

Le jour où la fonction publique s'arrêta...

Rapporteurs :

Clotilde EL MAZOUNI

Nicolas FARGES

Sabrina KLEIN

Groupe de travail :

Jean-Marie DEMAGNY

Nicolas MALLOT

Zaïnil NIZARALY

Eric VACHET

Antoine VASSELIN

La vague profonde de modernisation et de réforme de l'Etat connue en France depuis 2007 avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), s'attaque de manière concomitante à la réorganisation des services, aux missions et au statut des agents publics, taxé de rigidité empêchant la mise en œuvre des réformes.

C'est ainsi que le statut général de la fonction publique, qui constitue en quelque sorte la convention collective qui définit, outre leurs droits et devoirs, les garanties des fonctionnaires, fait l'objet de modifications qui peuvent paraître marginales. Cependant, assemblées, ces modifications ont des répercussions importantes sur l'équilibre du contrat entre le fonctionnaire et la collectivité publique, au bénéfice, bien entendu, de l'employeur...

I. Présentation du statut général

I.1 Perspectives historiques

C'est à partir du XIII^{ème} siècle qu'en France la tâche d'administration du territoire et du peuple se distingue du pouvoir politique et de son exercice. Certains membres de la cour royale s'intéressent alors à l'exercice de la justice ou au suivi des finances, deux domaines rendus nécessaires par l'extension du royaume. Ils s'appuient à cette époque sur des clercs ou des laïques gradués des universités. L'obligation de fidélité au roi ou à son suzerain, rend, dans ce contexte de féodalité, l'exercice du service public impossible.

Du XVI^{ème} siècle à la révolution française, l'action de l'Etat est principalement rendue par des officiers, bénéficiaires de charges permanentes de la fonction publique (les offices) déléguées par le roi et fortement rémunératrices (versement d'un traitement). Il n'est pas rare voire courant que le roi vende ces hauts emplois publics. Par l'édit de 1604 (Edit de Paulet), la charge devient héréditaire. On assiste alors progressivement à l'indépendance de l'administration vis-à-vis du souverain, offrant une continuité dans le service plus grande et un « fait du prince » beaucoup moins prégnant. En revanche, petit à petit, la corruption apparaît et finit par devenir incontournable (système des épices, par exemple). Ce système ne dure qu'un temps. La monarchie réagit sous Louis XIII par la nomination d'intendants (préfigurateurs des préfets napoléoniens) et des commis travaillant dans les ministères, sous Louis XV. Pour autant, ces « agents de la monarchie » n'ont pas

Introduction

I. Présentation du statut général

II. Séisme dans le service public

III. Le jour d'après

de statut défini ni de règles d'avancement, même si une hiérarchie s'introduit entre « premier commis » et « commis tout court ».

C'est sous Napoléon Bonaparte que la fonction publique d'état prend tout son sens. Dès le début de son règne, sous le Consulat, il organise l'Etat et le dote d'agents choisis et nommés par le gouvernement. Cette fonction publique s'appuie alors sur trois principes fondamentaux : l'établissement d'une hiérarchie des traitements correspondant à une hiérarchie des fonctions, une discipline fondée sur un ensemble cohérent de règlements, une uniformisation entre les différents services publics.

Pour ce qui concerne le premier principe lié à la hiérarchie et son organisation au sein de l'Etat, Talleyrand en explique les fondements : *« toute administration a des degrés. Les principes de l'administration se distribuent dans chacun de ces degrés, leur enchaînement forme l'esprit général de l'administration. D'où il ressort qu'il n'existe qu'un moyen d'établir et de fixer dans chaque administration, l'esprit qui lui est propre : ce moyen est un système de promotion sagement conçu et invariablement exécuté. Une administration qui n'a pas ce système de promotion n'a pas, à proprement parler, d'employés. Les hommes qui s'en occupent sont des salariés qui ne voient devant eux aucune perspective, autour d'eux aucune garantie et au-dessous d'eux aucun motif de confiance, aucun ressort d'émulation, aucun élément de subordination. Il ne se forme dans cette administration aucun esprit, aucun honneur de profession. »*

Pour le deuxième principe, ce dernier se met en place progressivement avec l'apparition des premiers règlements, circulaires et autres documents propres à chaque ministère. C'est ainsi que sous l'empire, apparaît notamment le devoir de réserve.

Enfin, la cohérence de la fonction publique ne peut exister que si l'uniformisation est de mise. Pour répondre à cette nécessité, c'est sous l'Empire que l'on voit naître la notion de droit administratif, droit élaboré au sein du conseil d'Etat. Les circulaires, l'enregistrement du courrier, se retrouvent dans tous les services publics. L'empereur met en place des conseils d'administration où la confrontation des méthodes et des fonctionnements est de mise. C'est l'unification de la force publique. Cette organisation de l'organe d'Etat par Napoléon, confère alors à ces agents publics prestige, gratification, sécurité de l'emploi et de l'avenir, titres de noblesse.

Pour autant, si Napoléon Bonaparte puis ses successeurs respectifs ont œuvré à la création de cette fonction publique, la nécessité de l'encadrer par un statut ne pointera en France qu'en 1912, puis plus sensiblement en 1920 lors de la discussion sur la loi sur les syndicats. En pleine occupation, un premier statut est promulgué en 1941 par l'administration de Vichy afin de définir les droits et obligations des fonctionnaires de l'Etat. Il est abandonné en 1946 et remplacé par la loi du 19 octobre 1946. Ce statut reprend certaines idées fondatrices du statut de 1941 en excluant les principes et propos xénophobes ; il ne s'applique qu'aux fonctionnaires de l'Etat et énonce déjà certains grands principes de la fonction publique comme le paritarisme, la distinction entre le grade et l'emploi. Le droit de grève jusqu'alors refusé

aux fonctionnaires est inscrit en 1950 dans le préambule de la constitution du 27 octobre 1946. La création de la V^e République amène l'ordonnance du 4 février 1959. Cette ordonnance ne modifie que succinctement le statut de 1946 : elle ne s'intéresse qu'à sa traduction dans ce nouveau cadre réglementaire.

Au cours de ces évolutions, la notion de neutralité et d'indépendance pour le fonctionnaire est de plus en plus prégnante pour devenir l'un des principes fondateurs et fédérateurs de la fonction publique. Petit à petit, les modes de recrutements, de développement de carrière se dépersonnalisent pour gagner en égalité et équité. C'est à la sortie de la seconde guerre mondiale que l'Etat prend conscience du rôle qu'il peut jouer pour renforcer ces deux principes essentiels de la fonction publique. Le recrutement par concours des catégories A et B se généralise. Outre l'assurance d'un minimum d'indépendance face au pouvoir politique, ce type de recrutement jouera durant les « Trente Glorieuses » et encore maintenant, le rôle d'ascenseur social et développant une classe sociale intermédiaire primordiale dont l'importance dans la vie économique française sera reconnue notamment à travers le premier choc pétrolier de 1973.

A l'issue de la première vague de décentralisation (1982-1983 : loi Defferre), la pression sociétale devient de plus en plus importante et incite à la refonte complète du statut général de 1959. Ainsi, c'est en 1983, puis en 1984 et 1986, qu'apparaît un statut complet traitant des trois fonctions publiques et définissant le socle commun qui les anime. Ce statut composé de quatre lois traduit la volonté d'homogénéisation de l'ensemble de la Fonction Publique (texte de 1983 – loi Lepors) tout en respectant les différences (trois lois distinctes, une pour chacune des trois fonctions publiques). A travers ce statut, il est par ailleurs question de créer et d'afficher une fonction publique hospitalière, qui si elle existait de fait, n'avait aucune existence réglementaire en dehors de son ministère de tutelle, lui conférant ainsi une position de second plan. Ce statut toujours en vigueur aujourd'hui ne s'applique pas aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, ni aux magistrats et aux militaires. Il ne s'applique pas non plus aux agents contractuels, régis par des dispositions spécifiques.

Si quelques uns peuvent douter de la nécessité d'un tel statut, les tableaux ci-après retracent l'évolution et l'importance de la fonction publique en nombre. Au total, toutes fonctions publiques confondues, la fonction publique compte au 31 décembre 2007, 5 268 000 agents (1), titulaires ou non titulaires, civils et militaires, répartis pour 47 % dans la fonction publique d'Etat, 33 % dans la fonction publique territoriale et 20 % dans la fonction publique hospitalière. La fonction publique représente ainsi environ 21 % de l'emploi total en France, salarié et non salarié.

(1) Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, juillet 2009.

I.2 Les grands principes du statut général de 1983

I.2.1 La position particulière du fonctionnaire

L'Etat, au sens de la collectivité publique, bénéficie à travers sa fonction et son rôle, d'une position supérieure à toute autre institution ou individu. En effet, il lui appartient de définir, sur un principe d'intérêt général, l'organisation de la société française, les lois qui en permettent la gestion et de veiller à leur respect, d'assurer la protection de l'ensemble des citoyens. Pour exercer pleinement ses missions, il s'appuie sur son administration et plus particulièrement sur ses employés : les fonctionnaires.

Le fonctionnaire joue, à travers les fonctions qu'il tient, un rôle social primordial pour la cohésion de la société, tout en bénéficiant de prérogatives assez fortes pour imposer à ses concitoyens la logique et les décisions de l'Etat. Il délivre alors deux missions contradictoires : la première vise à imposer des contraintes à l'ensemble de ces concitoyens au principe de l'intérêt général et de la décision de l'Etat alors que la deuxième vise à l'inverse à les servir au principe d'un service public offert et accessible à tous.

L'exercice de ces missions nécessite indépendance par rapport au pouvoir politique et au citoyen et neutralité pour assurer la continuité, l'adaptation de l'action de l'Etat et l'égalité de traitement. Conscient de cette complexité et pour garantir à ces agents la possibilité d'exercer de plein droit leur mission, l'administration a décidé de définir unilatéralement leurs droits et obligations traduit dans une loi : le Statut Général de la Fonction Publique.

Si le raisonnement lié à la création du statut des fonctionnaires vient de l'Etat en premier lieu, il est transposable sans grand effort aux employés des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

I.2.2 Les principes du statut général

Ce statut, situé en dehors du code du travail, les missions ne pouvant en aucun cas être comparées à celles exercées par le secteur privé, marque d'abord l'importance que revêtent les missions du fonctionnaire (intérêt général, service public). L'Etat a voulu ainsi marquer certes l'importance de ses employés mais surtout la main mise qu'il a sur eux, sa supériorité. L'Etat y définit donc la situation administrative des fonctionnaires de manière unilatérale à travers les garanties offertes mais aussi à travers les devoirs et obligation qu'il identifie. Il est important de comprendre que ce statut ne répond pas à la logique d'un contrat de travail et ne tolère aucune négociation.

Bien que le statut général ne corresponde en aucune sorte à un contrat de travail au sens du droit, il s'apparente très fortement à une convention collective, les juristes parlant même aujourd'hui de contrat « synallagmatique ». Les obligations réciproques des différentes parties (employeurs, employés) n'existent donc qu'au travers du statut général. Sans le statut général, il n'existe plus de devoirs, de contraintes... ni de garanties ! Le fonctionnaire deviendrait alors l'employé le plus précarisé de France, à la solde de son employeur. Et ne nous faisons pas trop d'illusion, une rapide analyse des forces

en présence entre l'administration et l'individu (car celui-ci ne pourra intervenir qu'à titre individuel), montre très rapidement les conséquences d'un rapport de force. C'est aussi pour cette raison que le législateur a voulu que le statut administratif des personnels qu'il emploie (le contractuel restant à l'échelle du cas particulier) relève d'une loi. La réforme du statut général doit passer par un choix sociétal porté par les représentants des citoyens. Il s'agit là d'un garde-fou important aux velléités destructrices d'un gouvernement. Mais que dire lorsque l'opinion publique, à force de persuasion, assimilera, comme au Moyen-âge, la fonction publique comme un conglomerat inutile de nantis attachés à leurs privilèges, lorsqu'un gouvernement possèdera l'appui des deux chambres légiférantes ?

A travers ce statut, il s'est agi d'autre part, pour le législateur, d'uniformiser et d'homogénéiser l'ensemble des modalités de gestion, de carrière, de protection et de garanties pour tous les agents indépendamment de la fonction publique dont il dépend. Cette volonté n'est pas nouvelle, puisque Talleyrand évoquait déjà cette nécessité sous Napoléon (cf. plus haut). Pour ce qui concerne les collectivités, il existait avant la promulgation de ce statut autant de position d'activité, de progression de carrière, de droits, d'obligations qu'il existait de collectivités. C'était donc près de 60 000 statuts existant ! Par ailleurs, qu'ils travaillent pour l'Etat, une collectivité territoriale ou le système hospitalier, l'agent reste bien au service de la collectivité publique et doit au nom d'un intérêt général supérieur tenir les positions de l'Etat. Il semble donc tout à fait légitime que ces derniers présentent tous les mêmes avantages et contraintes devant l'exercice de leur mission. C'est donc pour répondre à cette volonté que le SGFP comprend un texte supra identifiant l'ensemble des modalités communes aux trois fonctions publiques, les particularités étant reléguées à un plan secondaire dans les trois textes qui sont venus le compléter.

Par ailleurs, le législateur, conscient du bénéfice qu'elle peut apporter dans l'exécution du service, a souhaité répondre à la volonté de l'Etat d'assurer une certaine mobilité dans une fonction publique ou en inter-fonction publique. Cette mobilité ne peut s'exercer qu'à la condition que les agents ne perdent pas leur indépendance, leurs avantages, mais aussi se voient appliquer les mêmes contraintes et obligations.. En effet, il est important que l'Etat soit garant d'une homogénéité, une égalité de traitement pour l'ensemble des fonctionnaires. D'où là-encore la rédaction d'un texte supra identifiant l'ensemble des points communs inter-fonction publique. Pour autant, cette mobilité voit sa traduction toutefois assez succincte : elle se limite à la définition des outils nécessaires à son exercice tel que les cycles de mutation, les promotions, la définition de différentes positions d'activité.

Cette égalité ne doit pas se limiter au seul champ des devoirs mais doit se concevoir aussi au niveau des garanties offertes aux fonctionnaires, dont les rémunérations. Tel que déjà mentionné précédemment, la neutralité et le désintéressement du fonctionnaire dans l'exercice de ses missions est une entrée incontournable. L'un des principes fondateurs du statut général réside aussi en une

réponse à la corruption ou à la défection des agents publics en vue d'assurer cette neutralité et ce désintéressement. Que dire d'une fonction publique mal-rémunérée, dans laquelle règne l'inégalité et la disparité ? On retournerait sans équivoque au moyen-âge où l'affairisme et la corruption régnaient en maître. Pour éviter ces phénomènes, les niveaux de rémunérations comme les perspectives de carrières doivent être proches voire équivalents d'un niveau de fonction à un autre et d'une fonction publique à une autre. Il en va de la mobilité, de la motivation comme de la productivité des fonctionnaires. Donc de la pertinence de l'action publique à travers son administration.

Les positions administratives

A chaque instant de sa carrière, un fonctionnaire est placé dans une position administrative. De cette position découlent notamment des droits à l'avancement (d'échelon ou de grade), des droits à la retraite etc.

Ainsi, les principales positions sont :

- La **position d'activité** (décomposée en « position normale d'activité » et « mise à disposition »).
- Le **détachement** : il existe plusieurs types de détachements (*se référer à la « Tribune des ingénieurs de l'aménagement » n°1219 d'octobre 2009 pour plus de détails*). Le détachement dans une autre fonction publique permet de bénéficier de la « double carrière » (donc avec de possibles promotions dans les deux fonctions publiques durant la même période), ces deux carrières (dans la fonction publique d'origine et la fonction publique d'accueil) se déroulant de manière autonome, jusqu'au retour dans la fonction publique d'origine depuis la parution de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels des fonctionnaires, qui instaure la reconnaissance mutuelle des promotions en cas de détachement (*cette disposition nécessite cependant des textes d'application et n'est donc pas applicable au moment où ce rapport est publié*).
- La position **hors cadres** et la **disponibilité** (durant lesquelles les droits à avancement et à pension sont « gelés »).
- L'accomplissement du service national ou des activités dans la réserve opérationnelle et dans la réserve sanitaire.
- Le **congé parental** (durant lequel les droits à avancement d'échelon sont pris en compte pour la moitié de la durée du congé).
- Et, depuis la loi sur la mobilité et les parcours professionnels d'août 2009, la position de **réorientation professionnelle**, uniquement dans la fonction publique de l'Etat (*là encore, cette disposition n'est pas applicable au moment de la publication de ce rapport, nécessitant en effet des textes d'application*).

I.2.3 La structure du statut général

Au final, le statut général de la fonction publique se voit défini, au niveau législatif, à travers 4 textes :

- La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dite « *loi Le Pors* » constituant le titre I du SGFP et définissant
- La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 constituant le titre II du SGFP et traitant des particularités de la fonction publique d'Etat (FPE)
- La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 constituant le titre III du SGFP et traitant des particularités de la fonction publique territoriale (FPT)
- La loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 constituant le titre IV du SGFP et traitant des particularités de la fonction publique hospitalière (FPH)

Depuis 1986, les différents textes constituant le statut général ont été souvent modifiés, complétés au fur et à mesure que d'autres lois sont venues impacter le fonctionnement de la fonction publique mais aussi les droits et obligation des fonctionnaires. Ainsi, par exemple, le texte consolidé en vigueur prend en compte le volet de la loi sur le harcèlement ou la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, ainsi que la loi du 3 août 2009 sur la mobilité des fonctionnaires...

Ces lois font bien entendu l'objet de nombreux textes d'application (décrets, arrêtés, circulaires) qui viennent en préciser l'application. La jurisprudence nombreuse vient également cadrer certaines interprétations et combler certains vides juridiques.

I.2.3.1 Le titre I

Le titre I se décompose en quatre chapitres :

- Le premier, composé de cinq articles, traite des **dispositions générales de la fonction publique**. Principalement, sa rédaction porte à son champ d'application, aux pré-requis nécessaires pour être ou pouvoir être fonctionnaire (nationalité, aptitude physique, situation devant la justice).
- Le deuxième, composé de six articles, traite des **garanties offertes aux fonctionnaires** pour la protection de ses libertés individuelles. Dans la première catégorie, les droits énoncés sont ceux liés à la protection contre le harcèlement, à la discrimination sous toutes ses formes (sexuelle, religieuse, politique, raciale), la liberté de conscience et d'opinion, d'expression, de groupement et le droit syndical, le droit à la participation et à la représentation (paritarisme, fonction électives), le droit de grève, de recours auprès d'une instance administrative ou juridique.
- Le troisième porte sur les **droits professionnels des fonctionnaires** et la **constitution de la fonction publique**. Ainsi, on notera la distinction du grade et de l'emploi, la gestion possible par des statuts particuliers (cadre d'emploi et corps), le droit à la mobilité inter-fonction publique, le recrutement par concours, le droit à la notation, à l'accès à son dossier administratif ou disciplinaire du droit à la rémunération, aux congés, à la formation professionnelle tout au long de la vie, aux pensions civiles et militaires, les conditions de radiation.

- Le quatrième et dernier volet porte sur les **obligations des fonctionnaires envers leurs employeurs**. Ainsi sont définis de façon explicite ou implicite l'obligation de se consacrer à sa fonction (non cumul des activités), l'obligation de désintéressement, les devoirs d'obéissance et de désobéissance, les obligations de loyauté, de réserve, de neutralité, de discrétion professionnelle (secret professionnel) et de satisfecit aux demandes d'information. Enfin, le droit et pouvoir de sanction est donné à l'employeur.

I.2.3.2 Les titres II, III, IV

Ces différents titres s'adressent respectivement à la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière. Leur organisation est très similaire. Ils traitent la représentation du personnel et les instances paritaires, les modalités d'accès à la fonction publique, leur organisation ainsi que les modalités de promotions internes, la notion de corps (FPE ou de cadre d'emploi (FPT-FPH) et de catégorie (A,B,C,D), de grades et d'échelon et renvoie sur ce sujet aux statuts particuliers. On y trouve la définition des différentes positions d'activité et les droits et obligation les concernant, la définition des différents droits à congés et les traitements correspondant, le droit à l'évaluation et à la notation, les modalités d'avancement, la rémunération, les sanctions disciplinaires et la cessation d'activité.

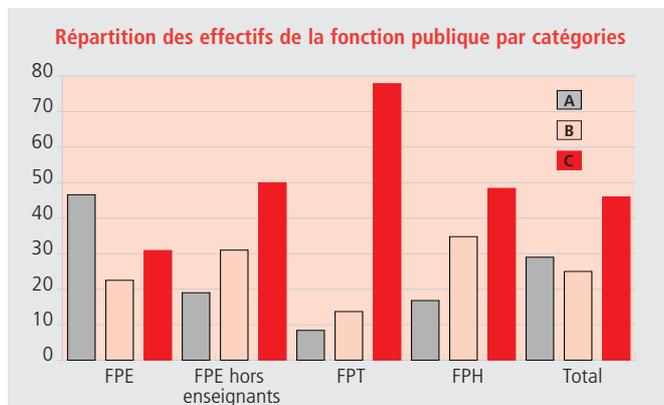
Il ne s'agit pas ici de mener une description à proprement parler des différents textes mais plutôt sur leur base d'en identifier certains grands principes de fonctionnement et d'identifier les différences notamment entre la FPE et la FPT.

I.2.4 Les catégories de la fonction publique

Depuis 1946, premier statut de la fonction publique, les agents de la Fonction Publique se répartissent en cinq catégories : les hauts fonctionnaires, A, B, C, D. Ces catégories se définissent en fonction du niveau et modalités de recrutement et des fonctions exercées.

Il est à noter que si dans le statut général, la catégorie D reste identifiée, cette dernière n'existe plus dans les faits, les recrutements s'étant arrêtés et les agents de cette catégorie ayant été reclassés en catégorie C.

Tel que le permet le statut général, en règle générale, les agents de la fonction publique appartiennent à des corps (FPE, FPH) ou à des cadres d'emploi (FPT) gérés par des statuts particuliers.



I.2.4.1 Les hauts fonctionnaires

Pour chaque administration, un décret en Conseil d'Etat identifie les postes pour lesquels la nomination de l'agent est à la discrétion du gouvernement. Ces emplois sont ouverts aux fonctionnaires ou à une personne non fonctionnaire. Les nominations sont révocables à tout instant et n'entraînent pas la titularisation dans un corps de l'administration pour les personnes ne venant pas de la fonction publique. Ces emplois correspondent aux postes de conseillers d'Etat, magistrats à la Cour des Comptes, Inspecteur des Finances, Directeur d'administration centrale, ambassadeur, préfet, trésorier-payeur général, chef des services fiscaux, recteur d'académie. En règle générale, ces postes sont tenus par des agents issus des « grands corps d'Etat ».

I.2.4.2 La catégorie A

Cette catégorie regroupe l'ensemble des fonctionnaires ayant été recrutés à l'occasion d'un concours et pouvant justifier d'un diplôme nécessitant au moins trois années d'études supérieures. Cette définition vaut pour les modes de recrutement dits « externes ». La catégorie A est également accessible par la voie dite « interne » (concours interne, examen professionnel, liste d'aptitude).

Ces agents sont destinés à des tâches d'encadrement, de direction, de conception. Cette catégorie s'est vue décomposée par le ministère de la fonction publique, sans fondement réglementaire en plusieurs sous-catégories. C'est ainsi que l'on entend parler de « petit A », « A type », « A' », « A+ ». Cette décomposition, telle qu'elle est identifiée par la DGAFP (direction générale de l'administration et de la fonction publique), s'appuie sur les indices bruts de rémunération.

	Espace indiciaire (en indices bruts)
petit A (assistant ingénieur)	366-650
petit A (socio-éducatif)	461-660
A type	379-966
A'	379-985-1015
A+ type administratif	528-HEB
A+ type technique	427-HED

Les A+ regroupent globalement les architectes et urbanistes de l'Etat, les administrateurs civils, les administrateurs territoriaux, les directeurs d'hôpital, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, des Mines, des Télécommunications, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (gradé ingénieur en chef), les directeurs des services pénitentiaires, les commissaires de police, les inspecteurs principaux et départementaux des impôts, les inspecteurs principaux du trésor, les conservateurs des bibliothèques, les conservateurs du patrimoine, les enseignants-chercheurs (professeur des universités, maître de conférences des universités), les professeurs agrégés, les médecins, les chargés ou directeurs de recherches, les ingénieur de recherches.

Si on s'obstine à ne prendre en compte, comme l'administration, que l'échelon indiciaire final (cf tableau précédent), sans tenir compte de l'accès aux emplois fonctionnels ni de la représentation des corps sur ces fonctions de troisième niveau (10% pour les ITPE), la sous-catégorie « A type » comprend les ingénieurs des TPE, les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement, les ingénieurs de

l'industrie et des mines, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, les inspecteurs des impôts ou du trésor, les officiers de police, les sages-femmes, les attachés d'administration, les attachés territoriaux, les professeurs certifiés, les professeurs des écoles, les ingénieurs d'études, les directeurs de soins.

Les « petits A » regroupent les cadres et cadres supérieurs de santé, les infirmiers spécialisés (anesthésiste, bloc opératoire, puéricultrice), les conseillers de service social, les assistants ingénieur.

En revanche, il n'existe rien sur les corps dont les statuts particuliers permettent un accès même par emploi fonctionnel à des fonctions de A+ et à des indices brut « hors échelle ». Ces corps dits A/A+ fortement atypiques n'ont pas de raisons d'être pour le ministère en charge de la fonction publique et représenteraient plutôt une erreur du système, qu'il faudra un jour ou l'autre faire disparaître pour les cantonner dans la catégorie inférieure...

1.2.4.3 La catégorie B

Cette catégorie regroupe l'ensemble des agents entrés dans la fonction publique par le biais d'un concours et justifiant l'obtention du baccalauréat. Ils effectuent des tâches d'application. Leurs indices bruts s'échelonnent entre 306 et 638 points.

Les techniciens supérieurs de l'équipement, les contrôleurs des travaux publics de l'Etat, les secrétaires administratifs, par exemple, font partie de cette catégorie.

1.2.4.4 La catégorie C (et D)

Les agents appartenant à cette catégorie effectuent des tâches d'exécution. L'indice brut varie de 281 à 499 points. Recrutés par concours, ils peuvent justifier du brevet des collèges ou du certificat d'étude.

La catégorie C compte notamment les adjoints administratifs, les dessinateurs, les agents d'exploitation.

1.2.5 La dissociation de l'emploi et du grade

L'Etat à travers le statut général, a voulu très clairement identifier l'absence de relation entre le grade et l'emploi tenu, ce pour les trois fonctions publiques. Il s'agissait, sur le principe d'indépendance du fonctionnaire devant le pouvoir politique, de protéger ses agents et de leur permettre la réalisation des tâches qui leur incombent sans crainte d'une altération de leur situation personnelle. Ainsi, l'Etat a fait du grade un moyen de valorisation financière et de reconnaissance de l'agent, attribué à titre personnel. Son obtention ouvre droit pour l'agent à l'occupation de postes en adéquation avec les fonctions auxquelles son grade le destine. Même si les liens, sur le plan réglementaire, entre le grade et la fonction, n'apparaissent pas de façon explicite, la jurisprudence confirme et affiche très clairement la nécessité de l'adéquation grade fonction évoqué en filigrane dans le statut général.

Le grade est un titre acquis. Il n'est révoqué qu'à travers une procédure disciplinaire. Il s'agit là d'une garantie importante pour le fonctionnaire, garantie de sa rémunération mais aussi de son niveau de fonction. L'administration peut toutefois, indépendamment du grade

d'un agent, affecter ce dernier sur un emploi dans lequel il exercera des fonctions moindres. Mais il gardera les avantages acquis liés à son grade. C'est le cas par exemple de fonctionnaires ayant connu des problèmes de santé et qui ne peuvent remplir pleinement leur mission. En revanche, en positionnant un agent sur des fonctions moindres, l'administration ne peut pas obérer de son chef, une promotion pour celui-ci à terme. Cette situation serait alors répréhensible par la loi.

Dans l'esprit du statut général, l'emploi n'existe pas en tant que tel. Il revêt uniquement un caractère budgétaire et de lieu d'exercice d'une fonction (poste de travail). De fait, un agent n'est affecté réglementairement que sur un poste budgétaire (ouverture des crédits) et sur une résidence administrative (paiement de l'agent). On notera là la fragilité du positionnement de ce dernier. En effet, la fermeture de son emploi, de son poste de travail par exemple dans le cas d'une réorganisation, permet à l'administration, à un chef de service voire au préfet, une ré-affectation sur un poste budgétaire existant, à la condition que sa résidence administrative ne soit pas modifiée.

1.2.6 Les principales différences entre la FPE et la FPT

Les différences entre les Statuts de la FPE et de la FPT restent minimes dans la rédaction et l'architecture des documents. En effet, nous retrouvons dans les deux textes les mêmes principes (cf tableau ci-après). Leurs traductions restent toutefois très complexes dans la FPT devant la multitude d'employeurs.

Une notion importante imprègne le SGFP-titre III (pour la FPT) : la souveraineté de l'employeur.

Rappelons qu'aujourd'hui, 60 000 institutions environ relèvent, pour leurs agents, de l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 constituant le titre III du SGFP. Ces institutions restent le seul organe de décision, sur le plan du déroulement de carrière, du recrutement, de la rémunération des agents. Il appartient donc à chaque employeur d'assurer la déclinaison du SGFP mais surtout de définir sa politique de gestion de ressources humaines (GRH) en cohérence au cadre défini. Il existe par conséquent autant de politiques de GRH que d'institution. A l'Etat, il en est tout autre. Le fonctionnaire ne connaît qu'un seul employeur, qu'un seul décideur : l'administration. Les règles sont plus aisément définies de façon globale et homogène et déclinées dans chaque ministère.

Sur le plan de l'organisation de la fonction publique à proprement parlé, seul le regroupement des agents en macro-groupe change : on parle de corps dans la fonction publique d'Etat alors que l'on parle de cadre d'emploi dans la fonction publique territoriale. Le Titre II (FPE) définit dans son article 29, les corps comme le regroupement des « *fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation au même grade* ». Le titre III (FPT) dans son article 4 définit quant à lui le cadre d'emploi comme le regroupement des « *fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emploi. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à son grade* ». A travers cette notion de cadre d'emploi, il s'agit d'assurer une certaine homogénéité de traitement

entre les agents exerçant des emplois ou tenant des fonctions équivalentes dans des institutions différentes, et permettre une mobilité entre institution. Le cadre d'emploi identifie ainsi des champs communs d'intervention, des métiers et des fonctions communes exercés par un groupe d'agents. Un corps ou un cadre d'emploi est géré par un statut particulier précisant les modalités d'évolution de carrière, d'entrée dans le corps ou le cadre d'emploi et de rémunération (échelon, évolution indiciaire). Il est important de noter le rapprochement du grade et de l'emploi dans la FPT contrairement au principe annoncé de dissociation de l'emploi et du grade au sein de la FP en général.

L'une des grandes différences entre le corps et le cadre d'emploi renvoie à l'évolution de carrière. Dans un corps, les modalités d'évolution de carrière suivent des règles définies dans le statut particulier correspondant et s'applique de façon homogène sur l'ensemble des agents du corps. L'égalité de traitement entre agents est alors la règle de base. A contrario, les modalités d'applications des règles de gestion et d'évolution de carrière identifiées dans le statut particulier d'un cadre d'emploi restent de la responsabilité de l'employeur. L'organisme ou l'institution peut définir ses propres

règles de gestion, en cohérence avec le statut particulier, sur le plan du régime indemnitaire, de la promotion, d'avancement d'échelon. Des différences importantes apparaissent entre collectivités pour un même cadre d'emploi.

Enfin, un agent de la FPT peut être « licencié » par l'institution qui l'emploie sans pour autant perdre son statut de fonctionnaire et ses avantages acquis au sein de son cadre d'emploi. Il se trouve alors en dehors de l'institution sous un statut de fonctionnaire, mais sans emploi. Ce cas ne peut se produire au sein de la FPE, puisqu'il n'existe qu'un employeur. En cas de disparition de son poste de travail, il appartient à l'administration d'Etat de le repositionner. Dans la FPT, l'agent doit se mobiliser pour retrouver un emploi en cohérence avec son cadre d'emploi. Le SGFP titre III (FPT) organise alors cette phase dans la vie professionnelle d'un agent (création du CNFPT) pour assurer sa rémunération (droit du fonctionnaire identifié au titre I), son placement dans une autre collectivité (gestion de la mobilité).

Dans le tableau qui suit, nous proposons une présentation rapide du statut général selon les grandes étapes qui scandent la vie d'un agent public.

STATUT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE : PRINCIPALES DISPOSITIONS				
	TITRE I (dispositions communes aux trois FP)	TITRE II (dispositions spécifiques à la FPE)	TITRE III (dispositions spécifiques à la FPT)	TITRE IV (dispositions spécifiques à la FPH)
RECRUTEMENT	Art. 16 : Principe du recrutement par concours ("sauf dérogations prévues par la loi") Art. 13 : Le recrutement et la gestion peuvent être déconcentrés ou décentralisés selon les cas.	Art. 19 : Modalités d'organisation des concours (concours externe, interne, examen professionnel). Possibilité de déconcentrer l'organisation des concours aux préfets.	Art. 36 : Équivalent pour la FPT de l'art. 19 du titre II	Art. 29 : Équivalent pour la FPH de l'art. 19 du titre II Art. 4 : Le recrutement et la gestion sont locales (par chaque établissement), sauf pour les les emplois de direction.
		Art. 20 : Classement après concours en liste principale + liste complémentaire, par ordre de mérite.	Art. 44 : Classement après concours en liste d'aptitude (pas de liste complémentaire), et seulement par ordre alphabétique. Radiation de la liste d'aptitude après 2 refus d'emploi, ou après 3 ans. <i>Mais "l'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement".</i>	Art. 31 : Classement après concours en liste principale + liste complémentaire, par ordre de mérite (sauf exceptions).
		Art. 22 : Cas de dérogation au principe du concours	Art. 38 : Équivalent pour la FPT de l'art. 22 du titre II Art. 46 : Formation post-recrutement (peut être un préalable à la titularisation)	Art. 32 : Équivalent pour la FPT de l'art. 22 du titre II Art. 37 : Formation post-recrutement (est un préalable à la titularisation)
		Art. 63 bis : Dispositif de l'intégration directe dans un autre corps	Art. 68-1 : Équivalent pour la FPT de l'art. 63 bis du titre II	Art. 59 : Équivalent pour la FPH de l'art. 63 bis du titre II
PRIMO-AFFECTATION	- Néant -	- Néant -	- Néant -	- Néant -
FORMATION	Art. 22 : Droit à la formation professionnelle tout au long de la vie. Droit individuel à la formation. Accès à des périodes de professionnalisation (avec formation en alternance).	- Néant -	Cf. loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la FPT (cette loi complète le titre III : droit à la formation, rôle du CNFPT, etc.)	- Néant -

	TITRE I (dispositions communes aux trois FP)	TITRE II (dispositions spécifiques à la FPE)	TITRE III (dispositions spécifiques à la FPT)	TITRE IV (dispositions spécifiques à la FPH)
MOBILITES	Art. 14 : Principe de l'accès des fonctionnaires aux 3 FP, et de leur mobilité au sein de ces FP [qualifié de "garanties fondamentales de carrière"]	Art. 60 : Mutation sur décision de l'autorité compétente, après avis de la CAP. Art. 61 : L'administration a obligation de publier les postes vacants.	Art. 40 : La nomination dans les emplois de la FPT est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale. Art. 41 : La publication des postes vacants est assurée par les centres de gestion. Les postes vacants depuis + de quatre mois sont obligatoirement pourvus par nomination d'un candidat admis à un concours. Art. 51 : " Les mutations sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil". Art. 52 : L'autorité territoriale décide des mutations au sein de la collectivité. Seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés sont soumises à l'avis de la CAP.	Art. 32 : La nomination dans un autre établissement de la FPH est assimilée à un recrutement (qui se fait alors sans concours). Art. 36 : La publication des postes vacants est assurée par l'autorité investie du pouvoir de nomination.
AVANCEMENT/ PROMOTIONS	- Néant -	Art. 26 : Promotion interne favorisée par examen professionnel et liste d'aptitude. Art. 45 : L'avancement (de grade et d'échelon) obtenu en détachement est pris en compte lors du retour dans la FPE. Art. 57 : Avancement d'échelon. Art. 58 : Avancement de grade. Art. 45 : L'avancement (de grade et d'échelon) obtenu en détachement est pris en compte lors de la réintégration dans la FPE.	Art. 39 : Équivalent pour la FPT de l'art. 26 du titre II Art. 40 : La nomination dans les grades de la FPT est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale. Art. 49 : Taux pro/pro (fixé par la collectivité après avis du CTP). Art. 78 : Avancement d'échelon. Art. 79 et 80 : Avancement de grade. Art. 67 : L'avancement (de grade et d'échelon) obtenu en détachement est pris en compte lors de la réintégration dans la FPT.	Art. 35 : Équivalent pour la FPH de l'art. 26 du titre II. Art. 67 : Avancement d'échelon. Art. 68 et 69 : Avancement de grade. Art. 55 : L'avancement (de grade et d'échelon) obtenu en détachement est pris en compte lors de la réintégration dans la FPH.
EMPLOIS (notamment emplois fonctionnels)	Art. 12 : Distinction et lien entre grade et emploi. « En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi [...] »	Art. 25 : Système des "emplois supérieurs" dont la nomination est de la compétence du gouvernement. Art. 36 : Le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé, est affecté dans un emploi de son corps d'origine au besoin en surnombre provisoire, sauf si l'administration le place en situation de réorientation professionnelle (la réorientation professionnelle est régie par les art. 44 bis à quinquies).	Art. 47 : Possibilité de recrutement direct pour certains emplois de direction. Art. 53 : Modalités en cas de suppression des emplois fonctionnels de direction.	Art. 3 : Possibilité de recrutement direct pour certains emplois de direction. Art. 53-1: Les personnels de direction peuvent être placés en position de "recherche d'affectation".
NOTATION/ EVALUATION	Art. 17 : Les notes et appréciations sont communiquées à l'agent. Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.	Art. 55 : Le notateur est le chef de service. Les CAP ont connaissance des notes et appréciations ; elles peuvent proposer la révision de la notation en cas de recours par l'agent. Art. 55 bis : Possibilité pour les années 2007 à 2011, de déroger à l'art. 17 du titre I, en se fondant sur un entretien pour apprécier la valeur professionnelle des agents.	Art. 76 : Le notateur est l'autorité territoriale. Les CAP ont connaissance des notes et appréciations ; elles peuvent proposer la révision de la notation en cas de recours par l'agent. Art. 76-1 : Équivalent pour la FPT de l'art. 55 bis du titre II, mais seulement pour les années 2008 à 2010.	Art. 65 : Le notateur est l'autorité investie du pouvoir de nomination. Les CAP ont connaissance des notes et appréciations ; elles peuvent proposer la révision de la notation en cas de recours par l'agent. Art. 65-1 : Équivalent pour la FPH de l'art. 55 bis du titre II, mais seulement pour les années 2009 à 2011.

	TITRE I (dispositions communes aux trois FP)	TITRE II (dispositions spécifiques à la FPE)	TITRE III (dispositions spécifiques à la FPT)	TITRE IV (dispositions spécifiques à la FPH)
DISCIPLINE	Art. 19 : Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination. L'agent a droit à communication de son dossier. Les sanctions supérieures au premier groupe nécessitent la consultation d'un organisme dans lequel le personnel est représenté. Art. 29 : Principe de la sanction disciplinaire en cas de faute. Art. 30 : Possibilité de suspension en cas de faute grave.	Art. 66 : Les différents types de sanctions. Art. 67 : Le pouvoir disciplinaire est lié au pouvoir de nomination. La délégation du pouvoir de nomination entraîne délégation du pouvoir disciplinaire, sauf spécifications expresses. Le pouvoir disciplinaire est exercé après consultation de la CAP siégeant en conseil de discipline. L'administration peut décider de rendre publics la sanction et ses motifs.	Art. 89 : Équivalent pour la FPT des art. 66 et 67 du titre II (avec quelques différences sur la liste des sanctions). Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale, après avis de la CAP siégeant en conseil de discipline. L'autorité territoriale peut décider de rendre publics la sanction et ses motifs, après avis du conseil de discipline. Art. 90bis et 91 : Pour les sanctions des 2°, 3° et 4° groupes, possibilité de recours auprès d'un conseil de discipline (départemental ou inter-départemental) de recours.	Art. 81 : Équivalent pour la FPH de l'art. 66 du titre II (sauf le déplacement d'office, qui n'existe pas dans la FPH). Art. 82 : Le pouvoir disciplinaire est lié au pouvoir de nomination. Le pouvoir disciplinaire est exercé après consultation de la CAP siégeant en conseil de discipline.
CESSATION D'ACTIVITE	Art. 24 : Énumération des situations qui entraînent cessation définitive de fonctions (ne se limite pas à la retraite).	Art. 68 : Limite d'âge. Art. 71 : Tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à condition d'avoir accompli au moins 20 ans de service public.	Art. 92 : Équivalent pour la FPT de l'art. 68 du titre II Art. 94 : Équivalent pour la FPT de l'art. 71 du titre II Art. 96 : Démission. Art. 97 à 99 : Perte d'emploi (la mise en disponibilité d'office est possible dans certains cas).	Art. 85 : Équivalent pour la FPH de l'art. 68 du titre II. Art. 86 : Équivalent pour la FPH de l'art. 71 du titre II Art. 87 : Équivalent pour la FPT de l'art. 96 du titre III. Art. 92 à 94 : Perte d'emploi (système différent de celui de la FPT ; pas de mise en disponibilité d'office).

I.3 Du statut général à la gestion particulière : illustration avec le corps des ingénieurs des TPE

Le statut général de la fonction publique seul ne définit pas précisément la situation d'un fonctionnaire donné. Ce dernier fait en effet partie d'un corps ou d'un cadre d'emploi faisant l'objet d'un statut particulier défini par un décret en conseil d'Etat (décret statutaire) et par un décret indiciaire (qui définit les indices de rémunération des différents échelons). D'autres textes viennent ensuite compléter le référentiel dans lequel se place l'individu : les textes relatifs aux régimes indemnitaires, ainsi que les textes définissant l'accès à des emplois fonctionnels notamment.

Enfin, au quotidien, entrent également en jeu les règles dites « de gestion » pour les actes courants de la vie professionnelle d'un agent (mobilité, promotion principalement).

Afin de montrer l'articulation de ces différents niveaux de textes, examinons, à titre d'illustration, le cas particulier des ingénieurs des TPE.

Comme pour tous les corps de la FPE, le statut général correspond au texte de référence, supérieur à tous les autres. Il est alors précisé par un statut particulier portant création du corps des ITPE. Les derniers textes constituant ce statut particulier sont les

textes obtenus en 2005 : les deux décrets du 30 mai 2005 (décret n° 2005-631 et 632).

Le premier définit, comme dans tous les autres statuts particuliers, les modalités de recrutement et d'entrée dans le corps, de classement, d'avancement (définition des échelons, des grades), les possibilités de détachement dans le corps.

Le deuxième porte la création des deux emplois fonctionnels d'Ingénieur en Chef des TPE du premier et du deuxième groupes. Ces textes sont complétés par les deux arrêtés d'octobre 2005 fixant l'échelonnement indiciaire du corps et de l'emploi fonctionnel d'ingénieur en chef des TPE (valeur indiciaire des échelons).

La définition de l'emploi d'ingénieur en chef des TPE n'est complète qu'avec la liste des emplois éligibles pour chacun des deux groupes, ainsi que le contingent associé. Chaque département ministériel employant des ingénieurs en chef des TPE doit prendre un arrêté « emplois » et un arrêté « contingent ». Malheureusement, à l'heure actuelle, plusieurs ministères (dont le ministère de l'intérieur, par exemple) n'ont toujours pas pris ces arrêtés.

Les règles de gestion du corps des ingénieurs des TPE sont définies dans un document nommé « charte de gestion ». Il convient toutefois de noter que cette « charte » n'en est pas une à proprement parler en ce sens qu'elle n'est pas co-signée par l'ensemble des parties (administration et organisation(s) syndicale(s) représentative(s) du

corps, siégeant en commission administrative paritaire – CAP). D'ailleurs, il convient de noter que plusieurs des règles imposées par l'administration dans le cadre de cette « charte » font l'objet de revendications régulières du SNITPECT-FO, par la voix des représentants élus à la CAP, pour être assouplies (par exemple, les mobilités pour rapprochement de conjoint, la durée implicite du premier poste, etc.). Par le passé, de nombreuses règles ont été ainsi modifiées du fait du nombre significatif de « jurisprudences » gagnées lors des CAP successives.

Cette « charte de gestion » (dont la version en vigueur est de mai 2008), réclamée par le SNITPECT-FO, est ainsi un document révisé régulièrement par l'administration, en concertation avec les organisations syndicales siégeant en CAP des ingénieurs des TPE (depuis 2006, le SNITPECT-FO seul).

La charte est l'explicitation des règles selon lesquelles l'administration gère le corps des ingénieurs des TPE. Elle définit

ainsi une gestion par la compétence, exigeante. C'est cette gestion par la compétence, dans laquelle le SNITPECT-FO s'est toujours inscrit, qui a permis au corps des ingénieurs des TPE d'accéder à des niveaux de fonctions élevées dans une proportion importante (environ 10 % du corps sont ainsi détachés sur l'emploi fonctionnel d'ingénieur en chef des TPE).

C'est donc cette gestion par la compétence qui légitime la revendication du corps des ingénieurs des TPE, portée par le SNITPECT-FO, de disposer d'un troisième grade à part entière, terminant « hors échelle B », et de revaloriser les rémunérations à hauteur des responsabilités réellement exercées.

Le tableau ci-après reprend en mettant en parallèle les points essentiels, les documents clefs entrant dans la gestion du corps des TPE.

	TITRE II (dispositions spécifiques à la FPE)	Contenu statut particulier	Charte de gestion du corps
RECRUTEMENT	<p>Art. 19 : Modalités d'organisation des concours (concours externe, interne, examen professionnel). Possibilité de déconcentrer l'organisation des concours aux préfets.</p> <p>Art. 20 : Classement après concours en liste principale + liste complémentaire, par ordre de mérite.</p> <p>Art. 22 : Cas de dérogation au principe du concours.</p>	<p>D1 art. 5 : Cet article identifie les trois modes d'entrée dans le corps : le concours d'entrée à l'ENTPE, le recrutement sur titre, l'examen professionnel et la liste d'aptitude pour les TS les Contrôleurs.</p> <p>D1 art. 6 : cet article vient préciser le précédent notamment sur le cycle probatoire.</p> <p>D1 art. 8 : Cet article stipule l'engagement de 8 ans en sortie d'école pour les élèves fonctionnaires de l'école en position d'activité (PNA ou détachement)</p> <p>D1 art. 9 : cet article précise les modalités de recrutement sur titre</p> <p>D1 art. 10 et 11 : Ces deux articles identifient les modalités et pré-requis pour les candidats à l'examen professionnel et la liste d'aptitude issus des corps de TS et de contrôleur.</p> <p>D1 art. 12 : Cet article fixe les volumes (%) de recrutement en fonction des différents types de recrutement.</p> <p>D1 art. 15 : est identifiée dans cet article, la possibilité de licenciement ou de reclassement dans le corps d'origine, si l'élève n'obtient pas son diplôme de l'ENTPE.</p> <p>D1 art. 29 et 30 : ces deux articles précisent les modalités de détachement et d'intégration dans le corps.</p>	<p>Paragraphe 7.2 : La CAP est consultée pour chaque demande de détachement entrant.</p> <p>Cet article rappelle également que la charte de gestion dans son ensemble s'applique aux ITPE recrutés par cette voie.</p>
PRIMO-AFFECTATION	- Néant -	- Néant -	<p>Paragraphe 5 : Rappel des différentes possibilités en sortie de l'ENTPE (prise de poste, poursuite d'études, volontariat international)</p> <p>Cet article indique qu'une durée minimale de 3 ans sur le premier poste est une durée adaptée.</p>
FORMATION	- Néant -	- Néant -	<p>Paragraphe 5 : Accès généralisé à la formation continue pour les ITPE en premier poste.</p>
MOBILITES	<p>Art. 60 : Mutation sur décision de l'autorité compétente, après avis de la CAP.</p> <p>Art. 61 : L'administration a obligation de publier les postes vacants.</p>	- Néant -	<p>Paragraphe 5 : Tout changement d'affectation, y compris en interne, est soumis à publication de poste et à l'avis de la CAP avant décision de la DRH. S'il n'y a pas de changement de résidence administrative, information de la CAP si accord de l'ITPE.</p> <p>Cet article donne aussi la position de l'administration sur la notion de "durée adaptée" pour un poste.</p>

	TITRE II (dispositions spécifiques à la FPE)	Contenu statut particulier	Charte de gestion du corps
AVANCEMENT/ PROMOTIONS	Art. 26 : Promotion interne favorisée par examen professionnel et liste d'aptitude. Art. 57 : Avancement d'échelon. Art. 58 : Avancement de grade.	D1 art. 26 : Promotion au grade d'IDTPE par inscription sur un tableau d'avancement D1 art. 27 : pré-requis statutaires nécessaires à l'inscription au tableau d'avancement. Modalités mécaniques de reclassement dans le grade d'IDTPE après promotion D2 art. 1 : la nomination dans un emploi fonctionnel doit se faire sur des emplois éligibles identifiés par arrêté. Cet arrêté doit en identifier le nombre D2 art. 4 et 10 : Ces deux articles identifient les pré-requis pour accéder aux emplois fonctionnels d'IC1 et IC2 (troisième échelon d'IDTPE depuis un an minimum).	Définition des règles de gestion pour les promotions : Paragraphe 4.1 : pour la liste d'aptitude Paragraphe 4.2 : pour le tableau d'avancement IDTPE 2 ^e niveau de fonctions Paragraphe 4.3 : pour les promotions à IDTPE de fin de carrière (principalats, IRGS) Paragraphe 4.4 : pour le détachement dans l'emploi fonctionnel d'ICTPE 2 ^e groupe Paragraphe 4.5 : pour le détachement dans l'emploi fonctionnel d'ICTPE 1 ^{er} groupe
EMPLOIS (notamment emplois fonctionnels)	Art. 25 : Système des "emplois supérieurs" dont la nomination est de la compétence du gouvernement. Art. 36 : "En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un emploi de son corps d'origine au besoin en surnombre provisoire".	D2 art. 2 et 8 : ces deux articles identifient le niveau de fonction des ICTPE1G et ICTPE2G D2 art. 5 et 11 : La période de détachement dans ces emplois est de 5 ans renouvelables une fois sur l'emploi identifié. Cette nomination est révocable dans l'intérêt du service.	Définition des règles de gestion pour la nomination dans l'emploi fonctionnel d'ICTPE : Paragraphe 4.4 : pour le détachement dans l'emploi fonctionnel d'ICTPE 2 ^e groupe Paragraphe 4.5 : pour le détachement dans l'emploi fonctionnel d'ICTPE 1 ^{er} groupe
NOTATION/ EVALUATION	Art. 55 : Le notateur est le chef de service. Les CAP ont connaissance des notes et appréciations ; elles peuvent proposer la révision de la notation en cas de recours par l'agent. Art. 55 bis : Possibilité pour 2007, 2008 et 2009, de déroger à l'art. 17 du titre I, en se fondant sur un entretien pour apprécier la valeur professionnelle des agents.	- Néant -	- Néant -
DISCIPLINE	Art. 66 : Les différents types de sanctions. Art. 67 : Le pouvoir disciplinaire est lié au pouvoir de nomination. La délégation du pouvoir de nomination entraîne délégation du pouvoir disciplinaire, sauf spécifications expresses. Le pouvoir disciplinaire est exercé après consultation de la CAP. L'administration peut décider de rendre publics la sanction et ses motifs.	- Néant -	- Néant -
CESSATION D'ACTIVITE	Art. 68 : Limite d'âge. Art. 71 : Tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à condition d'avoir accompli au moins 20 ans de service public.	- Néant -	- Néant -

Dans le tableau : D1 : Décret n°2005-631 du 30 mai 2005 portant statut particulier du corps des Ingénieurs des TPE.

D2 : Décret n°2005-632 du 30 mai 2005 relatif aux conditions de nominations et d'avancement dans les emplois d'ingénieur en chef des TPE du premier groupe et du deuxième groupe.)

II. Séisme dans le service public

Régulièrement alimentée par certaines catégories de gouvernants et d'intellectuels, la doxa selon laquelle les fonctionnaires seraient bien trop nombreux, qu'ils seraient des êtres budgétivores et qu'ils seraient un frein à la croissance économique, n'est pas une nouveauté. Rien d'étonnant alors à ce que M. Attali ait eu l'audace méprisante de déclarer, en janvier 2008, au moment du rendu de son rapport sur la libération de la croissance : « *on m'a dit sous le sceau du secret et c'est pourquoi je vous le répète (!) qu'il y a 50 000 fonctionnaires au ministère de l'Équipement qui ne font rien* ». Encore une tentative de manipulation de l'opinion publique alors que les sondages montrent de manière constante que la fonction publique reste très appréciée des Français.

De telles attaques sont hélas symptomatiques du mouvement de fond qui s'opère vis-à-vis du service public et des agents qui le servent. C'est pourquoi cette partie du rapport se propose d'apporter des éléments d'éclairage sur le contexte général de réforme du service public et de la fonction publique, afin de montrer le piège inextricable dans lequel certains souhaitent les enfermer pour mieux les mettre à mort.

II.1 Réformes du service public français

Le "New public management"

(Extrait de : NIZARALY Zainil, **Les agences, outil de la réforme de l'Etat; l'exemple du MEEDDM**, CGT-FO / IRES, 2009 (à paraître)

Le New Public Management est souvent qualifié de nouveau paradigme de réforme de la gestion publique. Toutefois, il ne correspond pas à un ensemble conceptuel homogène et cohérent. Ce courant de pensée a été développé par sédimentation et strates successives des années 1980 aux années 1990 : « *Le statut du NPM est ambigu. Il s'agit d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc.)* ».

Le New Public Management constitue donc largement un puzzle doctrinal à vocation générique, c'est-à-dire susceptible d'être appliqué à tous les services administratifs quels qu'ils soient, et alimentant des conceptions de réforme multiples et parfois contradictoires »(2).

Cette nouvelle gouvernance publique se traduit actuellement pour les praticiens de l'action publique par une série de "slogans" traduisant ce nouveau paradigme de l'action administrative de l'Etat : évaluation, efficacité, efficacité, rendu-compte, contractualisation, accountability, autonomie, responsabilité, esprit entrepreneurial, performance...

Le New Public Management correspond au principe d'introduction des mécanismes de type marché au sein des institutions de l'état providence à travers : l'introduction de mécanismes de type marché, l'utilisation d'outils de gestion et de managements issus de la sphère privée, un mouvement d'autonomisation de l'organisation vis-à-vis de l'autorité publique, une logique "client"...

L'émergence de ce nouveau paradigme d'action publique est liée d'une part au tournant néolibéral décrit par Bruno Jobert (3) et d'autre part à une forte critique de l'idéal-type de la bureaucratie wébérienne.

Le tournant néolibéral correspond dans l'approche cognitive des politiques publiques à l'introduction d'un référentiel global (« *Le référentiel correspond avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société* ») (4) du marché. Depuis les années 80, changement de référentiel global fondé sur une vision de la société organisée autour de principe néolibéraux : il s'agit du référentiel du marché. Cette notion de référentiel est trans-partisan et correspond au cadre cognitif dans lequel s'inscrivent les concepteurs des politiques publiques qu'ils soient politiques ou administratifs.

La traduction de ce référentiel global pour l'Etat consiste à un amincissement de ses structures, de retrait au profit du marché, d'externalisation, de remise en cause systématique des institutions issues de l'état providence. Au-delà de la mise en place d'outils, il s'agit bien de bouleverser les structures étatiques, notamment à travers des agences : « *D'un côté, en effet, tout au long des années 1990, de nombreuses réformes menées dans les pays occidentaux ont proposé d'abandonner les structures jugées monolithiques de l'État et de procéder à un "désenchevêtrement du secteur public" par la création d'agences indépendantes munies de budget, d'objectifs clairs et d'un management autonome* » (5).

La seconde origine de l'émergence du *New Public Management* est la forte remise en cause du modèle de bureaucratie/hierarchie wébérienne. La bureaucratie légal-rationnelle initialement créée pour remplacer un système de gouvernance féodale qui reposait sur l'arbitraire managérial a été vue comme une preuve de modernité par Max Weber son premier théoricien. Toutefois, l'émergence de l'école du *Public Choice* a remis en cause l'efficacité de l'organisation bureaucratique. En effet, d'après cette théorie, les agents économiques présents dans les bureaucraties cherchent à maximiser leur utilité et non

répondre aux enjeux politiques fixés (6). Le principe est qu'une bureaucratie cherche à s'auto-entretenir pour sa propre survie et non pour le bien commun. Cette critique est aussi présente dans une partie de la sociologie des organisations notamment Michel Crozier qui expose sa conception du « cercle vicieux bureaucratique » et du « conflit larvé ». Cette critique de la bureaucratie se poursuit avec le portage des thuriféraires du NPM d'une évolution vers des organisations post-bureaucratiques/entrepreneurial (7). Cette conception d'un glissement vers de nouvelles forme d'organisation est attestée par le sous-titre de l'ouvrage de David Osborne et Ted Gaebler *Reinventing Government* (1992), considéré comme l'ouvrage de référence de la doctrine de la nouvelle gouvernance publique : « *How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* ». Il est important de souligner que l'essentiel des critiques de la bureaucratie sont dans les faits partisanes et doctrinales (8).

La traduction de cette volonté d'une transition vers une organisation post-bureaucratique est : la forte autonomie confiée (*empowerment*), le déplacement d'un contrôle *ex ante* vers un contrôle *ex post*, le principe rendu-compte (*accountability*), l'importation d'outils de gestion issus de la sphère privée (9).

Le référentiel global de marché et la critique bureaucratique sont donc deux sources qui se recoupent et qui conduisent à faire émerger la doctrine du *New Public Management*. Cependant, ils ne constituent pas pour autant une assise théorique suffisante pour justifier l'utilisation des nouveaux préceptes. C'est pourquoi, les principaux auteurs de cette « *vulgate managériale* » (10) s'appuient sur les préceptes de la nouvelle économie institutionnelle et notamment sur la théorie des coûts de transaction d'Olivier E. Williamson et la théorie de l'agence de M. Jensen et W. Meckling. L'utilisation de ces théories est paradoxale puisque leur apport est de sortir du principe libéral du marché comme solution optimale au profit de hiérarchies (bureaucraties) dans certaines situations...

[...]

Enfin, un des arguments le plus avancé pour promouvoir le *New Public Management* la reconquête par le politique du contrôle des administrations.

D'un point de vue pratique, la mise en œuvre de cette nouvelle gestion publique a été largement menée dans les pays de tradition anglo-saxonne, que ce soit la démarche Thatcherienne du Next Step en Grande-Bretagne ou les réformes menées aux Etats-Unis sous Reagan puis Clinton, celles conduites en Australie... Ces démarches ont été conduites de manière trans-partisanes avec une continuité des réformes y compris en cas d'alternance. Cela traduit la forte prégnance du fameux tournant néolibéral. De plus, la présence d'un groupe d'intérêt très fort autour de ces questions a permis l'essor du NPM. Ce groupe d'intérêt est constitué des ministères transversaux tels que le budget ou la fonction publique (11), de groupes de consultants privés directement intéressés par la « vente » de tableaux de bords et d'indicateurs (12) et des grands organismes internationaux tel que la Banque Mondiale et l'OCDE (13).

Malgré tous les efforts des promoteurs de ce changement de paradigme, plusieurs limites se sont imposées quant à l'utilisation de ces méthodes. En particulier le fait que : « *Le NPM a accentué l'éternel problème de coordination, en divisant l'administration en organisations plus ou moins autonomes et en octroyant de plus en plus de pouvoir aux dirigeants de ces organisations* » (14). De plus, l'idée d'aboutir à une structure de gestion administrative universelle et optimale a été abandonnée devant plusieurs échecs y compris par l'OCDE, la prise en compte de l'histoire, la culture, les institutions propres à chaque pays reprennent place dans l'analyse actuelle. Enfin, les résultats positifs des expériences anglo-saxonnes sont de plus en plus remis en questions.

(2) Philippe Bezes, Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du new public management, Informations sociales 2005/6, n° 126, p. 26-37.

(3) Bruno Jobert (dir.), Le tournant néo-libéral en Europe, L'Harmattan, 1994.

(4) Pierre Muller, Les politiques Publiques, PUF Que sais-je, 2005.

(5) Philippe Bezes, *op cit*.

(6) Chevallier J. Science administrative, PUF, 2007.

(7) Pour les définitions des organisations post-bureaucratique voir notamment Heckscher C, Donnellon A (1994), *The post-bureaucratic organization, New perspective on organizational change*, Sage Publication.

(8) Paul du Gay, *In Praise of Bureaucracy : Weber - Organization – Ethics*, Sage, 2000.

(9) L'idée d'importation d'outils de la sphère privée dans le public est toutefois réductrice puisque l'Etat a été l'auteur de nombreuses innovations managériale et de gestion (voir notamment les innovations dans le calcul économique "inventés" par le ministère des travaux publics).

(10) Chevallier J. *op cit*.

(11) Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009.

(12) Denis Saint-Martin, Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande in *Revue Française d'Administration Publique*, Généalogies de la réforme de l'Etat, n°120, 2006. Lionel Chaty, *L'administration face au management*, L'Harmattan, 1997.

(13) Chevallier J. *op cit*.

(14) B. Guy Peters, *Le New Public Management* in L. Boussaguer, S. Jacquot, P. Ravinet (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de sciences po, 2004.

Une brève histoire de la réforme de l'Etat

(Extrait de : NIZARALY Zainil., **Les agences, outil de la réforme de l'Etat; l'exemple du MEEDDM**, CGT-FO / IRES, 2009 (à paraître)

La première phase : « L'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration (1962-1972) »

Cette première de "modernisation" des institutions étatiques a consisté à introduire dans l'administration la « Rationalisation des Choix Budgétaires ». Cette tentative de gestion du budget de l'Etat en France est directement importée de la politique américaine des années 1960 du PPBS (Planning, Programming, Budgeting system) notamment mis en place par le ministère de la défense américaine par McNamara. Les effets de la rationalisation des choix budgétaires ont été très modestes et ce dispositif a été progressivement abandonné tout au long des années 1970. Toutefois, même si ces effets ont été limités, il apparaît que cette démarche a servi de creuset intellectuel au courant du *New Public Management*.

La deuxième phase : « Le réformisme des contre-pouvoirs (1972-1981) »

Cette phase correspond à une forte critique de la bureaucratie et de la centralisation par l'Etat. Cette critique a aussi été alimentée par l'émergence de la sociologie des organisations en particulier par Michel Crozier. Cette période a vu la création des grandes commissions indépendantes de démocratisation de l'Etat : commission nationale informatique et liberté, commission d'accès aux documents administratifs.

La troisième phase : « Des politiques contradictoires (1981-1984) »

L'élément marquant de cette période est la loi du 2 mars 1982 correspondant à la première décentralisation et entérinant une diminution de la toute puissance étatique en rééquilibrant les différents pouvoirs centraux et locaux. Cette phase comprend aussi le début de l'institutionnalisation dans l'Etat des instruments et des idées inspirés du *New Public Management*.

La quatrième phase : « Le compromis modernisateur (1984-1991) »

Lors de cette période, un certain nombre de hauts fonctionnaires s'est emparé de la modernisation de l'Etat. Ce groupe tend à diffuser de nouvelles pratiques au sein de l'administration sans toutefois remettre en cause l'architecture administrative et organisationnelle de l'Etat. Le principe modernisateur, traduit en particulier dans circulaire du premier ministre Michel Rocard du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, est de s'appuyer sur les agents de l'Etat. La volonté étant de transformer chaque agent en acteur de la réforme.

La cinquième phase : « Le passage à la "réforme de l'Etat" (1991-1997) »

Ce moment est celui de l'institutionnalisation de la réforme de l'Etat qui devient une véritable politique publique. Il correspond à la création de grandes commissions en charge de proposer les réformes : notamment en 1992 la commission de réflexion sur l'Etat « Etat, administration et services publics de l'an 2000 » présidé par Christian Blanc ou encore la mission de réforme de l'Etat confié à Jean Picq en 1993. La création en 1995 d'un commissariat à la réforme de l'Etat entérine la place de la réforme de l'Etat au sein de l'agenda politique.

Ces différentes commissions reprennent plusieurs principes du *New Public Management* : séparation de la conception et de la mise en œuvre des politiques, recentrage des administrations centrales, gouvernement à distance, mesure de la performance, contractualisation...

Cette période a vu aussi des tentatives avortées de transformation de l'organisation territoriale de l'Etat avec le projet de rapprochement entre DDE et DDAF. Cette tentative n'a pas bouleversé les structures mais a permis la mise en place de missions interservices.

La sixième phase : « 1997-2007 : changer les règles historiques du modèle administratif français »

La dernière période avant la phase actuelle a fait connaître à l'Etat de nombreux bouleversements. Le premier est la mise en place progressive de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances promulguée le 1er août 2001 pour une mise en œuvre au 1er janvier 2006). Cette loi, qualifiée par leurs promoteurs de nouvelle constitution financière, a modifié l'ensemble de l'architecture budgétaire de l'Etat sans pour autant imposer une réorganisation des administrations.

L'autre élément important de réforme dans cette période a été la loi du 13 août 2004 Liberté et Responsabilités Locales (nouvel acte de décentralisation). Parallèlement, la réorganisation territoriale de l'Etat a été conduite d'abord avec les projets territoriaux de l'Etat en Département (1999) et en Région (2001) puis avec différents textes en 2004 augmentant fortement le rôle des préfets par rapport aux chefs de services déconcentrés. Ces textes ont aussi mis en avant le niveau régional comme territoire d'intervention de l'Etat par le préfet de région entouré de huit pôles.

Pour ce qui est des administrations centrales, plusieurs ministères ont connu des réorganisations de leurs services centraux. Ces réorganisations ont été entre autres encouragées par la demande en 2004 du premier ministre Jean-Pierre Raffarin à chaque ministère de se doter d'un Secrétaire Général.

Parallèlement, des plans de modernisation ont été demandés aux ministères, d'abord en 1998 avec les programmes pluriannuels de modernisation puis en 2003 avec les Stratégies Ministérielles de Réforme pilotées par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat. Cette phase s'achève avec la mise en place d'audits de modernisation de l'Etat qui préfigurent la RGPP.

Cette phase est significative dans le sens où des acteurs externes aux départements ministériels (DGME, ministères en charge du budget, intérieur) tentent de s'immiscer dans le contenu des politiques publiques des ministères et dans le détail de leurs organisations. De plus, la deuxième innovation lors de cette phase est une modification ou tentative de modification "doctrinale" des structures en particulier à travers les audits de modernisation.

Actuellement : « Après 2007 »

La période actuelle est marquée par la Révision Générale des Politiques Publiques initiée par le Président de la République Nicolas Sarkozy le 10 juillet 2007. Ce passage en revue est inspiré pour ses porteurs des démarches ayant eu lieu au Canada de remise à plat complète de l'organisation actuelle de l'Etat, de ses missions, de ses structures, de sa gestion.

Initialement conçue comme une remise à plat des différentes politiques publiques, la démarche a été pilotée par le secrétaire général de la présidence de la république et le directeur de cabinet du premier ministre avec le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique comme rapporteur. Pour mener cette révision, vingt-six équipes d'audits ont été créées associant très largement des cabinets de consultants privés. La démarche a été rythmée par des Comités de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) le 12 décembre 2007, 4 avril 2008, 11 juin 2008 annonçant des décisions et des rapports d'étape présentés par le rapporteur de la RGPP le 3 décembre 2008 et le 13 mai 2009. Malgré ces objectifs initiaux de réinterroger les fonctions de l'Etat, la RGPP a consisté à cibler sur le fonctionnement de l'administration. Un nombre important de décisions tout azimuts ont été prises dans un temps très court et sans concertation que ce soit avec le personnel, le parlement ou la société civile. De plus, dans la plupart des cas cette démarche a été conduite par des équipes d'audit en opposition aux ministres.

Enfin, au-delà du déficit démocratique avéré de la démarche et de son caractère autoritaire et coercitif pour les ministères, la RGPP en touchant aux structures, en fusionnant les services, en transférant des missions, en mutualisant conduit insidieusement à toucher et à revoir la place et les objectifs de l'Etat.

II.1.1 Après le démantèlement de l'Etat...

S'interroger sur la mise en œuvre des missions exercées dans les services de l'Etat, sur leur efficacité, reste une responsabilité de l'Etat. Obligation renforcée depuis la mise en place de la LOLF et d'un plus grand rendu-compte au parlement de l'utilisation des deniers publics. Mais ces réflexions et ces évaluations doivent être menées avec une démarche intellectuelle honnête, sans a priori, sans vision dogmatique sur le poids budgétaire du service public et de la fonction publique.

La réforme de l'Etat n'est pas une idée nouvelle. Mais les initiatives des gouvernements successifs se multiplient et s'accroissent depuis bientôt une décennie.

Ces dernières années ont été marquées par la généralisation des audits en tant qu'outils de modernisation de l'Etat. On se souvient de Jean-François Copé, ministre en charge de la réforme de l'Etat, et de ses audits devenus éponymes. L'exercice aurait pu être intéressant s'il n'avait pas été biaisé dès son démarrage. Car loin

de constituer des audits au sens propre du terme (c'est-à-dire des diagnostics), ces actions « coups de poings » concluaient systématiquement à la nécessité de supprimer la mission ou le service audité (par abandon pur et simple ou par privatisation), ou a minima à en diminuer drastiquement les effectifs. Pour ceux qui en doutaient encore à l'époque, « réforme de l'Etat » et « modernisation du service public », devenaient synonymes de « suppression de services » et « abandon de missions ».

Cette tendance s'est encore confirmée depuis l'année 2007, avec la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Encore une fois, les conclusions de cette démarche se traduisent systématiquement par « diminution », « suppression », généralement camouflées derrière les termes « fusions » et « réorganisations ». Aucun échelon des services de l'Etat n'est épargné : de l'administration centrale aux services déconcentrés départementaux, dans tous les ministères, les contours des services changent à une vitesse inédite, selon des calendriers resserrés, et selon des schémas parfois même contradictoires d'un échelon à l'autre, d'une région ou d'un départe-

ment à l'autre. Cette réforme de l'administration de l'Etat aboutit à un embrouillaminis loin de répondre au soit-disant souci de lisibilité auquel elle était censée répondre... La vitesse inédite à laquelle les réorganisations sont menées, associée à leurs fondements dogmatiques parfois ineptes ou à des luttes de pouvoir locales, amène parfois, pour ne pas dire souvent, à l'absence de concertation réelle avec les personnels et leurs représentants ; il est même des situations où les cadres de premier niveau n'ont pas été associés aux réflexions préalables. Allant à l'encontre de toute bonne démarche de conduite de changement, cela conduit à la non-appropriation des projets de services par les personnels. Qui plus est, quant à leur avenir professionnel, les agents se sentent de plus en plus tributaires de la seule décision de leur direction, sans plus avoir aucune prise sur leur évolution professionnelle.

L'aspect tentaculaire de la RGPP a été renforcé par la multiplication des missions et rapports dont les conclusions convergentes (voire étrangement identiques) resserrent dangereusement l'étau autour du service public et de la fonction publique.

Citons la commission sur la libération de la croissance (dite « commission Attali », du nom de son président). Chargée par le président de la République de fournir des recommandations et des propositions afin de relancer la croissance économique française, elle a rendu son rapport en janvier 2008. Ses conclusions comprennent vingt « décisions fondamentales » répondant à huit « grandes ambitions ». L'une de ces ambitions est de supprimer les rentes, réduire les privilèges et favoriser les mobilités. Dans la fonction publique, bien entendu. Cette commission préconisait également, dans son rapport, de supprimer l'échelon départemental, la France

Réforme de l'Etat : comparaisons internationales

(Extrait de : NIZARALY Zainil., **Les agences, outil de la réforme de l'Etat; l'exemple du MEEDDM**, CGT-FO / IRES, 2009 (à paraître))

Royaume-uni : La trajectoire de réforme administrative au Royaume-Uni a débuté en 1968 avec le Rapport Fulton proposant la création d'entités autonome sur le modèle d'agence suédoise. Toutefois, il a fallu attendre la montée en puissance du tournant néo-libéral avec la démarche « Next step » de Margaret Thatcher en 1988 pour assister à la création d'agences. Cependant, contrairement au rapport Fulton qui proposait de créer des agences distinct de l'Etat, les agences exécutives créées n'ont pas de personnalité juridique distinct de celle de l'Etat. Actuellement, environ 127 agences exécutives regroupant 75 % de l'emploi public constituent l'armature de l'Etat britannique que ce soit dans le domaine de la santé, des routes... Ce modèle est caractérisé par une forte fragmentation, une forte autonomie avec une rémunération à la performance du chef d'agence. Cette situation apparaît toutefois paradoxale au regard d'un des motifs principaux de remise en cause de l'Etat dans ce pays qui était une volonté de briser la puissance des bureaucraties pour réaffirmer la primauté du politique. Face à ce paradoxe, un infléchissement est apparu avec une réappropriation par les ministères de la tutelle des agences exécutives et le rappel de leur subordination.

Nouvelle-Zélande : La Nouvelle-Zélande est assez proche des autres pays anglo-saxon : Royaume-Unis, Canada, Australie... La création d'agences, dénommés « entités de la couronne », correspond à de véritables externalisations de pans entiers de l'administration Etatique entre les années 1986 et 1994. Malgré certains impacts sur les dépenses publics dans le sens d'une réduction, la réforme néo-zélandaise a fait apparaître des limites dans les processus de coordinations et de pilotages de ces structures. Face à cette critique, une loi a redessiné en 2004 les différents types de structures autonomes en précisant plusieurs types d' « entités de la couronne » de l'entreprise publique totalement indépendant à l'émanation la plus proche de l'Etat. Ces dispositions ont permis de réintroduire la subordination de plusieurs agences aux ministères de tutelles.

Suède : Le modèle suédois est particulièrement intéressant puisqu'il s'agit d'un des exemples les plus utilisés par les promoteurs du concept d'agence. En effet, l'Etat suédois est particulièrement réduit, l'essentiel de l'action publique est produite par des agences qui regroupes 98 % des agents publics. Ces agences disposent d'une très forte autonomie, les ministères n'ayant pas le droit d'interférer dans les décisions et le fonctionnement des agences. Il est probable que cet exemple soit souvent repris puisque la Suède a une forte tradition d'Etat-Providence. Cela permet donc de donner une caution au démembrement de l'Etat en faisant référence à la possibilité d'avoir un Etat minimal et des structures différenciées en charge des politiques de redistribution. Toutefois, l'argument d'une évolution des autres Etats sur ce modèle est biaisé par le fait que les agences en Suède existent depuis le XVI^e siècle et à l'histoire du pays. En effet, la Suède est caractérisé par l'absence d'invasions n'impliquant pas la nécessité de disposer d'un Etat fort et une certaine méfiance de la monarchie et donc d'une volonté de limiter son pouvoir par des structures autonomes.

Pays-Bas : Pour ce qui est des Pays-Bas, la problématique de développement d'agences est différente de la plupart des autres pays. En effet, alors que dans la majorité des pays, les agences constituent un démembrement de l'Etat, au Pays-Bas il s'agissait d'une réappropriation par la puissance publique de ses prérogatives. Ce processus est liée à l'existence de nombreuses institutions privée en charge de missions de services publics. L'objectif de ces agences néerlandaise était donc à travers la création de nouvelles institutions de renforcer les modes d'action de l'Etat.

comptant un échelon administratif « de trop » par rapport à ses voisins européens.

Idée partiellement reprise par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dite « Commission Balladur », du nom de l'ancien premier ministre en charge de ce comité. Diminution du nombre de régions, nouvelle répartition des compétences (sous couvert de clarification) entre les échelons territoriaux, création des métropoles qui se substitueraient aux Conseils généraux à l'intérieur de leur périmètre etc. Après la réforme de l'Etat, ce rapport s'attaque donc à la réforme des collectivités avec toujours, en filigrane, le dogme de la diminution du nombre de fonctionnaires.

Ces rapports n'ont pas toujours pour objet de se pencher sur le service public. D'ailleurs, la question des attendus du service public et de ses missions n'est jamais examinée. Mais les conclusions sont constantes : réduire la voilure, diminuer le nombre de fonctionnaires.

II.1.2 ...le tour des collectivités territoriales

Mars 2009 : Edouard Balladur rend les conclusions du comité pour la réforme des collectivités locales. Le rapport dresse le constat d'une organisation territoriale démocratique, mais complexe, génératrice de coûts, qui aboutit à une insuffisante solidarité entre les territoires et répond avec difficulté aux besoins des populations. Se profile donc la nécessité de profondes réformes portant sur : les finances locales, les compétences, les structures elles-mêmes.

Conformément à la constitution, la part des ressources fiscales propres est déterminante dans notre pays. Le rapport « Balladur » préconise donc une refonte globale de la fiscalité locale que rend urgente la suppression de la taxe professionnelle.

Cette refonte ne peut aboutir que si elle procède d'un réexamen de la répartition des compétences entre les collectivités locales, aujourd'hui enchevêtrées : manque de lisibilité des choix des élus, excès des financements croisés, difficulté à maîtriser la dépense publique locale. De plus, la clause de compétence générale implique que toute collectivité locale peut agir dans tout domaine présentant un intérêt local.

La France se caractérise par un grand nombre de structures : les communes, les syndicats, les communautés de communes, d'agglomération, urbaines, les pays, les départements, les régions, les statuts de l'outre-mer. Le nombre de communes (36 686) est une source d'augmentation de la dépense publique. De plus, le périmètre des groupements de communes, dont les compétences sont de plus en plus étendues, n'est pas toujours satisfaisant au regard de la notion d'aire urbaine.

Le rapport émet donc vingt propositions pour des structures simplifiées, des compétences clarifiées, des finances locales modernisées. En résumé, ces propositions visent à :

- Favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

- Favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.
- Désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux.
- Achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.
- Rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.
- Ne plus créer de nouveaux pays, qui ont été des structures de préfiguration des groupements de communes.
- Instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.
- Créer par la loi 11 premières métropoles à compter de 2014 : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes (collectivités locales à statut particulier qui exercent certaines des compétences des communes, des départements).
- Permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles.
- Réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.
- Confirmer la clause de compétence générale au niveau communal et intercommunal, spécialiser les compétences des départements et des régions.
- Clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État.
- A l'occasion de la RGPP, tirer les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'État qui interviennent dans le champ de compétence des collectivités locales soient supprimés.
- Définir dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale
- Réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation.
- Compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique.
- Limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition, mais chaque niveau de collectivité fixe librement le taux d'au moins une imposition.
- Créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris »
- Modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'assemblée de Corse, pour permettre la constitution d'une majorité.
- Instaurer dans les départements et régions d'outre-mer une assemblée unique, après consultation de la population.

Le président de la République a rappelé que le regroupement des régions et départements serait fondé sur le volontariat, et considéré qu'il fallait approfondir la question du mode d'élection des conseillers

régionaux, il a renvoyé le statut de l'agglomération parisienne à une autre réflexion. L'outre-mer fait actuellement l'objet d'états généraux. Un projet de loi cadre devait être déposé en juillet.

Dans son allocution le 22 juin 2009 au congrès, il s'est à nouveau exprimé sur cette réforme :

« *Nous ne nous déroberons pas devant la réduction du nombre des élus régionaux et départementaux* ».

« *Nous ne nous déroberons pas devant le problème de la répartition des compétences* ».

L'un des objectifs sous-tendant les réflexions de la commission « Balladur », reste la diminution du nombre de fonctionnaires. L'affaire étant bien enclenchée à l'Etat avec la RGPP, ce rapport la met à l'ordre du jour dans la fonction publique territoriale, et c'est ainsi que la proposition de loi sur la liberté de recrutement dans les collectivités territoriales a été déposée au parlement à la même période... Joli hasard de calendrier...

A noter que ce rapport, qui concerne au départ les collectivités territoriales, porte un coup supplémentaire aux services de l'Etat, en prévoyant la suppression pure et simple des services ou parties de service de l'Etat qui interviennent encore dans les champs de compétences des collectivités locales. Encore une fois, le nécessaire renforcement de l'Etat dans son rôle non seulement de régulateur mais aussi de « facilitateur » (rôle d'autant plus important à l'aube de la mise en œuvre d'une véritable praxéologie du développement durable), est tout simplement balayé du champ de réflexion.

II.2 Les réflexions sur le statut des individus

II.2.1 Le livre blanc Silicani

Dès la fin de l'année 2007, le ministre en charge de la fonction publique a mis en place une conférence sur l'avenir de la fonction publique et le service public de demain, confiant le rôle de rapporteur général à Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'Etat. Cette conférence s'est notamment appuyée sur un débat public auquel les fonctionnaires et les citoyens étaient invités à participer. Compte tenu de l'enjeu de la question posée, une organisation un peu moins « confidentielle » de ce débat public aurait été souhaitable...

Il a résulté de cette conférence et de ce débat, la rédaction d'un « livre blanc », servant désormais de document-cadre aux réformes de la fonction publique.

Ainsi le « livre blanc » énonce quarante propositions pour l'avenir de la fonction publique, réparties en six « orientations stratégiques ». Rapide coup d'œil critique sur ce document...

Orientation stratégique n°1 : préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique.

Objectif louable à n'en pas douter. Encore aurait-il fallu qu'il soit réalisé préalablement à toute autre réforme de la fonction publique. Malheureusement pour les agents publics, le choix retenu par le gouvernement a été de passer à l'action immédiatement, saupoudrant le statut des fonctionnaires de réformes qui, une fois tous les ingrédients réunis, aboutit à un plat bien amer...

Orientation stratégique n°2 : clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique.

Sur la première partie de la phrase, les propositions sont explicites, avec l'emploi de termes comme « entreprises publiques » ou encore « externaliser », et « renforcer les capacités de régulation de l'Etat ».

Une seule proposition parle de management, mais de management public, et non de management de la fonction publique...

Orientation stratégique n°3 : Refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers.

De là découle le grand plan de fusions de corps lancé par le ministère en charge de la fonction publique au printemps 2009 (et dont les contours précis ne sont pas connus à l'heure où ces pages sont imprimées). L'une des volontés clairement affichées est de rapprocher l'organisation statutaire des trois fonctions publiques (en substituant des cadres d'emplois aux corps), ce qui a des conséquences non négligeables sur la gestion des individus (autant de gestions différentes que d'employeurs, risque grandissant de régionalisation de la gestion etc., soit une plus grande inégalité de traitement).

Rappelons toutefois que la question de la fusion de corps d'ingénieurs n'a jamais été taboue pour le SNITPECT, dans la mesure où les corps concernés exercent sur des champs de compétences proches et que le corps résultant ait une cohérence. Les différentes publications de notre syndicat, notamment au cours de l'année 2009, et le rapport du secrétaire général présenté lors de ce congrès, en attestent.

Orientation stratégique n°4 : redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage.

En toile de fond, on distingue clairement la volonté de faire la part belle aux recrutements contractuels en lieu et place du recrutement de fonctionnaires. La loi « mobilité » (promulguée le 3 août 2009) reprend une partie de cette orientation, notamment avec l'introduction de la possibilité de recourir aux agences d'intérim : cette possibilité est certes moins pénalisante du point de vue du droit du travail pour les personnes ainsi employées, mais ce faisant, et en refusant d'exprimer les raisons objectives de la difficulté à pourvoir certains postes ou certaines zones géographiques, l'Etat se dispense de mettre en place une véritable politique de ressources humaines, tant dans sa dimension prévisionnelle que dans son attractivité, préférant privilégier la précarisation.

Une autre proposition est de faciliter pour les agents, le passage réciproque entre le statut et le contrat.

L'ensemble des propositions formulées au titre de cette orientation part du postulat que le statut des fonctionnaires est trop rigide et défavorable aux individus. Or c'est la mise en œuvre bureaucratique du statut, généralement liée à une connaissance pas suffisamment fine et à un sous-dimensionnement de la fonction « ressources humaines » dans les administrations, qui est à l'origine de blocages et de situations qui deviennent rapidement inextricables.

Encore une fois, le constat et l'état des lieux partiels (et partiels) aboutissent à de mauvaises propositions à un problème mal posé.

Orientation stratégique n°5 : rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques.

Prévoir, recruter, employer, évaluer, promouvoir, rémunérer, former, informer. Tels sont les maîtres mots qui semblent sous-tendre les propositions formulées dans ce chapitre. « Semblent », seulement, car dans cette période d'austérité budgétaire dans les services de l'Etat, et de vaches maigres en termes d'effectifs, il y a fort à parier que ces promesses resteront en l'air... Quelques exemples :

Pour prévoir, encore faut-il allouer les moyens nécessaires, notamment humains, sans céder aux sirènes de l'externalisation et des solutions « prêt-à-porter » proposées par les cabinets privés.

La formation professionnelle se trouve bien mise à mal, notamment avec le dispositif de « formation professionnelle tout au long de la vie » qui, pour les agents de l'ex-Equipement notamment, représente un recul net en terme d'acquisition ou de consolidation des connaissances et compétences professionnelles.

Quant au terme « rémunérer », les propositions vont toutes dans le sens de l'individualisation de la rémunération des agents, qui a déjà montré à maintes reprises qu'elle est contre-productive pour l'efficacité des services et la motivation des agents, cette individualisation reposant en grande partie sur l'arbitraire de décisions hiérarchiques.

Orientation n°6 : renforcer le pilotage général de la fonction publique

Sous ce chapitre, les propositions aboutissent à un déshabillage des ministères de leur prérogatives de gestion qualitative des ressources humaines, en renforçant le rôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère du budget, en charge de la fonction publique, et en allant vers la déconcentration généralisée de la gestion, créant ainsi autant de règles différents que de services, et donc accroissant les inégalités de traitement.

II.2.2 Une méthodique déconstruction

II.2.2.1 Entrer dans la fonction publique...

Dès 2008 les rapports ont commencé à fleurir, traitant, par petits morceaux, de différentes problématiques afférentes à la gestion de la fonction publique, notamment celles des modes de recrutement et des concours.

Le rapport « Desforges » de 2008 traite du recrutement et des concours d'accès à la fonction publique.

Ce rapport dissèque l'ensemble du processus des concours de l'Etat, essentiellement ceux organisés pour le recrutement de la filière administrative. La critique est vive dès le préambule puisque, selon les rapporteurs, les administrations publiques n'auraient pas fait évoluer leur mode de recrutement depuis la révolution industrielle ! Si ces propos semblent tenus sans que le sujet ait été examiné

de manière plus précise sur le terrain, il n'en demeure pas moins que cette analyse doit être regardée de près, car les concours nécessitent bien un peu de toilettage pour adapter les recrutements aux besoins de l'employeur, au moment où les départs en retraite dans le secteur public comme privé vont s'accroître dans les 5 prochaines années et conduiront à une tension plus importante sur le marché du travail.

Certes, si les épreuves de certains concours sont en décalage par rapport aux emplois à pourvoir et les compétences et aptitudes des candidats à exercer un métier, ce dispositif permet à tout individu d'accéder aux métiers de la fonction publique en toute égalité et transparence par rapport aux modes de recrutement du privé.

Certaines propositions peuvent être intéressantes, telles que la nécessité d'intégrer le recrutement dans une véritable GPECC, ce que nous revendiquons depuis très longtemps. D'autres sont dangereuses, notamment celle consistant à introduire des tests psychologiques pour mesurer le comportement et le savoir-être des candidats.

Plus généralement, le rapport incite à rénover de manière radicale le mode de recrutement dans la fonction publique en améliorant la promotion interne par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), en facilitant les détachements entrants puis les intégrations dans les corps, en rendant les recrutements interministériels.

Le rapport « Dorné-Corrazze » (toujours en 2008) traite, lui, de la problématique plus large du recrutement dans la fonction publique. Dans le contexte de la RGPP et des départs massifs à la retraite, ce rapport fait des propositions pour le recrutement des 133 000 fonctionnaires dont a besoin l'Etat pour les trois prochaines années. Les propositions sont fondées essentiellement sur les principes de la déconcentration, la mutualisation, la réduction des coûts et l'amélioration de l'organisation des concours.

L'Etat cherche à la fois à mieux recruter tout en réduisant le coût de ses quelques 590 concours et examens pour recruter près de 60 000 fonctionnaires par an jusqu'en 2007.

Une des propositions avancées est la déconcentration des concours, une étape de plus vers la régionalisation de la gestion, puisque qu'il serait envisagé de créer, à l'instar des centres de gestion de la fonction publique territoriale, un « centre territorial » interministériel, au niveau régional (la concomitance de la création des « plates-formes RH » des SGAR en préfecture de région est plus que troublante...). Différentes formes sont suggérées : mission interservices, structure administrative placée sous l'autorité du Préfet de région, service à compétence nationale, agence, opérateur national avec implantations locales, voire même un GIP.

Ce rapport fait aussi la part belle à la création d'un opérateur national à l'instar de l'Irlande ou de la communauté européenne avec son agence de recrutement EPSO, qu'elle a elle-même mis en concurrence pour ses propres besoins.

Pour l'encadrement supérieur, le rapport prête attention au mode de recrutement sans concours d'autres pays. L'argument avancé est

que les responsables veulent pouvoir recruter des agents avec lesquels ils ont eu un entretien et pour lesquels ils ont pu évaluer un certain nombre de compétences.

L'idée directrice du rapport est de tout de même conserver le concours comme principale voie d'accès à la fonction publique, en tant que mode de recrutement le plus impartial possible pour répondre à l'égalité d'accès aux emplois publics.

Au-delà de ces deux rapports principaux sur le sujet des recrutements dans la fonction publique, les réflexions ont continué à aller bon train, sur la prétendument fastidieuse rigidité du statut général, et ainsi la nécessité de le réformer, voire de recruter désormais les agents publics sur la base du droit du travail du secteur privé.

II.2.2.2 ...et en sortir

Le « livre blanc sur l'avenir de la fonction publique » n'était même pas encore publié qu'un projet de loi sur la mobilité des fonctionnaires était examiné par l'assemblée nationale. Ce texte a finalement été voté à la fin du mois de juillet 2009 et la loi fut promulguée le 3 août.

Le leitmotiv du ministre et du secrétaire d'Etat chargés de la fonction publique était (et est toujours...) : « *On sait comment entrer dans la fonction publique. Il faut pouvoir en sortir !* ». Dans un contexte de RGPP, avec en fond la réduction des effectifs de la fonction publique de l'Etat, les inquiétudes des agents sont allées en grandissant au cours des dix-huit derniers mois.

Le texte peut sembler alléchant sur certains de ses articles... Ainsi, la disposition sur la mobilité des agents, et l'avis de la ligne hiérarchique, qui ne peut plus s'opposer à une demande de mobilité (que ce soit interne à la fonction publique d'Etat ou par voie de détachement ou de disponibilité) qu'en raison de la nécessité de service. Certes, dans certains ministères et certains services, obtenir un avis favorable pour une mobilité, relevait parfois du « fait du prince ». Mais pour les agents du MEEDDM, où il faut bien reconnaître que la gestion des ressources humaines est bien plus en avance que dans d'autres départements ministériels (c'est dire...), il n'y aura pas de grand bouleversement : la pratique veut depuis longtemps, en effet, qu'un avis défavorable soit dûment motivé. Et la nécessité de service, notion qui reste malgré tout éminemment subjective, est bien souvent évoquée. Qui plus est, cette nouvelle disposition réglementaire ne s'applique pas pour les mobilités faisant l'objet d'une tableau périodique de mutation. Autrement dit, au MEEDDM et pour les ingénieurs des TPE en particulier, aucun changement : il n'y aura guère plus de souplesse qu'auparavant...

Une autre disposition nouvelle peut sembler séduisante pour les individus, mais présente de nombreux risques à terme : la traduction automatique, en cas de retour de détachement, des éventuelles promotions obtenues dans le corps ou le cadre d'emploi sur lequel l'agent était détaché. Par exemple : un ITPE détaché dans la fonction publique territoriale, promu ingénieur principal dans le cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux, réintègre le corps des ingénieurs des TPE en tant qu'IDTPE. Nous le disions plus haut : cette disposition est, pour les individus, alléchante. Et elle le serait collectivement si les

règles de gestion des promotions dans des corps ou cadres d'emplois homologues, étaient similaires, à défaut d'être identiques. Mais il y a, dans la fonction publique territoriale, autant de gestions qu'il y a de collectivités et de centres de gestion. Le risque est alors grand de voir, à terme, les conditions de gestions du corps des ingénieurs des TPE, s'harmoniser vers un niveau moins exigeant en terme de démonstration du potentiel et des capacités à exercer des fonctions d'un niveau supérieur, et, peu à peu, de voir le grade d'IDTPE tiré vers le bas, vers des fonctions non plus de deuxième niveau, mais de premier niveau confirmé, comme c'est le cas pour, soyons honnêtes, beaucoup d'ingénieurs principaux territoriaux.

Par ailleurs, que devient un ingénieur des TPE ayant atteint le grade d'ingénieur en chef territorial, quelle que soit la classe, lors de son retour de détachement ? La loi prévoit qu'il est réintégré dans son corps d'origine. Or la réintégration se fait sur un grade : le corps des ingénieurs des TPE ne disposant pas de troisième grade pour le moment, la réintégration se fait alors sur le grade d'IDTPE, et la nomination en tant qu'ICTPE ne peut intervenir de manière automatique, surtout si le contingent de l'emploi fonctionnel est atteint et qu'aucune promotion n'est possible à l'instant donné.

En bref, cette disposition aurait présenté quelques attraits si le ministère de la fonction publique ne se bornait pas à envisager l'homologie uniquement en termes indiciaires.

La plus dangereuse des dispositions introduites par loi « Mobilité » est la création d'une nouvelle position administrative dite « de réorientation professionnelle ». En cas de potentielle (et non certaine) évolution ou suppression de son poste, un agent peut être placé dans cette position par l'administration et, au terme, de la période déterminée, être placé en disponibilité d'office (ou à la retraite en fonction de son âge) s'il refuse trois postes proposés à une distance raisonnable de son domicile. Rappelons que dans le secteur privé, une offre d'emploi est considérée comme raisonnable si elle entraîne, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus 30 kilomètres. Cependant, pour l'instant, la notion de « distance raisonnable » n'est pas définie pour la fonction publique.

Des dispositions similaires, pour l'acquisition de nouvelles connaissances en vue de prendre un nouveau poste ou d'accompagner l'évolution de son poste, existaient déjà, introduites par un décret de 1993, et étaient bien plus encadrées, donnant ainsi plus de garanties aux agents.

Dans le même intervalle de temps, partant du dogme que le statut général de la fonction publique est, tout comme le code du travail au demeurant, un obstacle majeur aux marges de manœuvre des collectivités territoriales employeurs du fait notamment de son extrême rigidité, un groupe de députés déposait une proposition de loi instituant la liberté de recrutement dans la fonction publique territoriale. L'exposé des motifs est édifiant, de même que le contenu de la proposition de loi qui tient en une dizaine de lignes : il s'agit, ni plus, ni moins, de mettre en extinction de la statut de la fonction publique territoriale, en ne recrutant plus que par la voie du contrat

de droit privé, les modalités et le contenu du contrat de travail devant être négociées au pas de charge avec les partenaires sociaux, faute de quoi ils seraient imposés par voie réglementaire. Le tollé ne se fit pas attendre : nombreux sont ceux qui se sont exprimés sur ce sujet, réfutant point par point l'argumentaire sur la complexité du statut général : un texte ne reste opaque et complexe que si on ne se donne pas la peine de tenter de le lire et de le comprendre un tant soit peu.

Sous leur forme de proposition de loi, les dispositions prévues ont été rejetées. Mais le statut général n'est pas à l'abri pour autant : le plan de charge du parlement est suffisamment fourni pour que la tentation soit grande de présenter quelques amendements à des textes mis à l'ordre du jour...

II.2.2.3 Les rémunérations, ou la transparente opacification

La PFR, ou le vocable unique

Quelle que soit l'obédience politique au pouvoir depuis plusieurs décennies, la tendance est identique de vouloir aller vers une plus grande individualisation des rémunérations, avec toujours en arrière plan, la volonté de maîtriser et au-delà de contraindre la masse salariale dédiée aux rémunérations des fonctionnaires et des agents publics.

La rémunération des fonctionnaires est composée d'une part indiciaire, dont l'évolution est réglementaire, et d'une part indemnitaire variable (tant du point de vue géographique que du point de vue de la manière de servir). Aujourd'hui, chaque corps dispose de son régime indemnitaire spécifique, souvent identique, dans sa définition et ses principes, au régime indemnitaire de la « filière » correspondante (administrative, technique, de contrôle etc.). L'indemnité spécifique de service (ISS) pour la filière technique au MEEDDM en est un exemple.

On ne peut nier que les dénominations des régimes indemnitaires des différents corps et cadres d'emplois de la fonction publique sont nombreux, ce qui peut rendre leur compréhension complexe. La réaction, cette fois mise en application, du ministère de la fonction publique, a ainsi été simple, voire simpliste : Simplifions, simplifions, en créant un régime indemnitaire unique auquel seront à terme soumis tous les fonctionnaires, la prime de fonctions et de résultats (PFR).

Les principes de la PFR est relativement aisé à saisir : une dotation de base, fonction du grade, modulée pour partie en fonction du poste (de 1 à 6) et, pour le reste, de la performance (de 0 à 6). Sur la modulation individuelle selon le critère de la performance, les enseignements n'ont pas été tirés des expériences (de longue date...) de modulation individuelle sur les régimes indemnitaires existants, qui relèvent encore bien trop souvent de décisions arbitraires.

Sur la modulation pour la part de fonctions, le dispositif nécessite de mettre en place une cotation des postes. Ce type de cotation, déjà en place dans certains ministères depuis déjà plusieurs années, montre cependant certaines limites inacceptables. Ainsi il est théoriquement possible de « coter » différemment 2 postes

homologues, ou encore de changer la cotation au moment du changement de titulaire du poste... Procédé bien utile puisque ce régime indemnitaire unique est censé favoriser les mobilités interministérielles : en effet, comment attirer dans un ministère B un attaché administratif d'un ministère A, alors qu'originellement, son régime indemnitaire est bien supérieur ?

C'est ainsi que, lorsque l'on déroule la pelote de la PFR, on se rend compte que la seule transparence apportée consiste à dénommer tous les régimes indemnitaires de la même façon. Au-delà, c'est encore plus de place à l'arbitraire et à l'opacité.

Le rapport Diefenbacher, ou l'illusion du « gagner plus »

Le Premier ministre a commandité en décembre 2008, un rapport sur la faisabilité de la mise en place de dispositifs d'intéressement collectif dans la fonction publique. Confié au député Diefenbacher, le rapport a été rendu en mai 2009. Au final : aucun euro de plus par ce dispositif !

Après avoir rappelé les fondements de l'intéressement collectif dans le secteur privé (association du travail et du capital sur la base de critères collectifs), le rapport relève les spécificités inhérentes à l'administration, secteur indubitablement non-marchand. Il s'attarde relativement longuement sur les critères de répartition de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'intéressement collectif, et plus particulièrement sur les critères qui permettent d'exclure du dispositif une partie des agents (ancienneté insuffisante, présence insuffisante etc.).

Mais des modalités de financement d'un tel système, il n'est jamais question ! Enfin, pas directement... Le rapport rappelle que dans les administrations d'Etat, depuis la mise en place de la LOLF, la moitié des économies de masse salariale réalisées par les non-remplacements des départs en retraite, est redistribuée au ministère concerné par le système de « l'enveloppe catégorielle ».

Au ministère du Développement durable, c'est sur cette enveloppe que sont financées des mesures telles que la revalorisation du point d'ISS.

De là à conclure ce que le rapport ne dit pas expressément, à savoir que l'intéressement collectif serait financé sur l'enveloppe catégorielle (ou par des suppressions d'effectifs supplémentaires), il n'y a qu'un pas ! Deux hypothèses se posent alors :

- Soit le rapporteur considère que, somme toute, l'intéressement collectif est déjà mis en place dans les administrations de l'Etat par les enveloppes catégorielles (mais nous ne sommes pas naïfs...)
- Soit il considère que ces enveloppes doivent être utilisées autrement, réparties selon des critères qui excluent tel ou tel service, telle ou telle catégorie d'agents etc. Et par conséquent, que les mesures collectives telles que la revalorisation globale des régimes indemnitaires des agents ne doivent plus avoir cours !

Dès le début, le SNITPECT a dénoncé le principe de ces enveloppes catégorielles, qui sont attribuées sur la base de réductions d'effectifs (le ministère du développement durable atteignant un taux de deux

non-remplacements de départ en retraite sur trois, alors que la règle est de un sur deux...). Tout au plus ces enveloppes permettent-elles aujourd'hui de financer des revalorisations de quelques régimes indemnitaires, le ministère du budget refusant désormais que ces revalorisations soient financées sur le budget initial de masse salariale. Et encore... en 2009, la revalorisation de l'ISS a été financée sur la base d'une enveloppe complémentaire au titre du « rapprochement entre le MAP et le MEEDDAT » et non sur l'enveloppe catégorielle proprement dite...

Substituer à la répartition de ces enveloppes telle que nous la connaissons aujourd'hui (même si nous ne l'approuvons pas), un système d'intéressement collectif, reviendrait, entre autres, à faire payer deux fois les réductions d'effectifs par les agents des services qui en seraient exclus, et à remplacer des mesures pérennes (comme la revalorisation d'un régime indemnitaire, inscrite ensuite au budget des années suivantes) par des primes exceptionnelles et ponctuelles ! Ce qui est tout bonnement inacceptable.

La GIPA, ou quand les rémunérations végètent

La garantie individuelle de pouvoir d'achat des fonctionnaires (GIPA) a tout d'abord été expérimentée en 2008 pour être ensuite introduite dans le statut général de la fonction publique par la loi « Mobilité » du 3 août 2009. Ne concluons toutefois pas trop vite à la pérennisation du dispositif : des décrets restent nécessaires pour déterminer les années d'application de cette « garantie ».

Il s'agit de comparer le traitement indiciaire brut (TIB) (hors primes, hors suppléments familiaux, hors indemnités) d'un agent au début et à la fin d'une période de référence. Le TIB en question est un TIB moyen annuel.

Par exemple, pour la GIPA versée en 2008, les bornes de la période de référence sont le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2007. Si le TIB de l'agent a évolué moins vite que l'inflation, il peut percevoir la GIPA.

Le principe même de calcul de cette GIPA est d'écarter les primes du calcul, et de considérer que les avancements d'échelons et les promotions constituent une évolution suffisante du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Ce principe est tout simplement inadmissible : seule une revalorisation du point d'indice et des régimes indemnitaires est à même de conserver l'égalité de droit et de traitement de l'ensemble des fonctionnaires. Les avancements d'échelons et de grades ont pour objectif de prendre en compte l'acquisition de technicité et de compétence des agents. Il est tout à fait scandaleux de considérer que les promotions des agents, avec les prises de responsabilités supplémentaires qu'elles entraînent, peuvent exonérer l'employeur de revaloriser les rémunérations pour maintenir le pouvoir d'achat.

Dans les faits, l'objectif du ministère de la fonction publique est de contenir les augmentations de masse salariale par tous les moyens, notamment en remettant en cause l'un des principes de base de la rémunération des fonctionnaires prenant en compte l'augmentation de leurs compétences et de leur technicité au fil de leur ancienneté (concept de « glissement vieillesse technicité » ou GVT – voir encart).

Négociations salariales et GVT, le nœud du problème

En termes de négociations salariales, il existe deux types de calculs : « en niveau » (dit encore « en glissement ») ou « en masse » (dit encore « en moyenne »).

Lors du calcul dit « en niveau » ou « en glissement », on compare les salaires à un an d'intervalle, par exemple au 1^{er} janvier de l'année N et au 1^{er} janvier de l'année N+1, et on constate l'écart entre ces deux dates, sans faire référence à la date précise des éventuelles augmentations au cours de l'année N. Selon les dates d'effets des revalorisations et les dates de référence du calcul, les conséquences en terme de pouvoir d'achat peuvent être importantes. Prenons par exemple une augmentation du point d'indice au 1^{er} décembre de l'année N... Si l'on compare le niveau de salaire entre le 1^{er} janvier N et le 1^{er} janvier N+1, il y a bien eu augmentation. Dans ce mode de calcul, l'indice des prix doit être appréhendé « en niveau » également.

Dans le calcul dit « en masse » ou « en moyenne », on compare le salaire total de l'année N+1 avec le salaire total de l'année N. Il y a alors l'intervention d'un effet dit « report » : une mesure salariale accordée au 1^{er} juillet N (donc effet sur une demi-année seulement) a un effet double sur l'année N+1, où elle a été pleinement prise en compte dans le calcul. En terme de gain de pouvoir d'achat tout dépend donc la date à laquelle la revalorisation a eu lieu et de celle à laquelle les prix ont augmenté (ou baissé...). Dans ce mode de calcul, l'indice des prix doit être appréhendé lui-aussi « en masse ».

Une autre notion entre en compte dans les négociations salariales : le « glissement vieillesse technicité ». Pour faire simple, il s'agit de la part d'accroissement de la masse salariale indépendante des mesures salariales globales (par exemple : revalorisation des régimes indemnitaires une année donnée) ; le GVT est principalement lié aux changements d'échelons et aux promotions (donc aux évolutions de carrière statutairement garanties aux agents) sur une période donnée.

L'évolution de la masse salariale peut également être corrigée par le « GVT négatif », ce qui revient à prendre en compte les effets liés aux départs et aux recrutements (par exemple : le remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite, par un fonctionnaire fraîchement recruté, fait décroître la masse salariale).

Une fois ces « corrections » prises en compte, on obtient, schématiquement, le « GVT solde ». La notion de « GVT solde » permet de fonder les négociations salariales non pas sur la masse salariale liée aux individus présents, qui sont généralement différents d'une année sur l'autre, mais



sur une structure d'emplois identique (avec un pyramidage équivalent d'une année sur l'autre).

Depuis quelques années et notamment avec la mise en place de la Lolf, le gouvernement tend à considérer que le GVT fait partie des mesures salariales. Ce qui revient, en euros constants, à situation indiciaire équivalente, à payer les fonctionnaires de moins en moins au fil des années. Ainsi le pouvoir d'achat lié à l'indiciaire d'un ITPE en sortie de l'ENTPE en 2009, est inférieur au pouvoir d'achat dont il aurait disposé s'il avait été diplômé en 1999.

Ce mode de calcul, fortement contesté par organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, revient à se pencher sur la « rémunération moyenne des personnels en place » (RMPP). Les syndicats, quant à eux, défendent l'idée d'un calcul « en niveau » à fonction équivalente : il ne s'agit plus, dès lors, de comparer le salaire d'un individu réel donné, mais de comparer les salaires de deux situations indiciaires identiques prises avec un an d'intervalle. D'où le combat de Force Ouvrière, au travers notamment de l'action de la Fédération générale des fonctionnaires, FGF-FO, pour la valeur du point d'indice.

Le même type de problématique est à l'œuvre dans le cadre des réflexions sur le système de retraite des fonctionnaires, depuis la mise en place de la Lolf qui a poussé à identifier les dépenses liées au paiement des fonctionnaires retraités dans le budget de l'Etat. C'est ainsi qu'est né le « Compte d'affectation spéciale Pensions ». La règle en vigueur du non remplacement d'un départ en retraites sur deux dans la fonction publique de l'Etat, déséquilibre les rapports mathématiques entre les fonctionnaires actifs (poids relatif en diminution, de même donc pour l'alimentation du compte d'affectation spécial avec les cotisations retraites) et les fonctionnaires retraités (poids relatif en augmentation) ; c'est ainsi qu'une habile manipulation de chiffres peut faire conclure à ce que les fonctionnaires pèsent de plus en plus dans les comptes de la nation, en particulier lorsqu'ils ne sont plus en activité...

Dans le corps des ingénieurs des TPE, personne ne peut percevoir cette GIPA, du fait même de l'écart indiciaire entre deux échelons successifs. Et le bilan (toujours provisoire au moment où ces lignes sont écrites) de la GIPA versée en 2008, montre qu'à peine 5 % des fonctionnaires ont pu en bénéficier du fait des conditions ubuesques d'éligibilité. Encore une fois, le ministère en charge de la fonction publique (dont il n'est pas inutile, à ce stade, de rappeler qu'il s'agit du ministère du budget...) a su mettre en place un outil peu coûteux qui peut donner l'illusion, pendant quelques minutes, d'un éventuel rattrapage dans la perte de pouvoir d'achat.

II.2.2.4 Accélérer le « big crunch »

L'un des objectifs, très clairement affiché, de la réforme de l'Etat et de toutes les celles concernant la fonction publique menées concomitamment, est d'aboutir à une fonction publique moins nombreuse. Nous serions de mauvaise foi en ne précisant pas que le leitmotiv complet est « moins nombreuse et mieux rémunérée », mais les paragraphes précédents montrent l'hypocrisie de la seconde partie de la locution...

Parmi les moyens employés pour réduire le nombre de fonctionnaires, on citera le non remplacement d'un départ en retraite sur deux (en moyenne, bien entendu), les incitations au départ (en parlant autre chose que la langue de bois : à la démission) avec la mise en place d'indemnités de départ volontaire, instituées par le décret du 17 avril 2008, aux montants tellement ridicules qu'ils en sont méprisants (le montant plafond est en effet fixé par arrêté ministériel, et le montant de l'indemnité est fonction de l'ancienneté de l'agent).

Un moyen d'accélérer la décroissance des effectifs des corps de fonctionnaires, réside dans la mécanique statutaire. Très souvent, l'obtention d'une revalorisation statutaire s'accompagne d'une obligation faite par le ministre du budget au ministère gestionnaire du corps concerné, de réduire l'effectif du corps à une échéance donnée. Maîtrise du GVT oblige, bien entendu !

Observons ce qui s'est passé dans le cas de la fusion du corps des ingénieurs des ponts et chaussées (IPC) et du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF), décidée par le comité de modernisation des politiques publiques en juin 2008. Concomitamment à cette décision de fusion, une mission était confiée à MM. Canépa et Folz sur l'avenir des ingénieurs à l'Etat. Il est intéressant de noter qu'au détour de leur propos, ces deux rapporteurs observent que ce nouveau corps ainsi créé par la fusion des corps des IPC et des IGREF, disposera d'un effectif de 20 % environ supérieur à celui du corps des administrateurs civils, donnant ainsi un avantage visiblement gênant à la filière technique par rapport à la filière administrative. Quelques semaines plus tard, les projets de textes statutaires concernant le futur corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) et les documents explicatifs les accompagnant, laissent paraître une réduction de moitié du recrutement dans ce corps par rapport à la somme des recrutements dans les deux corps qui le composent.

Et à la fin du mois d'avril 2009, le ministre du budget et de la fonction publique demande à tous les départements ministériels de proposer des périmètres de fusions de corps, quelle que soit la catégorie (A, B ou C), quelle que soit la filière...

Notons qu'à l'heure où ce rapport est écrit, les arbitrages du ministre du budget sur son programme de fusions de corps ne sont toujours pas rendus.

II.5 Du rôle des instances paritaires

Dans le cadre de la gestion de la carrière des individus, les instances paritaires, en particulier les commissions administratives paritaires, jouent un rôle primordial. Les CAP sont en effet les seules instances

où un fonctionnaire peut faire entendre sa voix par l'entremise des représentants qu'il a élus. Nombreux sont ceux qui ne mesurent pas l'importance de ces instances. Une CAP, tout compte fait, ne revêt réellement de l'intérêt que la première fois que l'on en a besoin.

Les CAP ne sont pas que des chambres d'enregistrement. Pour le corps des ingénieurs des TPE, la CAP nationale est un lieu privilégié où les représentants du personnel portent, au delà des considérations individuelles, les revendications collectives des ingénieurs des TPE, qu'elles concernent le statut, les règles de gestion, les rémunérations, ou encore le recrutement et les conditions de travail. La CAP nationale du corps des ingénieurs des TPE est ainsi non seulement un lieu de rééquilibrage des décisions de l'administration, mais aussi un lieu de parole sur tous les sujets qui nous concernent. En ce sens, c'est au quotidien que la CAP sert les intérêts des ingénieurs des TPE.

Sans rentrer dans le détail du rapport de 2009 traitant de la réforme du dialogue social, auquel le lecteur est invité à se reporter opportunément, il est toutefois important de rappeler ici la volonté manifeste de casser des dynamiques telles que celle de la CAP des ingénieurs des TPE, ainsi que le montre le projet de loi sur le dialogue social dans la fonction publique, en réduisant le rôle des CAP à des fonctions de chambre d'enregistrement et de lieu de recours. Les rédacteurs de ce projet de loi méconnaissent bien le rôle et l'importance de ces instances, non seulement pour les individus, mais aussi pour l'administration, surtout dans un contexte où la volonté de gérer les promotions par le prisme de la compétence et du potentiel (comme c'est déjà le cas depuis toujours dans le corps des ingénieurs des TPE), est de plus en plus marquée.

III. Le jour d'après

III.1 Une nouvelle structuration générale de la fonction publique ?

– Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique (rapport « Silicani ») propose de remplacer la fonction publique de carrière (qualifiée de « cloisonnée, gérée de façon peu personnalisée et peu responsabilisante ») par une fonction publique de métiers (qui serait à l'inverse « attractive, mobile et performante »).

Toutefois, le livre blanc ne va pas jusqu'à prôner la suppression du statut : il plaide pour sa refonte (présentée comme un « retour aux sources du statut ») avec notamment :

- la distinction totale du grade et de l'emploi,
- la mobilité des agents et l'adaptation permanente aux besoins du service,
- la prise en compte effective, dans tous les éléments de la carrière de l'agent, de sa valeur professionnelle.

Au-delà, le livre blanc préconise une coexistence entre le statut, qui resterait la modalité principale de l'emploi public, et le contrat, qui la complèterait après avoir été lui aussi rénové. La clé de répartition suivante est énoncée :

- les emplois correspondant à des missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique seraient occupés, à titre principal, par des fonctionnaires et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit public
- les autres emplois seraient occupés, à titre principal, par des fonctionnaires et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit privé (cette situation serait toutefois précédée d'une période transitoire pendant laquelle ces emplois pourraient continuer à être occupés par des contractuels de droit public).

Et le livre blanc, toujours sur la même logique, prévoit des possibilités de passage pour les agents, entre le système du statut et le système du contrat.

– Le livre blanc propose de simplifier l'organisation statutaire de la FPE, en supprimant les corps et statuts d'emplois existants, et en les remplaçant par un nombre très limité de « cadres statutaires » regroupés en 7 grandes filières professionnelles (filière d'administration générale, filière financière et fiscale, filière sociale, filière de l'éducation et de la recherche, filière culturelle, filière technique, filière de la sécurité). Le rapport « Le Bris » suggère d'ajouter une huitième filière aux sept filières-métiers listées par le rapport Silicani : la filière de l'action extérieure.

– Les propositions du rapport Attali en matière de fonction publique sont par contre différentes. La proposition 147 indique notamment qu'il faut organiser la mobilité au sein des trois fonctions publiques, ce que le SNITPECT ne peut qu'approuver. Mais le rapport précise ensuite qu'il faudra à l'avenir offrir à chaque agent la possibilité d'évoluer vers un statut contractuel commun aux trois fonctions publiques, plus rémunérateur et mieux valorisé en termes de carrière. Cela suppose donc le choix (à supposer que cette latitude de choix

existe réellement) entre la situation de contractuel et celle de fonctionnaire, statut plus sécurisé mais moins rémunéré. C'est donc une extinction progressive des effectifs de fonctionnaires qui est ici programmée par le rapport Attali.

Dans la même logique, ce rapport, qui préconise par ailleurs la multiplication d'agences pour remplir les missions opérationnelles de l'État, prévoit qu'à la création de ces agences, les personnels auraient le choix entre la conservation de leur statut de fonctionnaire, et un nouveau contrat, de droit public ou privé selon les missions de l'agence. Les nouveaux agents seraient ensuite embauchés soit sous ce nouveau contrat, soit sous statut de fonctionnaire, le choix entre ces deux modalités revenant au responsable de chaque agence.

Là encore, c'est bien une individualisation à outrance qui en résulte, au détriment du principe d'égalité de traitement pourtant fondamentale au bon fonctionnement du service public républicain.

III.2 Les principes républicains battus en brèche

III.2.1 L'emploi de fonctionnaires

La loi sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique, parue au journal officiel du 6 août 2009, ouvre une brèche importante dans le principe du remplacement des fonctionnaires par d'autres fonctionnaires, du fait de l'affirmation dans le statut du recours aux contractuels et aux intérimaires pour des durées allant jusqu'à un an.

La proposition de loi instituant la liberté de recrutement par les collectivités territoriales va encore plus loin puisqu'elle prévoit que seules les fonctions purement « régaliennes » (par exemple l'état civil ou la police) seraient assurées par des fonctionnaires territoriaux, qui resteraient régis par le statut général de la fonction publique. Toutes les autres fonctions seraient assurées par des contractuels, sous contrat de travail de droit privé (alors que les contractuels de la FPT sont aujourd'hui majoritairement régis par des contrats de droit public).

Si cette loi était adoptée, la très grande majorité des agents des collectivités territoriales ne seraient donc plus des fonctionnaires et échapperaient au statut général de la fonction publique. Il s'agirait là d'une atteinte majeure portée aux principes qui ont motivé la mise en place du statut général : neutralité, indépendance, égalité de traitement, etc.

III.2.2 La garantie de l'emploi

La loi mobilité crée la position administrative de réorientation professionnelle, avec son issue possible : la mise en disponibilité d'office (malgré les aspects positifs que pourrait aussi avoir la réorientation professionnelle, si elle était menée par l'administration dans un réel esprit de développement des compétences et de recherche d'un poste adapté à l'agent).

Conséquences sur la garantie de l'emploi des fonctionnaires : depuis la loi « mobilité », le statut général de la fonction publique prévoit donc qu'un fonctionnaire de l'État « peut être placé en situation de

réorientation professionnelle dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé », et non pas dès que son emploi est supprimé, ce qui est une distinction importante. Or, vu l'ampleur du mouvement de réforme de service public, toujours mené sous l'angle des réductions de missions et des suppressions de services (cf. partie II du présent rapport), rares sont les emplois qui ne sont pas susceptibles d'être supprimés à un moment ou à un autre. La loi « mobilité » a donc signé la fin de la garantie de l'emploi des fonctionnaires.

Le livre blanc Silicani constituait à l'évidence déjà une sorte de « ballon d'essai » de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels, car il en annonçait déjà plusieurs principes : la réaffirmation du bien-fondé de conserver des statuts de contractuels (et même de les développer, en augmentant le nombre de contrats de droit privé), et surtout la volonté annoncée explicitement « d'organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante ». Les modalités pratiques énoncées par le livre blanc pour parvenir à cet objectif sont la mise en situation de réorientation professionnelle pour le premier cas, et le licenciement dans le second cas (possibilité qui existait déjà avant la loi mobilité, mais dont le rapport Silicani déplore qu'elle ne soit que très peu utilisée !).

En cela, le livre blanc était déjà annonciateur de cette atteinte directe et grave portée au principe de la garantie de l'emploi des fonctionnaires, dont on peut facilement imaginer ce qu'elle pourrait donner, portée par un objectif de réduction à tout prix du nombre de fonctionnaires.

Il est intéressant de noter le glissement sémantique, très révélateur, qu'opère le rapport « Le Bris ». Ses rédacteurs substituent en effet à la notion de garantie de l'emploi, celle d'obligation pour l'État d'assurer à ses personnels une employabilité pérenne dans la sphère publique ou à l'extérieur. Et en découlent tout naturellement des propositions visant à accroître la diversité des régimes d'emplois : statut de fonctionnaire, contrat de courte ou de longue durée, ...

III.3 La régression pour les individus

III.3.1 Les conséquences sur le recrutement et la titularisation

Le rapport « Le Bris » remet en cause le dispositif actuel de titularisation des agents en sortie d'école, et préconise de subordonner la titularisation à l'appréciation portée sur la manière de servir dans le premier poste. Il ne s'agit pas là de généraliser le système du stage préalable à la titularisation, mais bien de nommer l'agent sur un emploi, dans une situation probatoire et provisoire.

Le rapport fait même preuve d'un réel cynisme en écrivant qu'un manquement moins retenu du refus de titularisation autoriserait d'autant plus d'audace dans le recrutement (sic). Sans évoquer bien sûr la situation dans laquelle se retrouveraient des personnes qui ont réussi le concours d'entrée d'une école, ont effectué la formation correspondante, ont obtenu le diplôme final, mais qui ensuite, pour une raison quelconque, ont rencontré des problèmes sur leur premier poste !

Tout ceci est de plus à mettre en parallèle avec la possibilité ouverte par la loi « mobilité » de recourir de manière plus importante au travail temporaire et aux contrats de courte durée (jusqu'à un an). L'administration se voit ainsi dédouanée de ses prérogatives d'employeur en terme de gestion prévisionnelle des emplois (et on ne parle même pas, à ce stade, de gestion prévisionnelle des compétences).

C'est ainsi que l'on assiste au retour (en force !) du mythe de l'employabilité immédiate.

III.3.2 Les conséquences sur la rémunération

Le livre blanc a introduit la notion de cotation des postes, et indique qu'il s'agit de préciser le degré de responsabilité et la fourchette de rémunération fonctionnelle (part fixe + part variable) correspondant à chaque poste. La part fixe serait déterminée en fonction des contraintes particulières liées à la fonction exercée. La part variable dépendrait des résultats atteints, traduits par l'appréciation portée par l'évaluation : ainsi, cette part serait égale à zéro en cas d'appréciation « insuffisant » et maximale en cas d'appréciation « très bien ».

Un tel système est à l'évidence totalement contraire au principe d'égalité de traitement des fonctionnaires car :

- le simple fait d'être nommé sur tel poste plutôt que tel autre créerait déjà une différence de rémunération,
- dans la mesure où on n'a toujours pas trouvé de système d'évaluation réellement fiable et impartial, c'est un leurre d'imaginer que la rémunération va réellement dépendre de l'implication de l'agent et de sa valeur professionnelle.

Le rapport Attali s'inscrit exactement dans la même logique, puisqu'il propose de faire évoluer les modes de rémunération publics en mettant en place des primes liées à la performance (collective et individuelle) des agents.

Tout ceci a, malheureusement, été entendu par l'administration, qui a commencé à le mettre en pratique par la création de la PFR. Ce système, qui ne concernera dans un premier temps que certaines catégories d'agents (en particulier les corps de la filière administrative et le nouveau corps des Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts) a vocation à s'appliquer à la totalité des fonctionnaires de l'État.

Quant à l'intéressement collectif préconisé par le rapport Diefenbacher, ne nous y trompons pas : contrairement à ce que pourrait laisser croire le vocable « d'intéressement collectif », il s'agit bien là encore d'une individualisation de la rémunération, comme le montrent les 4 conditions (cumulatives) d'accès au dispositif : une ancienneté dans le service d'au moins 3 à 6 mois, la présence effective, l'implication dans l'activité du service, et l'absence de sanction disciplinaire. Et que dire des inégalités qui seraient générées par un tel système entre deux agents de situation identique, mais dont l'un serait en poste dans un service considéré comme « bon élève » (avec donc une forte prime au titre de l'intéressement collectif) et l'autre en poste dans un service apparaissant moins « performant »

au regard des critères de Bercy (15) (donc ne touchant aucune prime au titre de l'intéressement).

III.3.3 Les conséquences sur la mobilité

Le livre blanc prévoit qu'une convention d'affectation soit établie lors de chaque affectation, entre l'agent et son employeur. Cette convention préciserait le contenu des fonctions exercées, leur durée, les objectifs assignés à l'agent, la rémunération fonctionnelle, et les besoins de formation liés au nouveau poste.

Si le fait de définir clairement le contexte du poste et ses missions est un élément positif indéniable (le SNITPECT-FO revendique d'ailleurs de longue date l'établissement de fiches de postes détaillées pour tous les postes), le fait de déterminer une fois pour toutes la durée du poste ou les objectifs de l'agent paraît par contre très aléatoire, surtout dans le contexte actuel très mouvant, et la valeur ajoutée d'un tel dispositif semble de plus à démontrer. Plus bien sûr la question qui se pose inmanquablement : que fait-on de l'agent à l'issue de la durée de poste fixée par la convention ? L'administration le place-t-elle en situation de réorientation professionnelle, ou lui donne-t-elle une affectation imposée ?

Qui plus est, cette orientation est en contradiction avec les termes de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels, qui instaure un « droit à la mobilité » pour tous les fonctionnaires.

Ce droit reste somme toute factice pour les corps qui, comme celui des ingénieurs des TPE, bénéficient, dans leur administration de gestion, de cycles de mobilités saisonniers : en effet, le droit à la mobilité alors pas opposable !

Par ailleurs, dans les cas où un agent peut opposer à son administration d'origine son droit à la mobilité, un avis défavorable peut tout de même lui être donné, justifié par des « raisons objectives et particulières tenant à la continuité du fonctionnement du service où il exerce ses fonctions », selon les propres termes du ministère de la fonction publique. La preuve du caractère indispensable de la présence de l'agent dans le service ne devra être apportée qu'en cas de contentieux (donc de saisine du tribunal administratif), ce qui rend dès lors inopérante la création de ce nouveau « droit à la mobilité ».

III.3.4 Les conséquences sur la promotion

– La loi mobilité a un impact potentiel sur les mutations, du fait des modifications substantielles qu'elle a introduites dans les modalités de retour de détachement : l'agent conserve le bénéfice des avancements de grade et d'échelon obtenus dans le corps ou le cadre d'emploi de détachement. Prenons le cas d'un fonctionnaire de l'État détaché dans la FPT (ou dans la FPH), qui y obtiendrait une promotion, souvent sur des règles de gestion qui, sans porter de jugement de valeur ni positif ni négatif, sont sensiblement

(15) Le rapport Diefenbacher renvoie en effet, pour les détails concrets de mise en place, aux critères d'intéressement en vigueur à Bercy.

différentes de celles appliquées dans la FPE. Lors de sa réintégration dans la FPE, l'agent gardera donc le bénéfice de cette promotion. Cela pose question en termes d'adéquation avec le niveau et les missions du grade correspondant côté FPE. Cela pose aussi question en matière de taux promus sur promouvables, dont la gestion deviendrait alors très difficile... à moins que le problème ne soit de fait réglé par une raréfaction drastique des réintégrations dans la FPE.

Alors que tous les rapports perpétrés depuis 2007 s'accordent sur la nécessité de faire entrer les facteurs compétences et potentiel, de manière plus importante dans la gestion des promotions au grade supérieur ou l'accès à un corps de catégorie supérieure, cette mesure de la loi « mobilité », dite mesure de reconnaissance mutuelle des promotions en cas de détachement dans une autre fonction publique, va totalement à l'encontre de cet objectif. Nul n'est besoin, en effet, d'être un haut fonctionnaire pour deviner que cette reconnaissance mutuelle aboutira inéluctablement à une harmonisation par le bas des règles de gestion. Et si les critères de promotion s'allègent subrepticement, il en sera de même sur le positionnement hiérarchique des corps et des grades.

– Si les préconisations du livre blanc étaient appliquées, le résultat de l'évaluation deviendrait le facteur déterminant (unique ?) de toute décision de gestion. Or, vu le caractère très faillible des systèmes d'évaluation qui ont été expérimentés jusqu'ici, on peut affirmer que l'application d'un tel principe serait potentiellement porteuse de dérives, avec des conséquences importantes sur les agents, tant sur le plan professionnel que personnel. Ceci est d'autant plus vrai que l'expérience montre malheureusement que les possibilités de recours sur les comptes-rendus d'entretien d'évaluation se révèlent difficiles, la procédure étant contradictoire, c'est-à-dire l'agent ayant la possibilité d'exprimer son propre point de vue dans le compte-rendu lui-même.

Conclusion

Peu à peu, depuis presque trois ans, de nombreux textes, relevant en règle générale du niveau réglementaire, viennent modifier en profondeur l'équilibre des relations entre l'agent public, fonctionnaire en particulier, et leur employeur, quelle que soit la fonction publique d'exercice. Ces modifications du contrat se font de manière unilatérale, sans que les employés aient voix au chapitre ; combien de ces textes ont en effet reçu un vote défavorable des représentants du personnel à l'occasion des sessions des différents conseils supérieurs des fonctions publiques ?

Au prétexte apparent de faire souffler un vent de modernité sur la fonction publique, c'est un véritable hold-up qui est ainsi perpétré, par à-coups, sur tous les éléments qui constituent le quotidien de la vie professionnelle des agents publics (emploi, rémunérations, perspectives de carrières, etc.), déjà fortement déstabilisés par les secousses du séisme qui touche le service public depuis la mise en œuvre des vagues successives de la révision générale des politiques publiques.

De modernité ou de modernisation, il n'est finalement point question... C'est plutôt à une régression historique que la nation française est en train d'assister, avec le démantèlement d'un service public mis au pilori pour des raisons dogmatiques.