctionnement du CNFPT est assuré par un effectif de plus de 1 700 agents.

Les principales compétences du CNFPT s'articulent autour :

- d'abord de la formation (initiale et continue ; préparation aux concours et examens) ;
- ensuite d'un certain nombre de missions liées à l'organisation de certains concours (en catégories A et B), à la bourse de l'emploi et à la prise en charge et au reclassement des fonctionnaires de catégorie A privés d'emplois ou inaptés.

L'établissement a par ailleurs vocation à apporter son appui au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, pour l'exercice par ce dernier de son rôle en matière de statistiques et d'études, grâce notamment à l'Observatoire instauré au sein du CNFPT, qui assure une importante production statistique (dont récemment, l'enquête conjointe avec la CNRACL sur la pyramide des âges des cadres d'emplois).

Les centres de gestion

Les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif.

Sont obligatoirement affiliées aux centres de gestion les communes employant moins de 350 fonctionnaires. L'affiliation est facultative pour les autres collectivités.

Ils sont dirigés par un conseil d'administration constitué exclusivement d'élus locaux.

Les centres de gestion sont organisés à l'échelon du département, sauf les deux centres interdépartementaux de gestion de la région d'Ile-de-France. Leur ressource principale est une cotisation obligatoire des collectivités locales affiliées, dont le taux maximum est de 0,8 % de la masse des rémunérations. Peut s'y ajouter le financement propre à l'exercice de missions supplémentaires à caractère facultatif.

La principale mission des centres de gestion est l'organisation des concours de catégorie C et de certains concours de catégories A et B pour les collectivités affiliées ou, selon les cas, l'ensemble des collectivités, ainsi qu'un certain nombre d'autres tâches liées à la gestion des personnels territoriaux, des emplois et des carrières (déclaration et publicité de vacances d'emplois ; gestion et publicité de listes d'aptitude ; publicité des tableaux d'avancement ; promotion

interne ; secrétariat d'instances paritaires ; prise en charge et reclassement d'agents privés d'emplois de catégories B et C...).

En outre, les centres de gestion peuvent être sollicités pour de nombreux services facultatifs (des services de remplacement, à la gestion d'œuvres sociales ou de service de médecine professionnelle).

Enfin, il doit être souligné que des possibilités de conventionnement entre centres de gestion sont ouvertes par la loi, notamment pour l'organisation de concours communs ou l'établissement de listes d'aptitude à la promotion interne.

La formation

Rôle premier du CNFPT, la formation prévue par le statut de la fonction publique territoriale correspond à deux approches :

- la formation initiale d'application : prévue pour les cadres d'emplois de catégories A et B, elle fait suite obligatoirement à la nomination des fonctionnaires territoriaux dans un cadre d'emplois, se décomposant en deux temps : une première période pendant le stage, une seconde après la titularisation, sauf pour certains cadres d'emplois d'encadrement supérieur, pour lesquels la formation prend la forme d'une « scolarité » des lauréats des concours préalable à la nomination. Le CNFPT en a la responsabilité exclusive, dans des conditions définies par les statuts particuliers ;
- la formation continue et personnelle au cours de la carrière. Il appartient au CNFPT, adossé aux instances paritaires qui le composent (avec un conseil d'orientation propre à la formation), de définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents territoriaux et de proposer des programmes de formation, même si, en dehors de la formation initiale, il n'est pas le seul intervenant auprès des collectivités locales.

Le recrutement et les concours

Si, comme cela a été souligné ci-dessus, les actes de recrutement relèvent de la seule décision des employeurs locaux, le processus fait appel pour une très large part aux centres de gestion et au CNFPT.

En matière d'organisation des concours

Les textes organisent une répartition des compétences à trois niveaux, selon en particulier la nature des concours (sur titres ou sur épreuves), le niveau hiérarchique (A, B, C), la décentralisation des concours ayant été largement développée depuis la loi du 27 décembre 1994.

Sont ainsi compétents (cf. tableau ci-joint) :

- soit le CNFPT (notamment pour des concours de catégorie A et, à un moindre degré B, pour les filières administrative, technique, culturelle et sportive) ;
- soit les centres de gestion pour tous les concours de catégorie C et pour un certain nombre de concours de catégories A et B (filières sociale et médico-sociale, administrative, animation...), au titre des collectivités affiliées (et, en certains cas, également pour les non affiliées) ;
- soit les collectivités locales elles-mêmes lorsqu'elles ne sont pas affiliées aux centres de gestion, pour une partie des concours relevant du ressort de ces derniers.

Il convient de rappeler que le recrutement de fonctionnaires dans les cadres d'emplois de catégorie C dont l'échelle de rémunération est la moins élevée (E2) s'effectue sans concours, ce qui représente une part considérable des personnels territoriaux (plus de 500 000 agents) : agents administratifs, agents sociaux, agents d'entretien, etc.

Au total, le niveau d'organisation du recrutement (concours ou recrutement direct) est décentralisé (centres de gestion ou collectivités locales elles-mêmes) à 90 %, les concours organisés au plan national correspondant à 10 % de l'emploi territorial (essentiellement pour la catégorie A). Les recrutements dans certaines filières, comme la filière médico-sociale, sont intégralement décentralisés.

Répartition des niveaux d'organisation des concours

Niveau centralisé d'organisation des concours = CNFPT		Niveau décentralisé d'organisation des concours	
Niveau centralisé d'organisation des concours = siège	Niveau d'organisation déconcentré = délégations	Centres de gestion	Centres de gestion et collectivités locales non affiliées
<p>Filière administrative Administrateurs – A</p> <p>Filière technique Ingénieurs en chef de 1^{er} catégorie – A</p> <p>Filière culturelle Conservateurs du patrimoine – A Conservateurs des bibliothèques – A Directeurs d'établissements d'enseignement artistique – A</p>	<p>Filière administrative Attachés – A</p> <p>Filière technique Ingénieurs subdivisionnaires – A Techniciens – B Contrôleurs de travaux – B</p> <p>Filière culturelle Attachés de conservation – A Bibliothécaires – A Professeurs d'enseignement artistique – A Assistants spécialisés d'enseignement artistique – B Assistants d'enseignement artistique – B Assistants qualifiés de conservation – B Assistants de conservation – B</p> <p>Filière sportive Conseillers des activités physiques et sportives – A Éducateurs des activités physiques et sportives – B</p> <p>Filière police municipale Chefs de service de police municipale – B</p>	<p>Filière administrative Secrétaires de mairie – A Rédacteurs – B</p> <p>Filière médico-sociale Conseillers socio-éducatifs – A</p> <p>Filière animation Animateurs – B</p>	<p>Filière administrative Adjoints administratifs – C</p> <p>Filière technique Agents de maîtrise – C Agents techniques – C Agents techniques qualifiés – C Gardiens d'immeubles – C</p> <p>Filière culturelle Agents qualifiés du patrimoine – C</p> <p>Filière sportive Opérateurs des APS¹ – C</p> <p>Filière médico-sociale Médecins – A Biologistes, vétérinaires, pharmaciens – A Psychologues – A Sages-femmes – A Coordinatrices de crèche – A Assistants socio-éducatifs – B Puéricultrices – B Infirmiers – B Rééducateurs – B Assistants médico-techniques – B Éducateurs de jeunes enfants – B Moniteurs éducateurs – B Auxiliaires de puériculture – C Auxiliaires de soins – C Agents spécialisés des écoles maternelles – C Agents sociaux qualifiés – C</p> <p>Filière police municipale Gardes champêtres – C Agents de police municipale – C</p> <p>Filière animation Adjoints d'animation – C</p>

1. APS : activités physiques et sportives.

La décentralisation des concours au niveau des centres de gestion doit être poursuivie pour la catégorie B.

La connaissance et le suivi des besoins et des offres d'emploi sont organisés de manière collective

Les centres de gestion sont à cet égard les interlocuteurs premiers des collectivités, qu'il s'agisse des catégories A, B et C, et que les collectivités leur soient affiliées ou non, pour tout ce qui relève de l'information sur les emplois et les possibilités de nomination.

Le statut prévoit en effet :

- l'obligation de déclaration préalable aux centres de gestion de toutes les vacances et créations d'emplois (ceux-ci les transmettant au CNFPT pour les catégories pour lesquelles celui-ci organise les concours) ;
- la publicité par les centres de gestion de l'ensemble de ces vacances pour la catégorie C ainsi que pour les emplois de catégories A et B dont ils organisent les concours, le CNFPT assurant quant à lui la publicité au titre des concours qu'il organise ;
- la tenue, chacun à leur niveau, par les centres de gestion et par le CNFPT, de la bourse de l'emploi concernant l'ensemble des emplois pour les centres de gestion, lié aux emplois de catégories A et B pour le CNFPT, sur la base des déclarations transmises par les centres de gestion ;
- la publicité et la mise à disposition par les centres de gestion de la totalité des listes d'aptitude établies au titre des concours ou de la promotion interne ;
- pour les collectivités affiliées, les centres de gestion établissent les listes d'aptitude au titre de la promotion interne et assurent la publicité des tableaux d'avancement.

De nombreux sites ou serveurs internet favorisent la diffusion des informations, qu'il s'agisse du CNFPT ou des centres de gestion, ces derniers tendant à s'organiser en réseaux.

Les apports de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique

Dans le prolongement du cadre juridique résultant de la loi du 26 janvier 1984, la loi du 3 janvier 2001 a, sur la base des orientations définies par le protocole du 10 juillet 2000, renforcé le rôle des centres de gestion au titre des divers outils contribuant à développer l'approche prévisionnelle des besoins d'emplois dans les collectivités locales.

Les centres de gestion doivent ainsi réaliser une synthèse des informations qu'ils ont déjà vocation à recueillir (déclarations des créations et vacances de postes, listes d'aptitude...), ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités de leur ressort et aux besoins recensés pour l'organisation des concours.

Sur cette base, il leur incombe d'organiser une concertation annuelle auprès de ces collectivités pour évaluer les besoins prévisionnels de recrutement ainsi que les moyens nécessaires à leur mise en œuvre, les informations et propositions issues de cette concertation étant portées à la connaissance des comités techniques paritaires.

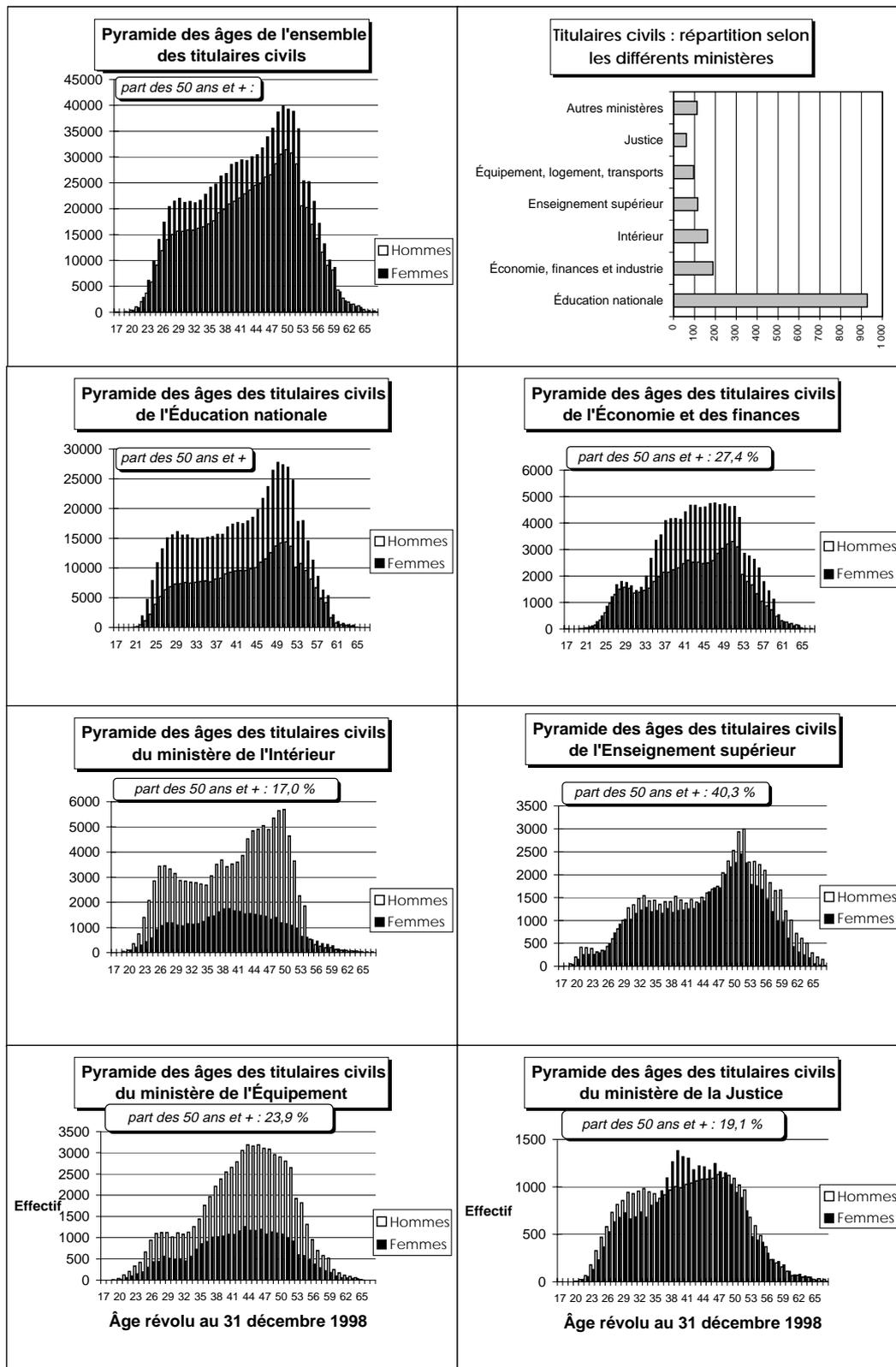
Les centres de gestion veillent à informer et associer les délégations du CNFPT pour ce qui concerne l'organisation des concours relevant de sa compétence.

Par ailleurs, la loi élargit pour tout ce qui touche la gestion et le recrutement, les possibilités de conventionnement entre centres de gestion.

Enfin, les bilans de mise en œuvre du dispositif de résorption de l'emploi précaire seront transmis, pour l'ensemble des collectivités, aux centres de gestion, ce qui devrait par ailleurs contribuer à en faciliter la synthèse.

Annexe 8

Pyramides des âges des ministères civils au 31 décembre 1998



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation
 Source : INSEE, fichier de paie des agents de l'État.

Annexe 9

L'emploi public de 1955 à 1970 : problèmes et solutions

*Note d'orientation pour l'Observatoire de l'emploi public
par Jean-Luc Bodiguel, directeur de recherche au CNRS
(CRUARAP, UMR CNRS 6029).*

L'importance des départs à la retraite, une baisse attendue de la population active et un retour de l'expansion économique risquent de poser de sérieux problèmes de recrutement à la fonction publique dans les dix prochaines années. C'est une situation qu'elle a connue dans le passé, au moment des « Trente glorieuses ». Tout en tenant compte des différences qui existent entre cette époque et celle qui s'ouvre, il n'est sans doute pas inutile de se rappeler comment l'administration s'est adaptée à une conjoncture du même ordre. Si l'on en croit Mahieu, Mourre et Pellet, s'agissant des concours externes, « le nombre de postes offerts est concentré sur les emplois de catégorie A (niveau licence au minimum). Ainsi entre 1994 et 1998, le nombre de postes de catégorie A a représenté entre 67,1 % (année 1998) et 79,1 % (année 1994) du nombre total de postes offerts aux concours. Sur le champ des diplômés de l'enseignement supérieur (niveau Bac +2 minimum) qui concerne essentiellement les catégories A et B, le pourcentage des postes offerts oscille entre 76,8 % (année 1998) et 86,5 % (année 1994) du nombre total de postes offerts aux concours »¹. Les réflexions qui suivent sont concentrées essentiellement à la capacité pour l'administration d'attirer les diplômés de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, ces remarques ne sont valables que pour la fonction publique de l'État.

L'attrance de la fonction publique dans la décennie précédant la guerre (les conséquences de la crise de 1929 poussaient les jeunes vers la sécurité de l'emploi ; mêmes causes, mêmes effets !) avait fait place, à partir de 1939-1940, à une situation inverse : ainsi, au ministère de la Santé publique et de la Population, il y eut 55 candidats et 10 admis au concours de rédacteur de 1937, et 5 admis pour 7 candidats au début de 1942 ; inversement le ministère de l'Équipement et du Logement en 1937 avait 80 candidats pour seulement 6 postes de rédacteurs². La guerre stérilisa les concours qui, souvent, ne furent pas organisés ; la baisse de niveau des agents amena la multiplication des effectifs. Les services nés de la guerre furent animés par des agents recrutés comme on pouvait. La dégradation du mode de recrutement abaissa les capacités du personnel. Les commis, qui devaient assister le personnel d'encadrement, se réfugièrent de plus en plus dans les travaux purement matériels faute d'être capables d'assumer leurs tâches. Les rédacteurs, alors personnel d'encadrement, furent amenés à les remplacer. Petit à petit, dans certains ministères du moins, leur valeur baissa au point qu'on ne put leur donner d'autres tâches que celles de commis. Il fallait plusieurs agents pour effectuer un travail là où un seul compétent aurait suffi. Cette situation, on le sait, fut à l'origine des réformes administratives de 1945.

1. Ronan Mahieu, Gilles Mourre et Thierry Pellet, « Perspectives à moyen terme de l'emploi dans la Fonction publique de l'État et ses conséquences sur le marché du travail » dans *Plein emploi*, rapport Jean Pisani-Ferry, Conseil d'analyse économique, p. 344, La Documentation française.

2. Archives personnelles de Jean-Luc Bodiguel.

Le marché de l'emploi

À partir du milieu des années cinquante, l'expansion économique provoque un très fort développement des investissements publics, et l'amélioration de la natalité engendre une croissance très rapide des besoins en enseignants. Cette politique se heurte à un marché de l'emploi défavorable. Entre 1946 et 1954, la population active baisse de 1 300 000 personnes ; il faudra attendre 1968 pour retrouver un niveau de population active comparable à celui de 1946¹. Les « classes creuses » dues à la baisse de la natalité de l'entre-deux-guerres et de la guerre en sont la cause : de 1930 à 1941, il y a 230 000 naissances en moins (750 000 en 1930 et 520 000 en 1941). Dans le même temps, l'expansion économique augmente fortement les besoins en main-d'œuvre et crée, sur le marché du travail, une tension très vive. Ce contexte est amplifié par deux décisions conjoncturelles : la durée du service militaire est portée à 27 mois et les études de licence en droit de 3 à 4 ans. La croissance économique est forte (5,5 % à prix constants entre 1954 et 1964) entraînant une demande de main-d'œuvre soutenue.

La fonction publique avec ses spécificités (conditions de diplômes, de recrutement, de rémunération) ne peut lutter à armes égales avec les entreprises privées dopées par l'expansion. Il s'ensuit une désaffectation durable pour le service public qui ne put alors compter que sur ses propres forces.

Si l'on excepte l'Éducation nationale, dont les effectifs font plus que doubler (de 263 200 à 545 500) en douze ans, de 1952 à 1964, le nombre des agents de l'État (budgets civils) n'augmente que de 69 700. Pour plus de 80 %, cette augmentation n'est imputable qu'à un seul ministère, celui des PTT. En définitive, ôtés ces deux ministères, les agents de l'État n'ont crû que de 1 000 par an environ (+12 400).

Cette période voit donc une forte chute du nombre des candidats, et particulièrement de ceux qui souhaitaient accéder à des corps de *catégorie A*. Il a souvent été inférieur à celui des postes à pourvoir :

- 162 candidats inspecteurs élèves des impôts pour 360 postes en 1960 ;
- 16 candidats inspecteurs de la Sécurité sociale pour 32 postes en 1958 ;
- 56 candidats attachés de préfecture pour 65 postes la même année ;
- 73 candidats, 37 reçus en 1964 pour la magistrature alors qu'en 1953, elle avait 5 candidats pour un poste ;
- situation identique à l'ENA où, entre 1957 et 1960, on ne put, au concours étudiant, pourvoir que 155 postes pour 162 offerts malgré la faiblesse de la sélection : 1 reçu pour 3,5 candidats.

Pour les corps de *catégorie B*, la situation fut presque identique : 29 candidats pour 42 postes de contrôleur du travail et de la main-d'œuvre en 1959.

En revanche, les concours de *catégorie C* souffrirent moins de la crise du recrutement sauf dans la région parisienne où le personnel de secrétariat, attiré par l'importance de la demande privée qui entraînait une hausse des salaires, délaissa la fonction publique.

Les palliatifs

- L'abaissement des conditions de diplômes : par exemple, lorsque le baccalauréat était exigé, on se contenta de la première partie.
- L'aménagement du niveau des épreuves des concours : c'est ainsi qu'en 1960, devant les difficultés de recrutement des sténodactylographes, la vitesse de l'épreuve de sténographie fut réduite de 100 mots minute à 80.
- Plus large appel à la promotion sociale en reportant sur les concours internes des postes non pourvus par la voie des concours externes. Ce fut une époque favorable pour les candidats

1. La plupart des renseignements cités proviennent de l'ouvrage, oublié mais fondamental, de Marceau Long, Laurent Blanc, *L'économie de la fonction publique*, Paris, PUF, 1969.

originaires des classes moyenne et modeste ; ils purent, avec une relative facilité, accéder à des emplois importants dans la fonction publique. La période 1955-1962 marque ainsi le moment où les fils (et quelques filles) d'ouvriers et d'employés sont entrés en plus grand nombre à l'ENA.

- Amélioration de l'information sur les concours et surtout développement des centres de préparation aux concours administratifs.
- Hausses substantielles de la rémunération de début des fonctionnaires des catégories A et B : le professeur certifié, qui avait 500 F (calcul en nouveaux francs) par mois à Paris en 1956 et 600 F en 1958, voyait son traitement porté à 775 F en 1961 et 873 F en 1962. Ces relèvements écrasèrent l'éventail de la grille indiciaire de 1948. Le plan de classement des emplois de l'État prévoyait une grille d'indice de 100 à 800, c'est-à-dire une ouverture de 1 à 8, complétée, dans deux groupes A et B sortant de la grille, par une centaine d'emplois supérieurs de l'État classés « hors échelle » (éventail réel de 1 à 9).
- Les difficultés pour l'État de trouver de bons candidats pour encadrer ses services aboutirent en 1957 à placer ainsi « hors échelle » quelque 9 000 emplois répartis en huit groupes lettres de A à G. Les ex-groupes A et B étaient devenus F et G. L'éventail des traitements passait ainsi de 1 à 15,2 environ.
- Les primes de rendement plafonnées à 5 % par un décret de 1945 reflourirent et s'amplifièrent pour les corps d'encadrement ; ce fut vite 10 %, puis 15 % et 18 %, en attendant ce que l'on connaît aujourd'hui.
- Les statuts de certains corps furent remis en chantier. On accéléra le passage d'échelons et le franchissement des grades ; les durées de carrière furent raccourcies.
- On utilisa aussi les satisfactions d'amour propre ; on multiplia dans certains cas le nombre des bureaux, parfois même des sous-directions, sans autre raison que de donner un semblant de responsabilité à quelques-uns. On créa des structures *ad hoc* pour attirer et satisfaire ceux qui acceptèrent de venir. Les structures furent déformées dans tous les sens.
- L'administration a embauché auxiliaires et contractuels n'ayant pas la qualification professionnelle exigée des titulaires (il s'agit toutefois d'un point à vérifier). De 1956 à 1976, le nombre de non-titulaires n'a cessé d'augmenter (cf. tableau 1). Elle se préparait ainsi les problèmes de titularisation qu'elle a connus à partir de 1975.
- Les sous-effectifs furent masqués par le reclassement des agents rapatriés d'outre-mer (100 000) et des officiers délogés des cadres. Il fut néfaste. La myopie des gestionnaires leur fit retarder des recrutements pourtant souhaitables pour une bonne succession des générations. Lorsque ces reclassés commencèrent à partir massivement à la retraite à la fin des années soixante-dix, certains corps procédèrent à des recrutements massifs qui ont provoqué ultérieurement de très forts ralentissements dans les rythmes d'avancement avec d'importantes répercussions sur le moral de ceux qui ne peuvent plus avancer.
- Il ne semble pas que la création de corps spécifiques ait été une réponse utilisée pour remédier aux difficultés de recrutement de ces années. La création des attachés d'administration centrale (catégorie A) en remplacement des secrétaires d'administration (catégorie B) a été la conséquence de la mauvaise formulation de l'ordonnance de 1945 sur la création du corps des administrateurs civils et des secrétaires d'administration¹ et non une stratégie d'adaptation aux difficultés de recrutement de l'époque.

1. Dans l'esprit de la réforme de 1945, les administrateurs civils étaient le « quatrième » grand corps de l'État (correspondant à ce que l'on appellerait aujourd'hui les « administrateurs d'État ») et leur création postulait un second corps de catégorie A, remplaçant les anciens rédacteurs. Dans les faits, les administrations ont considéré les administrateurs civils comme le nouveau nom des rédacteurs ; en conséquence, leurs adjoints, les secrétaires d'administration, furent classés en B. Incapables d'être de véritables adjoints, ils furent remplacés par les attachés d'administration. Sur ces derniers, Jeanne Siwek-Pouydesseau et Annie Derocles, « Les attachés d'administration centrale », *Annuaire international de la Fonction publique, 1973-1974*, 409-491.

Les répercussions des à-coups du recrutement sur le fonctionnement de l'administration

Le retournement de la conjoncture après 1970-1975 entraîne des coefficients de sélection supérieurs à 20 :

- en 1979, 5 235 candidats pour 40 places au concours des commis de préfecture (1 poste pour 130 candidats) ;
- en 1987 au ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace (PTE), il y a eu 25 candidats pour 1 poste de dessinateur projeteur, 36 pour 1 poste d'infirmier, 36,8 pour 1 poste de préposé, 47,3 pour 1 poste d'inspecteur élève analyste et 61,2 pour 1 poste de sténodactylographe ;
- 7 093 candidats pour 93 postes de commis du Travail, 26 754 candidats pour 517 postes d'agents de recouvrement du Trésor, 2 339 candidats pour 27 postes de commis des services extérieurs des Anciens combattants.

L'accroissement considérable des taux de sélection a entraîné, outre le phénomène appelé des « surdiplômés », des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'administration.

Une gestion difficile des corps

Dans plusieurs des cas étudiés par l'auteur de cette note (inspecteurs du travail, magistrats, ingénieurs des études et des techniques d'armement), la pyramide des âges de ces corps a pris la forme d'une double courbe de Gauss. Cette situation se produit :

- lorsqu'il y a eu un tassement, voire un arrêt du recrutement pendant un certain temps pour des raisons diverses ;
- lorsqu'après un certain temps pendant lequel cette situation a perduré le recrutement est repris à un niveau élevé pour compenser d'une part les départs à la retraite et d'autre part le déficit intervenu dans les âges intermédiaires.

Les conséquences de cette situation sont les suivantes :

- un avantage considérable de carrière pour les premiers entrés après la reprise du recrutement : avancement assuré avec une ancienneté minimum, la direction ne pouvant opérer une véritable sélection pour pourvoir aux postes d'encadrement ;
- une carrière difficile pour ceux entrés lors des recrutements les plus nombreux : avancement retardé voire stoppé, difficulté d'accéder à des emplois (ou grades) plus élevés, effets sur le moral et la productivité.

Ce cas de figure présente une seconde difficulté. Il aboutit à une cassure à l'intérieur du corps, qui ne présente plus aucune homogénéité. Le manque d'agents dans les âges intermédiaires fait que le corps est composé d'un groupe de « jeunes » et d'un groupe de « vieux ». À cette opposition classique de générations s'en surajoute une autre. La reprise du recrutement s'est souvent opérée dans un contexte où les conditions du concours et la formation ont changé. Les lauréats ont donc souvent un profil socioculturel très différent de leurs collègues plus anciens. Or, les directions de personnel ont tendance à gérer le corps à partir de ce qu'elles connaissent des réactions des agents ; elles gèrent donc à partir des anciens en ignorant largement les réactions des jeunes. Cette situation peut aboutir à des difficultés car les jeunes ne « répondent » pas forcément comme les anciens ¹. Le décalage entre générations est accentué car le déficit des classes d'âge intermédiaires empêche la socialisation qui s'opère normalement par un bon brassage des agents d'âge différent.

1. Voir à ce sujet Jean-Luc Bodiguel, *Les services extérieurs du travail et de l'emploi*, septembre 1979, 36 p., document remis à Robert Boulin, ministre du Travail et de la Participation (Pour une politique du travail, 1) ; Jean-Luc Bodiguel, *Les magistrats, un corps sans âme ?*, Paris, Presses universitaires de France, 1991, 294 p. (Politique d'aujourd'hui).

Des effets certains sur le moral des fonctionnaires

On ne dispose pas, à ma connaissance, de renseignements, d'études ou d'enquêtes sur la manière dont les fonctionnaires ont vécu la situation des années 1955-1970. On peut cependant en avoir une idée en comparant avec des situations prises dans des administrations étrangères. Le tassement, voire l'arrêt pur et simple du recrutement dans les fonctions publiques canadienne et québécoise en raison des politiques de diminution de la dette publique a entraîné un vieillissement important des agents¹. Au Québec, par exemple, l'âge moyen des agents permanents (fonctionnaires) est passé de 1986 à 1999 de 40,8 ans à 45,2 ans. Malgré des politiques de départ anticipé d'un certain nombre d'agents de plus de 50 ans, la fonction publique reste âgée :

« Les gens ici ont beaucoup de compétence mais la moyenne d'âge des [...] ² que j'ai est de 46 ans alors que lorsque je suis arrivé en 1973, elle était de 27 ans. En revanche, ils manquent de créativité. Je n'ai pas de jeunes. Il y a très peu de jeunes dans des emplois permanents ; ils doivent être 3 % de moins de 30 ans et 7 % de moins de 35 ans. Les cadres ressentent cela ».

Il a semblé évident à plusieurs de mes interlocuteurs que le programme de modernisation actuel au Québec marcherait mieux et plus rapidement s'il y avait davantage de jeunes de moins de 35 ans. Il y aurait un mélange des anciennes et des nouvelles valeurs. Il est certain en tout cas que cette situation ne peut que peser sur la carrière et donc le moral : « Moi, j'étais directeur général à 35 ans, or actuellement nous avons seulement 1 % de cadres de moins de 35 ans ! »³. Des études plus fines de ce genre de situations pourraient se révéler intéressantes.

On connaît mieux les problèmes engendrés par l'augmentation considérable de la sélectivité des concours sur les fonctionnaires « surdiplômés » et sur ceux qui ont un « profil normal ».

Les surdiplômés

Dans un tel système, la réussite va à ceux qui ont le bagage socioculturel le plus élevé. Les diplômes exigés pour le concours de commis de préfecture cité plus haut étaient le BEPC ou un diplôme de l'enseignement technique de niveau moyen (BEP, CAP, BEI, etc.) que possédaient les deux tiers des candidats, 32 % étaient titulaires d'un diplôme compris entre niveau bac et bac + 2 et un peu moins de 2 % avaient une licence, une maîtrise ou un doctorat. Parmi les admis, 20 % seulement possédaient le diplôme exigé, 70 % sont au niveau du baccalauréat et 10 % avaient au moins un diplôme du second cycle de l'enseignement supérieur⁴. Aux Douanes, en 1986, 72 % des candidats au concours de catégorie C (niveau BEPC) avaient le baccalauréat et 17 % une licence.

L'angoisse du chômage a poussé de nombreux jeunes à présenter un concours d'un niveau inférieur à celui de leur formation ; les candidats ne déclaraient pas tous leurs diplômes, ils cherchaient, à l'oral, à masquer leurs connaissances de peur d'être refoulés. Beaucoup ont fait le pari que le jeu des concours internes leur permettrait de rejoindre un corps correspondant mieux à leur formation initiale.

Les fonctionnaires, surdiplômés par rapport au niveau théorique de leur emploi, sont souvent peu soucieux d'investir dans leurs fonctions. Dès que cela leur est possible, ils cherchent à préparer puis à passer un concours supérieur qui leur fera accéder à la catégorie correspondant à leurs diplômes. Ce sont donc des agents peu mobilisables par les gestionnaires.

Les fonctionnaires arrivant dans un corps d'un niveau inférieur à celui de leur compétence oublient très vite la sécurité d'emploi qu'ils ont obtenue pour ne retenir que la médiocrité du trai-

1. Ces renseignements proviennent de la mission de deux mois effectuée en 2000 par J.-L. Bodiguel pour étudier les politiques de modernisation de l'administration au Québec et au Canada.

2. Une catégorie de professionnels cruciale pour ce ministère.

3. Les derniers chiffres que nous avons trouvés datent de 1996 ; à cette époque 0,9 % des membres de la haute direction et 0,1 % des cadres supérieurs avaient moins de 35 ans, 4,9 % et 4,1 % avaient de 35 à 39 ans.

4. Plus frappante encore est cette présentation : 1 diplômé de l'enseignement supérieur sur 11 est admis ; 1 bachelier sur 130 ; 1 titulaire du BEPC sur 363 ; 1 titulaire d'un BEP, CAP, BEI, etc., sur 644.

tement et l'inintérêt des tâches qui leur sont confiées. La frustration due au manque de responsabilités et à la faiblesse de la rémunération engendre vite un état d'esprit déplorable qui retentit sur l'ensemble du service. Le désinvestissement dans le travail, la fuite en avant vers un corps d'un niveau plus élevé désorganisent le service et sont source de démotivation pour tous. À peine sont-ils opérationnels que la préparation d'un concours interne les occupe en entier.

Les « fonctionnaires normaux »

Parallèlement, ils bloquent la promotion interne dans l'administration en éliminant par leur présence les candidats que l'on appellera « normaux » c'est-à-dire possédant le diplôme correspondant à leur emploi. Les fonctionnaires dont l'adéquation niveau d'études/fonctions est correcte se sentent amers et frustrés. Ils n'arrivent plus à concurrencer ces sur-qualifiés dans les concours internes. Sans guère d'espoir de promotion, eux aussi se démotivent et la qualité de leur travail s'en ressent.

Des difficultés pour la hiérarchie

L'absence d'attractivité de la fonction publique pendant la période 1955-1970 a conduit à privilégier la promotion interne. Toutefois celle-ci s'est opérée, faute de pression, avec une sélection minimum et a conduit à placer à des postes de responsabilité des fonctionnaires n'ayant pas forcément les qualités souhaitables. Lorsque la crise économique a poussé de nombreux candidats vers la fonction publique, ceux qui réussirent furent ceux qui possédaient le capital intellectuel le plus élevé (phénomène des « surdiplômés »). La situation a alors été la suivante : à la base, des surdiplômés qui ont pour chefs des fonctionnaires sans doute expérimentés, mais disposant d'un niveau de diplôme plus faible. Ce décalage a entraîné des difficultés d'exercice de la hiérarchie, les jeunes agents surdiplômés se sont parfois mis à contester la compétence de leurs « chefs ».

Les conséquences sur le fonctionnement de l'administration

L'augmentation du niveau de formation initiale des fonctionnaires a accru le niveau de compétence de l'administration. Elle a disposé ainsi à un coût moindre d'agents capables de remplir des fonctions supérieures à leur poste. Inversement, il y a eu un brouillage entre les métiers, les corps et les catégories. Des mêmes postes de travail ont été assurés par des agents de catégories différentes. Ainsi au ministère des PTE : « On retrouve des catégories B et C sur les mêmes postes de travail mais avec des salaires différents notamment sur des métiers qui sont apparus récemment »¹. Dans les centres des impôts, des agents de catégorie B ont été chargés du suivi et du contrôle des petites sociétés anonymes alors qu'auparavant seuls des agents de catégorie A pouvaient s'en occuper.

L'accroissement des compétences a sans doute permis à l'époque de faire face sans trop de problèmes à l'augmentation des tâches. Mais croire à un lien entre l'élévation du niveau de compétence des agents et l'augmentation de l'efficacité de l'administration serait simpliste. La non-concordance entre le niveau de diplôme souvent très élevé du lauréat et les exigences de l'emploi, et l'avantage à faire assurer un même travail par quelqu'un de moins bien rémunéré présentent des limites. La présence d'agents disposant d'un bagage universitaire supérieur à la norme a engendré quelques difficultés. La conjonction entre deux générations, entre deux conceptions du service public (l'une plus traditionnelle, l'autre plus partenariale), entre deux niveaux de qualification (les supérieurs hiérarchiques n'ont-ils pas été recrutés à l'époque où, la fonction publique n'attirant pas, la sélection a été faible et la promotion interne parfois inconsiderée ?) a eu des effets négatifs importants. La surqualification a désorganisé les corps et les services et provoqué le malaise des uns et des autres. La réussite aux concours internes des

1. *Le Monde*, 17 janvier 1990.

surdiplômés, par les départs qu'elle provoque, pose perpétuellement aux gestionnaires un problème d'effectifs et de répartition des tâches. Le directeur de personnel est condamné à remplir éternellement ce tonneau des Danaïdes car ce surdiplômé sera remplacé, s'il l'est, par un agent ayant le même profil. L'administration a perdu, à cette époque, le minimum de stabilité nécessaire à son fonctionnement quotidien.

Une conjoncture favorable pour le changement

La situation qui conduit à avoir au sein de corps des « jeunes » et des « vieux » aux profils socioculturels contrastés est une situation particulièrement favorable pour briser les routines, les façons de faire, les habitudes des corps et des « maisons ». La difficulté de socialisation signalée empêche, en effet, la transmission de valeurs et de routines qui sont remplacées par de nouvelles. Les jeunes les créent inconsciemment et contribuent ainsi à faire évoluer le comportement de l'administration, ses attitudes et ses solutions. Mais ces évolutions sont difficiles pour la hiérarchie qui est confrontée parfois à de nouvelles façons de faire qu'elle a du mal à contrôler.

Annexe : Les répercussions de l'augmentation générale du niveau de formation de la population et du phénomène des « surdiplômés » sur les catégories

La notion de « catégorie » a été si mise à mal par l'évolution générale de la société (augmentation du niveau de formation) et par des phénomènes conjoncturels (surdiplômés) qu'on en a demandé la suppression. L'atteinte portée à la notion peut être considérée comme une conséquence indirecte des problèmes de recrutement qu'a connus la fonction publique dans le passé. Les difficultés actuelles de la notion proviennent de deux facteurs : une double définition et l'universalisme de nos conceptions en matière de fonction publique.

La double définition de la « catégorie »

La première définition de la catégorie se rapporte à la notion d'emploi : la catégorie A regroupe les emplois correspondant à des fonctions d'études générales et de direction des services ; la catégorie B correspond à des fonctions d'exécution exigeant une appréciation personnelle ; la catégorie C (et ex-D) regroupe les emplois d'exécution avec des connaissances spécialisées ou une simple formation technique. Mais parallèlement, on ajoute que, bien entendu, l'inscription en catégorie A nécessite un recrutement au niveau de l'enseignement supérieur, la catégorie B exigeant le baccalauréat ou le primaire supérieur, les catégories C et D la fin des études obligatoires. Progressivement, la seconde définition a prévalu sur la première.

L'universalisme de la conception française de la fonction publique

L'augmentation de la catégorie A résulte non de la croissance des emplois qui y correspondent mais de l'évolution du niveau de formation de la population et d'une définition exclusivement axée sur le niveau du recrutement. Le passage en catégorie A des professeurs des écoles (ex-instituteurs) au prétexte de leur niveau de recrutement ne change rien au fait qu'ils assument les mêmes fonctions que lorsqu'ils étaient classés en catégorie B. Dans bien des pays étrangers, le secteur de l'enseignement n'est pas assimilé à la fonction publique *stricto sensu*. S'inspirant de ce modèle, il pourrait y avoir une classification des emplois selon leur niveau pour l'administration « administrante » (parmi les cadres, certaines administrations étrangères distinguent la haute direction, les cadres supérieurs et les cadres intermédiaires) et, éventuellement, un autre système pour les autres agents publics. Mais la conception très globale et généralisante que l'on se fait de

la fonction publique a conduit à faire perdre pratiquement toute signification à cette notion de catégorie qui regroupe des emplois de plus en plus hétérogènes.

Évolution des effectifs réels des agents de l'État par statut ¹
(enquête sur les fichiers de paie INSEE)

Années	Titulaires civils	Non-titulaires	Ouvriers d'État	Total des agents civils	Militaires	Total
1947	534 044	356 143	169 465	1 059 652	400 639	1 460 291
1950	623 847	272 673	155 263	1 051 773	429 858	1 481 631
1952	659 939	252 098	178 010	1 090 047	490 783	1 580 830
1956	756 880	212 948	142 316	1 112 144	360 459	1 472 603
1962	937 509	266 313	126 971	1 330 793	378 840	1 709 633
1966	1 049 597	304 560	118 341	1 472 498	278 750	1 751 248
1967	1 077 896	311 230	113 699	1 502 825	277 127	1 779 952
1969	1 175 366	375 996	112 436	1 663 798	280 806	1 944 604
1976	1 598 238	386 800	106 300	2 091 338	301 857	2 393 195
1978	1 729 924	366 591	109 724	2 206 239	308 238	2 514 477
1980	1 791 421	337 333	111 778	2 240 532	308 432	2 548 964
1982	1 869 377	336 534	111 966	2 317 877	316 485	2 634 362
1984	1 947 123	293 342	110 176	2 350 641	312 830	2 663 471
1986	1 988 658	254 282	106 238	2 349 178	310 082	2 659 260
1988	1 981 751	272 070	100 068	2 353 889	307 121	2 661 010
1990	2 001 205	275 959	83 204	2 360 368	303 427	2 663 795
1992	1 585 213	219 985	79 391	1 884 589	299 838	2 184 427
1994	1 626 764	209 979	70 712	1 907 455	294 996	2 202 405

1. La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public des Postes et Télécommunications a pour conséquence la suppression, parmi ces effectifs, des personnels des exploitants publics La Poste et France Télécom, à compter du 1^{er} janvier 1991, ce qui explique les variations sensibles observées entre 1990 et 1992.

Annexe 10

Projet d'étude sur les recrutements par concours dans la fonction publique

Par Denis Fougère ¹ et Julien Pouget ²

Le concours étant le mode de recrutement normal dans la fonction publique, une analyse statistique des recrutements doit se fonder en grande partie sur des données qui décrivent les candidatures et les admissions dans les différents corps de fonctionnaires. Partant de ce constat, notre étude se propose d'utiliser conjointement les données mises à notre disposition par la DGAFP et les données recueillies et exploitées par l'INSEE (à ce stade, principalement les enquêtes sur l'emploi) pour caractériser les déterminants des candidatures et des recrutements aux principaux concours de la fonction publique depuis 1980.

À ce titre, nous souhaitons étudier les effets du niveau du chômage, du niveau relatif des salaires dans le secteur public, mais aussi du taux de sélectivité propre à chaque concours ³, sur le nombre de candidatures ou plus exactement sur l'excès de candidatures aux principaux concours de la fonction publique. Par ailleurs, nous essaierons d'identifier des *groupes de concours* aux tendances et caractéristiques communes, mais aussi de mettre à jour, pour autant que les données le permettront, des *particularités régionales et sectorielles*. Du point de vue des méthodes, deux approches seront retenues. La première consiste à appliquer des techniques de séries temporelles pour expliquer l'évolution du nombre de candidatures à chaque concours par les variations des principaux indicateurs de la situation sur le marché du travail. La deuxième approche, qui est explicitée ci-après, consiste à estimer des modèles de files d'attente. Ces modèles, qui essaient de valider l'existence d'un excès d'offre de travail ⁴ à l'entrée de la fonction publique, sont généralement estimés à l'aide de données individuelles. Nous tenterons d'estimer un modèle de ce type à l'aide des informations contenues dans les enquêtes sur l'emploi.

Une synthèse des travaux préexistants

Dans le champ de l'économie, les travaux consacrés à l'analyse des déterminants des recrutements dans le secteur public, et plus particulièrement à l'examen des motivations et des caractéristiques des individus qui postulent aux emplois offerts dans ce secteur, sont rares, tant à l'échelle internationale que française. Cette rareté s'explique par le fait qu'une étude de ce type doit s'appuyer sur l'accès à des données statistiques qui fournissent des renseignements sur toutes les personnes qui ont candidaté à ces emplois, et pas seulement sur celles qui occupent des emplois dans la fonction publique (ce qui est le cas des données des enquêtes « emploi » de l'INSEE).

1. CNRS et CREST-INSEE (laboratoire de micro-économétrie).

2. ENSAE et CREST-INSEE (département de la recherche).

3. Le taux de sélectivité est défini comme le rapport du nombre de présents au nombre d'admis une année donnée.

4. Par offre de travail, on entend ici le nombre de personnes recherchant un emploi dans la fonction publique. À l'opposé, la demande de travail émanant de l'État est le nombre de postes offerts aux concours de la fonction publique (non compris le secteur hospitalier et les collectivités territoriales).

De ce fait, les études consacrées à cette question achoppent toujours sur la même difficulté : avec des modèles statistiques usuels, il est difficile de distinguer les caractéristiques qui influencent les candidatures aux concours de celles qui augmentent les chances d'être admis. En effet, beaucoup d'analystes se contentent d'estimer une équation de réussite, qui dépend de caractéristiques individuelles ou de variables macro-économiques, mais ils ne distinguent pas les deux étapes du processus, se porter candidat et réussir ¹. À l'inverse, les modèles de « files d'attente » se proposent de résoudre le problème d'identification en spécifiant la probabilité d'être candidat sous la forme d'une fonction d'offre de travail ² et la probabilité d'être admis comme une fonction de demande de travail ³ émanant de l'État employeur ⁴.

Ces modèles tentent de valider l'existence d'un excès d'offre de travail à l'entrée de la fonction publique. Ils sont généralement estimés à l'aide de données individuelles qui permettent de savoir si les personnes interrogées ont passé un concours de la fonction publique, y ont réussi et quel est leur salaire, qu'elles soient ensuite employées dans la fonction publique (si elles ont réussi au concours) ou dans le secteur privé (qu'elles n'aient pas été candidates, ou bien qu'elles aient échoué au concours). Dans ces modèles, l'utilité d'un individu est représentée par une fonction

$$U^1 = Z' b_1 + a_1 (w^1 - w^2) + \varepsilon^1$$

s'il est employé dans le secteur public, et

$$U^2 = Z' b_2 + a_2 (w^1 - w^2) + \varepsilon^2$$

s'il travaille dans le secteur privé. Les préférences individuelles sont donc supposées dépendre de caractéristiques individuelles dont certaines notées Z sont observables par l'analyste (parmi elles, l'âge, le sexe, le niveau d'éducation, l'origine sociale, ou bien la situation familiale du candidat), alors que d'autres, notées ε^1 et ε^2 , sont non observables par l'analyste (on peut penser à des préférences personnelles pour le service public ou le secteur privé, ou bien à des déterminants non observés dans l'enquête, tel que le taux de chômage local). Les utilités individuelles dépendent également de la différence des salaires offerts dans les deux secteurs, w^1 étant par exemple le salaire moyen dans le corps considéré et w^2 étant le salaire moyen des personnes de mêmes caractéristiques d'âge, de sexe et d'éducation, dans le secteur privé. Les coefficients a_1 , a_2 , b_1 et b_2 sont des paramètres qu'il faut estimer à l'aide des données de l'échantillon ; leur valeur représente l'amplitude des effets des caractéristiques retenues (âge, sexe, origine sociale, différence des salaires entre secteur privé et public, etc.) sur les préférences ou utilités des individus. Dans une modélisation de ce type, un individu préfère travailler dans le secteur public lorsque la différence $U^1 - U^2$ est positive. Cet événement est de probabilité :

$$P_1 = \Pr(U^1 - U^2 > 0)$$

D'autre part, la probabilité de réussite au concours de la fonction publique est engendrée par un modèle de la forme :

$$P_2 = \Pr(Y' d + v > 0)$$

où Y et v sont des variables respectivement observables et non observables par l'analyste. Parmi les variables Y figurent les nombres de postes et de postulants, mais aussi le sexe, l'âge ou encore le niveau et la filière d'éducation de chaque candidat. La variable aléatoire v synthétise tout à la fois les aptitudes et qualités du candidat (capacité à rédiger, à formaliser, à s'exprimer à l'oral,

1. Faire cette distinction est pourtant crucial, car cela permet, par exemple, d'évaluer l'influence des salaires relatifs ou des perspectives de carrière sur l'acte de candidature, mais aussi d'identifier les déterminants observables de la sélection effective aux concours. Certains des facteurs identifiés par l'analyse statistique sont sous le contrôle de la puissance publique, et de ce fait peuvent être mieux utilisés par elle lorsqu'il s'agit de réguler le flux et la qualité des candidatures.

2. La fonction d'offre de travail émane des personnes à la recherche d'un emploi dans la fonction publique. À l'évidence, plusieurs facteurs individuels peuvent affecter cette fonction d'offre. Parmi eux, la situation familiale joue certainement un rôle important.

3. La fonction de demande de travail représente le nombre de postes offerts aux concours de la fonction publique une année donnée : elle dépend donc naturellement des renouvellements de postes propres à chaque administration ou corps, eux-mêmes influencés par les départs en retraite ou par les mobilités entre administrations.

4. Voir Venti, 1987 ; Heywood et Mohanty, 1990, 1993, 1994, 1995.

etc.) non observables dans les données d'enquête, mais aussi les évaluations (absolues et relatives) de ces capacités par les jurys de concours, elles-mêmes non observées. Le vecteur de coefficients d est inconnu et doit être estimé : il mesure l'amplitude des effets des variables Y sur la probabilité de réussite au concours.

En l'absence de « file d'attente », le secteur d'emploi du travailleur i est entièrement déterminé par le signe de la différence d'utilité U^1-U^2 . À l'opposé, en présence d'une file d'attente, le secteur d'emploi sera déterminé de manière conjointe par les signes des expressions U^1-U^2 et $Y'd + v$. Par exemple, si ces deux expressions sont positives, cela signifie que l'individu s'est présenté à un concours de la fonction publique et a été admis.

Les résultats des modèles de « files d'attente » sont difficiles à interpréter pour deux raisons. En premier lieu, il faut faire face au problème d'identification inhérent à tout modèle économétrique d'offre et de demande. Ce problème est habituellement résolu en excluant de chacune des deux équations (d'offre et de demande) un sous-ensemble de variables explicatives. Malheureusement, il est fréquent que les régresseurs qui assurent l'identification du modèle ne soient pas statistiquement significatifs. Par ailleurs, les résultats sont sensibles au choix des variables incluses dans les deux équations du modèle. Par exemple, Heywood et Mohanty (1994) trouvent que le test statistique relatif à l'existence d'une « file d'attente » est très sensible à l'exclusion de la variable indicatrice de l'emploi total dans le service ou l'établissement public considéré.

Certaines études sur les déterminants du choix de carrière dans la fonction publique ont essayé de savoir si ce choix pouvait dépendre d'un intérêt plus particulier pour le bien ou la chose publique. Par exemple, Goddeeris (1988) a analysé les choix de carrières des étudiants en droit aux États-Unis. Il montre que les préférences individuelles pour le secteur public dépendent significativement d'un certain nombre de facteurs individuels, parmi lesquels figurent en bonne place les opinions et l'engagement politique des individus.

Les candidatures aux concours de la fonction publique devraient par ailleurs dépendre du niveau relatif des salaires dans la fonction publique et du niveau du chômage. Krueger (1988a, b) a montré à l'aide de données agrégées que le nombre des candidatures aux emplois fédéraux aux États-Unis augmente avec le salaire relatif dans le secteur public et que ce nombre est une fonction croissante du taux de chômage agrégé.

Données et méthodes

Pour mener à bien notre étude, nous disposons d'un fichier qui concerne les concours les plus pérennes depuis 1980. Ces séries représentent environ 90 % des postes offerts chaque année dans la fonction publique d'État (c'est-à-dire hors fonction publique territoriale et hospitalière). Pour chaque concours figurent les nombres de postes offerts, de candidatures, de présents et d'admis, ainsi que la sélectivité (définie comme le rapport du nombre de présents au nombre d'admis). Ces données sont désagrégées par sexe : on pourra ainsi étudier l'existence et les caractéristiques d'une éventuelle féminisation de l'emploi public. On pourrait également essayer de tenir compte, pour autant que cette information est disponible, du rapport entre le nombre de postes effectivement pourvus et le nombre de postes offerts, qui aurait constitué un bon indicateur d'attractivité.

Notre étude s'attachera à dégager un certain nombre de tendances générales (évolution du nombre de candidatures, de la sélectivité,...) en les expliquant par l'évolution de la conjoncture nationale au moyen d'un modèle dynamique. Par ailleurs, nous essaierons de mettre à jour des particularités régionales et/ou sectorielles et d'identifier des groupes de concours aux caractéristiques communes (sachant que l'absence de données individuelles nous empêche de comptabiliser précisément les éventuelles candidatures multiples).

On s'attachera ensuite à chercher les déterminants macro-économiques des tendances mises à jour : à cet égard, les principales variables explicatives pourraient être le taux de chômage (par âge

et par sexe), la différence du niveau des salaires entre secteur public et secteur privé, ou encore le nombre de sortants de l'enseignement. L'analyse statistique sera nécessairement menée à un niveau agrégé, dans la mesure où l'on ne dispose pas de variables individuelles. En particulier, les effets du diplôme sur les candidatures et les admissions ne pourront pas être appréhendés¹. L'origine géographique des candidats n'est généralement pas connue (cela est d'autant plus regrettable que l'on observe une tendance à la déconcentration des concours de la fonction publique d'État, et que l'on peut penser que les comportements diffèrent d'une région à l'autre). Dans un premier temps, la différence de niveau des salaires entre secteur public et secteur privé pourra être estimée par sexe, âge et diplôme à partir des données des enquêtes sur l'emploi de l'INSEE. La décision de se porter candidat aux concours de la fonction publique devrait également dépendre de la carrière espérée, que l'on peut déduire des profils de carrière observés (par exemple à partir du fichier de paie des fonctionnaires géré par l'INSEE) ou bien des carrières types qui sont élaborées pour chaque corps.

En l'absence de sources statistiques plus précises, les enquêtes sur l'emploi peuvent également nous permettre de mieux caractériser les candidats qui se présentent et réussissent aux concours de la fonction publique. En effet, lorsque les personnes interrogées sont sans emploi à la date de l'enquête (mars d'une année), on leur demande si elles préparent un concours (sous-entendu : de la fonction publique), mais sans pour autant leur faire préciser de quel type de concours il s'agit. Nous observons par ailleurs leurs caractéristiques principales (âge, sexe, niveau d'éducation, région de résidence, etc.) et savons, si elles sont interrogées pour la première fois dans le cadre de cette enquête, ce qu'elles sont devenues au mois de mars de chacune des deux années qui suivent (l'enquête sur l'emploi étant une enquête aréolaire renouvelée par tiers, les occupants du même logement sont interrogés au cours des mois de mars de trois années consécutives). De ce fait, parmi les individus sans emploi au mois de mars d'une année donnée, on observe qui souhaite poser sa candidature² et, sous l'hypothèse que celui ou celle qui prépare un concours s'y présentera, on peut estimer la probabilité de réussite à l'aide de l'information sur la nature de l'emploi occupé un ou deux ans après et des caractéristiques individuelles observées (âge, sexe, situation familiale, niveau d'éducation, région de résidence, etc.). Ces données pourraient donc nous permettre d'estimer des modèles de files d'attente du type de ceux présentés plus haut.

L'effet du taux de chômage sur l'excès de candidatures

Pour illustrer ce que sera pour partie notre méthodologie, nous avons essayé de montrer que le nombre de candidatures à quelques concours de la fonction publique est significativement influencé par le taux de chômage, confirmant en cela les résultats trouvés par Krueger (1988a) pour les États-Unis. Plus précisément, nous avons estimé l'élasticité de l'excès de candidatures au taux de chômage en régressant (par la technique des moindres carrés ordinaires) le logarithme du rapport du nombre de candidatures au nombre de places offertes une année donnée, sur le logarithme du taux de chômage des moins de 24 ans tel qu'il est enregistré par l'enquête « emploi » de la même année³. L'exercice est tout d'abord conduit pour quinze années (1980 à 1994) et six concours de niveaux différents, qui ont en commun de concerner des métiers liés à la sécurité publique (voir le tableau 1). L'estimation est réalisée séparément pour les femmes et pour les hommes à l'aide des statistiques désagrégées sur les candidatures et de la série des taux de chômage des moins de 24 ans pour chaque sexe.

1. Sauf à travailler sur quelques concours particuliers, avec la contribution des ministères de tutelle.

2. La question n'est pas posée à toutes les personnes interrogées, en particulier aux personnes occupées (en emploi) au moment de l'enquête. Cette restriction débouche sur un éventuel biais de sélection dont il faudra tenir compte dans la procédure d'estimation.

3. Un exercice complémentaire consistera à régresser sur la valeur du taux de chômage de l'année passée (ou des deux années précédentes). Cela permettra de savoir si les flux de candidatures s'adaptent à la conjoncture avec retard, ou bien si ces flux sont avant tout sensibles à la conjoncture du moment.

Les coefficients associés au taux de chômage sont toujours positifs et statistiquement significatifs (même assez souvent très significatifs puisque la statistique de Student correspondante est supérieure à 3) ¹. Cela signifie en premier lieu que l'excès relatif de candidatures aux concours ici examinés est une fonction croissante du taux de chômage des moins de 24 ans. Une élasticité par exemple égale à 5,7 signifie que lorsque le taux de chômage augmente de 1 %, le rapport du nombre de candidatures féminines au nombre de postes offerts au concours de gardiens de la paix augmente de 5,7 %. On constatera que, pour un même concours, l'élasticité est toujours supérieure dans le cas des femmes (le nombre de candidatures féminines réagit plus au taux de chômage). Elle semble en outre décroître avec le niveau du concours (elle est plus faible pour les concours de niveau A que pour ceux de niveau C).

Une précision est nécessaire : pour les concours de niveaux C et B, nous avons utilisé les séries des taux de chômage pour l'ensemble des moins de 24 ans, quel que soit leur niveau d'éducation. Pour les concours de niveau A, nous avons utilisé la série des taux de chômage des moins de 24 ans dont le niveau d'éducation est supérieur au baccalauréat. Il nous est possible d'affiner cette analyse à l'aide d'une exploitation plus fine des enquêtes sur l'emploi, par exemple en calculant pour les concours de niveau B les taux de chômage des jeunes ayant le niveau du baccalauréat ou plus, séries qui ne sont pas directement disponibles dans les publications de l'INSEE.

Tableau 1 : Élasticité de l'excès de candidatures au taux de chômage de 1980 à 1994

(variable expliquée : logarithme népérien du rapport du nombre de candidatures au nombre de places offertes une année donnée ; variable explicative : logarithme népérien du taux de chômage la même année)

Concours de niveau C	Gardiens de la paix			Surveillants d'administration pénitentiaire		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Constante	- 1,498 (- 1,137)	- 17,255 (- 3,314)	- 4,988 (- 2,350)	- 2,394 (- 1,003)	- 20,658 (- 4,119)	- 7,248 (- 2,106)
Ln (taux de chômage)	1,435 (3,214)	5,693 (3,582)	2,552 (3,753)	1,928 (2,382)	6,861 (4,481)	3,446 (3,125)
R ² corrigé	0,400	0,458	0,483	0,250	0,577	0,385
Concours de niveau B	Inspecteurs de police			Officiers de paix (Compagnies urbaines de sécurité)		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes ¹	Ensemble
Constante	- 0,106 (- 0,076)	- 5,512 (- 1,637)	- 1,788 (- 0,834)	- 3,150 (- 1,003)	- 6,093 (- 1,577)	- 7,283 (- 1,575)
Ln (taux de chômage)	1,253 (2,655)	2,598 (2,527)	1,864 (2,715)	2,101 (1,973)	2,713 (2,132)	3,385 (2,384)
R ² corrigé	0,302	0,278	0,313	0,171	0,244	0,232
Concours de niveau A	Commissaires de police			Personnel de niveau A des Douanes		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Constante	0,732 (1,261)	- 3,087 (- 3,767)	- 0,616 (- 0,942)	0,975 (1,105)	0,858 (0,761)	1,418 (1,322)
Ln (taux de chômage)	0,746 (3,179)	2,290 (6,492)	1,573 (5,715)	0,683 (1,914)	0,850 (1,753)	0,854 (1,892)
R ² corrigé	0,394	0,746	0,693	0,160	0,129	0,156

NB : entre parenthèses, sous chaque coefficient estimé, est reportée la statistique de Student correspondante. Le coefficient estimé est jugé statistiquement significatif lorsque la valeur de cette statistique est supérieure à 1,96.

1. Les trois premières années, soit de 1980 à 1982, le concours n'était pas ouvert aux femmes. Dans ce cas, la régression est estimée sur 12, et non plus sur 15 années.

Source : DGAFP, enquête auprès des directions du personnel.

1. L'élasticité des candidatures au concours des Douanes de niveau A est toutefois plus faible et tout juste significative (au niveau de 5 %).

Toutefois, le niveau du chômage n'affecte pas de la même manière les flux de candidatures aux concours d'un même niveau. Ce point est illustré par le tableau 2 qui contient les estimations des élasticités au taux de chômage des nombres de candidatures excédentaires aux concours de niveau B et A (liste non exhaustive). Les résultats sont rangés par ordre d'élasticité croissante, du concours le moins « sensible » à celui le plus « sensible ».

Tableau 2 : Élasticité au taux de chômage du nombre de candidatures excédentaires aux concours de niveau A et B

(variable expliquée : logarithme népérien du rapport du nombre de candidatures au nombre de places offertes une année donnée ; variable explicative : logarithme népérien du taux de chômage la même année)

Concours de niveau B		Concours de niveau A	
Technicien TPE	0,599 (n.s.) (0,576)	Professeur certifié	- 0,952 (- 1,701)
Secrétaire administratif des services extérieurs de l'Agriculture	0,659 (n.s.) (0,564)	Professeur agrégé	- 0,333 (n.s.) (- 0,941)
Technicien des services vétérinaires	0,674 (n.s.) (0,699)	Attaché INSEE	0,367 (n.s.) (1,037)
Greffier des cours et tribunaux	1,459 (1,633)	Catégorie A des Douanes	0,854* (1,892)
Contrôleur INSEE	1,484* (1,980)	Secrétaire adjoint Affaires étrangères	1,147** (2,796)
Technicien d'agriculture	1,533 (1,540)	Ingénieur météo	1,286* (2,365)
Contrôleur des impôts	1,746* (1,898)	Commissaire de police	1,573*** (5,715)
Inspecteur de police	1,864** (2,715)	Élève des IRA	1,633** (2,666)
Géomètre du cadastre	1,891** (2,718)	Ingénieur TPE	1,726*** (6,637)
Contrôleur du trésor	2,609** (2,855)	Catégorie A du Trésor	1,973*** (9,287)
Officier de paix	3,385* (2,384)	Inspecteur du travail	2,470*** (5,247)
Technicien de la météo	3,541*** (3,993)		

Remarques : sous l'élasticité estimée, figure entre parenthèses la statistique de Student. Le symbole * indique que le coefficient est significatif à 5 % (la statistique de Student est alors supérieure à 1,96), ** qu'il l'est à 1 % (la statistique de Student est alors supérieure à 2,57), et *** qu'il est statistiquement significatif à 0,1 % (la statistique de Student est alors supérieure à 3,15). Le symbole (n. s.) signifie que le coefficient est non significatif (la statistique de Student est alors inférieure à 1).

Source : DGAFP, enquête auprès des directions du personnel.

Pour certains concours, le nombre de candidatures excédentaires ne dépend pas du tout du niveau du taux de chômage des moins de 24 ans. Au niveau B, c'est le cas des concours de technicien TPE, de secrétaire administratif des services extérieurs du ministère de l'Agriculture, ou encore de technicien des services vétérinaires. Ceux dont les flux de candidatures sont les plus sensibles au taux de chômage sont, par ordre croissant, les concours de géomètre du cadastre, d'officier de paix et de technicien des services météorologiques. Au niveau A, les moins sensibles à la conjoncture du marché du travail sont les concours de professeurs certifiés et agrégés. Les concours dont le nombre de candidatures excédentaires augmente le plus lorsque le taux de chômage des jeunes diplômés augmente (et inversement, baisse le plus lorsque ce taux diminue, comme c'est le cas depuis 1997), sont les concours de personnel de catégorie A du Trésor et d'inspecteur du travail. L'interprétation de ces résultats est à ce stade quelque peu difficile : avant de livrer une conclusion plus ferme, il reste à estimer l'effet des salaires offerts dans ces professions ou bien encore les effets des taux de sélectivité passés.

Références

- Goddeeris, J. H. (1988) : « Compensating Differentials and Self-Selection : An Application to Lawyers », *Journal of Political Economy*, vol. 96, pp. 411-428.
- Heywood, J. S., and M. S. Mohanty (1990) : « Race and Employment in the Federal Sector », *Economics Letters*, vol. 33, pp. 179-183.
- Heywood, J. S., and M. S. Mohanty (1993) : « Testing for State and Local Government Job Queues », *Journal of Labor Research*, vol. 14, pp. 455-467.
- Heywood, J. S., and M. S. Mohanty (1994) : « The Role of Employer and Workplace Size in the US Federal Sector Job Queue », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 56, pp. 171-188.
- Heywood, J. S., and M. S. Mohanty (1995) : « Estimation of the US Federal Job Queue in the Presence of an Endogenous Union Queue », *Economica*, vol. 62, pp. 479-493.
- Krueger, A. (1988a) : « The Determinants of Queues for Federal Jobs », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 41, pp. 567-581.
- Krueger, A. (1988b) : « Are Public Sector Workers Paid More Than Their Alternative Wage ? Evidence from Longitudinal Data and Job Queues », in : R. B. Freeman and C. Ichniowski, eds., *When Public Sector Workers Unionize*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 217-240.
- Venti, S. F. (1987) : « Wages in the Federal and the Private Sector », in : D. Wise, ed., *Public Sector Payrolls*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 147-182.

Annexe 11

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 a modifié la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale en insérant dans l'article 14 de cette dernière, de nouvelles dispositions.

Les centres de gestion doivent réaliser une synthèse des informations relatives aux créations et vacances d'emplois des collectivités territoriales, aux listes d'aptitude établies après concours et choix effectués pour la promotion interne, aux tableaux d'avancement, aux décisions de nomination ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements de leur département et aux besoins prévisionnels recensés pour l'organisation des concours. Cette synthèse doit être faite 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 place. Les informations et propositions issues de cette consultation sont portées à la connaissance des comités techniques paritaires. Le Centre national de la fonction publique territoriale doit être informé et associé pour ce qui concerne l'organisation des concours relevant de sa compétence (*Source* : article 14 alinéas 5, 7, 8 de la loi n° 84-53).

Ces dispositions constituent le fondement légal de l'action qui va être conduite dorénavant par les centres de gestion et permettent plus concrètement d'atteindre des objectifs particulièrement importants au moment où d'une part **l'importance des sorties d'activité** de nombreux fonctionnaires territoriaux pour des raisons démographiques aujourd'hui connues comme pour l'ensemble de la fonction publique, et où d'autre part **les tensions qui vont s'exercer sur le marché de l'emploi** (nombreux recrutements en concurrence avec l'ensemble des offres d'emploi du monde économique) obligent à rechercher les solutions susceptibles d'anticiper et de gérer les risques de rupture d'équilibre.

Parmi les **résultats attendus**, on peut notamment espérer de telles études les repérages suivants :

- *les carrières* : les déroulements de carrière et l'application des règles de quota aboutissent-ils à des blocages qui enlèvent toute attractivité au plan de carrière espéré par les futurs recrutés ? Comment rendre compatibles le principe du pyramidage et l'attractivité des carrières publiques ?
- *la mobilité et les ressources « intérieures »* : la mobilité s'exerce-t-elle à l'intérieur de la fonction publique territoriale ? entre fonctions publiques ? Quelles nouvelles dispositions mettre en œuvre pour espérer développer cet objectif ?
- *évolution emplois/métiers/potentiels* : quels sont les emplois en voie d'extinction ? Quels sont les métiers en émergence ? Où sont les potentiels inexploités ? L'insuffisance des recrutements possibles oblige à rechercher à l'intérieur de la fonction publique les ressources existantes et insuffisamment exploitées. Ces données doivent permettre d'impulser prioritairement et d'orienter avec pertinence une politique de requalification et de reconversion ;
- *ressources « extérieures »* : parmi les besoins à venir des collectivités territoriales, un certain nombre de spécialités sont à rechercher dans le secteur privé (NTIC par exemple). Quels sont les

domaines dans lesquels le recours au contrat semble important ? Doit-on trouver des solutions statutaires pour répondre à ces besoins ? Doit-on « inventer » des solutions statutaires nouvelles pour permettre l'exercice de certains métiers par alternance entre les secteurs public et privé ? Cette alternance peut-elle s'organiser dans les deux sens pour enrichir éventuellement les deux secteurs, modifier les *a priori* respectifs et développer la pertinence et l'attractivité des parcours professionnels ?

C'est à partir de quelques-unes de ces réflexions qu'est proposé le projet d'étude ci-après.

Dans la mesure où les problématiques de recrutement et de déroulement de carrière, dans la fonction publique territoriale, ne se posent pas dans les mêmes termes pour tous les emplois, il apparaît intéressant, au-delà des études statistiques portant sur l'ensemble des agents des collectivités et établissements territoriaux, de mener des études plus précises par cadre d'emplois ou par métier. Vouloir être exhaustif dans ce type d'études n'apparaît pas être un objectif réalisable. Néanmoins, il semble intéressant de les réaliser sur plusieurs centres de gestion issus de plusieurs régions pour que l'échantillon ainsi défini soit représentatif.

Dans un premier temps, ce travail pourrait porter sur deux cadres d'emplois typiques de la diversité de la fonction publique territoriale :

- le cadre d'emplois des **rédacteurs** : cadre d'emplois de catégorie B correspondant bien au système de la carrière, c'est-à-dire, avec un recrutement sur la base d'un concours généraliste, sur épreuves et donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois (ou de métiers) du domaine administratif mais dans des secteurs très divers (finances, culture, social, juridique, etc.) et correspondant à des positionnements hiérarchiques différents selon la taille et la nature des missions de la collectivité ou de l'établissement ;
- le cadre d'emplois des **agents spécialisés des écoles maternelles** : cadre d'emplois de catégorie C (celle qui est très majoritairement présente dans les collectivités) dont les caractéristiques ne sont pas en adéquation avec les principes du système de la carrière puisque le recrutement a lieu par concours sur titres et donne vocation à occuper un seul emploi (pas de séparation du grade et de l'emploi).

Proposition d'étude par cadre d'emplois

Elle est présentée ci-dessous pour le cadre d'emplois des rédacteurs, les données à recueillir étant sensiblement les mêmes pour celui des agents spécialisés des écoles maternelles.

Études quantitatives et qualitatives du cadre d'emplois

À partir des éléments du rapport sur l'état de la collectivité (ou bilan social), chaque CDG pourra établir pour l'ensemble des collectivités affiliées et non affiliées, l'état des lieux du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux.

État des lieux du cadre d'emplois

- Effectifs du cadre d'emplois des rédacteurs (titulaires et stagiaires).
- Effectifs par grade : nombre de rédacteurs territoriaux, nombre de rédacteurs principaux, nombre de rédacteurs chefs, ceux-ci permettant de comparer le pyramidage réel du cadre d'emplois avec les pourcentages correspondant aux quotas statutaires.
- Répartition hommes et femmes.
- Pyramide des âges du cadre d'emplois.
- Autres clés de répartition :
 - par type de collectivité : commune, département, EPCI, OPHLM, etc. ;
 - collectivités territoriales urbaines, collectivités territoriales rurales.

Études spécifiques de la tranche d'âge 55-60 ans

Dans le cadre d'une démarche gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, il apparaît intéressant de mettre en œuvre des outils statistiques mais également des éléments qualitatifs concernant cette tranche d'âge.

La tranche d'âge 55-60 ans pourrait être étudiée en termes de cartographie des métiers. Une analyse poste par poste pourrait être réalisée par l'intermédiaire d'une fiche de poste établissant les compétences et les savoir-faire du titulaire de ce poste.

Un document type pourrait être mis en œuvre par les centres de gestion. Ce document pourra sur certains territoires, être accompagné d'un entretien individuel permettant de valider la réalité du poste effectivement tenu.

Cette étude sur la tranche d'âge 55-60 ans paraît être une priorité pour anticiper des futurs départs en retraite et prendre en compte la diversité des postes de travail correspondant à ce cadre d'emplois. Cet outil permettra, dans le temps, une bonne connaissance de la réalité de ces métiers et aidera les collectivités à prendre en compte l'évolution de ce cadre d'emplois.

Analyse statistique des besoins de recrutement

Étude des vacances d'emplois et des nominations

Les centres de gestion peuvent, grâce à l'utilisation des données de la Bourse de l'emploi qui concerne toutes les collectivités affiliées ou non, mettre en œuvre la comparaison et l'analyse des déclarations de vacance et des déclarations de nomination :

- nombre de postes déclarés/nombre de postes avec publicité (offres réelles) ;
- nombre d'offres/nombre de demandes de mobilité et de lauréats de concours ;
- répartition des nominations selon le mode de recrutement (mutation, détachement, promotion interne, concours) et analyse des échanges inter-fonction publique ;
- nombre de recrutements non statutaires.

Ces éléments donnent une vue globale du « marché » de l'emploi de rédacteur. Ils permettent, de plus, de prendre en compte la réalité de la mobilité inter-fonction publique.

Analyse du recensement effectué préalablement à l'ouverture des concours

Les postes déclarés dans le cadre de ce recensement sont très nombreux et ils ne correspondent pas à la réalité des recrutements sur nos territoires départementaux.

Dans le cadre de l'enquête réalisée par les centres de gestion, il pourrait être mis en place un document fiche de poste que les collectivités seraient invitées à renseigner afin de définir clairement les profils de compétence des postes déclarés.

De plus, une étude fine en la matière devrait permettre de distinguer les postes destinés à un recrutement externe à la collectivité des postes déclarés uniquement pour la promotion d'agents ou de fonctionnaires déjà recrutés.

L'analyse des postes correspondant à un vrai besoin de recrutement va permettre dans le temps d'analyser les besoins d'encadrement de catégorie B des collectivités.

Un outil statistique et un document fiche de poste peuvent tout à fait être réalisés.

État des lieux du concours de rédacteur

À partir des données générales du concours que tout centre organisateur de concours conserve pour son bilan d'activité, et des éléments figurant dans les dossiers d'inscription aux concours, il peut être mis en place les indicateurs et les éléments statistiques ci-après.

Les données globales du concours

- Rapport nombre de dossiers demandés/nombre de candidats inscrits (concours externe et interne).
- Rapport nombre de postes/nombre de candidats inscrits (concours externe et interne).
- Rapport nombre d'inscrits/nombre de présents aux épreuves d'admissibilité (concours externe et interne).
- Rapport nombre d'inscrits/nombre de présents aux épreuves d'admission (concours externe et interne).

Analyse des candidats aux concours tant pour le concours interne que pour le concours externe

- Répartition par sexe.
- Répartition par âge.
- Répartition par origine géographique.
- Tri par niveau de diplôme : Bac, Bac +1, etc.
- Répartition par filière de formation : IUT, DUT, BTS, faculté de droit, etc.

Ce travail peut être réalisé à partir de l'exploitation des fichiers d'inscription des candidats.

Un tri supplémentaire pourrait être réalisé pour connaître, pour chacun des concours, les données spécifiques concernant les fonctionnaires candidats aux concours externe et interne de rédacteur et savoir à quelle fonction publique (FP territoriale, FP hospitalière, FP État) ils appartiennent. Il paraît intéressant d'appréhender les volontés de mobilité interne à la fonction publique.

Analyse des lauréats

Le même type d'étude pourra être mis en œuvre pour les lauréats afin d'établir le « profil type » du lauréat du concours de rédacteur, ce profil pouvant être tout à fait différent selon les CDG.

De plus, les dossiers d'inscription des candidats ne permettant pas d'établir leurs compétences et savoir-faire réels, un pré-dossier, type bilan de compétences, pourrait être établi ; cependant, ce document nécessitera obligatoirement un entretien individualisé.

Ce type de démarche a été mis en œuvre par plusieurs CDG.

Si l'on rapproche ces éléments de l'étude réalisée pour déterminer les profils de postes ouverts au concours, il sera possible d'établir l'écart ou les écarts existants entre les lauréats définitivement admis et les postes déclarés, correspondant à un besoin réel de recrutement.

Étude relative à la gestion des listes d'aptitude

En termes statistiques, un tableau comparatif pourrait être réalisé en comparant les lauréats des concours tant externes qu'internes aux nominations réelles des rédacteurs dans le département :

- rapport nombre de postes ouverts au concours/nombre de nommés sur la liste d'aptitude ;
- rapport nominations issues de la liste d'aptitude départementale/nominations issues d'une autre liste d'aptitude ;
- rapport lieu de domicile du lauréat/lieu de nomination.

Un outil particulier pourrait être développé concernant les lauréats restant sur la liste d'aptitude à l'issue d'une année, puis à l'issue de la deuxième puis de la troisième année, afin de déterminer « les reçus collés ».

Il apparaît utile, en outre, de dépasser le cadre de la simple gestion administrative de la liste d'aptitude.

Il serait intéressant, chaque fois qu'un lauréat inscrit sur la liste d'aptitude est recruté, de connaître la définition du poste réellement tenu par cette personne, par l'établissement d'une fiche technique missions-compétences.

Cela permettrait de connaître la réalité de l'évolution des métiers au sein des collectivités et d'analyser les besoins en formation indispensables avant ou après la nomination des lauréats inscrits sur les listes.

Une étude pourrait être menée en matière de nomination et de recrutement, année par année, sur l'ensemble des collectivités affiliées et non affiliées.

Il paraît important de connaître la réalité des recrutements de ce cadre d'emplois, quelle que soit la liste d'aptitude sur laquelle est inscrite la personne recrutée. Dans des tableaux simples, des éléments relatifs au profil sociologique type du nommé, pourraient être fixés par sexe, par âge et par diplôme.

Annexe 12

Interrogations sur l'évolution des catégories d'emploi public et son impact sur les modes de gestion des ressources humaines

Christian-Albert Garbar, professeur de droit public à l'université François-Rabelais

Toute interrogation sur l'emploi public commence nécessairement par la définition même du concept d'emploi public

Or celui-ci n'a pas de sens précis en droit positif, aucun texte à portée générale n'en ayant précisé le contenu, de sorte qu'il donne lieu à des interprétations assez différentes de la part des institutions publiques ou juridictionnelles (Cour des comptes), ou de la doctrine. En simplifiant un peu cette question, l'on peut affirmer qu'il existe deux conceptions de l'emploi public : une conception étroite et une conception large.

- **Stricto sensu**, l'emploi public peut caractériser les personnels régis par le droit de la fonction publique, c'est-à-dire « l'ensemble des personnels qui, occupant à titre professionnel un emploi salarié dans les services des personnes publiques, sont soumis à un statut public » (René Chapus), et que l'on désigne habituellement comme étant des agents publics (ou des agents de droit public, ou selon une autre formule des agents unis à la personne publique par un lien de droit public). Encore convient-il de rappeler que la fonction publique comprend plusieurs catégories d'agents : les titulaires et les non-titulaires. Les premiers, qui sont de loin les plus nombreux, ont la qualité de fonctionnaires : le droit les définit comme des agents publics titularisés dans un des grades de la fonction publique. Les seconds constituent une catégorie plus hétéroclite puisque l'on y trouve les stagiaires (futurs fonctionnaires) et les auxiliaires, lesquels se répartissent traditionnellement entre auxiliaires nommés (auxiliaires au sens étroit du terme) et auxiliaires contractuels.

- **Lato sensu**, l'emploi public peut aller bien au-delà de la fonction publique. Ainsi la Cour des comptes, pour effectuer dans son rapport 2000 la comptabilisation des effectifs de la fonction publique de l'État, ne prend pas seulement en considération la notion d'emplois budgétaires (titulaires, ouvriers d'État, contractuels sur emplois) et d'emplois non budgétaires (contractuels sur crédits). Elle estime que l'emploi public ne se limite pas à ces catégories, qui globalement recouvrent la notion de fonction publique, et y inclut les « emplois indirects » dans les établissements placés sous la tutelle de l'État ainsi que dans les organismes qu'il subventionne : « au-delà des agents employés directement par l'État, une série d'organismes sous tutelle (établissements publics) ou subventionnés (associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêt public) ou sous contrat (établissements d'enseignement privé) emploient des personnels payés en totalité ou partie par l'État au travers de la contribution financière que celui-ci leur consent. Dans la mesure où la perte de ce concours entraîne la suppression de l'emploi, il y a bien lieu de considérer qu'il s'agit d'emplois publics ».

La doctrine quant à elle se rallie généralement à une conception encore plus large de l'emploi public que cette conception financière, en assimilant l'emploi public à l'emploi dans le secteur public. Ainsi Jean Pélissier, Alain Supiot et Antoine Jeammaud, (*Droit du travail*, Précis Dalloz,

20^e éd. 2000, n° 191) écrivent, sous le titre *L'emploi dans le secteur public* : « L'emploi public est, spécialement en France, une composante importante du marché du travail. L'État, les collectivités territoriales et les établissements publics emploient un personnel nombreux que l'on regroupe... sous le terme de secteur public ».

Mais l'on se retrouve ici devant une difficulté fondamentale, puisque le secteur public, pas plus que l'emploi public, n'a été juridiquement défini. On peut cependant considérer dans une acception large que le secteur public se divise en deux sous-secteurs distincts : le secteur public administratif, c'est-à-dire l'Administration (les collectivités publiques : État, collectivités territoriales, établissements publics administratifs dans leur activité de gestion des services publics administratifs), et le secteur public industriel et commercial, c'est-à-dire d'une part les collectivités publiques dans leurs activités économiques (régies industrielles et commerciales) et d'autre part les entreprises publiques. Pour corser la difficulté, on signalera également que la notion d'entreprise publique n'est pas une notion plus claire que celle de secteur public.

On rappellera donc :

- D'abord, que la notion d'entreprise publique est une notion plus économique que juridique : c'est pourquoi les entreprises publiques peuvent prendre différentes formes juridiques : établissements publics, sociétés, voire même personnes publiques inconnues (cf. le cas de la Banque de France).
- Ensuite qu'il n'existe pas de définition générale, légale et réglementaire, de l'entreprise publique en droit national, mais des définitions qui diffèrent selon les textes à appliquer ; que par ailleurs les définitions jurisprudentielles varient d'une juridiction à l'autre ; qu'enfin, les définitions du droit national ne coïncident pas avec celles du droit communautaire. Ces divergences concernent deux questions :
 - celle de l'appartenance au secteur public : contrôle majoritaire du capital par la puissance publique (pour les entreprises constituées sous la forme de sociétés) selon la jurisprudence du Conseil d'État, ou influence dominante de celle-ci selon le droit communautaire et la Cour de cassation ;
 - celle de l'autonomie : pour caractériser la notion d'entreprise, le droit national (les deux ordres de juridiction en particulier) exige la détention d'une personnalité morale contrairement au droit communautaire.

Mais droit national et droit communautaire se rejoignent sur le caractère économique de l'activité des entreprises (et donc des entreprises publiques).

En droit communautaire, la notion d'entreprise est désormais assez clairement définie depuis l'arrêt Höffner de la Cour de Justice (CJCE, 23 avril 1991, *Höffner et Elser*, aff. C. 41/90, Rec. I. 1979) : « la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement », sachant que cette activité économique suppose la fabrication, la vente ou la distribution de produits ou de services (CJCE, 27 septembre 1998, *Ahlström Osakeyhtiö*, aff. 89/85, Rec. 5193), c'est-à-dire l'intervention sur un marché (CJCE, 30 avril 1974, *Sacchi*, aff. 155/73, Rec. p. 409), ou soit susceptible d'être exercée, au moins en principe par une entreprise privée et dans un but lucratif. Ce caractère économique ne se définit pas seulement de façon positive : « la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique ou l'exercice d'une fonction exclusivement sociale constituent les deux critères alternatifs permettant d'aborder "négativement" le caractère économique d'une activité déterminée »¹. En vertu du premier critère, n'ont pas de caractère économique l'activité de contrôle et de police de l'espace aérien d'Eurocontrol (CJCE, 19 janvier 1994, *SAT*, aff. C 364/92, Rec. I. 43), ou l'exercice de prérogatives de puissance publique relatives à la protection de l'environnement (CJCE, 18 mars 1997, *Diego Cali et Figli*, C 343/95, Rec. I ; 1547). En vertu du second critère, ne sont pas considérés comme des entreprises les organismes de Sécurité sociale qui remplissent

1. Renan Le Mestre, *La soumission des secteurs publics nationaux à la déréglementation communautaire*, thèse de doctorat en droit, Nantes, dact., p. 9.

« une fonction de caractère exclusivement social et exercent une activité fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif » (CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. C 159 et 160/91, Rec. I. 637, concl. Tesaurio ; RDSS 1993, p. 554, note Chenillat). En revanche, un organisme à but non lucratif gérant un régime d'assurance vieillesse complémentaire facultatif, et qui fonctionne selon le principe de la capitalisation, a une activité d'entreprise (CJCE, 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance*, aff. C 244/94, Rec. I 4013 ; D. 1996, p. 317, note Bergerès).

En droit national, le juge, applique soit les critères du droit communautaire : un organisme d'HLM est une entreprise, parce qu'au-delà de sa finalité sociale, il fournit des prestations analogues à celles qu'un bailleur privé pourrait proposer (CE, 24 avril 1992, *Union nationale des fédérations d'HLM*, Rec. Lebon p. 191), une agence financière de bassin n'est pas une entreprise parce qu'elle n'intervient pas sur un marché (CE, 1^{er} juin 1994, *Letierce*, Rec. Lebon, p. 278 ; AJDA, 1994, concl. Arrighi de Casanova) ; soit ses propres critères : ne peut être une entreprise un organisme (en l'occurrence une chambre de commerce) dont l'activité est administrative (TC, 23 janvier 1978, *Marchand et syndicat CFT du Languedoc-Roussillon*, Rec. Lebon, p. 643 ; D. 1978, obs. P. Delvolvé).

Ainsi donc, l'emploi public considéré *lato sensu*, c'est-à-dire comme l'emploi dans le secteur public, est un concept beaucoup plus complexe, puisqu'il concerne de nombreuses catégories de personnels, tant de droit privé que de droit public.

Quelle conception adopte le décret du 13 juillet 2000 créant l'Observatoire de l'emploi public ?

En disposant que celui-ci assure « 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 », ce texte semble de prime abord se référer à la conception étroite de l'emploi public, puisqu'il renvoie aux lois régissant les trois fonctions publiques et plus spécifiquement les fonctionnaires. Mais il est non moins vrai qu'il est un peu ambigu puisqu'il utilise la formule « *emploi dans les services* » mentionnés aux articles 2 de chaque loi, ces « *services* » *lato sensu* concernant la hiérarchie des administrations centrales de l'État (ainsi que des services extérieurs en dépendant), des administrations des collectivités territoriales, et des établissements publics de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que des établissements publics figurant dans la liste de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 (établissements hospitaliers et autres). De sorte qu'il faudrait inclure dans l'emploi public toutes les personnes travaillant dans ces différentes structures, que leur régime juridique soit de droit public (contractuels « Berkani »), ou de droit privé (emplois-aidés, ou contractuels ayant fait le choix du contrat de droit privé en vertu des dispositions de la loi du 12 avril 2000).

A priori, le champ d'étude de l'Observatoire de l'emploi public semble donc exclure le secteur public industriel et commercial. Pourtant, peut-il ignorer les diverses catégories de fonctionnaires que le législateur a maintenues dans certaines entreprises publiques, dont La Poste et France Télécom constituent les exemples significatifs ?

Face aux incertitudes planant sur le concept d'emploi public, il peut paraître plus prudent, lorsqu'il s'agit d'entreprendre une recherche sur les spécificités et les évolutions de l'emploi public, d'en adopter une conception large, même si elle doit excéder le champ des travaux de l'Observatoire.

En théorie, il existe bien un critère de détermination du régime juridique de principe des agents relevant de l'emploi public pris au sens large, mais le législateur y a apporté de telles dérogations que ce critère n'est pas toujours d'un emploi facile

Le critère principal est la nature du service géré (administratif ou industriel et commercial) corrigé parfois par le critère organique (nature publique ou privée de la personne morale gestionnaire).

En principe sont :

- des agents publics, les agents des services publics administratifs (SPA) gérés par des personnes publiques, sachant que la catégorie principale d'agents publics est constituée par les fonctionnaires ;
- des agents de droit privé, d'une part les agents des SPA gérés par des personnes privées et d'autre part les agents des services publics industriels et commerciaux (SPIC) quelle que soit dans ce cas la nature de l'organisme gestionnaire.

Dans le détail, cette distinction peut apparaître un peu byzantine, surtout en ce qui concerne les agents des services publics n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

Le code du travail semble à première vue régler tous les problèmes, puisque son article L. 511-1, al. 7, dans sa rédaction issue de la loi du 18 janvier 1979, dispose : « *Les personnels des services publics lorsqu'ils sont employés dans les conditions du droit privé relèvent de la compétence des conseils de prud'hommes* », ce qui semble impliquer une compétence très large du juge judiciaire. Mais, outre comme on le sait, qu'il ne faut pas systématiquement assimiler compétence judiciaire et compétence prud'homale, la détermination de cette catégorie de personnels relevant de la compétence judiciaire ne s'est pas faite aisément, les juges ayant dû pour ce faire utiliser plusieurs critères :

- le critère organique en ce qui concerne les services publics administratifs (SPA) gérés par des personnes privées : si l'employeur est une personne privée, en effet, les rapports individuels entre celui-ci et ses agents sont considérés comme des rapports de droit privé, sans qu'il y ait à prendre en considération la gestion du service public ni *a fortiori* la nature administrative de celui-ci, non plus que la présence dans le contrat de clauses exorbitantes du droit privé (CE, 4 avril 1962, *Chevassier*, Rec. 244, [Fédération départementale de chasseurs], et pour une jurisprudence plus récente, Soc., 1^{er} juillet 1998, RJS 8-9/98, n° 1033 [Enseignants des établissements privés sous contrat d'association avec l'État], CE, 1^{er} février 1995, RJS 3/95, n° 308 [association créée par une chambre de commerce]) ;
- le critère du service public en ce qui concerne les services publics industriels et commerciaux (SPIC) : la jurisprudence a décidé, conformément à la logique qui avait présidé à la création, en 1921, par le tribunal des conflits de cette catégorie de services publics, et qui était une logique de « privatisation » du régime juridique (c'est-à-dire l'application du droit privé), que le lien unissant l'agent à la personne publique (État, collectivité territoriale, établissement public...) gérant un SPIC était de droit privé et qu'il n'appartenait qu'aux tribunaux judiciaires de se prononcer sur les litiges individuels concernant les agents (CE, 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*, Rec. p. 158). Ce lien, s'analysant normalement en un contrat, reste de droit privé même s'il comporte des clauses exorbitantes de droit privé ou que l'agent est soumis au même statut que des agents de droit public affectés à un service public administratif, selon la célèbre jurisprudence *Level* (CE, 15 décembre 1967, *Level*, Rec. p. 501), ou encore que l'agent est nommé par acte administratif individuel (*Jalenques de Labeau*, précit.). Cela n'est pas sans poser des problèmes pratiques, de gestion des ressources humaines en particulier, notamment au sein des services publics communaux, lorsque cohabitent des agents affectés au SPA et des agents affectés au SPIC et soumis à des règles statutaires semblables, mais relevant de la compétence de deux juges différents.

En principe, le critère de la nature industrielle et commerciale du service public géré tel que posé par la jurisprudence *Jalenques de Labeau*, fonde également le caractère privé des liens unissant une personne privée gérant un SPIC et son personnel (TC, 15 janvier 1968, *Air France c/Époux Barbier*, Rec. p. 789, concl. Kahn). Toutefois, en raison de l'imprécision de la jurisprudence, une partie de la doctrine estime parfois que la justification du caractère privé des contrats repose sur le critère organique (contrat conclu entre deux personnes privées).

En revanche, ont été considérées comme des agents publics par la jurisprudence deux catégories de personnels :

- la première, très limitée numériquement, concerne le directeur du service public industriel et commercial géré par une personne publique et l'agent comptable de celle-ci, s'il a la qualité de comptable public, en vertu de la jurisprudence *Jalenques de Labeau* précitée. Cette solution assez restrictive défendue par le Conseil d'État, (le tribunal des conflits défendant pour sa part la notion

plus large d'emplois de direction), ne semble guère adaptée à la situation de gouvernement bicéphale de certains établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Quant à la situation de la personne investie du plus haut emploi de direction dans un SPIC géré par une personne privée, aucune jurisprudence probante ne permet de la considérer comme un agent public, et la doctrine est sur ce point très partagée. (Sur ces questions, cf. Christian Garbar, *Le droit applicable au personnel des entreprises publiques*, LGDJ 1996, p. 282-301) ;

– la seconde, beaucoup plus nombreuse, vise la catégorie des agents d'exécution des SPA gérés par une personne publique. Cette question a fait la joie de la doctrine, sinon des justiciables. En effet, pendant de nombreuses années, la jurisprudence a permis à la personne publique d'employer aussi bien des agents privés que des agents publics. Et pour identifier l'agent public, elle a utilisé le critère subsidiaire des clauses exorbitantes du droit commun, mais surtout celui principal de la participation directe au fonctionnement du SPA (CE, Section, *Lauthier*, Rec. p. 198). Ce critère de la participation directe a produit assez vite une jurisprudence très complexe, qualifiée par la doctrine de surréaliste, déroutante, baroque, ou luxuriante... Car non seulement il était souvent difficile de distinguer entre « tâches nobles » entraînant la qualification d'agent public et « tâches viles » entraînant celles d'agent de droit privé, mais encore une même personne pouvait être qualifiée, selon la fonction exercée, d'agent public ou d'agent de droit privé comme l'avait décidé la jurisprudence *Mazerand* (TC, 25 novembre 1963, *Dame Vve Mazerand*, Rec. p. 792). La « détestable postérité » de l'arrêt *Mazerand*, pour reprendre une expression du professeur Lachaume, a fini par condamner cette jurisprudence qui s'enlisait dans ses subtilités. Et la doctrine a été nombreuse à saluer l'arrêt *Berkani* (TC, 25 mars 1996, *Berkani*, Rec. p. 535, concl. Martin) qui aurait mis fin, selon l'expression du professeur Chapus, « au brouillamini de l'état antérieur du droit ». Désormais, les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quelles que soient la nature et les conditions de leur emploi. Et la jurisprudence postérieure, tant du tribunal des conflits du Conseil d'État, que de la Cour de cassation, a précisé que lesdits SPA devaient être gérés par une personne publique (TC, 3 juin 1996, *Gagnant*, RFDA 1997, p. 186 ; CE, 19 juin 1996, *Syndicat général CGT des personnels des affaires culturelles*, Rec. p. 233 ; Soc., 15 janvier 1997, Bull. V, n° 21).

Cette jurisprudence, souvent qualifiée de salvatrice, a pu être aussi critiquée parce qu'elle faisait peu de cas de l'article L. 511-1 al. 7 du code du travail, et qu'elle semblait oublier qu'il existait des agents non-titulaires des services publics administratifs gérés par des personnes publiques qui n'avaient pas la qualité de contractuels, mais d'auxiliaires *stricto sensu*, c'est-à-dire d'agents non-titulaires nommés par acte unilatéral, qui n'ont donc pas de contrat (à moins de considérer que l'arrêté de nomination soit la traduction juridique d'un accord de volontés entre celui qui postule et la personne publique qui recrute).

Suffit-elle à simplifier le droit des agents non-titulaires des services publics, et par là même la répartition des compétences entre les deux juridictions ? On peut en douter, et pour au moins deux raisons.

- D'abord, le schéma que l'on vient d'exposer selon lequel seraient des agents publics les agents des SPA gérés par des personnes publiques, et des agents de droit privé d'une part les agents des SPA gérés par des personnes privées et d'autre part les agents des SPIC (sous réserve des agents de direction), quelle que soit la nature de l'organisme gestionnaire, est perturbé par toute une série d'exceptions introduites par le législateur, dont on rappellera les plus significatives :
 - dans le sens du droit public : la loi du 2 juillet 1990 transformant La Poste et France Télécom en « exploitants publics », c'est-à-dire en EPIC comme le reconnaîtront ultérieurement les juges des deux ordres de juridiction, puis la loi du 26 juillet 1996 transformant France Télécom en société dont la majorité du capital reste aux mains de l'État, ont permis que le personnel dominant reste un personnel fonctionnaire, qui, à France Télécom ne peut plus faire l'objet d'aucun recrutement à partir du 1^{er} janvier 2002, et qui, dans les deux entreprises font cohabiter trois catégories de personnels : les fonctionnaires, mais aussi les contractuels de droit privé (TC, 7 décembre 1998, D^r soc. 1999, concl. Sainte Rose) relevant de la convention commune de 1991 (situation en voie

d'évolution, chaque entreprise développant son autonomie), catégorie appelée à terme à devenir dominante au sein de France Télécom, et enfin un faible volant de contractuels de droit public, n'ayant pas voulu opter pour une situation de droit privé ;

– dans le sens du droit privé : les contrats emplois-solidarité (lois du 19 décembre 1989), ou les contrats relatifs aux emplois-jeunes (loi du 16 octobre 1997), bien qu'ils puissent être conclus par des personnes morales de droit public gérant un SPA (et le soient même assez souvent dans les faits), sont qualifiés par le législateur de contrats de droit privé. De même, la loi du 12 avril 2000 prévoit (articles 34 et 35), sous certaines conditions, que les agents non-titulaires de l'État, des collectivités territoriales, et des établissements publics administratifs en relevant, peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail.

On remarquera que le juge lui-même a introduit des exceptions, en admettant que le fonctionnaire mis à disposition d'un organisme privé relevait désormais du juge judiciaire (Cass., Ass. plén., 20 décembre 1996, Bull. n° 10).

- Ensuite, la résolution des conflits par la juridiction judiciaire peut être rendue plus complexe en raison de la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires, qui confère une compétence à la juridiction administrative pour apprécier la légalité des actes administratifs unilatéraux régissant le cas échéant la situation juridique des personnels de droit privé : ainsi, pour s'en tenir à un simple exemple, le juge administratif est-il compétent pour apprécier la légalité des statuts du personnel de droit privé des entreprises publiques à statut (EDF, GDF, SNCF, Air France...), alors que les litiges individuels concernant ces agents relèvent de la compétence prud'homale. Et cette solution est sans aucun doute applicable au secteur administratif, dès lors qu'un acte unilatéral serait appliqué à un agent contractuel d'un service public administratif géré par une personne publique.

Reste à savoir quel est le droit applicable à ces agents des services publics. Selon la dichotomie traditionnelle, l'on oppose le droit de la fonction publique, applicable, comme son nom l'indique, aux fonctionnaires, et le droit du travail, applicable aux salariés du secteur privé. Mais les agents non fonctionnaires des services publics peuvent se trouver bien souvent dans une situation intermédiaire, au confluent de deux logiques antagonistes.

Ainsi, s'agissant des agents publics, on a parfois défendu l'idée qu'il serait logique et équitable que si une personne publique choisit de conclure un contrat de travail au lieu de recruter un fonctionnaire, ce contrat se trouve soumis au droit du travail. Un commissaire du gouvernement (Madame Grévisse) avait proposé cette solution au Conseil d'État en 1973 (CE, Ass. 8 juin 1973, *Dame Peynet*, Rec. p. 406) en estimant que les agents de l'État et des collectivités territoriales et organismes publics devaient bénéficier, quelle que soit la nature du lien qui les unit à leur employeur, de droits équivalents à ceux de l'ensemble des salariés. Or, on le sait, le Conseil d'État a choisi une autre voie, consistant à appliquer aux agents non-titulaires les principes généraux du droit du travail qu'il découvre jour après jour, de façon assez imprévisible (interdiction de licencier une femme enceinte [Arrêt *dame Peynet* précité], de verser une rémunération inférieure au SMIC [CE, S. 23 avril 1982, *Ville de Toulouse*, Rec. p. 152], obligation de conclure un contrat de travail sans limitation de durée [TA Strasbourg, 9 mai 1985, *M^{me} Planel*, RFDA 1986, p. 81, concl. Kintz], interdiction d'écarter un handicapé sans examen préalable de la COTOREP [TA Rennes, 5 juin 1985, *Jubin*, Rec. tables, p. 480]).

S'agissant des agents des entreprises publiques à statut (c'est-à-dire en simplifiant, de personnes morales de droit public ou de droit privé gérant un SPIC), qui sont des agents de droit privé régis de façon principale par un statut du personnel, c'est-à-dire un acte administratif, la situation est un peu plus tourmentée. La jurisprudence des deux ordres de juridiction est en effet sur certains points divergente. Lorsque le code du travail ne prévoit pas de champ d'application pour certaines de ses dispositions, le juge judiciaire applique par principe le code du travail, sous réserve du principe de faveur, tandis que le juge administratif préfère appliquer, là aussi, les principes généraux du droit du travail (interdiction des sanctions pécuniaires [CE, Ass. *Billard et Volle*, Rec. p. 268], interdiction des retards à l'avancement pour faits de grève [CE, 12 novembre 1990,

Malher, AJDA, 1991, p. 332], obligation de l'entretien préalable pour toute sanction supérieure à l'avertissement et au blâme [CE, 28 juillet 1993, *Fédération nationale des tabacs et allumettes FO*, Rec. tables, p. 573]).

Si certaines situations commencent ainsi à être bien connues, (elles n'ont pas toutes été passées en revue ici), il reste de nombreuses incertitudes concernant la situation de certaines catégories d'agents, et notamment la situation des agents de droit privé exerçant leurs fonctions au sein des administrations publiques, qui en principe devraient être soumis au droit du travail, mais qui peuvent être régis par des actes unilatéraux, et non le dispositif conventionnel habituel, ce qui peut faire d'eux des « agents du troisième type ».

Peut-on considérer qu'il existe un statut spécifique de l'emploi public ou au contraire que certaines spécificités de l'emploi public se retrouvent de façon générale dans les « grandes entreprises », qu'elles soient des entreprises privées ou des organismes publics ?

Un statut spécifique de l'emploi public

Cette question, qui rejoint celle de la spécificité du travail au service de l'intérêt général, a déjà été étudiée, notamment dans un ouvrage collectif ¹. Il s'agissait de vérifier deux hypothèses :
– la première était celle de la montée en puissance d'un tiers secteur entre l'État et le marché, dans lequel les relations du travail seraient soumises à des règles spécifiques formant un droit mixte, à mi-chemin entre droit public et droit du travail, dont la singularité serait de garantir l'intérêt général en conférant aux personnels concernés un statut professionnel particulier, fait de contraintes et d'avantages compensatoires ;
– la seconde était au contraire celle d'une diffusion des considérations d'intérêt général dans l'ensemble du spectre des relations de travail. Cela suppose d'abord que le modèle du travail abstrait (considéré indépendamment de ses produits) qui caractérise le droit du travail s'étende aux sphères de l'emploi public et de l'éventuel tiers secteur ; et ensuite que la considération du travail concret (lié à la nature particulière du produit ou du service rendu) réapparaisse à l'intérieur même du droit du travail sous forme de dispositions propres à certaines professions, instillant ainsi dans le droit commun des règles fondées sur l'intérêt général.

Les conclusions de cette étude permettent de montrer la spécificité française par rapport à la plupart de nos voisins européens. En effet, un tiers secteur français existe encore – faut-il dire résiste ? –, mais pour combien de temps ? La tendance à ne voir dans les statuts du personnel qu'un ensemble de privilèges hérités du passé et « infligés » aux entreprises, donc très éloignés des nécessités d'intérêt général, ainsi que la volonté issue aussi bien des milieux libéraux que syndicaux d'appliquer le code du travail, jugé plus « moderne », peut aboutir à leur suppression graduelle (un certain nombre ont d'ailleurs déjà disparu), ce qui conduirait à l'alignement de la France sur la majorité des États membres. Dès lors, l'intérêt général ne serait plus pris en considération par le truchement d'un droit mixte contenu dans des statuts professionnels particuliers, mais serait diffusé dans l'ensemble du spectre des relations de travail régies majoritairement par le droit commun du travail.

La spécificité de l'emploi public, quelle que soit la méthode utilisée, s'organise bien autour de considérations d'intérêt général, avec une plus ou moins grande part de « gestion privée ». Ainsi, même en France, où le droit du travail ne pénètre encore dans l'emploi public qu'avec lenteur, l'on constate cependant la volonté, dans le cadre de la réforme de l'État, d'introduire une certaine « contractualisation », ou même lorsque l'on a conservé le statut de la fonction publique (cas de La Poste ou de France Télécom) de se distancier par rapport au statut général en n'en reprenant pas toutes les caractéristiques.

1. Cf. Jean-Luc Bodiguel, Christian-Albert Garbar et Alain Supiot, *Servir l'intérêt général*, coll. « Les voies du droit », PUF, 2000, 290 p.

La spécificité du statut des « grandes entreprises »

Une hypothèse pourrait être en effet que les personnels des grandes entreprises privées, même lorsque celles-ci n'ont aucune mission d'intérêt général, aient en commun avec les personnels des services publics certaines particularités, notamment quant au déroulement de carrière.

Il s'agit là d'une hypothèse qui mériterait d'être vérifiée en comparant par exemple les régimes juridiques des personnels de grandes entreprises publiques françaises avec ceux de grandes entreprises privées du même secteur. Elle était relativement connue dans certains secteurs, comme celui de la banque ou de l'assurance par exemple (mais il n'y a plus guère aujourd'hui de banques ou de compagnies d'assurances publiques pour effectuer la comparaison). Elle mériterait de l'être dans d'autres, par exemple le secteur de l'audiovisuel ou dans le secteur industriel.

Aussi un projet de recherche pourrait-il être établi sur cette base.

Table des matières

Préface de Michel Sapin	3
Sommaire	5
Première partie	
RAPPORT ANNUEL	7
Résumé	9
• La transparence sur les effectifs des trois fonctions publiques : une exigence démocratique	9
• La mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences nécessaires au maintien d'une fonction publique efficace, proche des citoyens	12
Introduction	15
Chapitre 1	
Assurer la transparence sur l'emploi public : une exigence démocratique	19
Les différents contours possibles de la fonction publique méritent une présentation clarifiée	19
• Le premier enjeu : définir le champ de l'emploi public	19
<i>Le champ retenu par le décret du 13 juillet 2000</i>	19
<i>La question du champ de l'emploi public n'est pas spécifique à la France</i>	21
• Le deuxième enjeu : rechercher la cohérence entre les sources statistiques	22
• Une réponse à ce double enjeu : le tableau de synthèse sur l'emploi public	24
• Ce tableau de synthèse constitue un cadre statistique pour chaque fonction publique	31
<i>L'emploi dans la fonction publique de l'État</i>	31
<i>L'emploi dans la fonction publique territoriale</i>	33
<i>L'emploi dans la fonction publique hospitalière</i>	34
• Les analyses spécifiques à chaque fonction publique s'appuient sur ce cadre de référence	36
<i>Les agents de la fonction publique de l'État</i>	36
<i>Les agents de la fonction publique territoriale</i>	38
<i>Les agents de la fonction publique hospitalière</i>	40
Le passage des effectifs budgétaires aux effectifs réels est un élément central de la transparence ..	41
• L'exercice réalisé par l'Observatoire sur la fonction publique de l'État repose sur la construction d'une matrice de passage	42
• Des enseignements peuvent être tirés de cet exercice	46
<i>La gestion de l'emploi public recouvre des réalités différentes selon les ministères</i>	46
<i>Malgré des progrès, les difficultés perdurent dans la production et la circulation de l'information sur les ressources humaines</i>	48
Chapitre 2	
La GPEEC une réalité partielle à consolider : bilan et perspectives	51
La GPEEC représente un enjeu majeur pour les trois fonctions publiques	53
• Des principes communs régissent les trois fonctions publiques	53
<i>Les trois fonctions publiques sont bâties sur un socle commun</i>	53
<i>Les trois fonctions publiques sont des fonctions publiques de carrière structurées en corps ou cadres d'emplois</i>	54
<i>Le recrutement par concours constitue le droit commun pour accéder aux trois fonctions publiques</i> ..	55
• Les modes de gestion sont différents dans les trois fonctions publiques	57
<i>Chaque fonction publique assure de façon spécifique la gestion de ses ressources humaines</i>	57
<i>La mobilité des agents revêt un caractère différencié selon les fonctions publiques</i>	58
<i>Des processus propres de formations initiale et continue caractérisent les trois fonctions publiques</i> ..	59
Des expériences de gestion prévisionnelle innovantes sont actuellement menées	61
• L'expérience de la GPEEC dans les ministères est contrastée	61
<i>Trois axes de progrès ont pu être identifiés</i>	61
<i>Le dialogue social s'avère une condition indispensable à la réussite de l'exercice</i>	63

<i>Une nouvelle impulsion est donnée pour généraliser cette expérience.</i>	63
• L'expérience de la GPEEC dans la fonction publique territoriale se caractérise par la diversité des acteurs	65
<i>La GPEEC dans la fonction publique territoriale est très dépendante des évolutions institutionnelles en cours.</i>	65
<i>Le CSFPT, le CNFPT et les CDG jouent un rôle important de mutualisation favorisant la mise en place par les collectivités territoriales d'une démarche de GPEEC.</i>	66
• La GPEEC dans la fonction publique hospitalière se construit en lien avec la politique de santé publique.	68
<i>Des acteurs multiples.</i>	68
<i>Une prise en compte à l'échelon national des évolutions démographiques et des métiers hospitaliers.</i>	70
Des études sont nécessaires pour cadrer la réflexion et l'action	71
• Le recrutement sera un enjeu majeur dans les années à venir	72
<i>« L'urgence démographique » est commune aux trois fonctions publiques</i>	72
<i>Le contexte démographique laisse présager une tension sur le marché du travail</i>	76
<i>Les recrutements seront difficiles.</i>	77
• Quelles sont les conséquences de l'évolution des statuts des employeurs sur les modes de gestion des personnels (analyse juridique comparative) ?	80
• Le développement de la GPEEC appelle une réflexion sur l'articulation entre corps et métiers	81
Avis des parlementaires, des organisations syndicales et associations représentés au conseil d'orientation de l'Observatoire de l'emploi public	85
Les parlementaires	87
Les organisations syndicales	89
L'Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT)	89
L'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF-CGT)	91
L'Union interfédérale des agents de la fonction publique (FO)	93
L'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA)	94
L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)	95
La Fédération générale CFTC des syndicats chrétiens de fonctionnaires, agents de l'État et assimilés.	97
Les associations	98
La Fédération hospitalière de France.	98
Liste des sigles	99

Deuxième partie	
ANNEXES	105
Annexe 1	
Présentation du tableau de synthèse de l'emploi (<i>Jean-François Ponsot, INSEE</i>)	107
Annexe 2	
Les concepts utilisés pour la matrice de passage des emplois budgétaires aux emplois réels	111
Annexe 3	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois réels au ministère de l'Éducation nationale	125
Annexe 4	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois réels au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur Emploi)	139
Annexe 5	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires emplois réels au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur Solidarité)	147
Annexe 6	
Premiers résultats de la matrice de passage emplois budgétaires-emplois réels au ministère de la Jeunesse et des Sports	155
Annexe 7	
Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences : le cadre institutionnel propre à la fonction publique territoriale (<i>Paul Peny, DGCL</i>)	167
Annexe 8	
Pyramides des âges des ministères civils au 31 décembre 1998	173
Annexe 9	
L'emploi public de 1955 à 1970 : problèmes et solutions (<i>Jean-Luc Bodiguel, directeur de recherche au CNRS</i>)	175
Annexe 10	
Projet d'étude sur les recrutements par concours dans la fonction publique (<i>Denis Fougère et Julien Pouget, CREST-INSEE</i>)	183
Annexe 11	
Les centres de gestion de la fonction publique territoriale et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	191
Annexe 12	
Interrogations sur l'évolution des catégories d'emploi public et son impact sur les modes de gestion des ressources humaines (<i>Christian-Albert Garbar, université de Tours</i>)	197