



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

## Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

Conseil supérieur de la fonction publique de l'État  
17 juillet 2007

Présidé par  
Éric WOERTH

Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

et par André SANTINI

Secrétaire d'État auprès du ministre, chargé de la Fonction publique

### ***Dossier de presse***

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

**DGA**FP

Direction Générale de  
l'Administration et de la  
Fonction Publique



# SOMMAIRE

- **Présentation générale par Éric Woerth**
- **Un rapport modernisé, en trois volumes**
- **Présentation des volumes 1 et 2**
- **Qu'est ce que l'emploi public ?**
- **L'emploi public ralentit encore en 2005**
- **Le recours aux non-titulaires est stable depuis 1994**
- **La localisation de l'emploi public**
- **Les recrutements continuent à baisser dans la fonction publique de l'État**
- **Des départs à la retraite nombreux au cours des cinq prochaines années**
- **L'effort de formation continue reste soutenu en 2005 dans les fonctions publiques**
- **Les mobilités dans les trois fonctions publiques**
- **Les diversités dans les trois fonctions publiques**
- **La gestion prévisionnelle des ressources humaines**
- **La nouvelle approche de gestion de la fonction publique de l'État**
- **Les conférences régionales sur l'emploi et la formation (FPT)**
- **La gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière**
- **Les métiers de la fonction publique**
- **La mise en place de l'opérateur national de paye**

## **Un rapport modernisé, en trois volumes :**

### **le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2006-2007**

Les partenaires de la DGAFP connaissent bien la « bible » publiée chaque année depuis 1976 par la DGAFP : le « rapport annuel », qui, même si son titre a changé au fil du temps pour s'adapter aux évolutions, a toujours fourni les éléments de statistique et d'analyse indispensables à la mise en œuvre des grands chantiers du pilotage de la gestion de l'emploi public.

#### **Trois volumes harmonisés**

En 2007, le recueil et l'analyse d'informations se renforcent, avec une innovation de taille. Le nouveau « rapport annuel sur l'état de la fonction publique » se présente désormais, en effet, en trois volumes, avec un titre unique, trois sous-titres et un format commun :

- « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », volume 1, « Faits et chiffres »
- « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », volume 2, « Gestion prévisionnelle des ressources humaines » (volume 2),
- « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », volume 3, « Rapport d'activité ministériel »

Les deux premiers volumes (dont des extraits seront réunis en synthèse pour former un « jaune budgétaire » transmis au Parlement début octobre) prennent la place des anciens « rapport annuel fonction publique – faits et chiffres » et « rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public » en les réorganisant.

#### **Volume 1 : des faits, des chiffres... et des analyses**

Renforçant l'évolution des rapports « Faits et chiffres » précédents, qui tendaient déjà à compléter d'explications pédagogiques les tableaux et graphiques statistiques, le volume 1 s'ouvre désormais par quatre grandes « vues d'ensemble ». Elles incluent :

- L'emploi dans les trois fonctions publiques
- Les flux de personnels dans les trois fonctions publiques
- Les parcours professionnels dans les trois fonctions publiques
- L'emploi public sous l'angle de la diversité

#### **Volume 2 : gérer autrement**

Une fois « l'état des lieux » effectué, il convient d'analyser le vaste ensemble que constituent les trois fonctions publiques sous l'éclairage des enjeux des années à venir : évolution démographique, nouvelles demandes de la société civile... et, surtout, à l'aune du principe de performance introduit par la Lolf (loi organique relative aux lois de finances, entrée en vigueur en 2006).

Les responsables de gestion des ressources humaines doivent donc :

- doter les politiques publiques des ressources humaines nécessaires,
- valoriser et bien utiliser les qualifications et les compétences de chaque agent.

Le volume 2 du « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique » présente donc les enjeux, les outils et les démarches concernés, pour les trois fonctions publiques, en quatre parties :

- Une nouvelle approche de gestion de la fonction publique de l'État,
- Les démarches de gestion prévisionnelle (État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière),
- La gestion des connaissances sur l'emploi public : un enjeu majeur de modernisation,
- Les démarches « métier ».

**Volume 3 : « Bilan d'activité »**

Enfin, le troisième volume souligne l'action menée par les bureaux et missions de la DGAFP en appui des grands chantiers. Il s'agit en somme d'un « bilan d'activité » resserré, plus lisible, donnant un éclairage sur l'important « travail en coulisses » mené par les équipes de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, sur le calendrier, les principaux textes, les moyens.

## Présentation des volumes 1 et 2

**Le volume 1** apporte d'une part les données les plus récentes pour 2005, d'autre part des éclairages nouveaux sur plusieurs thèmes.

- Les données les plus récentes abordent l'emploi, le recrutement, les départs en retraite (y compris sous l'angle prospectif) et la formation continue.

- Les éclairages nouveaux abordent sous l'angle de la comparaison public/privé : l'accès à la formation continue, le changement de catégorie socio-professionnelle, l'évolution des carrières et la mobilité entre public et privé. Concernant les diversités, le volume 1 décrit la situation des femmes et l'origine sociale des agents de l'État.

● Les trois fonctions publiques emploient 5,2 millions de personnes au 31 décembre 2005, soit un emploi sur cinq. L'emploi public ralentit en 2005 : + 1,2 % (hors emplois aidés). La fonction publique compte (hors emplois aidés) 766 000 non-titulaires.

● En 2005, 47 000 personnes extérieures à l'administration ont rejoint la fonction publique de l'État après avoir réussi un concours (voie traditionnelle d'accès) ou un autre mode de sélection. Le nombre de recrutements externes par concours baisse pour la troisième année consécutive dans la fonction publique de l'État (- 3,2 % sur l'année). La loi a prévu de nouvelles formes d'accès à la fonction publique : 8,3 % de l'ensemble des postes offerts en 2005 (concours et recrutements sans concours). La fonction publique de l'État est toujours attractive : 13 candidats présents en moyenne pour 1 admis en 2005, avec des disparités selon les voies d'accès. Les candidats aux emplois publics sont majoritairement surdiplômés.

● En 2006 (hors PTT et carrières longues), 61 700 départs à la retraite ont été constatés chez les agents titulaires civils de l'État, soit +9% par rapport à 2005. Compte tenu de la loi de 2003 sur les retraites et dans le contexte de la clause de rendez-vous de 2008, les comportements des agents de l'État sont aujourd'hui en phase d'ajustement. Pour les titulaires civils (hors PTT et hors carrières longues), les départs en retraite se stabiliseraient en 2008 et 2009 entre 65 000 et 70 000 par an, avant une décline prévisible à partir de 2010.

● En 2005, la fonction publique de l'État a consacré 3,2% de la masse salariale à la formation continue, légèrement plus que le secteur privé (3,0% en 2004). L'accès à la formation continue est plus important dans le public (31 % des agents formés en 2003) que dans le privé (23 %), du fait des caractéristiques des agents.

● Le changement de catégorie socioprofessionnelle entre 1998 et 2003 est moins fréquent au sein de la fonction publique que dans le secteur privé : un salarié concerné sur dix contre deux salariés sur dix.

● La mobilité entre fonction publique et secteur privé est peu répandue : 17% des agents appartenant à la fonction publique en 2003 étaient salariés du secteur privé en 1998, tandis que seulement 4% des salariés du privé en 2003 étaient salariés de la fonction publique cinq ans auparavant.

● Les concours internes et les examens professionnels sont les principales voies de promotion des fonctionnaires et agents publics. En 2004, la promotion interne par concours ou examen professionnel a concerné, hors titularisation, presque 30 % des agents recrutés avec ou sans concours ou promus par examen professionnel.

● La fonction publique est largement féminisée : 59 % des agents et 55 % des cadres A des fonctions publiques sont des femmes, contre seulement 42 % des agents et 28 % des cadres dans le secteur privé. Les femmes restent toutefois sous-représentées dans l'encadrement supérieur de l'État, avec 13 % des emplois de direction seulement.

- Comme le secteur privé, la fonction publique a tendance à recruter ses propres enfants : la probabilité d'être fonctionnaire quand ses parents sont ou ont été fonctionnaires est accrue. Cette reproduction sociale n'est pas propre à la fonction publique mais à tous les secteurs d'activité et à bien des métiers.
- Des différences notables apparaissent concernant la situation sur le marché du travail des salariés français nés en France de parents immigrés. Que les personnes aient un ou deux parents immigrés, elles sont systématiquement, et quelle que soit leur origine nationale, sous-représentées dans la fonction publique.
- Plus de la moitié des lauréats aux concours de la fonction publique sont finalement recrutés avec un diplôme supérieur à celui théoriquement exigé, aussi bien dans la fonction publique de l'État que dans la territoriale, avec des effets particulièrement nets pour les concours de catégorie C et B.

**Le volume 2** dresse un état des réalisations et des orientations en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il fait ressortir notamment les éléments suivants :

- les enjeux démographiques et budgétaires auxquels sont confrontés les employeurs publics et qui les conduisent à anticiper leurs besoins en emplois et en compétences ;
- l'approche de gestion prévisionnelle, qui diffère dans les trois fonctions publiques pour tenir compte des spécificités organisationnelles ;
- L'ensemble des chantiers en cours pour la politique de gestion des ressources humaines de la fonction publique de l'État, dont :
  - ⇒ le dialogue de gestion interministériel dans le cadre notamment des conférences de GPRH animées par la DGAFP ;
  - ⇒ le dialogue de gestion intraministériel qui accompagne les modifications apportées par la loi organique relatives aux lois de finances (Lof) dans l'exercice de la fonction « ressources humaines », désormais partagée entre les DRH et les employeurs de personnel ;
  - ⇒ la professionnalisation RH qui nécessite la mise en œuvre par des gestionnaires formés d'outils variés et complémentaires (Gpeec, démarches métier, formation continue, parcours professionnels, évaluation, reconnaissance du mérite, bourses de l'emploi) ;
  - ⇒ l'importance du renforcement du dialogue social ;
  - ⇒ la nécessité d'analyser l'efficacité de la fonction RH à l'aide d'un ratio permettant aux ministères de s'engager dans des plans d'amélioration ;
  - ⇒ la démarche de contractualisation avec la direction du Budget.
- dans ce cadre, la démarche de gestion prévisionnelle pour l'État a pour objectif stratégique de fonder les politiques de GRH des ministères sur des plans de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec). Pour la fonction publique territoriale, on retient le rôle clé des conférences régionales pour la coopération entre les différents acteurs. Pour la fonction publique hospitalière, les questions de démographie médicale et de métiers sensibles sont au centre des préoccupations pour garantir une offre de soins de qualité.
- Pour clarifier les concepts et l'adaptation permanente des systèmes d'information aux besoins des utilisateurs, de nombreux projets sont engagés en matière de systèmes d'information dans les trois fonctions publiques. La mise en place de l'Opérateur national de paie ouvre de nouvelles perspectives prometteuses.
- Des progrès notables ont été accomplis dans les trois fonctions publiques en matière de démarches « métier ». Au-delà des différences liées aux spécificités de leur organisation, leurs répertoires présentent de fortes similarités.

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

### Les définitions de l'emploi public sont clarifiées

Compter les effectifs renvoie avant tout à des considérations de concepts et de méthodes. À présent, les différentes définitions de l'emploi public sont clarifiées et les critères de dénombrement établis. Ces clarifications trouvent leur expression dans le « tableau de synthèse » établi avec l'Insee depuis 2001. Cet outil décrit l'emploi salarié en France à partir du croisement de deux approches : l'approche juridique et l'approche économique.

- **l'approche juridique** consiste à retenir dans le champ de la fonction publique les organismes de droit public à caractère administratif dont les agents sont soumis aux règles du droit public. Cette approche correspond au périmètre adopté par l'Observatoire de l'emploi public.
- **l'approche économique** englobe tous les services non marchands à caractère public, soit toutes les unités financées majoritairement par les prélèvements obligatoires. Cette approche correspond à celle de la comptabilité nationale.

### La fonction publique représente 5,2 millions d'agents au 31 décembre 2005 selon l'approche juridique

Sur la totalité des territoires où des agents de la fonction publique sont présents (y compris les anciens TOM et l'étranger), les trois versants de la fonction publique emploient 5,305 millions de personnes fin 2005. Hors bénéficiaires de contrats aidés, on dénombre 5,180 millions d'agents, selon l'approche juridique.

Ces agents travaillent dans les services civils et militaires de l'État (administrations centrales et services déconcentrés), les collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux et communes), les établissements publics nationaux et locaux à caractère administratif, les hôpitaux publics, les établissements d'hébergement pour personnes âgées, les établissements sociaux et établissements médico-sociaux. Ils relèvent de statuts divers : 3,8 millions sont des titulaires civils, 351 000 sont militaires, 766 000 sont non-titulaires, 107 000 médecins des hôpitaux publics, 56 000 assistantes maternelles et 52 000 sont ouvriers d'État.

### Des missions de service public sont assurées hors du périmètre de la fonction publique

Les organismes publics qui recrutent des agents de droit privé ou en dehors des règles de la fonction publique ne figurent pas dans le champ de la fonction publique ainsi défini, comme les caisses nationales de sécurité sociale, les établissements publics à caractère industriel ou commercial non marchands (Commissariat à l'énergie atomique, Réunion des musées nationaux, théâtres nationaux, régies et offices publics d'aménagement et de construction,...) ou les chambres consulaires.

Des missions de service public sont également assurées par des organismes privés à financement public prédominant, comme les associations financées majoritairement par les pouvoirs publics ou les établissements d'enseignement privé sous contrat, dont les enseignants sont néanmoins payés par l'État.

Des entreprises publiques détenues, totalement ou partiellement, par l'État remplissent aussi des missions de service public (SNCF, RATP, EDF, Ports autonomes,...). Certaines de ces entreprises publiques emploient une majorité de fonctionnaires dans leur personnel, La Poste notamment.

Enfin, dans le reste du secteur marchand, il faut noter que des sociétés privées peuvent employer des fonctionnaires : en particulier, France Telecom (société anonyme) emploie encore, pour des raisons historiques, un grand nombre de fonctionnaires.

**Fonction publique, service public et emploi total au 31 décembre 2005**

en milliers

	Effectifs au 31/12/2005
<b>Fonction publique (hors emplois aidés)</b>	<b>5 179,9</b>
<i>métropole</i>	4 971,9
<i>DOM</i>	152,5
<i>métropole +DOM</i>	5 124,4
<i>autres COM et étranger</i>	55,5
<b>Emplois aidés</b>	<b>124,8</b>
<b>Organismes publics hors fonction publique</b>	<b>138,2</b>
<i>Epa nationaux à recrutement de droit privé</i>	16,3
<i>GIP nationaux et autres organismes</i>	6,4
<i>Gip locaux et ASA*</i>	3,2
<i>Organismes consulaires</i>	54,1
<i>Epic nationaux hors entreprises publiques</i>	38,8
<i>Epic locaux</i>	19,5
<b>Organismes privés à financement public prédominant</b>	<b>710,0</b>
<i>Enseignants de l'enseignement privé sous contrat</i>	154,0
<i>Associations</i>	202,0
<i>Organismes de protection sociale</i>	224,3
<i>Hôpitaux privés ex-sous dotation globale</i>	129,8
<b>Entreprises publiques</b>	<b>712,1</b>
<i>dont la Poste</i>	281,4
<b>Emploi privé hors service public</b>	<b>18 005,0</b>
<b>Emploi total (salariés et non salariés)</b>	<b>24 870,0</b>

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

Sources : Insee, Drees

ASA: association syndicale autorisée.



## L'emploi public ralentit encore en 2005

Les trois fonctions publiques réunies emploient 5,180 millions de personnes au 31 décembre 2005, soit un emploi sur cinq. L'État reste le premier employeur, avec près de la moitié des effectifs (49 %), mais sa part se réduit progressivement. Viennent ensuite la fonction publique territoriale (31 %) et la fonction publique hospitalière (20%). S'ajoutent, en 2005, 125 000 bénéficiaires d'emplois aidés (contrats emploi-solidarité, contrats emplois-jeunes, contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir).

Sur un an, entre fin 2004 et fin 2005, l'emploi public a progressé de 1,2 %, soit à un rythme moins élevé qu'en 2004 (+ 1,8 %) et qu'en 2003 (+ 1,9 %). A l'origine de cette progression globale, les fonctions publiques territoriale et hospitalière restent dynamiques en 2005, mais sur un rythme ralenti par rapport à l'année précédente : respectivement + 2,5 % (après + 3,4 %) et + 2,2 % (après + 2,9 %).

### L'évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1994

	Effectifs en 1994, hors emplois aidés	Effectifs en 2005, hors emplois aidés	Évolution en moyenne annuelle entre 1994 et 2005, en %	Évolution entre 2004 et 2005, en %
Fonction publique de l'État	2 366 321	2 543 005	0,7	0,0
Fonction publique territoriale	1 231 749	1 613 221	2,5	2,5
Fonction publique hospitalière	840 506	1 023 655	1,8	2,2
<b>Trois fonctions publiques</b>	<b>4 438 576</b>	<b>5 179 881</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>

DGAFP - Bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Sources : Insee, Drees.

Champ : Hors emplois aidés, y compris les volontaires militaires. Emplois principaux

## L'emploi continue de baisser dans les ministères tout en restant globalement stable dans la fonction publique de l'État en 2005

Au 31 décembre 2005, la fonction publique de l'État rémunère, hors emplois aidés, 2,543 millions d'agents, soit dans les ministères (91 %), soit dans des établissements publics nationaux administratifs. Hors emplois aidés, les effectifs de la fonction publique de l'État sont stables en 2005, résultante de deux évolutions contraires : baisse de - 0,7 % dans les ministères ; progression de 7,8 % dans les établissements publics (EPA).

Entamée en 2003, la baisse des effectifs des ministères est liée principalement au remplacement des maîtres d'internat et surveillants d'externat –auparavant rémunérés par les ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture- par les assistants d'éducation -désormais rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement-, ce qui modifie la répartition des effectifs entre ministères et établissements publics.

Plus largement, l'essentiel de la progression des effectifs de l'État observée depuis 1994 est lié à la croissance des établissements publics administratifs, auxquels sont transférées des compétences spécifiques.

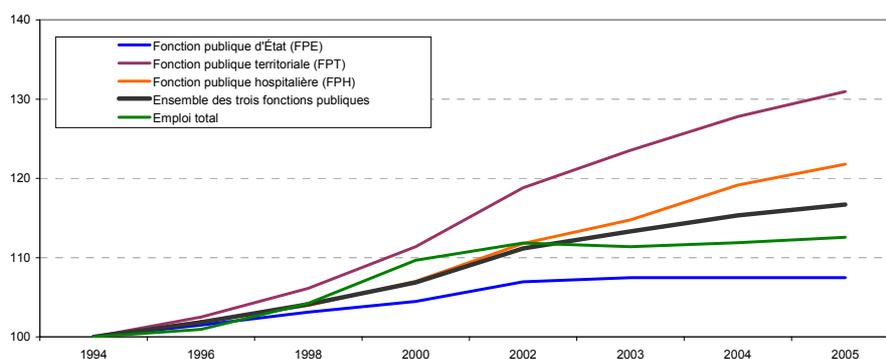
## La croissance de l'emploi public est tirée par la fonction publique territoriale

Depuis 1994, l'emploi public (hors emplois aidés) a augmenté de 1,4 % en moyenne annuelle, contre 1,1 % en moyenne annuelle pour l'emploi salarié total. La fonction publique territoriale a enregistré la plus forte progression (+ 2,5 % en moyenne annuelle),

suivie de la fonction publique hospitalière (+ 1,8 % en moyenne annuelle) et enfin de la fonction publique de l'État (+ 0,7 % en moyenne annuelle).

La décentralisation et le développement de certaines missions dévolues aux collectivités territoriales expliquent cette forte dynamique de l'emploi territorial. Alors que la fonction publique territoriale représente moins du tiers de l'emploi public en 2005, elle a absorbé à elle seule 51 % des emplois publics créés depuis 1994.

### L'évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1994



Sources : Insee, Drees.

Champ : Hors emplois aidés, y compris les volontaires militaires

### La qualification s'accroît continûment dans les trois fonctions publiques, surtout dans celle de l'État

La qualification des emplois est plus élevée dans la fonction publique de l'État, avec une part prépondérante de la catégorie A (47 %) en raison du poids des enseignants. Dans le même temps, la fonction publique hospitalière en compte 17 % y compris les médecins et la fonction publique territoriale 8 %, à comparer avec 14 % dans le secteur privé.

Depuis 1994, la part des cadres a beaucoup augmenté dans la fonction publique de l'État, en particulier à la suite de réformes statutaires (remplacement du corps des instituteurs par le corps des professeurs des écoles, requalification de corps actifs de la police nationale,...), alors qu'elle est stable dans la fonction publique territoriale et qu'elle a progressé récemment dans la fonction publique hospitalière.

## Le recours aux non-titulaires est stable depuis 1994

Parmi les 5,180 millions d'agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés), 766 000 sont non-titulaires. En 1994 comme en 2005, ils représentent 15 % de l'emploi public. Tandis que leur part reste stable dans la fonction publique de l'État, elle a augmenté dans l'hospitalière et baissé dans la fonction publique territoriale (premier employeur de non-titulaires).

### L'évolution des non-titulaires dans les trois fonctions publiques depuis 1994

	1994		2005		Évolution 1994-2005			Évolution 2004-2005	
	Non-titulaires	% de non-titulaires	Non-titulaires	% de non-titulaires	en effectifs	en %	% en moyenne annuelle	en effectifs	en %
FPE (y compris Epa)	298 583	12,6	304 483	12,0	5 900	2,0	0,2	2 256	0,7
FPT (y compris Epa)	283 062	23,0	325 073	20,2	42 011	14,8	1,3	4 635	1,4
FPH	67 093	8,0	136 862	13,4	69 769	104,0	6,7	5 352	4,1
FPE+FPF+FPH	648 738	14,6	766 418	14,8	117 680	18,1	1,5	12 243	1,6

Champ : hors emplois aidés ; emplois principaux ;  
y compris les non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux publics.  
Sources : Insee et Drees.

Au sein des ministères, la population des non-titulaires a continué de baisser (- 8 %) en 2005. Cette baisse est liée principalement au remplacement des maîtres d'internat et surveillants d'externat par les assistants d'éducation des établissements publics locaux d'enseignement, mouvement amorcé en 2003. À cela s'ajoute la dernière vague de titularisation dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire, qui a permis de titulariser 33 000 personnes depuis 2001.

### Dans les ministères, on peut dresser une typologie des non-titulaires

150 800 non-titulaires sont employés par les ministères fin 2005. Ils sont moins souvent de niveau A que les titulaires en raison d'une plus faible fréquence d'enseignants, et plus souvent de niveau B.

Une petite moitié de non-titulaires (43 %) relève de catégories très spécifiques, à savoir des catégories d'emplois qui ne peuvent être occupées que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Il s'agit des : maîtres d'internat et surveillants d'externat ayant vocation à être remplacés par les assistants d'éducation ; enseignants temporaires et chercheurs temporaires ; recrutés locaux qui sont recrutés à l'étranger ou dans les territoires d'Outre-mer et dont le contrat est soumis aux dispositions juridiques locales ; personnels de service exerçant des tâches spécifiques et souvent employés à temps incomplet ; cas particuliers permettant de régler des situations plus ponctuelles.

En dehors de ces catégories spécifiques, les autres emplois de non-titulaires permettent de faire face à des besoins temporaires de gestion. Ces « autres non-titulaires » représentent moins de 4 % de l'emploi des ministères et sont, le plus souvent, de niveau A (44 %).

Jusqu'en juillet 2005, les seuls agents autorisés par la loi à bénéficier de contrats à durée indéterminée étaient ceux recrutés avant juillet 1983 et ceux correspondant à un besoin permanent impliquant un service à temps incomplet. La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 transposant à la fonction publique française la directive européenne du 28 juin 1999 sur le travail à durée déterminée a ouvert, sous certaines conditions, la possibilité de reconduire les contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Les directions de personnel interrogées ont déclaré plus de 8 900 bénéficiaires de la loi au 1er octobre 2006.

## La localisation de l'emploi public

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

Les trois fonctions publiques emploient fin 2005 un million de personnes en Île-de-France, dont plus du tiers à Paris. La moitié des agents publics y relève de la fonction publique de l'État, un tiers de la fonction publique territoriale et un sur six de la fonction publique hospitalière. L'Île-de-France accueille 23 % des emplois publics civils de métropole. Cette part est très voisine de la répartition observée pour l'emploi privé.

### La répartition Île-de-France/province de chaque fonction publique, en 2005

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

Sources : Insee, Drees et DHOS au 31.12.2005

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

La fonction publique est plus présente dans la région capitale qu'en province, avec quatre-vingt-sept agents pour 1 000 habitants fin 2005, soit vingt agents publics de plus qu'en province pour 1 000 habitants. L'administration centrale de l'État, presque totalement implantée dans cette région, contribue pourtant faiblement à l'importance de la part d'agents publics dans la population (moins de quatre agents pour mille franciliens), de même que les établissements publics nationaux, eux aussi massivement localisés en Île-de-France (sept pour mille).

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

### De fortes disparités entre les régions

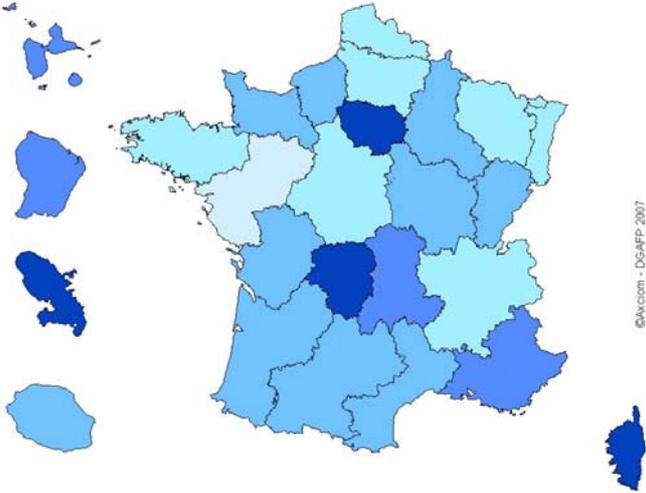
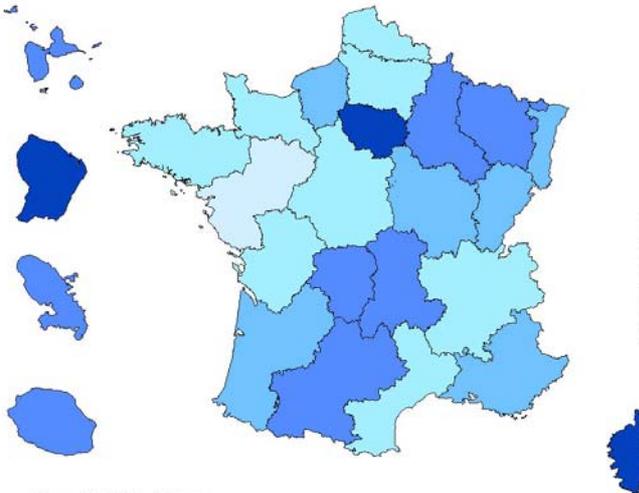
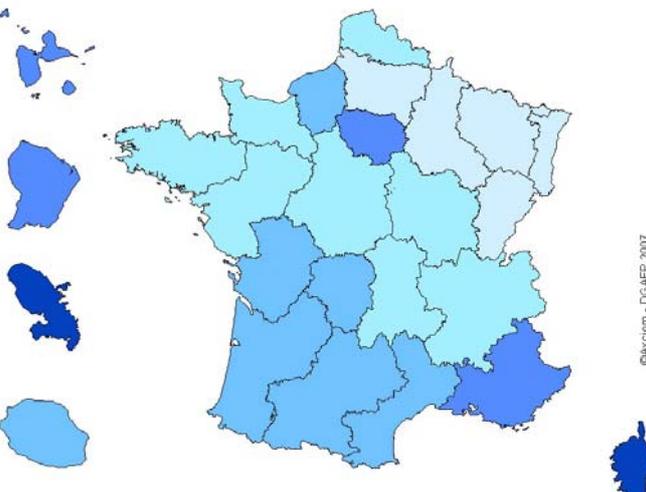
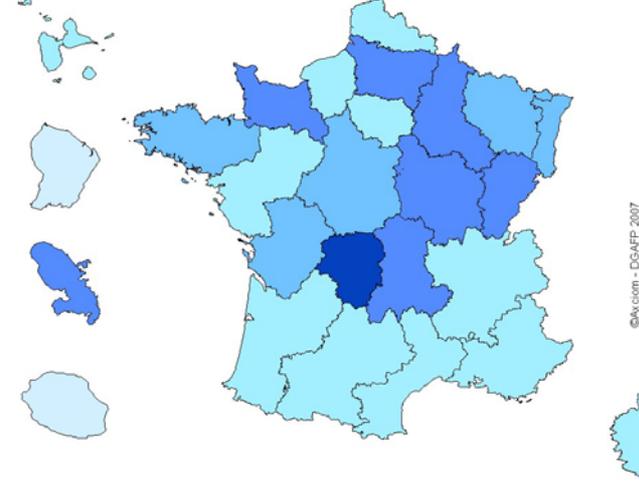
Les régions où l'emploi public est globalement le plus présent sont celles où au moins deux des trois fonctions publiques sont elles-mêmes très présentes. C'est notamment le cas de la Corse, où les effets d'une fonction publique de l'État et d'une fonction publique territoriale très développées se cumulent. C'est aussi le cas du Limousin et, dans une moindre mesure, de l'Auvergne, où l'importance de la fonction publique hospitalière, associée à une fonction publique de l'État assez forte, tire les taux d'administration globaux au plus haut.

Au sud d'une diagonale allant des Pays de la Loire à Rhône-Alpes, les régions sont plutôt mieux pourvues en agents territoriaux, tout particulièrement la Corse, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Languedoc-Roussillon et le Limousin. C'est au nord-est de la France que la présence de la fonction publique territoriale est la plus faible, notamment en Alsace, en Lorraine et en Champagne-Ardenne.

À l'inverse, la fonction publique hospitalière est beaucoup plus présente au Nord qu'au Sud où l'offre de soins est plutôt fournie par le secteur privé. Mis à part le Nord-Pas de Calais, les autres régions de France sont relativement mieux pourvues en agents publics hospitaliers, tout particulièrement le Limousin.

Outre l'Île-de-France, qui constitue un cas tout à fait particulier, la localisation des agents de l'État s'inscrit quant à elle le long d'une ligne Nord-Est/Sud-Ouest correspondant aux régions de la France continentale où la densité de population est la plus faible.

La densité de population, associée au caractère rural et au relief géographique parfois défavorable aux réseaux de transports, joue un rôle primordial dans le maillage du territoire par l'emploi public de l'État. Dans les régions les moins denses, la recherche de l'égalité de traitement entre les citoyens a pu se traduire par un nombre d'agents publics par habitant plus élevé qu'ailleurs.

Taux d'administration des trois fonctions publiques	Taux d'administration de la fonction publique de l'État
 <p>Pour 1000 habitants</p> <p>Taux moyen : 70,7 ‰</p> <p>58,5 63,5 66,9 72,0 81,7 88,1</p> <p style="text-align: right; font-size: small;">©Avicrim - DGAFP 2007</p>	 <p>Pour 1000 habitants</p> <p>Taux moyen : 32,3 ‰</p> <p>23,6 27,7 29,6 32,2 40,2 43,6</p> <p style="text-align: right; font-size: small;">©Avicrim - DGAFP 2007</p>
<p>Emploi public, hors militaires, bénéficiaires d'emplois aidés et enseignement privé sous contrat. Sources : Insee, Drees, DHOS</p>	<p>Emploi Fonction publique de l'État hors militaires, bénéficiaires d'emplois aidés et enseignement privé sous contrat. Source : Insee</p>
Taux d'administration de la fonction publique territoriale	Taux d'administration de la fonction publique hospitalière
 <p>Pour 1000 habitants</p> <p>Taux moyen : 23,3 ‰</p> <p>17,0 20,1 22,8 26,7 30,7 31,4</p> <p style="text-align: right; font-size: small;">©Avicrim - DGAFP 2007</p>	 <p>Pour 1000 habitants</p> <p>Taux moyen : 15,1 ‰</p> <p>8,5 12,8 15,4 16,9 19,7 23,0</p> <p style="text-align: right; font-size: small;">©Avicrim - DGAFP 2007</p>
<p>Emploi Fonction publique territoriale hors bénéficiaires d'emplois aidés. Source : Insee</p>	<p>Emploi Fonction publique hospitalière hors bénéficiaires d'emplois aidés. Sources : Insee, Drees, DHOS</p>

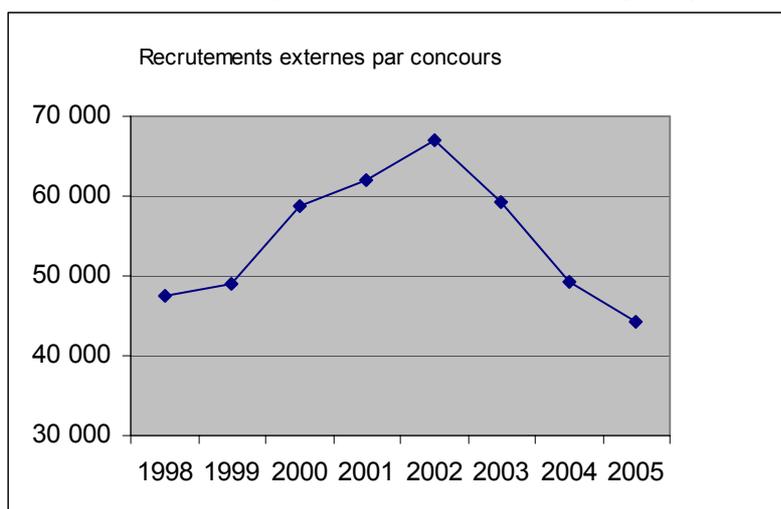
## Les recrutements baissent pour la troisième année consécutive dans la fonction publique de l'État

En 2005, 47 000 personnes extérieures à l'administration ont rejoint la fonction publique de l'État après avoir réussi un concours (de type externe ou unique ou 3<sup>ème</sup> concours) ou un autre mode de sélection. Après avoir augmenté régulièrement jusqu'à atteindre un pic en 2002, le nombre de recrutements externes par concours (voie traditionnelle d'accès) baisse pour la troisième année consécutive dans la fonction publique de l'État (- 3,2 % sur l'année).

Les recrutements externes par concours représentent les deux tiers des offres en 2005. Ils concernent pour près des trois-quarts la catégorie A, et massivement l'enseignement, tandis que 18% correspondent à la catégorie C et 9% seulement à la catégorie B.

La fonction publique poursuit sa féminisation. En 2005, les femmes se présentent nombreuses aux concours externes (56 %) et réussissent mieux que les hommes (61 %). Cela est encore plus vrai pour les postes dans l'enseignement, où elles représentent 70 % des lauréats.

### Recrutements externes par concours dans la fonction publique de l'État



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

### La fonction publique de l'État est toujours attractive

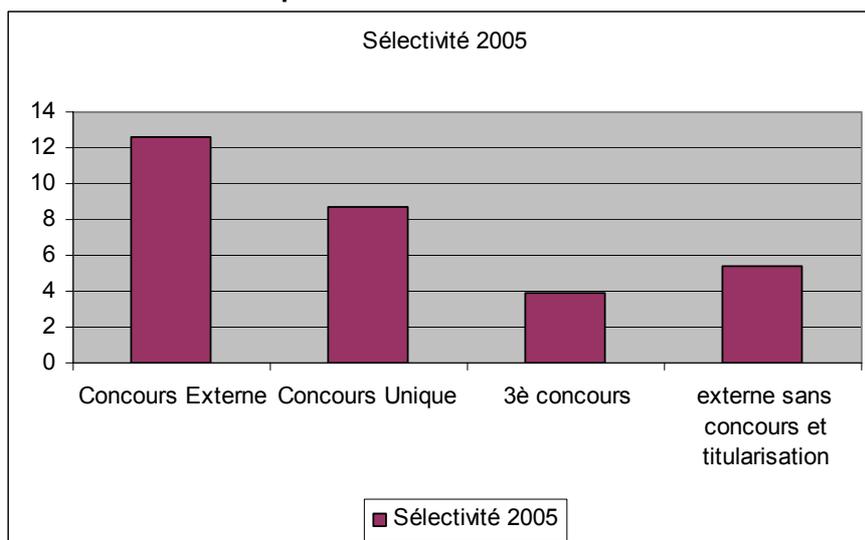
L'attractivité de la fonction publique d'État peut se mesurer à la sélectivité des concours et des autres voies de recrutement. Le taux de sélectivité des recrutements externes par concours, stable par rapport à l'année précédente, s'établit à treize candidats présents pour un admis en 2005, mais avec des disparités selon les voies d'accès : quatre présents pour un admis au 3<sup>ème</sup> concours ; neuf au concours unique ; treize au concours externe. En revanche, la sélectivité est beaucoup moins forte pour les recrutements sans concours et le dispositif de titularisation : respectivement huit et trois présents pour un admis.

Autre signe de l'attractivité de la fonction publique d'État, les candidats aux emplois publics sont majoritairement surdiplômés. Cette situation n'est pas nouvelle et la baisse des postes offerts accentue encore le phénomène. De nombreux jeunes n'hésitent pas à se présenter aux emplois proposés y compris à des postes peu qualifiés. Parmi les

recrutés aux concours externes, ils sont 76 % à avoir au moins une licence et 87% à avoir au moins le baccalauréat.

Les lauréats ont un niveau de diplôme souvent bien plus élevé que le niveau requis, notamment en catégorie C. Aux concours externes, 43% des recrutés y ont au moins le baccalauréat et 12% d'entre eux ont au moins une licence. Ils sont encore plus nombreux dans ce cas, si l'on exclut l'éducation nationale. Alors que le niveau de diplôme normalement requis est le brevet des collèges, ils sont moins de 20% des lauréats à ne posséder que ce diplôme, pour 65% à avoir au moins le bac et même près de 20% à avoir au moins le niveau bac +3.

### La sélectivité en 2005 pour différents modes de recrutement externe



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

Dans la fonction publique territoriale, cette surqualification des lauréats aux concours externes est similaire. Elle est toutefois plus ou moins marquée selon le concours et le département.

### De nouvelles formes d'accès à la fonction publique, encore minoritaires en 2005

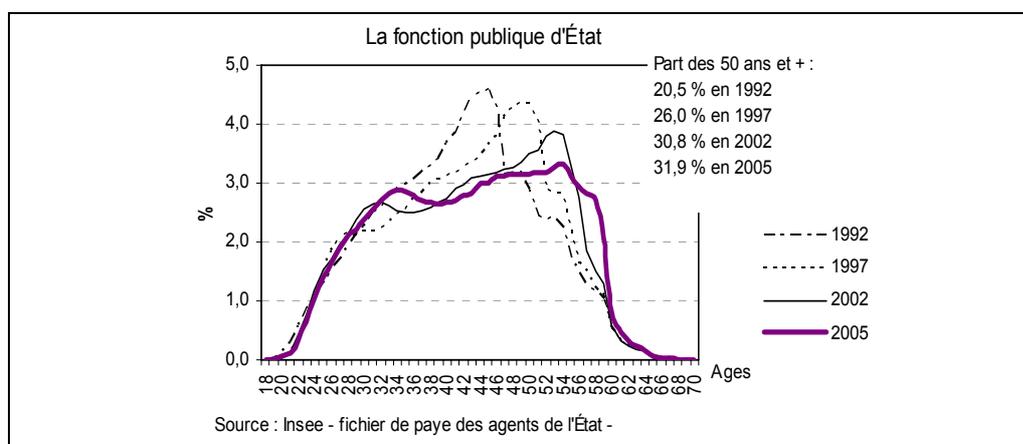
La loi a prévu de nouvelles formes d'accès à la fonction publique, visant à diversifier les recrutements : la loi de 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire a permis entre janvier 2001 et janvier 2006 la titularisation de 33 000 agents contractuels et le recrutement de personnes extérieures à l'administration sans concours ; le PACTE (parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État), nouveau dispositif d'insertion (non limité dans la durée) lancé fin 2005, vise à permettre aux jeunes sans diplôme de rejoindre la fonction publique selon une procédure de sélection différente de celle du concours.

Ces nouvelles formes d'accès restent cependant encore minoritaires puisqu'elles ne concernent en 2005 que 8,3 % de l'ensemble des postes offerts (concours et recrutements sans concours).

## Des départs en retraite nombreux au cours des cinq prochaines années dans les trois fonctions publiques

Depuis les recrutements massifs réalisés dans les années 1970 au profit des générations du baby-boom, les fonctions publiques ont vieilli et seront confrontées à des départs à la retraite importants dans les cinq prochaines années. Ce phénomène est plus marqué dans le public que dans le privé : en 2005, alors que la part des 50 ans et plus est de 21 % dans le privé, elle atteint 28 % dans le public, et même 31,9 % dans la fonction publique de l'État.

### L'évolution de la structure par âge de la fonction publique de l'État



### En 2005 et 2006, les départs à la retraite dans la fonction publique de l'État ont été moins nombreux que prévu

La perspective de la loi du 21 août 2003 sur les retraites a eu un effet conjoncturel important sur les comportements. L'annonce d'une réforme a en effet incité des agents à anticiper leur âge de départ en 2003, avec pour conséquence mécanique un moindre nombre de départs en 2004. Ce phénomène s'observe dans les trois fonctions publiques.

A partir de 2005, la croissance des départs à la retraite repart à la hausse de manière continue. En 2006 (hors PTT et carrières longues), 61 700 départs à la retraite ont été constatés chez les agents titulaires civils de l'État, en progression de 9% par rapport à 2005 (56 600 départs). Ces chiffres se situent néanmoins en deçà des dernières projections tendanciennes de départs en retraite publiées par le Cor\* (avec prise en compte des effets de la réforme des retraites).

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce résultat : impact limité du dispositif « carrières longues » en 2005 et 2006 ; pas encore d'effet report significatif des agents pour acquérir plus de droits à surcote ; évolution des comportements de départ des fonctionnaires civils de l'État appartenant aux catégories actives (départs différés d'un peu plus d'un trimestre entre 2004 et 2006). Les fonctionnaires de la fonction publique de l'État partent actuellement 10 mois plus tard qu'en 2003. En particulier, les agents des catégories actives décalent leur départ à la retraite au-delà de 55 ans, avec une tendance encore plus nette chez les femmes.

\*Conseil d'orientation des retraites

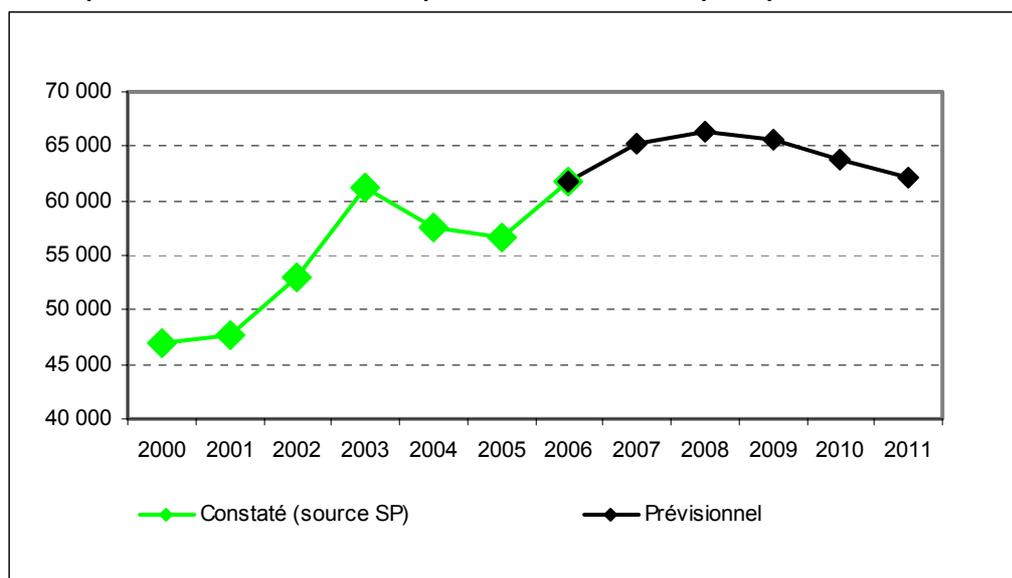
## De l'ordre de 65 000 à 70 000 départs en retraite par an en 2008 et 2009 sur le champ des titulaires civils de l'État

Les comportements des agents de l'État sont aujourd'hui clairement en phase d'ajustement.

Pour ce qui concerne la population potentiellement concernée par le dispositif « carrières longues », celle-ci est vraisemblablement faible sur les toutes prochaines années : population concernée limitée aux poly-pensionnés ayant effectué la première partie de leur vie active dans le secteur privé avant de rejoindre le secteur public (soit 30 % des pensionnés seulement), mise en œuvre très progressive.

Dès lors, sur le champ restreint des titulaires civils (hors PTT et hors carrières longues), les départs en retraite se stabiliseraient en 2008 et 2009 autour de 65 000 à 70 000 par an, avant une décline prévisible à partir de 2010.

### Les départs en retraite constatés et prévus dans la fonction publique de l'État



Sources : DGAFP, Service des pensions

Champ : Titulaires civils, y compris établissements publics (hors Poste et France Telecom)

Si l'on élargit le champ précédent aux militaires, aux agents non titulaires, aux ouvriers d'État et aux enseignants du privé, aux alentours de 20 000 départs en retraite supplémentaires par an pourraient être attendus sur les cinq ans à venir, avec une tendance également à la baisse.

### Les tensions à venir sur le marché du travail pourraient pénaliser le recrutement dans les fonctions publiques

Selon les dernières projections Insee publiées à l'été 2006, le nombre d'actifs continuerait de croître jusqu'en 2015 et se maintiendrait ensuite entre 28,2 et 28,5 millions jusqu'en 2050. Les taux d'activité des seniors ont notamment été révisés fortement à la hausse du fait de la réforme des retraites, avec un impact significatif au-delà de 2020.

Dans ce contexte, les fonctions publiques pourraient être confrontées à des difficultés de recrutement, même si il y a une baisse globale du nombre des emplois notamment dans la fonction publique de l'État, qui fait plus appel que les deux autres à des agents de catégorie A de niveau Bac +2 (73% de ses recrutements externes en 2005). La fonction publique absorbe chaque année un diplômé du supérieur sur trois alors que ses effectifs représentent un cinquième de l'emploi total.

## L'effort de formation continue reste soutenu en 2005 dans les fonctions publiques

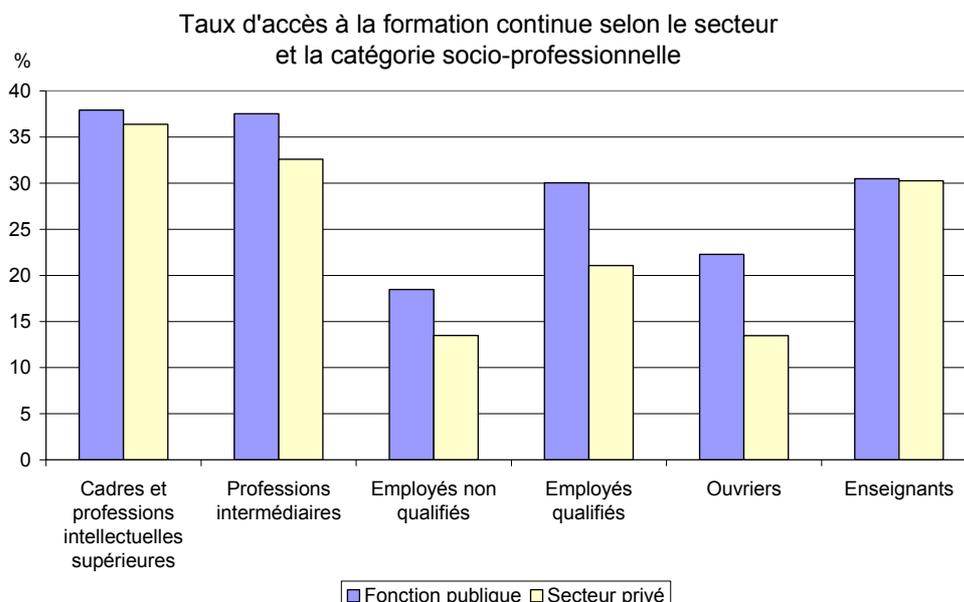
En 2005, la fonction publique de l'État a consacré 3,2% de la masse salariale à la formation continue, soit légèrement plus que le secteur privé (3,0% en 2004). Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'effort de formation continue est également soutenu.

Hors ministère de l'Éducation nationale, les stagiaires de la fonction publique de l'État sont plus nombreux en formation continue en 2005 (+ 6 %). L'effort de formation continue (3,8 jours par agent) a profité aux agents de catégorie B : le nombre de jours de formation par agent est stable chez les agents de catégorie C et les ouvriers, alors qu'il baisse à nouveau en catégorie A pour rejoindre celui de la catégorie B.

A l'Éducation nationale, le nombre de jours de formation continue par agent est quasiment stable autour de 3,0 jours de formation en 2005. Néanmoins, le nombre de stagiaires continue de progresser. Les enseignants ont moins souvent accès à la formation continue que les agents de catégorie A des autres ministères (2,9 jours par enseignant contre 4,6 jours parmi les agents de catégorie A hors Éducation nationale).

### Accès à la formation continue : 31 % des agents du public formés, 23 % des salariés du privé

L'accès à la formation continue est plus important dans les trois fonctions publiques (31 % des agents formés en 2003) que dans le secteur privé (23 %), ce qui s'explique par les caractéristiques des agents des trois fonctions publiques : taux d'accès élevés pour les cadres de la fonction publique et du secteur privé (37 %) ainsi que pour les professions intermédiaires du public ; taux d'accès plus faibles pour les employés non qualifiés et les ouvriers (moins défavorisés dans le public que dans le privé). Enfin, dans le public, hommes et femmes ont les mêmes chances d'accéder à une formation, tandis que les femmes sont nettement défavorisées dans le secteur privé par rapport à leurs collègues masculins.



DGAFP, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation  
Source : Enquête FQP 2003  
Champ : salariés de moins de 65 ans ayant terminé leurs études initiales

## Les mobilités dans les trois fonctions publiques

La mobilité peut être analysée sous différents angles, chacun d'entre eux véhiculant la notion de changement :

- la mobilité géographique qui concerne un individu qui a changé de lieu de travail : changement de commune, de département ou de région.
- la mobilité structurelle, qui implique un changement d'employeur. Il peut s'agir, *a minima*, dans la fonction publique, d'un changement de ministère ou de service à l'intérieur du même ministère. Au-delà, la mobilité statutaire dans le cadre du statut général de la fonction publique entre dans cette catégorie, de même que la mobilité entre public et privé.
- la mobilité catégorielle, qui implique un changement de corps ou de grade (dans la fonction publique). Elle peut entraîner un changement de catégorie socioprofessionnelle, d'où la notion de mobilité socioprofessionnelle (ascendante ou descendante).

### 5% des agents civils de l'État exercent leur activité hors de leur administration d'origine

Le statut général des fonctionnaires civils de l'État leur permet d'exercer leur activité hors de leur administration d'origine. Ils peuvent alors occuper les positions statutaires suivantes : détachement, mise à disposition, hors cadres, disponibilité et congé parental. Au 31 décembre 2004, 4,9% des agents de l'État n'exercent pas leur activité dans leur administration d'origine, en légère augmentation depuis 1996 (+ 0,7 point). Le détachement vient en tête des positions statutaires utilisées.

La catégorie A est la plus concernée par la mobilité statutaire et les enseignants ne sont pas en reste. Certaines positions sont très majoritairement dominées par les hommes (détachement, mise à disposition et hors cadres) et d'autres par les femmes (disponibilité et congé parental).

Les positions statutaires sont utilisées différemment en fonction du cycle de vie. Les trois quarts des agents en congé parental ont entre 30 et 40 ans, en liaison avec les contraintes familiales. Dans les autres positions statutaires, la majorité des agents est âgée de 40 ans et plus.

### Moins de mobilité socioprofessionnelle dans le public que dans le privé

Le changement de catégorie socioprofessionnelle entre 1998 et 2003 est moins fréquent au sein de la fonction publique que dans le secteur privé : respectivement un salarié concerné sur dix contre deux salariés sur dix. Divers facteurs démographiques et sociologiques influencent la mobilité socioprofessionnelle. Ils ne jouent pas de la même façon dans le public et dans le privé : maintien d'un écart entre hommes et femmes dans le public mais nettement moins marqué que dans le privé ; pas d'influence de l'âge, ni de la région dans le public, contrairement au secteur privé.

Proportions des salariés ayant changé de groupe socioprofessionnel entre 1998 et 2003 (en %)

	Fonction publique (2003)			Secteur privé (2003)			Ensemble
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	
Salariés n'ayant pas changé de secteur	13,5	8,7	10,8	19,8	17,5	18,8	17,2
Salariés ayant changé de secteur	42,4	32,7	37,2	38,5	34,9	36,4	36,8

Source : enquête FQP 2003.

Champ : salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003).

### Le passage public-privé influence grandement la mobilité socioprofessionnelle

La mobilité entre fonction publique et secteur privé est peu répandue : 17% des agents appartenant à la fonction publique en 2003 étaient salariés du secteur privé en 1998, tandis que seulement 4% des salariés du privé en 2003 étaient salariés de la fonction publique cinq ans auparavant. Ce passage public-privé influence pourtant nettement la mobilité socioprofessionnelle des salariés concernés : 37 % d'entre eux ont également changé de groupe socioprofessionnel, contre seulement 17 % pour les salariés n'ayant pas changé de secteur

### **Des promotions de carrières significatives dans la fonction publique de l'État**

Les concours internes et les examens professionnels sont les principales voies de promotion des fonctionnaires et agents publics. En 2004, la promotion interne par concours ou examen professionnel a concerné, hors titularisation, presque 30 % des agents recrutés avec ou sans concours ou promus par examen professionnel.

Les candidats surdiplômés progressent grâce au concours interne. Les reçus aux concours internes disposent, dans leur grande majorité, des diplômes requis pour passer le concours externe et pour certains sont même surdiplômés. Entre 1999 et 2004, 60 à 70 % des agents reçus aux concours internes de catégorie B avaient au moins un Bac, et 24 à 38 % au moins un Bac+2. En 2004, parmi les reçus aux concours internes de catégorie C, ils étaient 35 % à avoir au moins un Bac et 10 % au moins un Bac+2.

Les concours internes permettent d'assurer des perspectives de carrière dynamiques. Les promotions de catégorie B en catégorie A s'effectuent à des taux relativement importants, notamment pendant les dix premières années de la carrière tandis que les promotions de C en B ou A apparaissent en revanche plus faibles.

## **Les diversités dans les trois fonctions publiques**

Mieux refléter la diversité de la population et veiller à l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi public constituent un enjeu essentiel pour la fonction publique.

### **Une fonction publique largement féminisée, sauf dans les emplois de direction**

La fonction publique est largement féminisée, de même que l'encadrement : 59 % des agents et 55 % des cadres A des fonctions publiques sont des femmes, contre seulement 42 % des agents et 28 % des cadres dans le secteur privé. Les femmes restent toutefois sous-représentées dans l'encadrement supérieur de l'État, avec 13 % des emplois de direction seulement. Enfin, les femmes occupent plus souvent que les hommes des emplois à temps partiel ou à temps incomplet : une femme sur cinq dans la fonction publique civile de l'État, au 31 décembre 2004, contre moins d'un homme sur dix ; 38 % d'entre elles dans la fonction publique territoriale contre seulement 9 % d'hommes.

### **Une fonction publique qui, comme le secteur privé, a tendance à recruter ses propres enfants**

Comme le secteur privé, la fonction publique a tendance à recruter ses propres enfants : la probabilité d'être fonctionnaire quand ses parents sont ou ont été fonctionnaires est accrue. Cette situation est restée stable tout au long de ces vingt dernières années. Cette reproduction sociale n'est pas propre à la fonction publique mais à tous les secteurs d'activité et à bien des métiers. En particulier, c'est en priorité parmi leurs propres familles que sont recrutés les cadres : alors qu'ils représentent moins de 3 % des personnes qui travaillent, les enfants des cadres du public occupent 10 % des emplois de cadres de la fonction publique et 7 % de ceux du privé.

### **Les enfants d'immigrés accèdent moins à la fonction publique**

Des différences notables apparaissent concernant la situation sur le marché du travail des salariés français nés en France de parents immigrés. Que les personnes aient un ou deux parents immigrés, elles sont systématiquement, et quelle que soit leur origine nationale, sous-représentées dans la fonction publique. L'insertion des personnes ayant deux parents immigrés est notablement plus faible dans le public que dans le privé : 2 % des emplois publics pour 4 % des emplois privés et 4 % de la population âgée de 18 à 65 ans.

### **Des entrants par concours surqualifiés dans la fonction publique, mais d'autres voies d'accès possibles**

Plus de la moitié des lauréats aux concours de la fonction publique sont finalement recrutés avec un diplôme supérieur à celui théoriquement exigé, aussi bien dans la fonction publique de l'État que dans la territoriale, avec des effets particulièrement nets pour les concours de catégorie C et B. En particulier, au cours de ces quinze dernières années, les emplois les moins qualifiés, tant du privé que du public, ont été de plus en plus occupés par des personnes surdiplômées. Cette surqualification a été particulièrement marquée dans la fonction publique.

Enfin, les concours académiques sur épreuves ne constituent pas la seule voie d'accès à la fonction publique statutaire et ce, depuis plusieurs années. Par exemple, a été créé en 1997 le dispositif des adjoints de sécurité (ADS). Il s'adresse à des jeunes de 18 à 26 ans, à la recherche d'un emploi, peu ou pas diplômés, ou issus de quartiers difficiles. Au

1<sup>er</sup> août 2006, près de 60 % des ADS ayant quitté le dispositif depuis 1997 ont intégré un corps de fonctionnaires de la Police nationale.

## **Une nouvelle approche de gestion de la fonction publique de l'État**

Dans un contexte démographique et budgétaire contraint, le principe de performance - introduit par la loi organique relative aux lois de finances - invite à une accélération de la modernisation de la GRH. Ce principe de performance oblige les responsables RH à poursuivre simultanément deux objectifs :

- 1/ doter les politiques publiques des ressources humaines nécessaires ;
- 2/ valoriser et bien utiliser les qualifications et les compétences de chaque agent.

Dans ce but, la nouvelle approche de gestion des ressources humaines vise à mettre résolument la GRH au service des objectifs des politiques publiques et des services publics. L'analyse objective des besoins doit désormais orienter la gestion des ressources humaines.

Cette nouvelle approche est alors nécessairement une démarche itérative qui se construit avec l'ensemble des acteurs RH (responsables RH et employeurs). Elle est le résultat d'un dialogue de gestion associé à une réflexion pluriannuelle.

### **Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), une nouvelle forme de gouvernance de la fonction publique d'État (FPE)**

Le pilotage de la FPE nécessite un étroit dialogue entre la DGAFP et les ministères. Aussi, pour formaliser ce dialogue de gestion, la DGAFP a-t-elle instauré un dispositif innovant de conférences de GPRH à l'issue d'une expérimentation intervenue en 2006 avec sept ministères volontaires (Agriculture, Culture, Défense, Emploi, Équipement, Intérieur et Santé). Ces conférences associent également la direction du Budget afin de garantir la cohérence des mesures proposées avec les objectifs et le cadrage de la politique budgétaire. Elles ont pour objectifs de :

- permettre au ministre chargé de la Fonction publique et au Premier ministre de disposer d'une vision d'ensemble plus précise de la situation de la fonction publique et de ses principales tendances, en amont des arbitrages qu'ils peuvent être amenés à rendre, en lien notamment avec la préparation de la loi de finances;
- s'assurer des conditions de mise en œuvre dans chaque administration des orientations générales du Gouvernement en matière de politique de gestion des ressources humaines dans les services de l'État (modernisation, performance, interministérialité...);
- valoriser les objectifs stratégiques, les initiatives et les méthodes développés par chaque ministère, dans le cadre des responsabilités accrues que leur donne la Lolf ;
- favoriser l'expression des attentes ministérielles sur les différents volets de la gestion de la fonction publique ;
- contribuer à la programmation commune de la conduite des chantiers (réformes statutaires...) et les conditions de leur réussite ;
- encourager la mutualisation des meilleures pratiques et des solutions apportées aux difficultés rencontrées par l'ensemble des gestionnaires.

### **Une fonction « Ressources humaines » (RH) partagée et renouvelée**

Avec la loi organique relative aux lois de finances, la fonction RH change profondément dans son organisation et dans ses fonctions et doit s'adapter en :

- mettant en place un dialogue de gestion intraministériel entre les directeurs des ressources humaines des ministères, les responsables de programme et de façon plus générale avec tous les employeurs de personnels ;
- déconcentrant le management de la gestion des ressources humaines ;

- professionnalisant la GRH : les instruments variés et complémentaires tels que la Gpeec, les démarches métier, la formation continue, les parcours professionnels, l'évaluation, la reconnaissance du mérite, les bourses de l'emploi doivent être utilisés dans le cadre d'un dialogue social renforcé par les gestionnaires formés à cet effet ;

### **Une démarche de contractualisation avec la direction du Budget**

Des engagements pluriannuels sectoriels ont été conclus par la direction du Budget, sous forme de contrats, avec huit administrations relevant de trois ministères : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Équipement et le ministère des Finances. Les conclusions tirées de ces expériences montrent qu'il pourrait être envisagé une forme plus globale de budgétisation pluriannuelle. Dans cette perspective, le contrat pourrait alors redevenir un moyen d'établir des priorités, de sécuriser les gestionnaires - notamment les responsables de programme - sur les moyens dont ils pourront disposer, de fixer un calendrier de réforme participant d'une stratégie plus large, et ce sans préempter les marges de manœuvre d'autres secteurs ou d'autres politiques publiques. Dans un cadre budgétaire pluriannuel, la contractualisation pourrait ainsi devenir, pour chaque politique publique, le pivot de la mise en œuvre d'une stratégie de réforme à moyen terme.



## **Les conférences régionales sur l'emploi et la formation - un instrument de coopération pour mieux piloter l'emploi public dans la fonction publique territoriale**

Dans la fonction publique territoriale, la gestion de l'emploi public relève :

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

Depuis plusieurs années les initiatives prises pour mieux piloter l'emploi public territorial se sont multipliées, tant au niveau local que national. Ainsi, les différentes structures et instances spécialisées ont conduit d'importants travaux, pour certains novateurs :

- le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et plus particulièrement sa formation spécialisée n° 1 a approfondi ses réflexions et propositions en vue d'améliorer la connaissance et la gestion de l'emploi public territorial ;

- sous l'égide du CNFPT, le répertoire des métiers des agents des collectivités territoriales a été actualisé ;

- les outils de recueil des données des « bilans sociaux » ont été développés avec en particulier la contribution de l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANDCDG) ;

- les enquêtes régionales en partenariat avec l'Insee ont été conduites par le CNFPT (parfois en collaboration avec les centres de gestion) afin de mieux connaître les « secteurs d'intervention » et « métiers » des agents des collectivités territoriales ;

- des études, enfin, ont été conduites par le CNFPT et les centres de gestion sur des thèmes variés (analyses générales de l'emploi ou plus spécifiques sur certains cadres d'emploi ou métiers, ou encore synthèses de démarches Gpeec innovantes) afin d'alimenter la réflexion tant nationale que locale.

Parallèlement, les coopérations entre les différents partenaires se sont développées.

### **Les conférences régionales sur l'emploi et la formation organisent les échanges entre ces différents acteurs...**

Le rôle des conférences régionales est désormais précisé par la loi n° 2007 209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Ces conférences doivent réunir au moins une fois par an les centres de gestion et les représentants des collectivités non affiliées. Elles ont pour objet d'assurer une coordination de l'exercice de leurs missions en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours de recrutement. Les délégations régionales et interdépartementales du Centre national de la fonction publique territoriale ainsi que les organisations syndicales représentatives au niveau national et siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale participent à cette conférence pour toute question relative à la formation des agents territoriaux. Cette loi a également instauré une conférence nationale qui « réunit, au moins une fois par an, l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs ».

### **... permettent de partager des diagnostics,**

De nombreuses conférences régionales se sont tenues depuis leur mise en place en 2003.

Les diagnostics sur l'emploi public, sur lesquels elles se sont appuyées, peuvent être généraux ou s'attacher à des points plus spécifiques : besoins de la population en matière

de services publics locaux, évaluation de la demande en matière de formation, impact des transferts de personnels...

Le dispositif d'observation de l'emploi territorial peut être intégré et pérenne. Si certaines CREF reposent sur la compilation d'éléments statistiques divers (compilation de bilans sociaux, extrait des bases carrière des CDG complétés ou non par des questionnaires envoyés aux collectivités non affiliées, rapport d'activité des bourses départementales de l'emploi...), d'autres s'appuient sur des diagnostics réalisés à cet effet par un des partenaires (enquêtes « métiers » du CNFPT ou Colter de l'Insee), ou encore sur un dispositif d'enquête spécifique et des diagnostics réalisés en commun.

### **...et de mettre en place des plans d'action pour développer des politiques régionales de l'emploi**

Si l'observation constitue un préalable obligé à la mise en place d'une politique ambitieuse de l'emploi territorial, elle ne constitue plus le cœur des conférences les plus abouties. En effet, les partenariats noués en Île-de-France ou le travail d'approfondissement réalisé en Rhône-Alpes ou en Bourgogne a permis de définir les contours d'une politique régionale de l'emploi.

Le plus souvent, la mise en place de ces actions se fait dans le cadre d'une convention-cadre « Accord régional de partenariat professionnel pour le développement de l'accès à l'emploi, la formation et l'insertion dans les établissements publics territoriaux » en Île-de-France, « Convention-cadre pour le développement de l'accès à l'emploi, la formation professionnelle dans les collectivités territoriales » en Bourgogne. Mais elle peut aussi prendre, comme en Bretagne, la forme de conventions spécifiques signées entre les partenaires directement concernés (les CDG, le CNFPT et les universités pour la mise en place d'une licence professionnelle).

## **La gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière**

Les démarches de gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière (FPH) ont connu une avancée notable depuis la création en décembre 2001 de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH) et en juin 2003 de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS).

Bien que le champ d'analyse de ce dernier diffère de celui de la fonction publique hospitalière, puisqu'il s'intéresse à l'ensemble des professions de santé réglementées par le Code de la santé publique (tous modes d'exercice confondus, salariés et libéraux), il participe pleinement à la réflexion menée sur la gestion prévisionnelle la concernant.

Il existe de par leurs missions et l'interdépendance de leur champ d'analyse, une très forte complémentarité entre les travaux menés par ces deux Observatoires.

Rappelons que plus de 30 % des personnels de la fonction publique hospitalière appartiennent aux professions de santé réglementées par le Code de la santé publique ; et plus de 50 % des professionnels non médicaux appartenant aux professions de santé réglementées travaillent dans un hôpital public, ou dans un établissement public pour personnes handicapées ou pour personnes âgées.

### **L'Observatoire national de la démographie des professions de santé propose une approche globale pour analyser l'offre de soins**

L'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS), dont la mission première est de mettre en perspective l'évolution des effectifs des professionnels de santé avec l'évolution de leur activité et de leur métier, a publié en 2006 son deuxième rapport annuel. Les études démographiques par profession ont été actualisées et font apparaître une évolution défavorable pour certaines professions, notamment pour les médecins.

Mais l'ONDPS a surtout mis en évidence, d'une part, les limites de l'analyse cloisonnée, profession par profession, pour évaluer la qualité de l'offre de soins et, d'autre part, la nécessité d'approfondir une approche territoriale et globale.

Cette approche territoriale met en lumière la persistance de contrastes inter ou intra-régionaux marqués pour les médecins spécialistes (pédiatrie, chirurgie, ophtalmologie...), mais aussi pour les infirmiers, pour lesquels l'adéquation offre / demande s'avère délicate dans certaines régions.

### **L'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière permet d'évaluer les tensions auxquelles sont confrontés les hôpitaux et les établissements médico-sociaux**

Ce repérage commence par des études démographiques qui permettent de donner des éléments de cadrage aux directeurs de personnel et de piloter les politiques de recrutement à court-moyen terme de la fonction publique hospitalière.

Le nombre de départs prévus est de 21 187 en 2007 et 22 939 en 2008. En raison de son poids, c'est la filière soignante et de rééducation qui est concernée par le plus grand nombre de départs, avec 76 % du total des départs en 2005. Viennent ensuite les filières technique et ouvrière, et administrative.

En complément de cette approche démographique, une étude prospective a été engagée afin d'établir, pour les métiers de la FPH identifiés comme les plus sensibles, des préconisations et plans d'action (en termes de formation et de compétences, de niveau de qualification au recrutement, de passerelles de mobilité et de parcours professionnels, de formation initiale requise, de conditions d'attractivité des métiers...) pour accompagner les évolutions anticipées.

## Les métiers de la fonction publique

La fonction publique est le premier employeur de France avec 5,2 millions de personnes. Si les métiers d'infirmier, d'enseignant et de magistrat sont connus, on ne sait pas toujours qu'il existe les emplois de développeur économique, de consultant juridique ou encore de gestionnaire budgétaire, pour n'en citer que quelques-uns. La fonction publique est diverse et offre des métiers très variés.

Chacune des trois fonctions publiques - État, territoriale et hospitalière - a mené, ces dernières années, un important travail d'identification de ses propres métiers et chacune s'est dotée d'un répertoire de ces métiers. La territoriale a été la première à se lancer dans ce type de démarche, suivie par l'hospitalière et enfin par l'État. Au-delà des différences liées aux spécificités des organisations des trois fonctions publiques, ces répertoires présentent de fortes similarités.



### **Ces démarches contribuent à faire connaître les métiers de la fonction publique...**

Ces répertoires permettent de mesurer la richesse, la variété et la complémentarité des emplois des femmes et des hommes qui travaillent au service de l'intérêt général. Ils constituent des outils d'information très riches et fort utiles, tant pour les citoyens, car ils permettent de mieux comprendre ce que font les "fonctionnaires", que pour les agents eux-mêmes et pour les gestionnaires de ressources humaines.

### **... à mieux gérer les ressources humaines...**

En identifiant les emplois et les compétences associées, les répertoires ajoutent une dimension qualitative à la GRH et enrichissent ainsi les politiques et les actions dans les domaines de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, du recrutement, de la formation et des parcours professionnels...

### **...et rendent également possible une réflexion prospective commune sur les métiers.**

De tels travaux sont engagés dans les trois fonctions publiques et répondent à des demandes très fortes des responsables RH à la recherche d'éléments permettant d'éclairer leurs décisions stratégiques. Par exemple, pour la fonction publique de l'État, des groupes « métiers » ont été mis en place avec la direction générale de la modernisation de l'État sur le contrôle de gestion, la fonction achat. L'objectif est de déterminer précisément les besoins en compétences pour adapter ensuite l'offre RH (recrutement, parcours professionnels, formation...). Les conclusions des groupes servent aussi à actualiser les répertoires. Ces derniers ont en effet vocation à évoluer en permanence pour tenir compte des retours d'expérience et des changements que connaissent les métiers.

## La mise en place de l'opérateur national de paye

Faisant suite aux réflexions et travaux engagés en 2006 dans le cadre des audits de modernisation et d'une mission de préfiguration confiée à Sophie Mahieux, ancienne directrice du Budget, le décret n°2007-903 du 15 mai 2007 crée l'opérateur national de paye (O.N.P.).

Service à compétence nationale rattaché conjointement à la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), l'ONP permettra une importante rationalisation et une meilleure mutualisation des fonctions de gestion de la paye au sein de l'État.

L'objectif est de remplacer l'application existante par un progiciel de gestion intégrée. Ce nouvel outil sera alimenté par les données des SIRH ministériels. Les échanges d'informations entre administrations seront ainsi fiabilisés et le nouveau système d'information permettra la mise en place de nouvelles modalités de contrôle pour accroître la qualité comptable et réglementaire des éléments de paye.

l'ONP sera ainsi le véritable point d'ancrage interministériel des systèmes d'information en usage pour les ressources humaines et deviendra, progressivement l'opérateur unique du traitement de la paye des agents de l'État.

Ses missions, telles, qu'elles sont prévues dans le décret seront :

- « *d'assurer la paie des traitements, salaires et accessoires servis par les ordonnateurs principaux et secondaires aux fonctionnaires et agents de l'État ;*
- *de concevoir et de mettre en œuvre le système d'information relatif à la paye des agents de l'État ;*
- *de concevoir et de mettre en œuvre le système d'information interministériel destiné à favoriser l'analyse et le pilotage de la paye et des ressources humaines ;*
- *de concevoir, de développer, de maintenir et de diffuser les spécifications et les référentiels communs (...). »*

**C'est en fait une organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'État fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée qui sera ainsi mise en place.**

Cette nouvelle organisation permettra d'améliorer l'efficacité de la paye. Elle évitera les doubles saisies, fiabilisera et améliorera la qualité du système de gestion de la paye et des systèmes d'information de gestion administrative des agents de l'État.

En s'appuyant sur la montée en puissance du nouveau système paye et sur le dispositif de mutualisation des SIRH ministériels, un nouveau système d'information statistique sera construit afin d'alimenter un infocentre décisionnel. Les efforts de normalisation permettront d'intégrer les remontées d'information des autres fonctions publiques afin de déboucher à terme sur un système décisionnel des trois fonctions publiques.

Au total, c'est la mise en place d'une véritable fonction de « back office », tournée vers les utilisateurs, qui est visée au travers de la mise en place de l'opérateur national de paye. Elle favorisera la qualité comptable et réglementaire de la gestion administrative et financière des agents de l'État et permettra, pour les trois fonctions publiques, un meilleur pilotage de la gestion des ressources humaines.

La mise en place de cet opérateur s'étalera de 2007 à 2009 ; un premier pilote devrait être mis en production en 2010, avant sa généralisation par paliers entre 2011 et 2014.

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

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

cliquez sur le lien :

[Publications]