



Évolution des métiers de la fonction publique

Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly

2018-31

NOR : CESL1100031X

mardi 11 décembre 2018

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 11 décembre 2018

L'EVOLUTION DES METIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, rapporteurs

Au nom de la

Commission temporaire

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 28 juin 2018. Le bureau a confié à la commission temporaire la préparation d'un avis intitulé : *L'évolution des métiers de la fonction publique*. La commission temporaire présidée par M. Jean Grosset, a désigné MM. Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly comme rapporteurs.

I - PREAMBULE.....	6
A - Intérêt général, service public, fonction publique	6
B - Des principes stables	8
C - Des missions et des métiers qui se transforment	9
II - CONSTATS.....	10
A - La fonction publique et ses métiers : statistiques et observations qualitatives	10
1. Des conditions de recrutement inégales selon les métiers, révélant des problèmes d'attractivité dans certains secteurs...	11
2. ... et à l'inverse un afflux de candidatures très qualifiées dans d'autres secteurs	15
3. Des carrières plus avancées en âge	16
4. Des réformes nombreuses, inégalement accompagnées et évaluées	17
B - Les orientations à prendre en compte dans le dialogue social de la fonction publique	20
1. L'État et les collectivités publiques, responsables politiques mais aussi employeurs de leurs administrations	20
2. Les spécificités de gestion	21
3. L'attention aux conditions de travail et à la prévention des risques	23
III - LES FACTEURS D'EVOLUTION DES METIERS	25
A - Les facteurs liés à la démographie des territoires.....	25
B - Les progrès techniques, scientifiques et les transitions numériques..	27
C - Les exigences de la transition écologique.....	30
D - Transformations, apparitions, extinctions de métiers de la fonction publique	31
IV - METHODES ET LEVIERS	33
A - Définir et renforcer le dispositif de gouvernance de la fonction publique en s'appuyant sur un dialogue social renouvelé.....	34
B - Renforcer la fonction RH	37
1. Outiller la fonction RH pour qu'elle accompagne l'évolution des métiers et des carrières	37
2. Préciser les compétences RH du management intermédiaire	39
C - Former les personnels tout au long de la vie	40
1. La formation professionnelle initiale	40
2. La formation professionnelle continue	41
D - Développer et encourager toutes les mobilités	44
E - Intégrer les missions nouvelles dans la réflexion sur les métiers.....	45
1. Définir et mettre en œuvre les missions numériques d'intérêt général	45
2. Développer une approche transversale des métiers en lien avec la transition écologique	46

<i>DECLARATIONS/ SCRUTIN</i>	49
------------------------------	----

<i>ANNEXES</i>	69
----------------	----

N°1 Composition de la Commission temporaire à la date du vote	70
N°2 Liste des personnes auditionnées	71
N°3 Lettre du Premier Ministre	75
N°4 Glossaire	77
N°5 Dispositions relatives aux mobilités dans la Fonction publique	83
N°6 Annexe outre-mer	85
N°7 Table des sigles	88

Avis

Présenté au nom de la Commission temporaire

**L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par
143 voix et 23 abstentions**

L'EVOLUTION DES METIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, rapporteurs

I - PREAMBULE

Dans une société plurielle et complexe, s'interroger sur les métiers de la fonction publique c'est réfléchir au rôle que doivent tenir dans la mise en œuvre de notre contrat social les cinq millions et demi de personnes qu'elle rassemble.

Interrogé sur l'évolution des métiers de la fonction publique par le Gouvernement¹, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) fait part ici de ses analyses et de ses recommandations. Il rappelle que le présent avis fait suite à deux avis précédents qu'il a rendus, sur *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*², et sur *le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*³. Ces avis l'avaient conduit à développer ses réflexions et ses propositions relatives à la fonction publique, complétées ici sur la question particulière de ses métiers.

A - Intérêt général, service public, fonction publique

Depuis le XVIII^{ème} siècle, le contrat social est conçu comme fondé sur l'intérêt général, opposé au seul exercice du droit du plus fort. Il est à la base de la légitimité politique de l'action publique qui vise à ce que « la justice et l'utilité ne se trouvent point divisées »⁴.

Pour ce faire, si l'utilité sociale et la justice mentionnées par Jean-Jacques Rousseau apparaissent comme des principes de valeur permanente, la philosophie politique depuis deux siècles en a donné des déclinaisons pratiques très variables : mesurée seulement par ses effets pour les philosophes utilitaristes ou « conséquentialistes » du XIX^{ème} siècle, ou par le seul enrichissement collectif pour les économistes néo libéraux de l'école de Chicago au XX^{ème} siècle, l'utilité sociale peut aussi être définie par la primauté des valeurs partagées de notre république que sont la liberté, l'égalité et la fraternité et par la justice. John Rawls définit la justice par l'amélioration de la situation des plus défavorisés ou par l'égalité des chances données à tous et à toutes. La justice fait appel pour Amartya Sen⁵ aux capacités d'action données à chacun et à chacune, ou, pour Elinor Ostrom⁶, aux qualités d'une gestion au bénéfice de tous et de toutes de biens considérés comme communs.

Le champ ouvert par cette notion d'intérêt général est donc vaste...

Plus récemment, il s'est encore élargi avec la prise en compte dans l'utilité sociale, de la prévention des risques collectifs de toute nature, la précaution face aux incertitudes d'une société complexe, la meilleure appréhension des enjeux de long

1 Par lettre de saisine du 28 juin 2018, jointe en annexe 3.

2 *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, rapporteurs : Michel Badré et Nicole Verdier-Naves 24 janvier 2017. Avis du CESE sur *Le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, Rapporteure : N. Verdier-Naves, octobre 2017.

3 Avis du 21/11/2017 sur *L'avant-projet de loi soumis au CESE*.

4 Jean-Jacques Rousseau, *Le contrat social*, livre 1, préambule.

5 Amartya Sen, *L'idée de justice*, Flammarion 2010.

6 Elinor Ostrom, *La Gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck, 2010.

terme liés au réchauffement climatique et à l'érosion de la biodiversité, les réflexions éthiques ouvertes par les développements scientifiques en matière de biotechnologies ou d'intelligence artificielle. Ainsi, l'intérêt général ne peut-il se confondre avec la seule addition des intérêts particuliers du moment.

Ni le contexte économique, social et environnemental, ni les attentes de la société ne sont donc plus les mêmes qu'au temps des controverses entre Voltaire et Rousseau sur la responsabilité de l'action publique dans les effets des tremblements de terre. Fondés sur la régulation des divergences d'opinions résultant de contextes, d'intérêts, d'appréciations des situations différentes, les mécanismes démocratiques doivent conduire à des décisions publiques justes et utiles au bien commun, dans les circonstances du moment comme sur le long terme.

Encore faut-il que l'intérêt général, une fois défini, soit mis en œuvre de façon efficace.

A cette fin, c'est encore aux pouvoirs publics légitimés par l'élection qu'il incombe de choisir ce qu'ils prendront sous leur responsabilité propre, par l'organisation des « services publics », et ce sur quoi des entreprises, des fondations, des associations, seront plus pertinentes.

Les garanties d'utilité et de justice sociales, bases de l'intérêt général, ont conduit depuis deux siècles à inscrire dans la loi des principes pérennes applicables au service public⁷ : continuité du service fourni au public, égalité de traitement interdisant toute discrimination, neutralité, laïcité, adaptabilité face aux évolutions de contexte et aux variations dans l'expression des besoins de la société.

Le service public étant la part des missions d'intérêt général dont les pouvoirs publics décident d'assumer directement la responsabilité, c'est encore à eux de déterminer ce qu'ils feront prendre en charge par des tiers, sous différentes formes de concessions ou de délégations de service public, et ce qu'ils feront exécuter par des personnels agissant sous leur autorité directe et constituant la fonction publique.

C'est de la fonction publique, intervenant dans le cadre ainsi défini de l'intérêt général et des services publics, qu'il est question dans la suite de cet avis.

⁷ Pour une analyse plus précise des principes de base applicables au service public, et à la fonction publique, on pourra se reporter à l'avis CESE du 24/01/2017, p 12 à 15.

B - Des principes stables

Bras séculier des pouvoirs publics pour assurer la part de service public qui ne peut être assurée par des tiers, la fonction publique s'est constituée autour de règles la mettant en mesure de répondre à cette exigence :

- principe statutaire garantissant à la ou au fonctionnaire son grade et son déroulement de carrière, et à l'employeur public la maîtrise des emplois et des affectations des fonctionnaires en fonction des besoins ;
- principe d'égalité d'accès aux emplois publics pour toutes les citoyennes et tous les citoyens, « sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »⁸ ;
- principe d'indépendance protégeant les fonctionnaires contre l'arbitraire des décisions individuelles relatives aux carrières, tout en gardant à l'employeur public la maîtrise des nominations à chaque emploi ;
- principe de responsabilité, selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »⁹.

Par ailleurs, les principes de neutralité et de laïcité, applicables à tout service public, s'imposent à la fonction publique par l'obligation de traiter chacun et chacune indifféremment de son opinion ou de ses orientations et de ne pas manifester son appartenance religieuse.

D'autres pays, confrontés à des questions de même nature sur la prise en compte de l'intérêt général et la mise en œuvre des services publics, ont fait d'autres choix, avec une autre histoire et dans d'autres contextes.

Directement interrogé par le Gouvernement sur l'évolution des principes régissant la fonction publique, le CESE a répondu dans son avis de 2017, à l'unanimité de ses groupes sur ce point¹⁰, que ces principes lui paraissaient robustes et qu'il ne voyait pas de bonne raison de les remettre en cause, dès lors que l'adaptabilité aux besoins de la société était assurée.

Il identifiait pour assurer cette adaptabilité quatre thèmes essentiels : une définition des missions de la fonction publique, une approche ambitieuse en matière de politique de ressources humaines, un dialogue social et une concertation citoyenne facteurs d'adaptation et d'innovation, une dynamique d'innovation.

Loin de toute affirmation idéologique sur des évolutions qui n'auraient pas de finalité utile à la société, c'est dans la continuité de cet avis de 2017 que le CESE a poursuivi sa réflexion sur les métiers de la fonction publique, pour répondre aux questions posées par la saisine gouvernementale.

8 *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, article 6.

9 *Ibid*, article 15.

10 Cf. déclaration des groupes en séance plénière le 24/01/2017, avis CESE 2017, p 54 à 73.

C - Des missions et des métiers qui se transforment

Les objectifs généraux de justice et d'utilité sociales fondant l'intérêt général, cités plus haut, se traduisent en 2018 comme depuis plusieurs siècles par des missions bien identifiées : de façon schématique, protéger contre les menaces externes ou internes, soigner, éduquer, contrôler, accompagner. Les besoins d'une cohésion sociale toujours à refonder confirment leur actualité évidente.

La fonction publique est organisée en corps (fonction publique d'État (FPE) et fonction publique hospitalière (FPH) ou en cadres d'emplois (fonction publique territoriale (FPT)) regroupant un ou plusieurs métiers nécessaires à l'exercice de ses missions. Pour faire face à des besoins nouveaux, la fonction publique voit se constituer des métiers très divers exercés au sein de ses corps ou cadres d'emplois, ou par voie contractuelle dans des conditions définies par le statut général.

Ainsi, l'évolution des missions implique-t-elle l'apparition, la transformation ou même l'extinction de métiers. Il importe qu'une cohérence d'ensemble soit recherchée au gré de ces évolutions, pour répondre aux besoins de la société et pour accompagner l'évolution professionnelle des agent·es et des agents.

En effet, le risque de fracture sociale ou territoriale à l'intérieur de la collectivité, accru par les évolutions géopolitiques, socioéconomiques et démographiques, modifie la nature de ces besoins, transformant les modalités d'action de la fonction publique autant que ses orientations de fond :

- le service attendu par des citoyennes ou des citoyens ne peut se concevoir comme relevant de traitements contingents, mais d'une approche véritablement systémique, intégrant toutes les dimensions de l'action publique à l'égard des personnes concernées ;
- pour que la fonction publique puisse mettre en œuvre le principe d'égalité d'accès aux services publics, l'appréciation des besoins réels doit être différenciée en fonction de la situation des territoires et selon les circonstances locales ;
- l'urgence de l'action publique, en matière de traitement des enjeux de climat et de biodiversité, s'impose. Et rien de solide ne se fera en la matière, si les conséquences sociales et économiques des politiques indispensables à la préservation de notre environnement ne sont pas traitées avec la rigueur et l'ouverture indispensables ;
- la révolution numérique ouvre des perspectives entièrement nouvelles en matière de contrôle de l'information par des tiers, de traitement de bases de données et de développements technologiques nouveaux dans le champ de l'intelligence artificielle ou des biotechnologies, parmi d'autres domaines.

La pérennité des principes de base de la fonction publique ne peut donc se concevoir qu'accompagnée d'une adaptabilité permanente des missions qui lui sont confiées, et des métiers nécessaires à l'exercice de ces missions.

Les constats du CESE sur la situation actuelle de la fonction publique et l'évolution nécessaire de ses missions sont présentés ci-après, pour introduire ses recommandations.

II - CONSTATS

A - La fonction publique et ses métiers : statistiques et observations qualitatives

Avec un effectif d'environ 5,5 millions d'agentes et d'agents publics (2,4 millions dans la fonction publique d'État, 1,9 millions dans la territoriale, 1,2 million dans l'hospitalière) les trois versants de la fonction publique représentent 19,9 % de la population active occupant un emploi. Parmi ces personnels, plus de 80 % sont fonctionnaires titulaires, mais l'augmentation de l'emploi contractuel est une tendance régulière dans les trois versants de la fonction publique¹¹.

Des motifs souvent présentés comme économiques et financiers ont conduit à une limitation des recrutements dans certains corps et cadres d'emplois, justifiant le recours à l'emploi contractuel pour assurer la continuité du service dans de nombreux métiers. Il n'en reste pas moins que les motifs juridiques d'un tel recours sont précisément énumérés dans la loi : l'absence de corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ainsi que la nature des fonctions ou les besoins des services. La politique d'emploi des corps, des cadres d'emplois et des contractuels comme la survenance prévisible de situations nouvelles confirment la nécessité d'une approche de la fonction publique en termes de métiers¹².

L'État et les collectivités publiques se donnent-ils les outils statistiques et les moyens d'observation suffisants pour identifier s'ils disposent des qualifications et compétences requises dans chacune des professions nécessaires à la mise en œuvre de leurs missions ? Sans pouvoir prétendre à un bilan exhaustif alors qu'il existe un répertoire de métiers dans chaque versant de la fonction publique¹³ en dénombrant plusieurs centaines, cette partie est consacrée à l'observation de certaines tendances quantitatives et qualitatives.

¹¹ Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la part des effectifs contractuels représentait 16,4 % des personnels de la fonction publique d'État (employés essentiellement dans les établissements publics, alors que l'emploi contractuel représente 6 % des effectifs dans l'État), 18,8 % dans la fonction publique territoriale ; et 18,2 % dans la fonction publique hospitalière. Rapport annuel 2017 DGAFP. A.-Y. Ba, J. Duval, *L'emploi dans la fonction publique en 2016*, Point stat DGAFP, mai 2018. Tendanciellement, la DGAFP observe une hausse du nombre de contractuelles et contractuels de 0,3 % par an en moyenne depuis 2006 dans la FPE. Elle constate que l'augmentation du nombre d'agentes et d'agents publics s'accompagne d'une baisse du nombre de fonctionnaires, ce qui explique sans doute pour une part le recours croissant aux contractuelles et contractuels.

¹² Voir par exemple S. Lavigne, *La porte entrouverte au recrutement des contractuels dans les collectivités territoriales*, Actualité juridique de la fonction publique, 1998, p. 40.

¹³ *Répertoire interministériel des métiers de l'État, le Répertoire des métiers territoriaux et le Répertoire des métiers de la santé et de l'autonomie dans la fonction publique hospitalière.*

1. Des conditions de recrutement inégales selon les métiers, révélant des problèmes d'attractivité dans certains secteurs...

Certaines observations font état d'une relative dévalorisation des métiers de la fonction publique chez les jeunes diplômées et diplômés. Les salaires en début de carrière et surtout les possibilités d'évolution seraient jugés plus intéressants dans le privé¹⁴. Ce constat mérite d'être éclairé à l'aune de l'évolution globale des métiers en France, qui montre que les segments professionnels dans lesquels les dynamiques de création d'emplois ont été les plus fortes depuis trente ans sont les métiers du tertiaire et les métiers les plus qualifiés¹⁵. Il est donc normal de se préoccuper de l'image d'employeur de la fonction publique, même si l'analyse doit être nuancée. En effet ce constat est sans doute valide pour certaines professions (1.1). Il n'est pas lié au statut d'agente ou d'agent de la fonction publique (1.2).

1.1. Des difficultés de recrutement observées dans plusieurs secteurs ou métiers

Un certain nombre de métiers, aux effectifs importants et dont les missions sont essentielles, connaissent aujourd'hui des difficultés de recrutement. Dans le secteur hospitalier, c'est particulièrement le cas des infirmières et infirmiers, notamment parmi les emplois les plus spécialisés¹⁶. Dans la territoriale, les difficultés de recrutements pour la police municipale, comme pour certaines fonctions juridiques et financières expertes de la catégorie A sont récurrentes¹⁷. L'avis se concentre ici sur l'enseignement (a) mais aussi sur le cas des systèmes d'information où l'évolution des besoins est forte (b). De plus, des difficultés d'attractivité conduisant à une relation d'emploi parfois dégradée sous la forme d'un recours anormal à des personnels contractuels s'observent aussi dans des métiers peu valorisés (c).

(a) Le cas de l'enseignement.

Les difficultés d'attractivité dans ce secteur paraissent relever principalement de deux causes distinctes :

- les conditions d'exercice du métier, en particulier dans certaines zones difficiles.

L'affectation des jeunes enseignantes et enseignants dans les secteurs les moins attractifs, qui sont aussi les plus difficiles, contribue à la moindre attractivité de la

¹⁴ Audition de M. Luc Rouban, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) - Centre d'études de la vie politique française (Cevipof).

¹⁵ C. Babet, *Comment ont évolué les métiers en France depuis 30 ans? Forte progression des métiers du tertiaire et des métiers les plus qualifiés*, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) analyses, janvier 2017, n°3.

¹⁶ Audition de M. E. Raison, adjoint au directeur des ressources humaines (DRH) de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (APHP).

¹⁷ Entretien des rapporteurs avec la directrice générale du centre de gestion de la petite couronne.

profession, d'autant que l'appui et la formation pédagogiques et humains indispensables à l'exercice de leur métier ne sont pas toujours assurés à la hauteur des besoins.

L'obligation de recourir à des recrutements contractuels pour compenser l'insuffisance d'effectifs de titulaires reflète les inégalités géographiques dans l'attractivité des métiers de l'enseignement. Les difficultés de recrutement par voie de concours conduisent en effet à une augmentation du taux de personnels contractuels dans certaines zones. Ce taux est maintenu à un niveau globalement assez faible¹⁸, grâce à la possibilité laissée à l'administration par le statut de la fonction publique, de maîtriser les affectations des personnels titulaires. Dans l'enseignement secondaire, il est cependant nettement plus élevé en Seine-Saint-Denis où il atteint 13,7 % des effectifs, ainsi que dans les académies jugées peu attractives en particulier du Nord de la France, et dans certaines académies rurales. Dans l'enseignement primaire, où les concours sont organisés sur une base académique, des mesures spécifiques ont été prises pour élargir les possibilités de recrutements sur concours (secondes sessions de recrutement, listes complémentaires de candidates et candidats issus d'autres académies, etc.). Mais elles demeurent encore insuffisantes : l'académie de Créteil emploie aujourd'hui dans l'enseignement primaire 33 % de personnels contractuels et celle de Versailles près de 22 %, selon un récent rapport de la Cour des Comptes¹⁹.

De plus, si le taux d'emploi contractuel dans l'enseignement est faible, le nombre des recrutements par la voie contractuelle tend à augmenter²⁰.

En tout état de cause, quels que soient le mode recrutement et le statut des personnels enseignants affectés, souvent en premier poste, dans les secteurs les moins attractifs qui sont aussi en général les plus difficiles, il est indispensable qu'ils reçoivent l'appui et la formation pédagogiques et humains nécessaires à l'exercice de leur métier, et qu'ils disposent de conditions de travail adéquates, ce qui ne semble pas être toujours le cas.

- le niveau de rémunération

Dans le second degré, certaines disciplines notamment les mathématiques, souffrent actuellement d'un déficit de candidatures aux concours, correspondant lui-même à un « vivier » insuffisant dans les formations universitaires de master correspondantes.

Cela n'a rien d'étonnant si l'on constate le niveau de rémunération des personnels enseignants, comparé à celui que peuvent espérer des étudiantes et étudiants suivant certaines filières de l'enseignement supérieur au niveau master.

Plus généralement, dans le primaire et dans le secondaire, la comparaison du niveau de rémunération dans l'enseignement en France avec celui pratiqué dans

¹⁸ 4 % dans l'enseignement public selon la direction générale des ressources humaines (DGRH).

¹⁹ Cour des comptes, *Le recours croissant aux personnels contractuels - un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018. Voir également la C. Dherbécourt, N. Le Ru *Elèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis*, La note d'analyse de France Stratégie, septembre 2017, n°61.

²⁰ Rapport de la Cour des comptes, op. cit.

d'autres pays européens n'est pas à l'avantage de notre pays, ni de l'importance qu'il accorde à l'avenir de ses enfants.

(b) Le cas des systèmes d'information et de communication

Dans les professions hautement qualifiées, il existe des besoins spécifiques pour lesquels il est difficile de trouver des profils adaptés, soit que les corps et cadres d'emplois offerts dans le public n'offrent pas suffisamment de postes ouverts, soit que ceux-ci subissent la concurrence du marché de l'emploi privé.

C'est en particulier le cas de fonctions, pourtant identifiées comme clés pour la transition numérique, qui nécessitent une expertise pointue dans certains domaines où les compétences sont rares. L'ingénierie des systèmes d'information et de communication a donné lieu récemment à la création d'un corps à vocation interministérielle, mais les recrutements par voie de concours y sont difficiles en raison du risque de désistement avant la fin des épreuves²¹. Selon la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), les recrutements des personnels contractuels permettent de pallier le manque de ressources humaines (15 % d'emplois sur contrat pour les fonctions les moins expertes - mais 85 % pour les compétences les plus pointues).

Ainsi, rares sont les candidatures en sortie d'école pour les métiers des systèmes d'information et de communication du secteur public : ces métiers n'offrent pas une rémunération de sortie d'école et des possibilités de progression comparables à celles du secteur privé. Le pyramidage du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC), qui offre un profil de carrière comparable à celui des attachées et attachés, ne répondrait pas aux attentes de ses membres en matière de déroulement de carrière, en particulier entre 35 et 40 ans, quand l'expérience donne de bons atouts pour monnayer son curriculum vitae.

(c) Des problèmes d'attractivité parmi les métiers moins valorisés

D'autres métiers de la fonction publique, moins qualifiés, sont confrontés aussi à des problèmes de recrutement.

Certaines filières connaissent en effet un taux important d'emploi contractuel et un pyramidage désavantageux des emplois, qui sont le signe d'une faible valorisation des métiers par l'administration elle-même. Les métiers d'assistance ou d'entretien de catégorie C, concentrés dans la territoriale et qui emploient un grand nombre de femmes, méritent pourtant une attention particulière²². Ainsi dans les emplois d'agentes et d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), les

²¹ Les ISIC formaient à l'origine un corps à vocation ministérielle du ministère de l'intérieur, qui a été constitué en corps interministériel depuis 2015. 20 % des ISIC servent dans d'autres ministères que le ministère de l'intérieur. Rapport de jury du concours de recrutement 2015 dans le corps des ISIC. Depuis 2016, grâce aux listes complémentaires, l'intégralité des postes ouverts sont pourvus.

²² Audition de Mme Y. Siblot, professeure de sociologie à l'université Paris 8.

personnels contractuels représentent 10 % des effectifs malgré la régularité et le succès des concours organisés, pour un cadre d'emplois qui compte trois grades dont le pied d'entrée concentre l'essentiel des effectifs. De plus, le cadre d'emplois est lui-même intégré dans une filière qui ne permet que très peu de débouchés en catégorie B. Ce métier qui doit pourtant répondre à des besoins nouveaux entre fonctions d'assistance et personnels d'éducation, notamment en raison des besoins d'activités périscolaires, peut finir par être dévalorisé aux yeux des personnels eux-mêmes²³.

1.2. Les problèmes d'attractivité de certains métiers de la fonction publique

Il ressort de ces quelques exemples que plusieurs problèmes affectent l'attractivité de la fonction publique :

- la rémunération insuffisante de certains métiers, au regard de la situation générale du marché de l'emploi et du niveau de qualification requis pour répondre aux besoins de la société ;
- les conditions de travail pénibles, qui affectent souvent des métiers peu ou insuffisamment valorisés comme dans le cas des ATSEM évoqué plus haut. Elles concernent aussi largement les métiers du soin hospitalier ou de l'assistance aux personnes.

Le sentiment d'une aggravation des difficultés d'exercice de certaines professions et dans certaines zones. Décrit plus haut à propos de l'enseignement, il peut aussi contribuer à affaiblir l'attrait des métiers de maintien de l'ordre (police, surveillance de prison).

Mais il paraît peu conforme à la réalité observée de mettre en cause le cadre statutaire, alors même que la part de l'emploi contractuel dans les trois versants de la fonction publique est déjà élevée et que certains concours n'attirent pas suffisamment de candidates et candidats. En réalité, les possibilités de recours élargies à l'emploi contractuel ont conduit à en faire une voie de pré-recrutement dans certains segments de l'emploi public parfois en contravention avec les règles statutaires²⁴.

Les problèmes d'attractivité n'apparaissent donc pas relatifs au statut de la fonction publique. Celui-ci implique, certes, des sujétions en termes d'affectation pour les fonctionnaires mais reste en ce sens, une garantie pour l'égalité, la continuité et l'adaptabilité des services publics : les règles statutaires qui permettent la gestion des mouvements nationaux d'affectation paraissent ainsi fonctionner pour contribuer à garantir une meilleure cohésion territoriale.

²³ *Les agent(e)s territoriaux spécialisé(e)s des écoles maternelles*, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, rapporteur : J. de Ramos, février 2017.

²⁴ Pour la FPT, la DGAFP donne un chiffre agrégé du recrutement par concours de 32,2 % et 67,8 % sans concours, parmi lesquels la plupart des recrutements en pied de corps de catégorie C conformément aux règles statutaires, contre 96,6 % par concours et 3,4 % sans concours dans la FPE en 2016. K. Delamare, A. Soumaré, Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale en 2016, Point stat DGAFP, juillet 2018.

2. ... et à l'inverse un afflux de candidatures très qualifiées dans d'autres secteurs

De longue date, certains métiers de la fonction publique ont attiré des jeunes par goût du service au public, ou par attrait pour les caractéristiques particulières de ces métiers. Cette tendance demeure. L'engouement constaté depuis plusieurs décennies pour les métiers du service public de l'environnement ou les vocations pour la recherche publique, en constituent deux exemples parmi d'autres.

Plus généralement, dans de nombreux secteurs d'activité autres que ceux mentionnés plus haut, la situation difficile du marché de l'emploi privé entraîne depuis longtemps une grande affluence de candidatures, à des niveaux élevés de qualification, pour les postes ouverts à un concours de la fonction publique. Il n'est pas rare de voir plusieurs centaines de candidatures pour quelques postes mis au concours, et encore moins de constater que la concurrence pour des postes définis comme étant de niveau baccalauréat conduit à ne recruter que des titulaires de licence ou de master. La sélectivité de nombreux concours en atteste dans les catégories B et C.

Ainsi, par exemple, le profil des personnels de la fonction publique de catégorie C a beaucoup changé en trente ans : en 1982, parmi la population des trentenaires employées et employés de catégorie C, moins de 10 % étaient de niveau Bac + 2. En 2002, 30 % des personnels de cette catégorie étaient de ce niveau. L'accès à l'emploi public par les concours de la fonction publique est resté, en particulier parmi les catégories d'origine populaire, une voie si ce n'est de promotion sociale, du moins de stabilisation²⁵.

Pour les personnels de catégorie B ou C, la seule solution possible en termes d'évolution revient alors à passer les concours internes de la fonction publique. Or la limitation des possibilités de promotion en raison d'un nombre de places réduit, comme la conception souvent encore trop académique des épreuves, peut décourager des potentiels bien réels. Cela peut conduire au sentiment d'être mal employé et de n'avoir que des perspectives professionnelles bouchées. Certaines études académiques ont pu témoigner d'une rupture générationnelle forte s'agissant en particulier de la satisfaction au travail des personnels de catégories B et C²⁶.

Dans les secteurs, nombreux, où les recrutements conduisent, de façon permanente, à un écart de qualification important entre le niveau requis et le niveau de formation nettement plus élevé des candidatures, ce surplus de qualification peut être un atout pour peu qu'on s'en donne les moyens. Répondre aux nouvelles attentes du public, demander plus de transversalité dans l'exercice de leur mission et de capacité d'innovation constituent des objectifs qui nécessitent des qualifications et des compétences plus élevées qu'un meilleur niveau de recrutement peut aider à atteindre. Les employeurs publics ne devraient donc pas regretter d'avoir des salariées et salariés de niveau plus élevé que le strict nécessaire, dans une situation

²⁵ C. Huguée, *Aux frontières du « petit » salariat public et de son encadrement : de nouveaux usages du concours?* Travail et Emploi, 2011, 127.

²⁶ L. Rouban, *Les salariés du privé et les fonctionnaires face au travail*, Notes du Cevipof, octobre 2017.

de complexité croissante des besoins auxquels il faut répondre. Mais ce décalage nécessite l'optimisation conjointe de l'organisation des services, des fonctions attribuées aux personnels, de la reconnaissance des qualifications réellement exercées et de l'amélioration de leur déroulement de carrière. Un dialogue social enrichi devrait assurer l'articulation de ces quatre éléments, gage de l'adaptabilité de la fonction publique à l'évolution de ses missions.

3. Des carrières plus avancées en âge

Au 31 décembre 2016, l'âge moyen dans la fonction publique s'élevait à 43,81 ans²⁷, soit près de deux ans de plus qu'en 2005²⁸. L'évolution de structure des pyramides des âges des trois versants de la fonction publique montre que les tranches d'âge où les agentes et agents sont les plus nombreux sont de plus en plus élevées. Le phénomène s'explique à la fois par des recrutements moins nombreux et plus tardifs parmi les jeunes générations, le repoussement de l'âge de départ en retraite, et par le principe de la fonction publique de carrière qui permet de garantir leur emploi aux fonctionnaires titulaires jusqu'à l'âge de la retraite. L'âge moyen des titulaires (45,3 ans), est d'ailleurs nettement plus élevé que celui des personnels contractuels (38 ans). Ce phénomène trouvera son terme avec des départs plus nombreux à la retraite dans les années qui viennent, quoique des recrutements de personnes en seconde carrière puissent contenir légèrement ce processus.

Ce constat s'observe sur le terrain dans de nombreuses administrations, où les départs en retraite vont être nombreux dans les prochaines années. Ainsi, les directions départementales interministérielles des services déconcentrés de l'État sont fortement concernées par des vagues de départ à la retraite qui atteindront leurs effectifs. L'âge moyen dans ces direction départementale interministérielle (DDI) atteint désormais 50,5 ans, certaines d'entre elles comptant plus d'un tiers de leurs effectifs dans la tranche d'âge des plus de 55 ans.

Cette observation a conduit les missions d'inspection²⁹ à caractériser une situation des ressources humaines « sous grande tension » et posant de manière critique l'enjeu du renouvellement des compétences, en particulier dans les métiers techniques et l'encadrement. Pour faire face à cet enjeu, elles recommandent la généralisation des méthodes de gestion prévisionnelle des ressources humaines, notamment pour identifier les compétences critiques tant en raison de leur technicité ou du temps de formation nécessaire que de la rareté de l'offre de formation initiale.

²⁷ Rapport annuel sur l'État de la fonction publique, DGAFP, 2018.

²⁸ A. Baëhr, *Vieillessement dans la fonction publique : des agents plus âgés à l'Ouest, au Sud et chez les cadres, plus jeunes à l'hôpital et chez les enseignants*, Point Stat, DGAFP, mai 2008. L'âge moyen était en 2005 de 41,9 ans contre 39,2 ans dans le privé. À titre de comparaison l'âge moyen dans le secteur bancaire était de 42 ans en au 31 décembre 2016 et en décroissance depuis 2012. Association Française des Banques (AFB), Statistiques, profil de branche, juin 2017.

²⁹ Comité de pilotage inter-inspections dans les DDI (Inspection générale de l'administration (IGA) - Inspection générale des affaires sociales (IGAS) - Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) - Inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF) - Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) - Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)), Mission d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles, rapport de synthèse 2017, avril 2018.

4. Des réformes nombreuses, inégalement accompagnées et évaluées

Les séries statistiques de la DGAFP ne permettent pas toujours d'apprécier d'importants changements organisationnels qui ont pu avoir lieu avec les mouvements de décentralisation successifs comme les transferts des personnels de l'Équipement et des personnels techniques et de services des établissements scolaires aux collectivités territoriales et les réorganisations des services déconcentrés de l'État : réorganisations régionales et départementales consécutives à la révision générale des politiques publiques (RGPP), à la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) et à la constitution des grandes régions.

Elles ne permettent pas non plus de voir les modifications des tâches qui interviennent dans des métiers en constante évolution. L'exemple des infirmières et infirmiers revient souvent : en charge de fonctions de soin, ces personnels doivent aussi désormais assumer des fonctions de communication ou des fonctions administratives lorsqu'il s'agit d'alimenter le dossier relatif aux parcours de soin des patientes et patients. Une approche exhaustive du changement dans les conditions d'exercice des métiers, que celles-ci aient été bien ou mal vécues par les personnels et par le public, dépasse le cadre de cet avis et nécessite des enquêtes qualitatives. Néanmoins quelques tendances, en lien avec la perception des réformes, méritent d'être signalées.

Un premier constat porte sur le fait que l'introduction de réformes importantes, si leur cohérence n'est pas assurée avec les modifications intervenues dans le contenu des missions elles-mêmes d'une part, et dans l'organisation du travail et la répartition des tâches dévolues aux différents services d'autre part, peut conduire à une perte de sens dans les missions exercées. De plus, la rapidité des changements sur le contenu des missions elles-mêmes peut conduire à ce que celles-ci se dégradent, faute de disposer d'un temps d'assimilation et de formation suffisant³⁰. Sur le terrain, c'est au management de créer les conditions pour répondre à ces besoins en s'appuyant sur un dialogue social de proximité.

La constitution de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) par la fusion des directions générales des impôts et de la comptabilité publique, a conduit à une réduction substantielle des effectifs qui sont passés de 125 000 à 103 000 en 2018³¹. Parallèlement, le service s'est modernisé en mettant à la disposition du public un portail internet et un dispositif de télé-déclarations dont les fonctionnalités sont appréciées des usagères et usagers. Ces évolutions ont été accompagnées en

³⁰ Par exemple, des changements de programme fréquents et insuffisamment concertés dans l'Éducation nationale sont mal perçus par le corps enseignant.

³¹ Rapport de la Cour des comptes, *La DGFiP, 10 ans après : une transformation à accélérer*, juin 2018.

termes de moyens³², et suivies dans le dialogue social au sein des instances et notamment du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). En outre, des espaces de dialogue et d'échanges sur les conditions de travail ont été mis en place pour prendre en compte l'expression des agentes et agents³³.

Un rapport public³⁴ portant sur le secteur de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes décrit une réforme sans doute moins accompagnée, notamment sur la question de la répartition des missions dévolues aux différents services. La réforme de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a conduit à une baisse de performance du réseau, attribuée notamment au défaut de complémentarité observé entre les services des directions départementales interministérielles au sein desquelles les agentes et agents de contrôle étaient affectés et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ainsi qu'à une insuffisante prise en compte des compétences-métier propres au contrôle de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans ces entités interministérielles.

Un deuxième constat est celui des difficultés à gérer le changement lorsque les évolutions sont peu ou mal anticipées en termes de besoins de reconversion. On peut, par exemple, citer les effets sur la gestion des ressources humaines d'un transfert de compétences à des collectivités territoriales et l'évolution des métiers induite pour les corps de fonctionnaires, auquel le droit d'option entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale est accordé. Ainsi l'attractivité des postes, caractérisée notamment par le taux d'encadrement retenu dans la territoriale et la fonction publique d'État, a vite été perçue comme assez différente³⁵. Le risque d'une sous-utilisation des compétences de conception des ingénieures et ingénieurs d'État ayant opté pour les cadres de la FPE devait être anticipé, mais ne l'a pas toujours été suffisamment.

Les effets de la décentralisation sur les métiers de l'administration ont été d'autant plus complexes à anticiper qu'elle s'est accompagnée, au titre de la déconcentration des services de l'État, de la fusion parallèle de certains services déconcentrés de

³² Le rapport de la Cour des comptes chiffre les économies réalisées liées au schéma d'emploi qui ont servi à la rémunération des agentes et agents à un niveau relativement élevé par rapport à ce qui était prévu pour les administrations également concernées par la RGPP.

³³ Cf. Yves Lochard, *L'invention d'espaces de dialogue sur les conditions de travail dans l'administration - Le cas du processus au ministère des finances*, La revue de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), 2012/3, n°74, pp. 177 à 206.

³⁴ Cf. Rapport de la mission d'inspection conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'IGA, *Les services de l'administration territoriale de l'État en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, établi par François Auvigne et Hervé Masurel, 2015. Cité lors de l'audition de MM. A. Schwob et T. Borghese.

³⁵ Rapport d'information n° 62 (2006-2007) sur le transfert des personnels TOS et DDE un premier bilan encourageant malgré des perspectives financières préoccupantes, de M. Eric Doligé, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 8 novembre 2006.

l'État aux niveaux départementaux (fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et de la forêt) et régionaux (fusion des directions régionales de l'équipement, de l'environnement et de celles de l'industrie et de la recherche). Ces mouvements devaient aussi conduire à des reconfigurations au sein de nouvelles entités, sous l'autorité préfectorale renforcée au niveau départemental ou régional, ou sous la responsabilité d'autres départements ministériels³⁶.

Un troisième constat concernant ces réformes peut être fait ici : les actes successifs de la décentralisation comme les mouvements de déconcentration, ont conduit à des restructurations nombreuses qui se sont souvent succédées dans les mêmes services à un rythme très rapide, sans évaluation et sans même parfois qu'une réorganisation soit achevée avant d'engager la suivante. La perte de sens ressentie par les personnes concernées a souvent été importante, mettant en particulier l'encadrement intermédiaire en situation très difficile lorsque les motivations autres que budgétaires des réformes menées n'étaient pas clairement définies et justifiées.

Un quatrième constat s'impose enfin : ces restructurations nombreuses n'auraient pu être menées sans les sujétions imposées aux fonctionnaires en termes de mobilité.

La mobilité géographique des personnels de la fonction publique, plutôt supérieure à ce qui est observé dans le privé, a permis à l'État et aux collectivités publiques de nombreuses adaptations. Le rapport d'inspection sur L'affectation et la mobilité des fonctionnaires sur le territoire de septembre 2013³⁷ rappelait que les règles statutaires restaient un gage de bonne répartition des effectifs nécessaires sur le territoire, dès lors qu'elles assuraient que les fonctionnaires demeuraient sur leur emploi le temps prescrit lors de leur nomination.

Plus nuancé est sans doute le bilan des réformes législatives pour améliorer les mobilités inter-administrations et entre les différents versants de la fonction publique.

De nombreuses dispositions³⁸ encourageant en principe la mobilité choisie, se heurtent dans la réalité, à des obstacles dont les justifications sont inégalement légitimes. Plusieurs facteurs renvoient plutôt à des sujets de gestion ou aux contraintes imposées par un cadre politique, voire constitutionnel qu'à des contraintes purement réglementaires : le principe de libre administration des collectivités territoriales ; les spécificités des métiers selon qu'ils s'exercent dans tel ou tel autre

³⁶ Cf. Jean-Pierre Le Bourhis et Emmanuel Martinais, *Quelle approche pour le développement durable? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie*. Revue française d'administration publique, 2014/1, n°149.

³⁷ J. Fournel, C. Desforges, F. Salas, X. Doublet et alii. Mission conjointe IGF, IGA, IGAS. *Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire*, 2013. Le rapport citait une comparaison entre fonctionnaires et salariées et salariés du secteur privé montrant que la mobilité géographique au sein de la FPE (4,5 % de changement de département) était supérieure à celle de la moyenne des ménages (2 à 3 %).

³⁸ Cf. annexe 5.

corps ou cadre d'emplois ; la diversité des régimes indemnitaires ; les besoins des services opposés par les services employeurs ; la crainte de voir une expérience de mobilité mal reconnue ou de ne pouvoir retrouver après un détachement, l'emploi qu'on a quitté ; le manque de transparence.

Quant aux outils à disposition pour les mobilités contraintes, ils existent aussi aujourd'hui sans qu'une évaluation de leur mise en œuvre soit disponible. C'est notamment le cas du projet personnalisé d'orientation professionnelle, position d'activité prévue pour les personnels dont le poste est voué à la disparition et qui doivent se reconvertir³⁹.

Ce bilan montre que la fonction publique n'est pas restée en marge des évolutions qui traversent la population active : hausse du niveau des recrutements, restructurations des services et redéfinition des missions, vie professionnelle plus longue. De plus, le succès de la plupart des concours montre que l'engagement dans la fonction publique suscite de vraies vocations professionnelles au service de l'intérêt général.

Dans ce contexte, l'enjeu est de pallier la baisse d'attractivité de certains métiers, de tirer le meilleur parti des compétences en place, de bien anticiper les missions assignées à la fonction publique et d'accompagner en conséquence les évolutions professionnelles collectives comme les parcours personnels.

B - Les orientations à prendre en compte dans le dialogue social de la fonction publique

Une réflexion générale sur les métiers de la fonction publique, au-delà des constats factuels résumés ci-dessus, doit prendre en compte quelques orientations, que les auditions menées lors de la préparation de cet avis ont mises en évidence. Ces auditions ont été menées auprès des organisations syndicales représentatives et des acteurs et actrices de la société civile. Le CESE considère utile de rappeler l'importance de l'articulation du dialogue social à la définition des missions du service public et son rôle dans l'évolution des métiers. Pour cela il convient de bien distinguer le rôle politique et le rôle d'employeur de l'État et des collectivités publiques (1) ; d'identifier les spécificités de gestion de la fonction publique, qui donnent à chaque corps et cadre d'emplois des statuts particuliers, réglementant en particulier la représentation des personnels (2) ; de rappeler la fonction essentielle du dialogue social dans le suivi des conditions de travail des agentes et agents (3).

1. L'État et les collectivités publiques, responsables politiques mais aussi employeurs de leurs administrations

Tenant sa légitimité de l'élection, le pouvoir politique national ou local est en droit de parler au nom de la société pour définir l'intérêt général, pour fixer les orientations du service public, et pour arrêter les missions de la fonction publique et les moyens

³⁹ La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Et les articles 44, 44 bis et 44 ter de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

qu'il lui alloue. Il doit pour ce faire se fonder notamment sur un dialogue social dans lequel les organisations syndicales représentatives participent à la réflexion sur ces missions. Les auditions ont conduit à ce sujet à retenir les grandes orientations suivantes :

- la responsabilité politique de l'État et des collectivités ne doit pas masquer ou faire oublier la mission d'employeur de leur administration, qui est aussi celle des responsables politiques. Qu'il s'agisse du ministre en charge du million de fonctionnaires de l'Éducation nationale, ou du maire d'une commune ne disposant que de quelques personnels territoriaux, le bon exercice de cette responsabilité d'employeur est essentiel au bien-être des fonctionnaires comme à l'efficacité de leur action, qui n'en est en général pas dissociable. Elle comporte tous les aspects d'une bonne gestion des ressources humaines en matière de recrutement, de formation ou de mobilité et de dialogue social sur lequel cet avis reviendra dans ses préconisations, mais aussi une responsabilité importante d'organisation des services et d'écoute des personnes qui y travaillent ;
- la subsidiarité bien comprise, face à l'hétérogénéité des situations locales, doit conduire à laisser aux personnels d'autant plus d'autonomie dans la mise en œuvre des actions opérationnelles que le pouvoir politique aura été plus clair dans la définition de ses orientations et l'attribution des moyens nécessaires. Le dialogue social préalable à l'édiction des dispositions est à cet égard essentiel à l'élaboration de règles partagées ;
- il n'est pas pour le pouvoir politique de meilleurs « capteurs » des situations locales auxquelles il faut répondre que les cinq millions et demi de personnels de la fonction publique, en contact permanent avec le public en tout temps⁴⁰. Ce constat doit conduire à considérer comme partie intégrante de la mission de tous les personnels, l'attention à la demande et aux besoins des publics qu'ils côtoient dans leur service, et à mettre en place aux bons niveaux les moyens d'analyser cette demande. Les canaux permettant à ces informations de remonter les chaînes hiérarchiques doivent être aussi performants que ceux qui permettent aux directives de les descendre. En effet, que ce soit dans l'enseignement, dans la police ou au secrétariat d'une mairie, les personnels sont bien placés pour percevoir l'évolution de la demande sociale, dans l'exercice quotidien de leur métier. Leur représentation dans les instances de dialogue social joue pleinement son rôle en participant à l'information des responsables hiérarchiques sur la façon dont se déroulent les missions.

2. Les spécificités de gestion

Une réflexion est régulièrement revenue lors des auditions et des entretiens avec les rapporteurs : la conduite du changement ne peut ignorer les spécificités de gestion de la fonction publique. Ces spécificités tiennent à la nature des multiples services couverts par la sphère publique, mais aussi aux statuts particuliers qui réglementent l'emploi des fonctionnaires.

⁴⁰ Entretien des rapporteurs avec M. Bruno Latour, qui suggère de développer les pratiques de l'enquête dans la formation des étudiantes et étudiants s'orientant vers la chose publique. Sur la définition de l'intérêt général, voir aussi P. Lascoumes, J.-P. Le Bourhis, *Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures*, Politix, vol 11, n°42, 1998.

La gestion d'un effectif de 5,5 millions de personnes, dans les trois versants et dans des secteurs d'emploi très variés, donne évidemment lieu à des pratiques très différentes, adaptées à des besoins spécifiques. Si la gestion du million de fonctionnaires de l'Éducation nationale est parfois critiquée pour sa lourdeur, il faut lui reconnaître une efficacité opérationnelle certaine, puisqu'elle permet chaque année d'effectuer une rentrée des classes sans accroc majeur sur tout le territoire. À l'autre extrême des contraintes d'effectif, la gestion de la fonction publique territoriale permet grâce à l'appui des centres départementaux de gestion, d'assurer une gestion efficace de très petites unités de travail (de l'ordre de la dizaine de personnes, voire moins, dans les petites communes).

Les statuts particuliers portant dispositions relatives à chacun des corps et cadres d'emplois, fixent notamment les missions, les conditions de recrutement (diplôme), le pyramidage des grades, les règles d'avancement, etc. De plus, même si des regroupements de commissions paritaires sont possibles, les dispositions en vigueur disposent de la constitution d'une commission administrative paritaire (CAP) par corps ou cadre d'emplois. Ces dispositions concourent à la qualité du service public, à condition d'être correctement mises en œuvre. Or, un bon dialogue social participe de la qualité de cette mise en œuvre.

Cela suppose de bien distinguer le rôle de chaque instance : les comités techniques sont les instances compétentes en matière de règles collectives et de missions ; les commissions administratives paritaires traitent des questions individuelles pour chacun des corps et cadres d'emplois. Le mécanisme des commissions administratives paritaires, chargées d'émettre un avis consultatif sur les déroulements de carrière, les mutations et les affaires disciplinaires, justifie très probablement un examen visant à l'adapter aux particularités de chaque secteur d'emploi, pour mieux définir les règles applicables. La complémentarité de ces deux types d'instance mérite une attention particulière : elle doit permettre d'assurer à la fois la concertation sur la fixation des règles adoptées (rôle du comité technique (CT)) et leur application à l'examen des cas individuels (rôle des CAP).

Mais renoncer aux garanties d'équité apportées par ce type de mécanisme serait une erreur, porteuse de risques de dérives. En effet, dans des structures à très gros effectifs et où la proximité du pouvoir politique est grande, la garantie de transparence du processus de préparation des décisions apparaît essentielle à la bonne marche interne des services comme à la bonne acceptation par toutes et tous des décisions prises en matière de gestion des emplois et des carrières et permet d'éviter les recours contentieux.

Les principes d'égalité d'accès à la fonction publique, conduisant à la règle générale du recrutement par concours et de distinction entre la carrière et l'emploi, doivent quant à eux être utilisés à bon escient.

Le recrutement par concours est la pratique la plus simple et la plus juste, donc aussi la moins critiquable, pour recruter des effectifs significatifs sur des postes sans particularité. Cela suppose en fonction des compétences attendues, une meilleure prise en compte des expériences antérieures dans leurs épreuves, afin de diversifier les profils d'accès.

Des emplois très spécifiques faisant appel à des spécialisations poussées donnent en revanche déjà lieu, sans que cela présente de difficulté, à des recrutements par la voie contractuelle. Ces personnels ne souhaitent pas toujours effectuer une carrière longue dans la fonction publique. De tels recrutements ne se justifient plus lorsque les corps et cadres d'emplois comportent les effectifs nécessaires. Il importe en effet de souligner que la possibilité pour les services employeurs de pouvoir affecter des fonctionnaires, à des emplois restés sans titulaire ou sur lesquels des remplacements de longue durée sont nécessaires est une garantie importante pour assurer la continuité du service, y compris sur les emplois les moins attractifs, cette possibilité permettant par ailleurs de limiter le recours aux contrats sur des emplois de qualification courante.

3. L'attention aux conditions de travail et à la prévention des risques

Dans un ensemble de cinq millions et demi de personnes, réparties entre les trois versants de la fonction publique, entre les catégories A, B ou C, dans des territoires et des postes de travail très variés, les conditions de travail sont évidemment très diverses. Pourtant, à l'inverse de discours simplificateurs présentant parfois la fonction publique comme un monde protégé à l'abri des tensions extérieures, qui peut ignorer que les personnels soignants dans des services d'urgence hospitaliers, les enseignantes et enseignants, les fonctionnaires de police, les travailleuses et travailleurs sociaux ou les personnels chargés de fonction de contrôle sont directement en prise avec toutes les tensions de la société, allant parfois jusqu'à mettre en cause leur sécurité ?

De façon variable d'un secteur à un autre, les restrictions des budgets publics appliquées depuis une vingtaine d'années sur les moyens d'investissement et de fonctionnement, ont mis certains services dans des situations d'inadaptation chronique de leurs moyens de travail : ce point mérite une attention particulière dans le domaine de l'informatique et des moyens de communication pour faire face aux besoins nouveaux liés à la révolution numérique.

Par ailleurs, et comme dans des entreprises privées comprenant des postes de travail soumis à des contraintes physiques importantes, la pénibilité du travail nécessite pour certaines catégories de personnel, des mesures particulières. C'est notamment le cas dans certains métiers des catégories C, pour les personnels d'entretien ou d'autres catégories, si l'on songe par exemple aux métiers de l'enseignement auprès de la petite enfance.

Indépendamment de toute considération sur le statut des personnels concernés, les contraintes physiques de certains emplois doivent conduire à des mesures de gestion des ressources humaines (GRH) anticipant les obligations de reconversion professionnelle due à l'inaptitude physique, et organisant les possibilités de « seconde carrière » par reconversion professionnelle préparée et accompagnée, lorsqu'elle est nécessaire. Des dispositions de même nature pour l'anticipation et l'aide à la reconversion accompagnée seraient aussi nécessaires pour les emplois à contrainte psychique importante, notamment dans la fonction hospitalière, l'enseignement ou les forces de l'ordre, en situation sociale tendue.

La représentation du personnel sur les sujets individuels, pour les enjeux d'évolution dans la carrière due à des problèmes de pénibilité, est nécessairement un rôle de proximité.

Le dialogue social de proximité est le seul moyen pour les personnels de se faire représenter et d'informer l'employeur sur les risques d'une dégradation des conditions de travail. C'est l'une des compétences dévolues au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), qu'il est primordial de conserver.

III - LES FACTEURS D'EVOLUTION DES METIERS

Pour mieux déterminer l'évolution des métiers de la fonction publique, il faut s'interroger sur les facteurs susceptibles de modifier les besoins de services publics. Outre les orientations à prendre en compte mentionnées précédemment, qui rappellent les attentes nombreuses du public à l'endroit de la puissance publique, l'avis revient sur les principaux facteurs d'évolution : les enjeux de répartition des besoins sur les territoires en fonction de données sociodémographiques (A), les possibilités technologiques, notamment celles liées aux nouveaux usages du numérique dans la production et la demande de services publics (B), les exigences environnementales (C). L'ensemble de ces facteurs conduit à poser la question du renouvellement des métiers qui pour la plupart, se maintiendront en se transformant, pour d'autres disparaîtront, tandis que de nouveaux besoins peuvent mener à la création de nouveaux métiers (D).

A - Les facteurs liés à la démographie des territoires

L'anticipation des besoins en métiers sur les territoires dépend grandement des caractéristiques de sa population. Les territoires où la population est plus jeune ont besoin de plus d'établissements scolaires. Des territoires où la population est plus âgée auront un plus grand besoin d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et de personnels de soin. Ces évidences ne conduisent pourtant pas toujours à une répartition adéquate des moyens en termes d'effectifs.

L'exemple de l'éducation est sans doute le plus parlant. Les départements les plus jeunes et où le taux de pauvreté est élevé ne sont pas ceux où le plus de moyens humains sont affectés alors que les différences très sensibles dans le public des élèves sont objectives.

Le cas de la Seine-Saint-Denis, dont 27 % des habitantes et habitants ont moins de 17 ans, est caractéristique. Dans la majorité des collèges publics de ce département, il y a plus de cinq fois plus d'élèves défavorisés que d'élèves très favorisés. À l'inverse, certains établissements des villes de Versailles, Neuilly-sur-Seine ou du Vésinet, connaissent des taux d'élèves très favorisés supérieurs à 70 %. Il est vrai que la ségrégation est parfois interne aux territoires. C'est particulièrement le cas dans les grands centres urbains où les inégalités sociales sont plus fortes. Ainsi, dans Paris même, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a relevé qu'on distinguait à très faible distance, des établissements très favorisés et des établissements défavorisés⁴¹.

⁴¹ Observatoire des territoires (CGET), *Éducation et enseignement supérieur, approches territoriales*, 2017. <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/Fiche-OT->

Si le nombre d'élèves par classe de collège en zone réseau d'éducation prioritaire (REP) et REP + y est légèrement inférieur (22,2 en moyenne contre 24 pour la moyenne nationale), les enseignantes et enseignants travaillant dans ces collèges sont globalement moins expérimentés : 40 % y enseignent depuis moins de deux ans, contre 32,2 % pour des collèges à la périphérie de ces zones. Les mesures financières pour pérenniser les équipes sont devenues plus significatives⁴². Mais la question à se poser est sans doute aussi celle des compétences à mettre en œuvre et de leur adaptation au sein des équipes pédagogiques et administratives, pour que les métiers de l'éducation puissent s'exercer dans des contextes très hétérogènes et répondre aux besoins exprimés dans tous les territoires de la République.

Les métiers du soin sont également concernés par les enjeux d'une inégale répartition géographique de l'offre médicale, en particulier dans la fonction publique hospitalière qui se compose des établissements hospitaliers, des EHPAD et autres établissements publics ou à caractère public de la sphère médico-éducative ou traitant du handicap⁴³. Les besoins sont plus ou moins importants en fonction de la taille de la population concernée, tandis qu'un changement dans la nature des soins, sous l'effet de l'augmentation des maladies chroniques liées au vieillissement, impose de réfléchir à une évolution qualitative de l'offre de soins⁴⁴.

Une transition démographique très rapide se profile dans les départements d'outre-mer (DOM) dont le vieillissement pose aujourd'hui d'importants problèmes d'infrastructures : autrefois plus faible qu'en métropole, la part de la population de plus de 65 ans augmente rapidement alors que les taux de migration interne chez les jeunes sont élevés, contribuant à réduire la population potentiellement contributive. Le phénomène est en outre aggravé par le taux élevé de personnes en très mauvaise santé à partir de 60 ans (40 %), niveau atteint en métropole pour les personnes de plus de 75 ans. Dans les Antilles, en Guyane et à Mayotte, le taux de couverture des EHPAD reste au demeurant très faible comparé à celui de la métropole. La question du vieillissement n'est qu'une des dimensions de la problématique de l'accès des territoires aux services publics, mais elle illustre que la prospective des métiers ne peut ignorer les caractéristiques démographiques des collectivités concernées.

En outre, la part de personnes de plus de 65 ans vivant seules (33,5 % en moyenne nationale, et encore très nettement supérieure dans des villes comme Lille, Paris, Rouen, Lyon et dans certaines zones rurales), ainsi que l'hypothèse d'une réduction des solidarités familiales liées à la diminution du nombre d'enfants par ménage et leur éloignement, conduisent à concevoir l'accompagnement de ces évolutions avec des moyens nouveaux. Si une partie de la population peut recourir à des moyens privés ou de la solidarité familiale, le coût des soins des maladies

education_ES.pdf.

⁴² Entretien des rapporteurs avec M. Edouard Geffray, directeur général des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale.

⁴³ Le CGET a établi la carte des territoires couverts par les établissements publics communaux et intercommunaux sur lesquels la part des personnes de plus de 65 ans est en forte évolution, ainsi que le taux de couverture constaté des EHPAD. De forts besoins apparaissent dans certaines régions, comme sur les littoraux atlantiques et méditerranéens.

⁴⁴ Entretien des rapporteurs avec M. Edouard Couty, directeur d'hôpital, conseiller maître à la Cour des comptes.

chroniques et l'isolement posent un problème de santé publique majeur pour les années qui viennent. Le rallongement de l'espérance de vie ne s'accompagne pas d'un rallongement de l'espérance de vie en bonne santé, ce qui justifie un accroissement important des besoins en termes d'offre de soin.

Le soin des maladies chroniques implique une modification des missions de la fonction publique hospitalière. Or, si celle-ci ne peut prendre en charge des besoins aussi lourds, les soins ne se concluant jamais par des guérisons pour les maladies chroniques, elle doit pouvoir répondre à sa mission de service public de la santé, plus que jamais nécessaire pour éviter d'accroître les inégalités devant l'accès aux soins. La gestion des parcours de soin coordonnés avec la médecine de ville et la définition d'un « hôpital hors les murs » réclament des évolutions de métiers aujourd'hui prises en compte dans la réflexion sur la GRH hospitalière⁴⁵.

B - Les progrès techniques, scientifiques et les transitions numériques

Les métiers de la fonction publique, comme tous les autres, doivent intégrer l'évolution des techniques et des sciences. Cela est particulièrement vrai dans les métiers de la recherche publique, à l'hôpital et dans tous les secteurs où la qualité de service est directement liée aux innovations technologiques mises en œuvre (défense, sécurité, transports).

Comme dans le privé, les exemples ne manquent pas de métiers du public qui ont connu les effets de la destruction ou de la création liées à des innovations de rupture. Par exemple, les techniques de la radiothérapie classique, qui supposaient des compétences de niveau technique bac +2 (manipulateurs et manipulatrices de radiologie à l'hôpital) ont été pour grande part remplacées par celles de l'imagerie médicale fondée sur les scanners (IRM)⁴⁶.

Comme les vagues d'innovation précédentes ont été intégrées par les métiers de la fonction publique, une enquête commandée par la DGAFP a montré que l'introduction des systèmes d'information et de communication a conduit les administrations à s'adapter de manière tout à fait comparable à ce qui s'observe dans le privé.

Les auteurs évoquent une « fonction publique informatisée, déclinée de ses ouvriers spécialisés aux nomades du numérique », dans un tableau général qui sur le sujet de l'informatisation et de l'usage d'internet, ne se distingue qu'assez faiblement de celui présenté par les métiers du privé⁴⁷. Suivant une analyse des correspondances multiples, l'enquête a montré que la proportion de personnels de la FPE qui utilise l'informatique est proche de celle du secteur regroupé « poste & télécommunication, activités financières et activités immobilières » (85 %), et

⁴⁵ Audition de M. E. Raison, directeur adjoint en charge des ressources humaines à l'APHP.

⁴⁶ Entretien privé avec M. Couty, médiateur des personnels hospitaliers.

⁴⁷ Danièle Guillemot, Aurélie Peyrin, *Changements organisationnels et informatisation - premiers résultats comparatifs entre les agents de l'État et les salariés du privé* (enquête COI 2006), DGAFP, Centre d'études de l'emploi, juin 2010.

supérieure aux autres secteurs. Deux nuances intéressantes complètent ce tableau : « l'équipement en micro-ordinateur fixe est particulièrement élevé dans la FPE (83 % des personnels en disposent, hors enseignement et magistrature), mais le travail sur terminal ou console informatique est beaucoup plus rare (22 %), indiquant un usage moins spécialisé de l'outil informatique que dans le commerce, par exemple (où la proportion de personnels équipés en terminaux est de 35 %) ». De plus, elle a également relevé que l'équipement dans la fonction publique de l'État semble un peu plus centré sur l'organisation et moins « nomade » que celui des activités financières ou des services aux entreprises.

Une enquête sur les perceptions comparées dans les secteurs publics et privés relatives à l'introduction des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) dans leurs relations avec le public, donne des résultats complémentaires⁴⁸ : les personnels des services publics en relation avec le public (front office) ont une appréciation globalement moins favorable des changements technologiques introduits dans leurs activités, en raison d'une certaine abstraction dans le travail, une relative dépersonnalisation des échanges et une pression de l'immédiateté. Par ailleurs, l'usage des nouvelles technologies, s'il conduit à une standardisation et une spécialisation excessive du service rendu au public, amène à minorer le pouvoir d'appréciation parfois complexe des personnels qui ont à résoudre des cas particuliers en fonction d'informations multiples⁴⁹. Le risque d'une division excessive du travail, contraire au besoin d'autonomie et à l'objectif d'un enrichissement du travail, n'est donc pas éloigné pour certaines catégories de personnel. Le public lui-même peut être affecté par une division excessive des tâches, susceptible éloigner les personnes ayant recours aux services publics d'une réponse d'ensemble suffisante à leur demande.

Toutefois, si la relation de face à face avec le public devient plus rare, d'autres études montrent que les personnels reconnaissent que la qualité de ces rapports peut être améliorée en raison d'un accès facilité à un plus grand nombre d'informations. Au total, c'est pour tous et toutes la crainte de voir les métiers de service public par définition relationnels, basculer dans des positions de back office, qui justifie le plus de jugements défavorables. Mais lorsque la technologie enrichit la dimension de service au public et contribue ainsi à en améliorer la qualité, ces appréciations redeviennent favorables⁵⁰.

⁴⁸ Salima Benhamou, Florence Chilaud et Tristan Klein, *Quel est l'impact des TIC sur les conditions de travail dans la fonction publique ?*, La note d'analyse du Centre d'analyse stratégique, janvier 2013, n°318.

⁴⁹ Entretien de M. J.-P. Weller avec les rapporteurs. Cf. J.-P. Weller, *Comment les agents se soucient-ils des usagers ? Informations sociales*, 2010/2, n°158, pp. 12-18.

⁵⁰ Des résultats concordants sont observables dans les guichets sociaux et la fonction publique territoriale, cf. l'étude de l'Union des caisses de Sécurité sociale (UCANSS), *Étude des impacts de la dématérialisation des données et des échanges sur les métiers et les compétences au sein des organismes de sécurité sociale*, 2011 et CNFPT, *Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale*, juillet 2018.

Plusieurs travaux du CESE ont identifié les potentialités du numérique pour améliorer l'engagement citoyen⁵¹, mais également la qualité et le coût des services publics⁵². Néanmoins comme toute technologie, le numérique est un outil dont l'usage doit être surveillé pour vérifier qu'il ne discrimine pas les accès aux services publics. C'est un risque connu de la dématérialisation, rappelé par le Défenseur des droits comme dans les travaux de notre assemblée.

De nombreuses possibilités sont actuellement explorées, inspirées de certaines comparaisons internationales sur l'e-administration⁵³. La délégation interministérielle à la transformation publique a identifié une douzaine de technologies aujourd'hui exploitables. Plus complexe est la détermination de leur degré de maturité dans les usages professionnels, en particulier lorsque leur diffusion suppose non seulement l'appropriation des personnels mais également celle du public. En la matière, une approche peu précautionneuse des réalités observées sur le terrain des métiers ne peut que réveiller des suspicions sur le risque d'un appauvrissement des missions et du service rendu, quand pourtant les personnels admettent que les nouvelles technologies contribuent à améliorer les conditions de travail et ainsi la qualité des services.

L'adaptation de la fonction publique aux enjeux de la transition numérique appelle deux constats liés, comme dans toute entreprise, à la bonne conduite des opérations de transformation et une réflexion plus stratégique sur la maîtrise des évolutions en cours :

- de nombreuses procédures internes à l'administration ou en relation avec le public, jadis manuelles, relèvent maintenant de télétraitement ou de procédures informatiques. Cette transition, parfois unanimement saluée comme une réussite (c'est le cas par exemple du site impots.gouv.fr) a été dans d'autres cas très chaotique, occasionnant d'importants préjudices (le logiciel Louvois, au ministère de la défense, s'est malheureusement acquis une certaine notoriété en la matière). Cette transition, comme dans tout autre activité publique ou privée, doit faire l'objet d'un soin tout particulier, s'adressant à des utilisateurs et utilisatrices qui peuvent légitimement espérer en la matière, un service irréprochable. Pour y parvenir, les personnels doivent être impliqués dans la conception, l'ergonomie et la compatibilité des outils numériques.
- L'un des principes de base du service public est l'accès universel à ce service, sans discrimination d'aucune sorte. Les difficultés d'accès à un télétraitement peuvent résulter soit de la mauvaise couverture du territoire pour l'accès aux réseaux, soit de la difficulté pour certaines personnes à maîtriser des modalités de traitement complètement nouvelles pour elles. Même si ces deux difficultés sont sans doute vouées à se réduire avec le temps, elles nécessitent

⁵¹ Avis du CESE, *La coproduction à l'ère du numérique - risques et opportunités pour le consommateur, le rice et l'emploi*, juin 2016, Rapporteuse : Martine Derobert, *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ?* Rapporteur et rapporteure : Gérard Aschiéri et Agnès Popelin, 2016.

⁵² Avis du CESE, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, rapporteur : Nasser Mansour Guilani, 2015.

⁵³ Cf. Yann Algan, Maya Bacache, Anne Perrot, *Administration numérique*, Les notes du conseil d'analyse économique, n°34, septembre 2016.

une attention particulière de la part des responsables des administrations. Qu'il s'agisse d'une « fracture territoriale », ou d'une « fracture numérique » liée aux traitements informatiques, le maintien d'un contact humain direct fait aussi partie des facteurs de cohésion sociale importants pour tous et toutes : son maintien, même lorsque tous les territoires bénéficieront d'une couverture irréprochable et que tout le monde maîtrisera parfaitement les outils correspondants, devra rester une préoccupation importante pour la fonction publique.

Bien plus généralement, la transition numérique appelle à s'interroger sur la place de l'intérêt général et sa maîtrise par la puissance publique, dans un contexte technologique en très rapide évolution. Dans un monde où des masses considérables de données sur les comportements individuels, la santé, les centres d'intérêt de toutes les citoyennes et de tous les citoyens, sont collectés et conservés par des organismes dotés de moyens considérables, quel rôle peut ou doit jouer la puissance publique en matière d'accès et d'utilisation de ces données ? Relevant sans aucun doute d'une coordination supranationale, cette question paraît en tout cas devoir être traitée avec la hauteur de vue suffisante aux niveaux national et local.

C - Les exigences de la transition écologique

L'évolution des emplois en lien avec la transition écologique a fait l'objet d'un précédent avis du CESE, détaillant les enjeux de formation et de gestion prévisionnelle des ressources humaines à mettre en œuvre⁵⁴. Un autre avis a examiné les perspectives nouvelles d'emploi dans le secteur de la biodiversité⁵⁵. Les plans de formation nécessaires à l'intégration de nouvelles données et pratiques professionnelles de nature à favoriser la transition écologique sont des sujets à discuter, pour les métiers du public en particulier.

C'est le cas de fonctions techniques spécialisées aussi bien que des fonctions d'appui, qui doivent gérer des ressources en tenant compte de paramètres non seulement budgétaires mais environnementaux : la fonction achat, le contrôle qualité, les responsabilités d'hygiène et de sécurité, le droit de l'environnement.

Mais c'est aussi le cas des fonctions de réflexion et de pilotage stratégique des organisations et des politiques publiques. Le caractère transversal des enjeux des transitions environnementales interdisant les approches sectorielles cloisonnées, nécessite un profond changement dans l'exercice de nombreux métiers de conception publique. C'est notamment le cas des métiers de conception liés à l'énergie, aux transports, à l'aménagement du territoire, aux liens entre santé et environnement, à la biodiversité. Les transformations très profondes des modèles socioéconomiques actuels ne seront possibles, on le sait (et quelques douloureuses opérations passées le confirment), que si la conception et l'évaluation ex ante et ex post des politiques publiques correspondantes, associent étroitement et en

⁵⁴ Avis du CESE, *L'emploi dans la transition écologique*, rapporteurs : Bruno Genty et Marie-Béatrice Levaux, juin 2015.

⁵⁵ Avis du CESE *Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique*, rapporteur Allain Bougrain Dubourg, septembre 2016.

permanence les aspects économiques et les aspects sociaux à la prise en compte des enjeux environnementaux.

Il s'agit souvent, en liaison étroite avec le monde de la recherche, de mettre au point des méthodes de conception et d'évaluation nouvelles.

Il s'agit aussi, bien plus que par le passé, de mettre en place des réseaux de coopération européenne et internationale efficaces : les enjeux environnementaux ne connaissent pas les frontières, les expertises requises et les décisions à prendre non plus.

Il s'agit enfin et surtout de développer les pratiques de concertation publique associant le public à la préparation des décisions, souvent délicates à prendre⁵⁶, en veillant attentivement aux questions complexes de l'expertise nécessaire à la concertation et aux enjeux sensibles de précaution, dans des démarches assurant l'acceptabilité par le public des décisions prises.

Ces transformations commandent une révision profonde des modes de management publics, tant les grands réseaux de l'État et des collectivités publiques ont pris l'habitude de fonctionner de façon cloisonnée, par structure et par spécialité. La transition écologique suppose une prise en compte de la complexité et de l'interdépendance, indispensable pour faire émerger des stratégies durables et prescrire des orientations lisibles pour la société dans son ensemble.

D - Transformations, apparitions, extinctions de métiers de la fonction publique

L'intégration de ces facteurs d'évolution des métiers dans la conception de la GRH publique conduit à distinguer plusieurs enjeux :

- les transformations des métiers existants, lorsque ces derniers doivent évoluer pour poursuivre leur mission en répondant aux besoins ici identifiés ;
- l'apparition de besoins nouvellement identifiés qui impliquent la conception d'autres métiers venant en appui de ceux déjà connus ou répondant à de nouvelles missions ;
- l'extinction de certains métiers, soit en raison de changements dans le périmètre des missions assignées à la fonction publique par le législateur, soit en raison de la substitution de solutions techniques à des tâches effectuées précédemment par intervention humaine.

Il importe de souligner que l'extinction envisagée de certains métiers se traduit souvent par une modification du service assuré ou par le besoin de concevoir d'autres fonctions nécessaires à la bonne exécution du service public. Par exemple à l'hôpital, la sous-traitance des services de nettoyage réclame que des fonctions de contrôle du nettoyage effectué soient maintenues. Dans les opérations de contrôle de la consommation, la révision du champ des contrôles à effectuer conduit à faire porter

⁵⁶ Conformément à l'un des principes de la Convention d'Aarhus, repris dans la charte constitutionnelle de l'environnement de 2005.

les vérifications non sur les produits délivrés, mais sur des contrôles de second niveau (contrôle des autocontrôles des sous-traitances).

Dans les cas de substitutions de solutions techniques à des interventions humaines, le risque d'une dénaturation du service public rendu doit aussi être pris en compte. Comme il a été dit, le succès de ce genre d'opération dépend autant de la maturité technologique des solutions avancées que de la maturité d'usage par toutes les personnes concernées.

Il relève de la responsabilité politique d'organiser les évolutions nécessaires des métiers de la fonction publique en restant attentif aux processus et conditions de travail, à la motivation collective de personnels attachés à leur mission et aux attentes bien comprises du public, y compris en matière de qualité des relations humaines maintenues. C'est ce qui donne son sens et sa valeur au dialogue social.

Cette partie a montré que les facteurs d'évolution à prendre en compte étaient déjà en bonne partie intégrés, l'écoute du public étant consubstantielle au travail des personnels de la fonction publique qui doivent constamment s'adapter aux problèmes du public. Il reste à identifier les méthodes, outils et leviers qui pourraient faciliter de telles évolutions.

IV - METHODES ET LEVIERS

Les analyses qui précèdent conduisent le CESE à estimer que la fonction publique française repose sur des principes solides, constituant un élément important de notre contrat social pour répondre aux besoins que la société exprime à son égard.

Face à des enjeux de cohésion sociale et de prise en compte du long terme plus présents que jamais, la mise en œuvre de ces principes nécessite une écoute attentive des besoins de la société, qui évoluent sans cesse. Le principe d'adaptabilité permet à la fonction publique d'anticiper ces évolutions en tirant toutes les conséquences pour ses missions et ses métiers.

Cela suppose de tenir compte de plusieurs aspects : recrutement, formation initiale et continue, aide à la mobilité, adaptation aux nouvelles conditions d'exercice de certains métiers ou à l'émergence de nouveaux métiers, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, marges d'autonomie laissée aux agentes et agents ainsi qu'au management. Ces différents domaines feront l'objet de préconisations dans les parties B, C, D, E du présent chapitre.

Dans une collectivité de travail aussi nombreuse et diversifiée, l'administration de règles procédurales a pu parfois tenir lieu de gestion des ressources humaines. Or, une bonne gestion des ressources humaines implique des compétences en termes de management et pas seulement des compétences administratives. C'est pourquoi le dispositif de gouvernance de l'ensemble des actions engagées, sur les plans de la gestion comme du dialogue social relatif aux métiers, nécessite un soin particulier.

L'intelligence collective des cinq millions et demi de personnes composant la fonction publique, leur écoute de la société et le sens de leur propre activité à son service, constituent en la matière des atouts essentiels : ils doivent être mis à profit pour donner à l'État, aux 48 000 structures d'emploi de la fonction publique territoriale et aux 3 000 établissements de la fonction publique hospitalière, la possibilité d'exercer pleinement leur responsabilité à l'égard de leurs concitoyennes et de leurs concitoyens.

C'est donc la proposition d'une gouvernance renforcée de la fonction publique, fondée sur un dialogue social interne renouvelé, qui fait l'objet de la partie A du présent chapitre. La préparation d'un nouveau projet de loi relatif à la fonction publique, annoncé pour 2019⁵⁷, devrait fournir l'opportunité de mettre en place une telle gouvernance.

⁵⁷ Cf. lettre de saisine en annexe 3.

A - Définir et renforcer le dispositif de gouvernance de la fonction publique en s'appuyant sur un dialogue social renouvelé

Les trois versants de la fonction publique disposent actuellement de dispositifs de pilotage différents. La DGAFP, seule en position de coordination globale, dispose de compétences transversales aux trois versants, mais davantage sur des actions de réglementation ou de suivi statistique que dans le domaine de la gestion proprement dite. Le terme de « DRH Groupe » parfois utilisé pour la désigner, par analogie avec un groupe privé et ses filiales, apparaît ainsi comme un double abus de langage : les 3 versants de la fonction publique ne sont guère assimilables à des filiales d'un même groupe, et les compétences de la DGAFP ne sont pas celles d'une véritable direction des ressources humaines (DRH). C'est une orientation nouvelle qui doit être prise, pour répondre aux enjeux actuels.

Le besoin à satisfaire, en matière de gouvernance, comporte des aspects multiples :

- faciliter les actions spécifiques en matière de recrutement, de formation, de mobilité, d'émergence de nouveaux métiers ou de nouvelles conditions d'exercice de métiers existants ;
- en particulier, intensifier l'effort de formation à tous les niveaux ;
- veiller à l'égalité homme/femme dans l'accès à la formation professionnelle continue et à la mixité des métiers ;
- coordonner ces actions entre les différents ministères de la fonction publique, l'État et les différents employeurs de la FPT et de la FPH en s'appuyant sur les dispositifs existants (notamment le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour la FPT, et pour la FPE et la FPH, les organismes de formation telles que l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) et les écoles de formation, les organismes de formation continue existant dans certains ministères, etc.) ;
- intégrer les spécificités territoriales.

Ce constat implique de donner toute leur place aux dispositifs de concertation et de dialogue social qui ne peuvent se réduire à un exercice formel tant ils sont indispensables à l'efficacité du dispositif.

La réponse à ce besoin d'une nouvelle gouvernance se traduit par les trois préconisations particulières suivantes, qui ne préjugent pas des dispositifs assurant la préparation des décisions individuelles relatives au déroulement de carrière et aux affectations sur emploi de chacun et de chacune.

Préconisation 1 :

Mettre en place un dispositif de pilotage en matière de gestion des ressources humaines, qui permette la mise en œuvre des orientations exprimées dans les instances de dialogue social nationales. Ce dispositif devrait comporter une structure opérationnelle rattachée à la DGAFP, chargée d'une mission transversale portant sur les objectifs communs aux trois versants de la fonction publique en matière de développement des compétences et qualifications professionnelles ; d'une mission spécifique de définition des axes de formation continue des personnels de la fonction publique de l'État ; d'une mission de prospective, visant une meilleure anticipation et une meilleure intégration des facteurs d'évolution dans les métiers de la fonction publique.

Il s'agit ici :

- d'assurer la cohérence entre les actions de formation initiale ou continue menées dans les trois versants, et pour la FPE dans les différents ministères ;
- de lever les verrous aux mobilités (par exemple en matière de diffusion des listes de postes offerts, de transparence des rémunérations, de dispositifs d'aide au retour après mobilité, d'identification des obstacles aux mobilités entre structures publiques ainsi que sur les territoires national et européen) ;
- de définir et suivre les mécanismes facilitant les reconversions ou les secondes carrières, notamment pour les métiers affectés par des conditions de pénibilité physique ou psychique ;
- d'assurer les conditions nécessaires au développement de nouveaux métiers ou de nouvelles conditions d'exercice de métiers existants, ainsi qu'à l'évolution des qualifications.

Cet organisme de pilotage des actions nouvelles en matière de GRH pourrait être un service rattaché à la DGAFP, ou de préférence (pour assurer dans son Conseil d'administration, la représentation des différents versants de la fonction publique, de la tutelle et des représentants des personnels), un établissement public administratif sous sa tutelle.

Il devrait être placé :

- pour les missions transversales aux trois versants de la fonction publique, sous la supervision du Conseil commun de la fonction publique ;
- pour la mission relative à la formation continue des agentes et agents de la fonction publique d'État, sous la supervision du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Intervenant sur des orientations collectives, cet organisme pourrait être chargé de démarches innovantes en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il devrait par ailleurs intervenir en liaison étroite avec les organismes existants en matière de formation, notamment le CNFPT pour la FPT. Il devrait disposer d'un budget spécifique pour les actions propres à la FPE, à mener en coordination des actions propres à chaque ministère, par analogie avec le financement spécifique dont dispose le CNFPT pour la FPT.

Préconisation 2 :

Prévoir une disposition dans le prochain projet de loi relatif à l'élaboration d'un plan pluriannuel sur la formation continue nécessaire à l'évolution des métiers de la fonction publique, répondant aux besoins en qualifications.

Les besoins en matière de formation continue sont particulièrement importants, notamment pour répondre à des besoins nouveaux en matière de numérique ou de développement durable mais aussi pour faciliter les prises de fonction, les mobilités, les évolutions de carrière et les « secondes carrières ». D'une manière générale, il s'agit d'assurer l'effectivité du droit à la formation continue de tous les personnels. Or, les moyens qui y sont consacrés sont souvent les premières victimes des régulations budgétaires, les moyens consacrés à la formation professionnelle ayant très substantiellement baissé dans la fonction publique d'État ces dernières années, faute d'un mécanisme collecteur adéquat comme il en existe dans la fonction publique territoriale et dans la FPH par l'intermédiaire de l'ANFH.

Pour ce motif, il paraît important d'inscrire dans un mécanisme défini par la loi, des objectifs et des moyens de formation continue permettant de répondre à l'ambition d'innovation affichée, sous contrôle du pouvoir politique dont c'est la responsabilité. La loi pourrait prévoir l'élaboration d'un plan pluriannuel pour chaque versant, révisé périodiquement. Celui relatif à la fonction publique d'État comporterait des objectifs budgétaires en termes de moyens consacrés à la formation continue, comparables à ceux disponibles dans les autres versants de la fonction publique. Les ministères devraient en tenir compte dans l'élaboration de leur plan de formation.

Préconisation 3 :

Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) sont consultés sur les différents schémas départementaux et régionaux qui structurent l'action publique. À cette occasion, les CESER devront être invités à donner leur avis sur les services publics et leur organisation ainsi que sur les besoins en termes de métier. Lors de cette consultation, le préfet ou la préfète de région pourrait présenter au CESER les stratégies d'évolution des métiers de la FPE.

La question des fractures territoriales, de plus en plus présente dans la réflexion sur les services publics, conduit à proposer un dispositif de consultation de la société civile organisée au niveau régional, représentée par les CESER, sur les évolutions de politique d'organisation des services publics. De telles évolutions sont la conséquence des besoins qui s'expriment sur les territoires, mais aussi des décisions prises par les collectivités territoriales et l'État.

L'identification de ces besoins comme l'évaluation de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et de l'État, relèvent de la mission d'évaluation et de suivi des politiques publiques régionales confiée aux CESER.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, a institué des conférences territoriales de l'action publique, « chargées de favoriser un exercice concerté des compétences des

collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics »⁵⁸. Ces conférences ont notamment pour objet d'examiner les projets de « conventions d'exercice concerté de compétences » en lien avec les différents schémas régionaux et départementaux qui leur seraient soumis.

Ces nouveaux instruments de l'action publique sont susceptibles d'avoir des conséquences sur les métiers des trois versants de la fonction publique en région, dans la mesure où cela peut impliquer des transferts de compétences nécessitant par exemple qu'un établissement public intercommunal ou une métropole recrute des personnels pour assurer une compétence qui lui serait transférée, organise des formations internes, etc.

C'est pourquoi le CESE propose que les présidentes et présidents de conseils régionaux, au titre de leur présidence des conférences territoriales de l'action publique, organisent en lien avec la présidence des CESER une consultation sur les besoins du public et des personnels en matière de métiers de la fonction Publique.

B - Renforcer la fonction RH

1. Outiller la fonction RH pour qu'elle accompagne l'évolution des métiers et des carrières

Le renforcement de la fonction ressources humaines (RH) dans la fonction publique d'État est une nécessité, en particulier dans les ministères dont les personnels travaillent à distance des responsables RH des services déconcentrés. Dans ces conditions, il semble difficile d'assurer un suivi personnalisé des personnels dans leur carrière et de les aider à anticiper l'évolution des métiers.

Le CESE constate que la fonction RH n'a souvent aucun visage, ni ne recoupe aucune réalité concrète pour de nombreux agentes et agents publics. Les préconisations 4, 5, 6 et 7 visent à ce que cette fonction RH soit davantage identifiée à des personnes et des outils utilisables par les agentes et agents, comme par le management.

Pour lui donner une utilité concrète, son rôle, comme le service qu'elle pourrait apporter devraient être plus nettement identifiés. En particulier, le repérage des formations continues dont chaque personne pourrait bénéficier pour la suite de sa carrière devrait être plus systématique. Or cette question, qui doit en principe se poser lors des entretiens d'évaluation est trop souvent escamotée. Cela tient au fait que, comme les textes le permettent, l'entretien de formation est le plus souvent confondu avec l'entretien d'évaluation.

⁵⁸ Cf. l'art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Préconisation 4 :

Différencier les entretiens annuels de formation de ceux d'évaluation, les premiers devant servir à la définition d'un parcours de formation, le cas échéant en liaison avec les responsables RH, et les seconds relevant de l'appréciation du seul supérieur/de la seule supérieure hiérarchique.

Pour être utilement différenciés, il serait possible de faire intervenir les responsables RH en amont de l'entretien de formation, voire pendant cet entretien. Ceux-ci ou celles-ci pourraient enregistrer les demandes des personnels, identifier avec elles ou eux, une cartographie des formations possibles et des évolutions de carrière auxquelles celles-ci pourraient éventuellement ouvrir.

Préconisation 5 :

Fixer, sur la base de règles objectives discutées en comité technique, les modalités d'usage des dispositifs de nouvelle bonification indiciaire (NBI) et de part fonctionnelle du régime indemnitaire. Ces modalités doivent permettre de reconnaître en termes de rémunération et de manière transitoire, les emplois correspondant à des métiers émergents ou à de nouvelles formes d'exercice de métiers existants. L'accès à ces emplois devrait être conditionné à des formations qualifiantes.

Le CESE considère que les effets de levier attachés à ces dispositifs sont d'autant plus forts que les postes éligibles à de telles rémunérations supplémentaires sont connus de tous et de toutes et qu'une discussion sur la nature des postes éligibles à des éléments de rémunération supplémentaires ont fait l'objet d'une discussion en comité technique.

Parmi les outils permettant de faire émerger des fonctions nouvelles, le profilage des postes est depuis longtemps souvent utilisé. Or, les métiers émergents répondent souvent à un besoin d'innover dans la conception du service public en dehors des manières habituelles de faire.

À la condition que les postes à profil⁵⁹ ne soient pas le moyen de favoriser l'arbitraire dans les recrutements, une telle possibilité pourrait être plus systématiquement exploitée. Pour que cette condition soit bien respectée et que l'information soit connue, la consultation sur l'ouverture de tels postes au sein des comités techniques, devrait elle aussi, être systématique. Elle devrait porter sur une discussion approfondie relative à la nature du profil recherché comme sur le champ des innovations pour lesquelles les personnels pourraient conduire des projets d'expérimentation.

Dans tous les cas, une fois confirmée l'émergence de nouveaux métiers ou de nouvelles formes d'exercice des métiers, ceux-ci devront faire l'objet, en conseil commun de la fonction publique ou dans les conseils supérieurs des différents versants, d'un repositionnement dans les grilles hiérarchiques de la fonction publique.

59 Glossaire.

Préconisation 6 :

Concevoir des postes à profil destinés à l'expérimentation de projets innovants, sur des périmètres spécifiés, dans les différents corps et cadres d'emplois de la fonction publique.

Assurer une couverture de la fonction RH de manière systématique est particulièrement complexe dans les réseaux de personnels nombreux. C'est notamment le cas dans l'Éducation nationale où aucun référent ou aucune référente RH n'est, la plupart du temps, identifié par les enseignantes et enseignants.

C'est pourquoi le CESE préconise qu'un réseau de référentes ou référents RH soit créé dans l'Éducation nationale, suivant un maillage suffisamment dense. L'unité du bassin d'éducation pourrait être choisie pour que dans chacun de ces bassins, un conseiller ou une conseillère RH de proximité puisse répondre aux besoins des enseignantes et enseignants en la matière.

Préconisation 7 :

Mettre en place un réseau de conseillères et conseillers RH de proximité dans l'Éducation nationale, ayant pour fonction de suivre la formation continue, les projets de mobilité interne et externe et les offres de poste sur lesquels les profils enseignantes et enseignants pourraient être positionnés, en lien avec les plateformes ressources humaines auprès des préfectures de région.

Le conseiller ou la conseillère RH de proximité aurait des fonctions d'information sur la formation interne continue, les possibilités de mobilité s'ouvrant aux enseignantes et enseignants dans d'autres fonctions ou vers d'autres administrations. Il/elle serait aussi l'interlocuteur ou l'interlocutrice des plateformes RH régionales et des organismes de formation continue pour identifier d'éventuels parcours de formation qualifiante et de mobilités s'ouvrant aux enseignantes et enseignants.

2. Préciser les compétences RH du management intermédiaire

La GRH ne correspond pas seulement à une qualification professionnelle propre au secteur des ressources humaines. Elle constitue aussi une compétence transversale de l'encadrement. À ce titre, il est nécessaire de préciser la répartition des rôles entre encadrement hiérarchique et professionnels de la fonction RH.

Préconisation 8 :

Préciser la répartition des responsabilités RH aux différents niveaux centraux et déconcentrés de l'État, leur place dans les organigrammes, et la nature des fonctions liées à ces responsabilités par rapport à celles de l'encadrement hiérarchique.

La dimension RH des compétences du management devrait être affirmée au même titre que la compétence technique liée à l'exercice d'un métier particulier, ou que d'autres compétences transversales. À ce titre, la capacité à l'encadrement des équipes devrait faire l'objet d'une évaluation des niveaux de management intermédiaires, les entretiens d'évaluation annuels donnant lieu à un bilan des

qualifications et des compétences acquises par les agentes et agents sur leurs projets de mobilité à plus ou moins long terme.

En lien avec les professionnels de la fonction RH, les responsables d'encadrement pourraient participer à la réflexion sur les potentiels des personnels susceptibles de recevoir des formations pour mettre en œuvre un projet de mobilité. Il faudrait pour cela que les objectifs du service en termes de promotion interne soient partagés avec l'encadrement intermédiaire. Il faudrait en outre qu'ils aient connaissance des stratégies d'emploi des différentes structures d'emploi discutées au sein des comités techniques.

Préconisation 9 :

Confier aux responsables de fonction d'encadrement, à tous les niveaux, le rôle d'assurer le dialogue social de qualité notamment avec les représentantes et représentants du personnel ainsi que le développement professionnel de leurs équipes, parallèlement à la responsabilité des fonctions techniques exercées. Ces responsables devraient notamment, en lien avec les responsables RH, assurer l'information complète des systèmes d'information ressources humaines (SIRH) (code métier, qualifications et compétences acquises des personnels).

C - Former les personnels tout au long de la vie

1. La formation professionnelle initiale

Le développement de logiques de professionnalisation au sein des cursus de formation initiale implique que les filières de métiers puissent y être identifiées.

Cela est certes le cas dans les écoles à forte composante technique dont le champ de compétence est relativement spécialisé comme dans les écoles d'ingénieures et d'ingénieurs d'État ou les écoles de corps de contrôle et d'inspection particuliers. Mais c'est moins le cas pour les cursus de formation des écoles dites « administratives », lesquels destinent pourtant à des champs d'activités professionnelles et au fond, à des métiers très diversifiés.

Or tout personnel de la fonction publique doit disposer à la fois de compétences attachées à un métier et de compétences générales, à combiner tout au long de sa carrière en fonction des problèmes à résoudre.

De plus, une meilleure connaissance des Outre-mer, de leur cadre institutionnel, de leurs problématiques sociales, de leurs cultures et de l'appréhension des politiques publiques, doit être assurée à la fois pour les agentes et agents des administrations centrales mais également aux candidates et candidats à une mobilité dans les administrations déconcentrées Outre-mer. À cet effet, il serait utile de mettre en place un volet « Outre-mer » dans les cursus de formation des écoles de la fonction publique (Ecole nationale d'administration (ENA), Institut régional d'administration (IRA), Institut national des études territoriales (INET)...) et

d'organiser une formation préalable pour les candidates et les candidats à une mutation dans les Outre-mer⁶⁰.

En outre, les écoles professionnelles de la fonction publique dont l'objet est de former les futurs agentes et agents travaillant à l'intérêt général, doivent tenir compte du caractère évolutif de la définition de ce dernier, des systèmes d'acteurs et d'actrices dans lesquels il se construit. Ceux-ci impliquent les différentes catégories de collectivités, la société civile comme les personnels de l'administration. Il importe par exemple de tenir compte de ce que la décentralisation a modifié les jeux d'acteurs et d'actrices en modifiant la répartition des rôles entre agentes et agents publics territoriaux et services déconcentrés de l'État selon les compétences transférées aux collectivités territoriales.

Afin de prendre en compte les transformations de l'intérêt général, sa co-construction dans des configurations elles-mêmes évolutives et l'objectif de pouvoir changer de métier plusieurs fois dans une carrière, les écoles de la fonction publique devraient concevoir une offre pédagogique adaptée. L'augmentation du niveau général de formation doit également permettre de renforcer les contenus scientifiques ou techniques des programmes, notamment pour préparer les transformations numériques des métiers et accompagner les évolutions liées aux transitions environnementales.

Préconisation 10 :

Modifier les programmes de formation initiale des écoles de la fonction publique autour de cinq dimensions : développement de démarches réflexives sur l'intérêt général (par la voie d'enquêtes, d'études de cas, de recherches), acquisition de compétences techniques, acquisitions de compétences transversales, stages pratiques et connaissance mutuelle des acteurs et actrices, enjeux et pratiques du dialogue social.

2. La formation professionnelle continue

Le CESE constate que la loi de finances ne tient que très partiellement compte des enjeux de formation professionnelle continue des agentes et agents de l'État. Le programme 148 piloté par la DGAFP qui concerne les crédits de formation attachés à la fonction publique n'est évalué que suivant un objectif ainsi formulé : « optimiser la formation initiale des fonctionnaires »⁶¹.

Si cet objectif est important et doit être préservé, des crédits mobilisés pour la formation continue, postérieure aux formations initiales, doivent aussi être prévus en lois de finances et mobilisés en fonction d'objectifs identifiés. Ainsi, la DGAFP devrait mettre un budget spécifique pour les formations continues à caractère transversal, de même que les directions des ressources humaines ministérielles et les tutelles des écoles professionnelles devraient mettre en œuvre des programmes de formation

⁶⁰ Cf. annexe 6.

⁶¹ <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>. Sous ce titre, la DGAFP pilote le budget des IRA et de l'ENA.

continue à la hauteur des besoins, pour accompagner les mobilités et les reconversions professionnelles anticipées au sein de la fonction publique.

En outre, les crédits consacrés à la formation continue devraient faire l'objet de consultations annuelles systématiques au sein des comités techniques compétents et des conseils de la fonction publique.

Préconisation 11 :

Doter l'organisme en charge de la formation continue des personnels de la fonction publique mentionné à la préconisation n°1 et les budgets alloués aux plans ministériels de formation continue, des moyens identifiés s'ajoutant à ceux actuellement consacrés à l'effort de formation professionnelle initiale.

Le CESE relève l'existence de répertoires des métiers dans les trois fonctions publiques, le *Répertoire interministériel des métiers de l'État*, le *Répertoire des métiers territoriaux* et le *Répertoire des métiers de la santé et de l'autonomie dans la fonction publique hospitalière*. Il constate néanmoins qu'ils ne sont pas suffisamment mobilisés.

Une utilisation plus systématique de ces répertoires pourrait être encouragée :

- au bénéfice des personnels qui pourraient voir actualisé leur bilan de compétences dans leur compte personnel de formation en fonction des métiers exercés ;
- au bénéfice des gestionnaires pour connaître le bilan des compétences disponibles, les offres de formation à faire valoir, les parcours de mobilité à promouvoir selon les informations disponibles.

En outre, la construction de passerelles de mobilité entre les différents métiers suppose un suivi systématique des « briques de compétence » dont peuvent se prévaloir les personnels pour postuler à un poste nécessitant une qualification ou compétence particulière. Ainsi, la construction des parcours de mobilité devrait-elle reposer sur une exploitation plus systématique des informations relatives à chaque expérience professionnelle. La conception des comptes personnels de formation devrait donc tenir compte de cet objectif.

Préconisation 12 :

Etablir, en référence aux répertoires de métiers existants, un état des lieux des compétences disponibles dans chaque service. En particulier, introduire dans le compte personnel de formation, les formations reçues en vue de répertorier les qualifications et compétences acquises, y compris antérieurement à l'entrée dans la fonction publique.

Le CESE souligne que l'ensemble des agentes et agents de la fonction publique relève des dispositions de la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation continue dans le cadre de l'éducation permanente. Cette loi couvre le champ de l'ensemble des personnels de la fonction publique. Celle-ci comporte des dispositions relatives aux agentes et agents de l'État et des collectivités locales portant sur l'organisation de la formation continue des fonctionnaires titulaires, comme des agentes et agents non titulaires.

Le constat préalablement posé d'une part importante d'emplois contractuels dans les trois versants de la fonction publique montre que le recours aux contractuelles et contractuels, dans des conditions bien définies, constitue une modalité à laquelle les employeurs publics ont fréquemment recours. Cela oblige aussi à définir des parcours de formation continue, qui s'ils ont vocation à pérenniser des emplois, implique nécessairement des voies de titularisation.

Dans ce but, le CESE souhaite encourager les voies de recrutement sur titre et des formes adaptées de concours réservés aux personnels contractuels. Les dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience, à la reconnaissance de l'expérience professionnelle, voire aux développements de certificats de qualification professionnelle adaptés au secteur public permettraient de concevoir des parcours de formation dans un certain nombre de filières professionnelles.

Certains concours de recrutement permettent déjà de procéder à l'intégration d'agents contractuels, que ce soient les concours sur titre, spéciaux ou réservés à cette catégorie. Il s'agit toutefois de ne pas dégrader le niveau de ces concours et, pour ce faire, d'organiser des parcours de formation continue adaptés permettant de vérifier l'acquisition des qualifications nécessaires à l'exercice des métiers. Cela implique l'organisation de voies de recrutement spécifiques, ainsi que l'existence d'une offre de formation répondant aux besoins de personnels en activité. Pour cela, une diversification de l'offre de formation continue devrait être encouragée, les établissements universitaires pouvant proposer des modules de formation répondant à des besoins bien identifiés.

Dans l'Outre-mer, le développement d'une offre de formation adéquate pour encourager les personnels contractuels locaux à passer les concours internes de la fonction publique correspond à cette logique en même temps qu'elle répond à une problématique locale spécifique⁶².

Préconisation 13 :

Garantir l'accès à la formation continue des effectifs contractuels dans les trois versants de la fonction publique et les orienter vers des concours adaptés, en proposant aux personnes concernées des dispositifs de valorisation des acquis de l'expérience (VAE) - sous réserve des dispositions applicables aux professions réglementées - de reconnaissance de l'expérience professionnelle ou de certificats de qualification professionnelle adaptés au secteur public.

⁶² Cf. annexe 6.

D - Développer et encourager toutes les mobilités

Il s'agit ici de l'ensemble des mobilités : à l'intérieur de chaque versant et entre les versants aussi bien qu'avec les secteurs privés et associatifs.

Le CESE observe une certaine inflation des dispositions relatives à la mobilité des fonctionnaires⁶³, malheureusement sans rapport avec les nombreux obstacles qui s'opposent à leur mise en œuvre. Il relève que le droit à la mobilité est une garantie inscrite dans le statut général, dont l'effectivité devrait être améliorée. Les propositions 14, 15 et 16 devraient y contribuer.

Parmi ces obstacles, le risque supporté par les agents d'une mobilité mal valorisée ou mal reconnue est particulièrement dissuasif. C'est notamment le cas lorsque l'éloignement de la pratique d'un métier précis dans un corps ou cadre d'emplois implique d'avoir à se réadapter en cas de retour à cet emploi, en fonction des évolutions diverses qu'a pu connaître le poste de travail.

Trop rares sont les moyens mis en œuvre pour encadrer les conditions de retour. Le CESE recommande en particulier que des temps de réadaptation soient aménagés pour que les agentes et les agents puissent se remettre au niveau de leur poste, soient informés des évolutions intervenues dans leur pratique professionnelle, puissent se former à ces évolutions. De plus, le gain d'expérience acquise devrait être systématiquement apprécié par l'administration d'origine, y compris en termes de possibilité d'évolution professionnelle.

Préconisation 14 :

Encourager toutes les mobilités en aménageant des conditions de retour favorables dans le corps ou cadre d'emplois d'origine, en tenant compte du gain d'expérience acquise et en prévoyant un temps de réadaptation nécessaire à l'emploi retrouvé .

L'unicité de la valeur du point d'indice est une base indispensable pour faciliter la mobilité à l'intérieur de la fonction publique. Cependant, le défaut de transparence dans les conditions de recrutement et de rémunération au sein des différents corps et cadres d'emplois, dans et entre les différents versants de la fonction publique, constitue un deuxième obstacle particulièrement identifié aux mobilités des fonctionnaires. Une disposition récente prévoit cependant l'édification de cadres d'emplois qui réuniraient des corps et cadres d'emplois partageant les mêmes règles.

Ainsi, l'article 1er de l'ordonnance du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique, a récemment complété l'article 13 du statut général par les dispositions suivantes : « Des corps et cadres d'emplois de fonctionnaires relevant de la même catégorie et d'au moins deux des trois fonctions publiques peuvent être régis par des dispositions statutaires communes, fixées par décret en Conseil d'État. Ce même décret peut prévoir que les nominations ou les promotions dans un grade puissent être prononcées pour pourvoir un emploi vacant dans l'un des corps ou cadres d'emplois régi par des dispositions communes. »

⁶³ Cf. annexe 5.

Le CESE relève qu'une plus grande mobilité entre versants et à l'intérieur de chaque versant, nécessiterait une opération de transparence sur la réalité des régimes indemnitaires et des conditions de recrutement propres à chaque corps et cadre d'emplois (publication de postes accessibles dans chaque corps ou cadres d'emplois participant au cadre d'emplois inter-versants, calendrier des avis des commissions administratives paritaires, et surtout régimes indemnitaires). Ce travail pourrait être pris en charge par le futur organisme prévu à la préconisation n°1, en s'appuyant sur les instances représentatives des personnels.

Préconisation 15 :

Garantir la transparence des conditions de recrutement, de l'organisation des temps de travail et des régimes indemnitaires dans les différentes administrations pour faciliter les mobilités inter et intra-versants.

E - Intégrer les missions nouvelles dans la réflexion sur les métiers

1. Définir et mettre en œuvre les missions numériques d'intérêt général

Le champ des données numériques qui pourraient être exploitées, dans le respect des dispositions relatives à la protection des données en vue du bien public, est aujourd'hui potentiellement très vaste. Dans le domaine de la santé, la Caisse nationale d'assurance maladie s'est vue confier la possibilité d'exploiter une base de données concernant un très grand nombre d'individus et d'informations. Cependant, la réflexion d'ensemble sur le périmètre des informations disponibles ou à collecter et sur les méthodes à mettre en place pour une exploitation plus systématique de ce qui devrait être considéré comme un bien commun, est trop souvent laissé aux grands acteurs du numériques.

Le CESE est convaincu que, comme les infrastructures des transports ou les grands réseaux publics ont été bâtis grâce à la constitution de corps de fonctionnaires, l'infrastructure des données numériques nécessite un effort d'investissement public dans des compétences particulières.

Cette nouvelle mission de la fonction publique nécessiterait les qualifications et compétences de nombreuses techniciennes et ingénieures et de nombreux techniciens et ingénieurs, qui travaillent par ailleurs en fonction d'appui dans de nombreuses autres missions mais dont les possibilités d'évolution de carrière sont encore limitées. Le corps des ingénieurs des systèmes d'information et communication n'est pas suffisamment attractif pour attirer et surtout conserver des agentes et agents publics en mesure de maintenir les savoir-faire suffisants à la sphère publique.

Préconisation 16 :

Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale d'investissement, de recherches et d'orientation dans la collecte et l'usage des données numériques à vocation de servir le public. Pour mettre en œuvre l'ensemble des missions impliquant la conception et l'exploitation de systèmes d'information et de communication (SIC), créer un corps de A+ des ingénieures et ingénieurs SIC°, accessible par concours externe, interne ou troisième concours.

Les travaux engagés par la délégation interministérielle à la transformation publique ont identifié une douzaine de technologies susceptibles de constituer un levier de transformation des métiers de la fonction publique.

Dans de nombreux avis, le CESE a précisé les conditions que devait respecter l'introduction du numérique dans les relations entre le public et les administrations pour ne pas contrevenir au principe d'égalité. En outre, la réalité du travail et des conditions de travail des personnels doit être prise en compte de façon systématique avant que soient introduites des méthodes nouvelles. C'est là la condition de réussite des transformations attendues.

Préconisation 17 :

Tenir compte de la réalité du travail observé dans les métiers avant de mettre en œuvre leur transformation numérique : il convient pour cela de prévoir les formations nécessaires, de généraliser les méthodes de concertation dans les CHSCT, de développer les espaces de dialogue et d'échanges et de former les personnels à la médiation numérique.

2. Développer une approche transversale des métiers en lien avec la transition écologique

La transition écologique implique, en termes de métiers de la fonction publique, une double évolution :

- Introduire dans tous les métiers autres que ceux traditionnellement consacrés aux spécialisations environnementales les connaissances et compétences nécessaires à l'intégration des enjeux environnementaux, dans des domaines où il n'était pas d'usage de s'en préoccuper.
- Introduire dans tous les métiers déjà spécialisés dans les questions environnementales (notamment ceux relatifs à l'eau et à la biodiversité, à l'énergie et au climat, à la prévention des pollutions et des risques technologiques ou naturels), les compétences et connaissances nécessaires à l'intégration des questions économiques et sociales dans la prise en compte des enjeux environnementaux. Au-delà de la transversalité des approches, il s'agit aussi de développer les pratiques de participation du public à l'élaboration des décisions, prescrites notamment par la convention d'Aarhus pour les décisions de portée environnementale.

Cette double préoccupation se traduit pour le CESE par les deux préconisations suivantes :

Préconisation 18 :

Intégrer dans la formation initiale et continue et dans les pratiques de travail collaboratif de l'ensemble des personnels de la fonction publique, quelle que soit leur spécialisation de base, la prise en compte des enjeux relatifs à l'environnement, en particulier ceux qui concernent les changements climatiques et l'érosion de la biodiversité.

Préconisation 19 :

Former les personnels dont la spécialisation de base est environnementale à la prise en compte des enjeux sociaux et économiques dans leurs méthodes de travail, et aux pratiques de travail en commun et de participation du public à la préparation des décisions publiques, au niveau national comme au niveau local.

Déclarations/ Scrutin

Artisanat

L'actualité des dernières semaines vient nous rappeler que les fractures sociales et territoriales correspondent à des réalités bien concrètes pour nombre de nos concitoyens.

Dans ce contexte, il est important de souligner que les services publics ont un rôle essentiel en matière de cohésion sociale, en particulier dans l'accès aux droits.

La rationalisation de nos services publics est cependant nécessaire. Mais elle doit se faire au vu d'un diagnostic sur la situation de chaque territoire, et notamment sur les caractéristiques de sa population (démographie, revenu moyen etc...).

Aussi, c'est à partir de tels états des lieux, élaborés en lien avec les CESER comme le propose l'avis, que doivent être évalués les besoins en services publics, et par conséquent en métiers et en personnels.

Par ailleurs, la transformation numérique des missions du service public doit se poursuivre en visant la meilleure efficacité possible en termes quantitatif et qualitatif.

Cette transformation peut être porteuse de nombreux avantages : simplifier les démarches et réduire les formalités administratives des usagers, mais aussi libérer du temps pour les agents en leur permettant par exemple d'assurer mieux leurs fonctions d'intermédiation avec le public.

L'allègement des formalités, favorisé par le numérique, est depuis longtemps plébiscité par les TPE et par de nombreux citoyens.

Toutefois, cette évolution ne doit pas laisser de côté ceux qui sont, par contrainte, déconnectés de l'usage du numérique : personnes dans la précarité sociale, personnes âgées, personnes illettrées....

Pour répondre à ces publics, mais aussi pour résoudre des difficultés sortant du cadre administratif commun, des agents doivent pouvoir apporter un accompagnement en présentiel et personnalisé.

Aussi, les agents doivent être formés pour faire face à de tels besoins.

Il est par conséquent primordial, comme le souligne l'avis, d'anticiper et d'accompagner ces évolutions, notamment à travers le développement d'une véritable Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, mais aussi le renforcement de la formation continue des agents, en lien avec les adaptations ou les reconversions souhaitables.

Ce contexte est aussi l'occasion de faciliter les mobilités professionnelles et d'identifier les leviers pour faire face aux problématiques d'emplois en tension dans la Fonction publique.

Sur ces différents axes, l'avis formule une série de propositions.

En conclusion, le groupe de l'artisanat tient à insister sur la nécessité, dans le cadre de la réforme de la Fonction publique, d'accorder une attention particulière à

l'accessibilité et à la mise en cohérence des services publics, au regard des besoins des populations et des territoires.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Associations

En France, la fonction publique repose sur la recherche d'un équilibre constant entre intérêt public et initiative individuelle ; l'action publique se doit d'être robuste et efficace, car elle est garante de l'intérêt général.

Cet avis s'inscrit dans la suite de deux avis pris par notre Assemblée : celui de 2016 sur *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, celui de 2017 sur le projet de loi pour un « *État au service d'une société de confiance* » ; et également après la promulgation de cette loi le 10 août 2018.

Or, la relation de confiance entre la Communauté des Citoyens et l'administration ne s'improvise pas. Elle s'est construite avec le temps et repose sur des principes généraux qui la structurent. Prenons le temps de les rappeler ; ils font écho à l'actualité et répondent aux attentes régulièrement exprimées par nos concitoyens : continuité du service, adaptabilité, égalité d'accès, neutralité, laïcité. Auxquels il faut adjoindre l'indépendance, l'impartialité et la responsabilité qui sont plus spécifiques à la fonction publique. Ces principes doivent être articulés car ils sont forgés par une histoire et forment un tout équilibré qui caractérise bien notre conception du service public à la française.

Concernant l'avis, nous étions interrogés sur l'évolution des métiers de la fonction publique. Cette question peut être déconnectée d'une analyse et d'un débat sur le sens du métier, sur la vocation, sur les missions et l'organisation de la fonction publique. La fonction publique, ce sont plus de 5,5 millions de personnes, réparties sur tout le territoire, soit 19,9% des personnes occupant un emploi dans notre pays.

En outre, différents facteurs sont à prendre en compte pour anticiper ces évolutions : la démographie territoriale, les progrès techniques et technologiques, les questions environnementales, sans oublier les dynamiques propres aux trois versants de la fonction publique.

Enfin, l'avis met en exergue des éléments de méthode bien précis. Il invite notamment à renforcer la fonction Ressources humaines et son pilotage, à renouveler le dialogue social pour le renforcer, à considérer sérieusement la parole et les idées des agents qui sont au plus près des habitants et constituent à ce titre d'excellents observateurs des besoins de notre société. Pour cela il est nécessaire d'investir sérieusement aussi dans des formations tout au long de la vie, dans la gestion des compétences et des savoirs.

Cet avis a le grand mérite d'être technique et de répondre à la question posée.

Le groupe des associations a beaucoup apprécié la qualité des auditions et des débats qui ont permis à sa représentante, simple citoyenne et peu experte du sujet, d'entrer dans la culture du métier.

Déclarations des groupes

Nous, associations et fondations, qui œuvrons au quotidien en lien et en complément des acteurs publics, parce que nous considérons que l'intérêt général n'est pas la simple somme des intérêts particuliers et qu'il faut être vigilant pour préserver cette ambition d'intérêt général qui devrait irriguer un peu mieux toute notre société, nous soutenons avec conviction les préconisations présentées.

Nous formons également le vœu que le Gouvernement tienne compte de cet avis, car il apporte des réponses concrètes et utiles aux orientations définies hier soir par le Président de la République.

CFDT

Cette saisine gouvernementale permet au CESE d'exprimer une parole forte sur les enjeux de l'évolution des métiers de la fonction publique. Nous pouvons d'abord réaffirmer avec force que les plus de 5 millions de femmes et d'hommes qui font vivre le service public sont une richesse pour notre pays. Comme l'ont rappelé les auditions, comme le rappellent avec gravité certains aspects des tensions qui secouent notre pays, ces personnels titulaires comme contractuels mettent en œuvre quotidiennement le contrat social qui fonde le pacte républicain. Là où les services publics disparaissent, c'est la démocratie qui s'affaiblit, c'est la République qui recule.

Le CESE est interrogé sur l'organisation statutaire actuelle qui, selon le texte de la saisine, permettrait insuffisamment la valorisation des métiers, la prise en compte de leurs spécificités et de leur évolution. En réaffirmant la solidité des principes qui régissent la fonction publique que sont le statut, l'égalité, l'indépendance, la responsabilité, la neutralité et la laïcité, cet avis rappelle que les métiers de la fonction publique n'ont jamais cessé d'évoluer pour répondre aux attentes des citoyens. Mais en analysant la politique de l'État employeur au cours des dernières décennies, en observant les évolutions démographiques, sociologiques, territoriales, en examinant la gestion des ressources humaines, et la place du dialogue social, le CESE dresse le tableau d'une fonction publique sous tension. Elle est en attente de reconnaissance, d'autonomie, de capacité d'agir dans l'exercice de ses missions, et aussi d'évolution, de mobilité, de cohérence, lui permettant de concilier les conditions de la qualité du service public qu'elle assure avec une prise en compte des attentes individuelles notamment dans l'évolution de carrière.

La CFDT partage les préconisations visant au renforcement de la fonction RH, de la transversalité des formations, de définition des compétences sous le regard du conseil commun de la fonction publique. Les postes à profil nécessitent vigilance et avis des représentants des personnels pour éviter l'arbitraire.

Cependant, la question du bon niveau de dialogue social aurait pu être mieux explicitée. Pour la CFDT, le bon niveau est celui où les positions sont assumées et déterminent ainsi la valeur d'un accord.

La formation initiale et continue doit renforcer les compétences transversales et le sens de l'intérêt général. Il importe de garantir son financement. Il faut aussi revisiter sérieusement les contenus des épreuves des concours trop souvent encore établis sur des bases académiques, et socialement discriminants.

La mobilité choisie est essentielle pour ouvrir les horizons, et contribue à la diversité des profils professionnels et la cohérence des services publics. Cette mobilité ne doit plus être considérée comme une issue de secours ou un outil de gestion des difficultés mais comme une opportunité de « rebond professionnel », à condition que ces dispositions soient claires et sécurisées notamment par un droit au retour comme le préconise l'avis.

Alors que s'envisage toujours une énième réforme de la fonction publique, cet avis est œuvre utile pour démontrer la capacité de la société civile organisée à formuler des propositions qui contribuent à garantir la qualité du service public à travers la reconnaissance de ses personnels.

La CFDT a voté l'avis.

CFTC

Les trois branches de la fonction publique sont confrontées depuis plusieurs années à des changements qui bouleversent en profondeur leurs modes de fonctionnement et leurs pratiques. La fonction publique dans son ensemble est soumise au défi d'une adaptation de l'évolution des métiers, de la compétence de ses agents tout en gardant comme cap : servir l'intérêt général dans les meilleures conditions possibles pour satisfaire les besoins de la population.

Cette rénovation devra passer par une meilleure gestion des ressources humaines, une proposition de formations communes aux trois versants et aux différents ministères. Ceci permettra alors de développer et encourager la mobilité des agents.

Le préalable à la rénovation, est l'analyse de l'évolution des métiers qui permettra de déterminer les compétences et les qualifications qui seront à développer. C'est là un point central : passer d'une logique de corps à une logique de métier.

La CFTC approuve la nécessité pour chaque agent de développer des compétences qui sont attachées à un métier et des compétences générales lui permettant dans toute situation de résoudre les problèmes qui se présenteront à lui. Pour créer cette formation au plus près des besoins, il sera nécessaire que les filières métiers soient clairement identifiées.

Ce changement de paradigme passera aussi par une meilleure gestion des ressources humaines au plus près des agents et un renforcement de cette fonction.

Il importe, à cet effet, de confier aux responsables hiérarchiques une plus grande capacité et les moyens d'exercer leur rôle de conduite des équipes, d'organisation et de bon fonctionnement des services, de gestion des situations individuelles, des ressources humaines et des carrières. Pour les aider, la mise en place d'un réseau de conseillers Ressources Humaines de proximité permettra de suivre la formation continue, les projets de mobilité interne et externe. Ainsi pourront être déterminés les profils des agents afin de les correspondre aux offres de poste intra ou inter-versants de la fonction publique. Cette mobilité facilitée et encouragée devra être accompagnée d'une pleine connaissance des conditions de recrutement, de l'organisation des temps de travail, des grilles indiciaires... et des conditions de retour

Déclarations des groupes

prenant en compte l'expérience acquise et la mise en place d'un temps de réadaptation à l'emploi retrouvé.

Formation initiale, continue, dialogue social de proximité, entretiens de formation tout ceci participe de cette évolution. A cela il faut ajouter la nécessité de répondre aux besoins des territoires en s'appuyant sur des éléments sociodémographiques. Pour la CFTC tout doit être mis en œuvre pour réduire tant la fracture territoriale que la fracture numérique en adaptant sur les territoires les besoins de services publics, après une appréciation des besoins réels, de la situation et selon les circonstances locales.

Nous terminerons par le chapitre concernant les contractuels dont le nombre va aller en augmentation (actuellement environ 20%). Ces emplois contractuels, compensation d'une insuffisance d'effectifs, sont mal assistés, reçoivent une formation très insuffisante et ont des perspectives de carrière inexistantes. Pour la CFTC, la réforme à venir devra les associer aux actions de mobilité et de revalorisation de leur métier.

Nos concitoyens ont besoin tout à la fois d'un minimum pour vivre et de perspective, de justice sociale, territoriale et d'espérance.

Le groupe CFTC votera favorablement cet avis

CGT

Aujourd'hui, plus que jamais, remonte avec force une demande de d'écoute et de réponses aux besoins sociaux, d'interdépendances sociales, de coopérations, de solidarités, d'égalité, de justice, de prise en compte du long terme... En France, cette quête de commun porte un nom : Intérêt général, Services publics et Fonction publique.

Réinvestir les territoires abandonnés exige une cohérence des évolutions pour répondre aux besoins de la société et pour accompagner l'évolution professionnelle des agents qui exercent ces missions, dans un cadre public et statutaire efficace, attaché à la conception du « fonctionnaire citoyen ».

La pérennité de ces principes de base est justement réaffirmée dans cet avis, à la suite de nos précédents travaux.

La CGT partage ainsi globalement les constats posés et les préconisations qui visent l'amélioration des droits et garanties collectives pour tous les personnels dans les trois versants.

Sans décliner ce panorama, nous insistons sur l'effectivité du droit à la formation, la garantie de mobilité choisie, le besoin d'anticipation et de moyens en termes de reconversion, l'amélioration des conditions de travail diverses et dégradées, la nécessité de bilans/évaluations, l'amélioration des outils pour faire des personnels de meilleurs capteurs des besoins des publics, l'expression des besoins des usagers et des personnels (en évoquant le rôle des CESER), l'usage limité du recrutement de contractuels dans le strict cadre de la loi.

Sont aussi très justement valorisés un dialogue social de qualité, le rôle essentiel des représentants des personnels et les garanties d'équité apportées par les instances de concertation, nationales et de proximité (conseils supérieurs, CT, CHSCT, CAP).

Pour autant, restent des regrets et de vrais désaccords sur l'analyse des facteurs d'évolution des métiers.

Fondamentalement, le texte reste encore trop emprunt des logiques du *New public management* : individualisation, évaluation obsessionnelle, primat de la performance et du mérite reconnu dans un « profil », à l'opposé de la reconnaissance, bien mise à mal, des qualifications dans un cadre de garanties collectives.

L'avis laisse enfin de côté des débats importants : la requalification des emplois, voire la création de nouveaux corps, les « métiers » répondant aux nouveaux besoins comme le traitement des emplois dits « d'assistants » qui se développent (Justice, Éducation, Santé), les missions de contrôle et de protection des consommateurs, la question de l'égalité professionnelle et de la mixité des métiers ou encore la prospective au-delà du numérique et de la transition écologique.

Pour l'essentiel, ces manques résultent des conditions et du contenu de la saisine gouvernementale, bien trop ambiguë, ambitieuse (3 versants, 5 millions et demi d'agents, multiples statuts, pratiques et métiers) pour un délai si contraint ... sans même évoquer le contexte très actuel d'offensives diverses de remise en cause du modèle français de Fonction publique.

Le travail efficace de la commission et des équipes administratives, la compétence et l'écoute des rapporteurs n'ont pas permis de contrebalancer complètement ces conditions initiales difficiles.

Dans ce contexte, la CGT n'a pu que s'abstenir.

CGT-FO

Au moment où les concertations dans le cadre du programme de l'action publique 2022 sont en cours, le gouvernement saisit le CESE pour mener une réflexion « *prospective sur l'évolution des métiers de la fonction publique* ». Dans un tel contexte comment croire à la neutralité de cette démarche ? Notons au passage que le choix même de privilégier une entrée par les métiers, dans la lettre de saisine, est déjà un parti pris car elle renvoie à la volonté de faire disparaître les statuts particuliers des corps de fonctionnaires et des missions qui leurs sont rattachées. Ce parti pris se répercute sur l'avis lui-même puisque le terme métier est utilisé près de trois fois plus que celui de mission.

Au-delà de ces éléments de forme et de calendrier, l'avis s'inscrit globalement dans les prescriptions et les orientations des 4 chantiers ouverts par le gouvernement pour « *refonder le contrat social avec les agents publics* ». Certaines des préconisations proposées sont en cours ou déjà annoncées. C'est déjà le cas par exemple concernant le déploiement d'une fonction interministérielle d'appui à la mobilité et aux transitions professionnelles. De même, un fond d'accompagnement interministériel des ressources humaines est mis en place avec une dotation initiale

Déclarations des groupes

de 50 millions d'euros, toutefois sa subordination à la qualité du dialogue social s'inscrit carrément dans une logique d'inversion des responsabilités où l'Etat à l'origine de suppression des missions et postes s'en dédouane.

Pour le groupe FO, on ne peut pas sortir du cadre de l'article 22 du statut général des fonctionnaires et les statuts de corps et cadres d'emploi, qui déterminent les besoins de formation. Ainsi l'instauration de formations interministérielle ou inter fonction publique est une remise en cause de cet article.

Par ailleurs, si nous agissons au quotidien pour permettre à la fonction publique de répondre aux nouveaux besoins en intégrant les métiers émergents, la valorisation des nouvelles missions doit s'inscrire dans le cadre du déroulement de carrière et de l'amélioration des grilles indiciaires et non dans celui de la NBI (Nouvelles bonifications indiciaires), comme proposé dans l'avis. A cet égard, la fonction publique doit certes agir pour attirer certaines compétences rares et pointues dans des domaines tel que les SIC (Systèmes d'informations et de communication), cette démarche ne peut cependant passer par la création d'un corps de A+ spécifiquement pour eux car une telle création devrait réinterroger tous les corps dits de l'encadrement supérieur, leur débouché et leur grille indiciaire.

Enfin, fidèle au principe d'égalité d'accès aux services publics avec un même service rendu à l'ensemble des usagers sur l'ensemble du territoire, le groupe FO ne s'inscrit pas dans les préconisations en faveur de la régionalisation et de la mise en avant des dimensions locales. Pour nous, la saisine des CESER sur l'évolution des métiers au plan local va à l'encontre de ce principe d'égalité et on risque à travers un tel processus d'enfermer les missions dans les prétendues spécificités locales et par conséquent de réduire drastiquement les possibilités de mobilités de l'ensemble des fonctionnaires.

La demande de services publics est forte dans le pays. On le voit actuellement. Pour ces raisons le groupe FO s'est abstenu sur cet avis.

Coopération

Cette saisine interroge l'adaptation des métiers de la fonction publique aux attentes de la société dans un monde en mutation : révolution numérique, simplification administrative, transition écologique, sécurité, vieillissement de la population, santé, etc. Les attentes des citoyens sont multiples, parfois contradictoires et de plus en plus exigeantes notamment en terme de coût et de qualité du service rendu. De leur côté, les acteurs économiques demandent plus d'efficacité, de stabilité et de lisibilité à l'action publique.

Aujourd'hui, 5 millions et demi d'agents publics français contribuent à la qualité de vie de nos concitoyens, et à un modèle de société durable et soutenable.

Mais dans un monde ouvert et complexe, les modalités de l'action publique ne peuvent rester figées. Les évolutions économiques, financières, technologiques, sociales nous obligent à repenser l'action et les trajectoires des agents de la fonction publique. Or, comment organiser et gérer ces évolutions sans ébranler notre cohésion sociale et fragiliser l'emploi des agents publics ?

Si la dignité, l'impartialité, l'intégrité, la probité et la neutralité composent les principes généraux des métiers de la fonction publique, nous partageons les propos de l'avis qui associe leur mise en œuvre à une écoute attentive des besoins de la société qui évoluent sans cesse. Le groupe de coopération valide l'approche pragmatique de l'avis qui rappelle ces principes tout en mettant en avant l'enjeu d'adaptabilité qui permet à la fonction publique d'anticiper, ce qui paraît essentiel.

Parmi les leviers proposés par l'avis, nous souhaitons relever certains axes prioritaires :

- la modernisation de la fonction ressources humaines avec un double objectif de performance et de valorisation des métiers de la fonction publique ;
- la consolidation de la formation initiale et continue des agents, notamment au regard des transitions numérique et écologique. Cela rejoint d'ailleurs une des pistes proposées dans l'étude sur la commande publique responsable afin que les agents en charge des achats publics puissent sereinement avoir recours aux clauses sociales, environnementales et aux achats innovants ;
- et enfin, le développement et le soutien à toutes les formes de mobilités au sein de la fonction publique.

Le groupe de la coopération salue la qualité de ce travail et a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Nous avons en France une fonction publique reconnue et de qualité, qui doit toutefois être réformée pour remplir ses missions. Pour y concourir, les métiers de la fonction publique doivent évoluer en fonction des besoins des citoyens, des entreprises et des politiques publiques : éduquer, soigner, protéger, accompagner, sont au cœur de ses missions.

Le groupe des entreprises a une conviction : on a trop souvent opposé de façon artificielle statut et contrat. Le problème essentiel est qu'aujourd'hui, nous avons un peu plus de cinq millions d'agents qui ne sont pas suffisamment managés mais plutôt administrés au seul regard du point d'indice... Ils ne bénéficient pas assez d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; ni d'une formation professionnelle continue, gage essentiel d'évolution dans les carrières.

L'avis ici présenté souligne le défaut de gouvernance globale et cohérente des fonctions publiques en France. Le groupe des entreprises approuve l'objectif de réviser cette gouvernance en mettant en place un dispositif de pilotage adapté en matière de gestion des ressources humaines afin de mieux répondre aux besoins des agents et des enjeux liés à l'évolution des fonctions publiques : actions de formation, déploiement de toutes les formes de mobilités, reconversions, accompagnement des transformations en particulier celles liées au numérique.

Cet avis déplore à juste titre l'existence d'outils mal utilisés et le manque manifeste d'anticipation et de réponses des pouvoirs publics face aux nouveaux défis. Il met en relief l'absence de dialogue structuré en régions, au sein des territoires, pourtant impérieux pour prévenir et corriger les fractures territoriales. En cela, la préconisation portant sur l'installation d'une consultation périodique des CESER par les préfectures

Déclarations des groupes

en matière de stratégies d'évolution des métiers de la fonction publique est une bonne approche de nature à réconcilier les besoins. Il est de toute façon nécessaire de coconstruire les missions des services publics de demain.

Ainsi que le préconise cet avis, il est aussi indispensable de réviser les programmes de formation initiale et d'investir dans la formation continue des agents publics, pour une fonction publique, renouvelée et de qualité, au service de ses usagers.

De même, le groupe des entreprises encourage le développement au sein des fonctions publiques d'une culture de l'efficacité et du service, attendue par les administrés. Enfin, le développement des mobilités doit être encouragé ainsi que toute expérience professionnelle « hybride », combinant publique et privée par exemple.

Pour ce travail de qualité dont nous félicitons les rapporteurs, le groupe des Entreprises vote cet avis favorablement

Environnement et nature

Le groupe environnement et nature approuve le contenu des préconisations de cet avis, notamment en ce qu'elles empruntent deux voies qui nous paraissent incontournables :

L'une consiste à accompagner, au moyen d'un organisme dédié, la formation continue des personnels et l'évolution des métiers en s'attachant notamment à la question des reconversions, et ce, en dotant l'organisme en question de moyens supplémentaires à ceux actuellement mobilisés aux fins de la formation professionnelle initiale.

L'autre, exprimée dans les dernières recommandations, consiste à assurer en quelque sorte une formation croisée ou symétrique des personnels de la fonction publique. Il s'agit d'assurer une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques par ceux dont ce n'est pas la spécialité première, et inversement, de sensibiliser davantage les personnels dont la spécialisation de base est environnementale aux autres enjeux, sociaux et économiques, dans leurs méthodes et pratiques quotidiennes.

Nous insistons sur les progrès à accomplir en termes de gouvernance pour une meilleure transparence et pour des pratiques de réelle concertation et de co-construction. Cela implique, pour les fonctionnaires, une évolution nette dans leur formation et l'exercice de leur fonction. Il s'agit bien de faire en sorte que les 5 millions d'agents de la fonction publique deviennent à la fois les capteurs et les relais des attentes et des propositions des citoyens. Pour l'adaptation à ces enjeux, les évolutions de formation de la fonction publique pourraient être connectées au plan de programmation de l'emploi et des compétences inscrit dans la loi de transition énergétique pour anticiper les transitions territoriales et professionnelles. Pour rappel, ce plan est élaboré par concertation entre les organisations syndicales et d'employeurs et les collectivités territoriales.

Ces points de vigilance n'enlèvent rien aux mérites des autres propositions, que celles-ci s'attachent à l'amélioration de la gestion des ressources humaines, à la

consultation périodique des CESER sur l'évolution des métiers, au renforcement de la fonction « ressources humaines » ou à l'aménagement des conditions de mobilités.

C'est parce que cet avis, qui fait suite à nos travaux précédents sur l'évolution de la fonction publique, franchit une étape supplémentaire dans ces différentes directions, que nous voterons le texte.

Mutualité

Le présent avis s'interroge sur l'évolution des métiers au sein des trois versants de la fonction publique, leurs spécificités et leurs adaptabilités aux attentes sociétales en constante évolution. La Fonction publique se doit de répondre aux besoins actuels mais également d'anticiper les besoins futurs à travers la formation, la gestion des ressources humaines, les mobilités ou encore l'émergence de nouveaux métiers.

En tant qu'acteur de la santé, le groupe de la mutualité partage les constats concernant les évolutions de la fonction publique hospitalière qui reflètent les mutations auxquelles doit faire face la fonction publique en général (pénibilité, manque d'attractivité, impact de la transformation numérique...). Les transformations globales dans le domaine de la santé que sont entre autres le changement de la nature des soins, l'augmentation des maladies chroniques, le vieillissement global de la population, ne cessent de faire évoluer l'offre de soin et illustre la nécessaire adaptation du service public hospitalier.

La problématique de la « perte de sens » chez les agentes et agents est révélatrice. Il convient en effet d'évaluer les réformes récentes et de s'intéresser aux réalités du travail quotidien avant de mettre en œuvre de nouveaux bouleversements dans l'exercice de ces métiers. Au-delà d'un dialogue social nécessaire, la consultation des CESER concernant les besoins particuliers du public sur le territoire, comme proposée dans l'avis, est pertinente.

La transformation numérique soulève de nombreux questionnements à la fois comme outil et comme facteur d'évolution sur les conditions d'exercice des métiers. Néanmoins, le principe d'égalité d'accès au service public doit rester au cœur des préoccupations au regard des risques de discrimination que la transition numérique peut parfois favoriser.

Aussi, la réflexion sur la collecte, l'utilisation et le traitement des données doit en effet faire l'objet d'une réflexion commune autour de l'intérêt général pour garantir la protection des personnes et ce, notamment dans le domaine de la santé.

Le groupe regrette que la dimension genrée et la place des femmes dans l'évolution des métiers de la fonction publique n'ont pas suffisamment été prises en compte au sein de cet avis, alors qu'elles représentent 62% des agents et agentes de la fonction publique et 78% dans la fonction publique hospitalière (Source : Chiffres 2015 DGAFP). Si la fonction publique se doit d'être exemplaire sur cette question, on observe que les inégalités persistent (notamment concernant les primo-nominations) et se creusent davantage tout au long de la carrière des fonctionnaires.

Enfin le groupe de la mutualité souligne et partage les préconisations sur l'importance accordée à la formation professionnelle qu'elle soit initiale ou continue.

Déclarations des groupes

La formation est en effet un élément clef pour faciliter, encourager et accompagner l'adaptabilité de la fonction publique aux nouveaux enjeux de la société comme la transition écologique.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Outre-mer

L'éloignement avec les centres de décisions font des trois versants de la fonction publique Outre-mer des acteurs majeurs. Ce rôle revêt d'autant plus d'importance au regard de la situation économique et sociale dégradée comme nous l'avons encore constaté en Guyane, à Mayotte ou plus récemment à La Réunion. Dès lors, dans une logique de continuité territoriale, la fonction publique incarne ce « trait d'union » entre l'État, les collectivités et la population.

En effet, elles doivent à la fois répondre à trois principaux défis :

Être suffisamment optimale pour accompagner le développement économique ;

Absorber les effets de la décentralisation et des transferts de compétences ;

Endosser le rôle d'employeur en dernier lieu car les fonctions publiques sont les principaux pourvoyeurs d'emplois dans ces territoires.

Répondre ainsi aux forts enjeux et à la diversité ultramarin suppose de prendre en compte plusieurs aspects.

Au-delà des trois versants de la fonction publique, il faut d'abord assurer un effort majeur dans la dimension transversale. En effet, les Outre-mer se caractérisent par une diversité géographique, institutionnelle et culturelle souvent méconnue tant par les administrations centrales que par les candidats à une mobilité dans les administrations déconcentrées. Mais alors, comment refonder le lien entre l'Etat et les citoyens sans adapter la formation initiale des fonctionnaires aux réalités économiques et sociales. Il faut réaffirmer la nécessité de mettre en place des formations « Outre-Mer » dans les écoles de la fonction publique pour les fonctionnaires en charge des Collectivités ultramarines que pour ceux en mobilité.

Il s'agit ensuite, d'assurer une égalité des chances dans l'accès à l'ensemble des métiers de la fonction publique. Les Outre-mer souffrent d'un manque criant de cadres supérieurs et d'agents de catégorie A et A +. Si il faut favoriser les formations nécessaires à la promotion pour ne pas freiner des carrières, il convient aussi de construire des parcours-mobilité en anticipant les opportunités de retour.

Enfin, aussi complexe que sensible, le retour des fonctionnaires dans leur territoire d'origine cristallise souvent les débats. Or, il s'agit légitimement de créer les conditions d'une juste prise en compte du centre des intérêts moraux et matériels des agents ultramarins Outre-Mer pour faciliter leur mutation et éviter souvent des ruptures familiales. Penser l'évolution des métiers est nécessaire pour que les fonctionnaires remplissent aux mieux leurs missions de service publiques et soient la clef de voute de la cohésion sociale plus que jamais à l'épreuve.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis

Personnalités qualifiées

Gérard Aschieri : « Le texte que nous allons voter est le troisième d'une série d'avis où notre assemblée, à la demande du gouvernement, s'est exprimée sur l'action publique et la fonction publique. Il confirme les orientations des précédents et je m'en félicite. Comme les précédents il a le mérite de souligner que le statut n'est pas un obstacle mais au contraire un atout pour faire face aux défis qui attendent l'action publique dans les années à venir.

Comme je l'ai dit à propos d'un précédent avis, ce n'est pas un texte syndical : c'est le résultat d'une réflexion collective et d'un débat sérieux entre représentants de la société civile organisée, partant de points de vue différents pour parvenir à une analyse et des propositions susceptibles d'être largement partagées. Et en tant que représentant d'une organisation syndicale de la fonction publique, la FSU, je considère que c'est ce qui en fait l'intérêt.

Certes mon expérience syndicale me fait émettre quelques réserves, par exemple sur la proposition de postes à profil, parce que, malgré les précautions prises par le texte, existe le risque d'arbitraire. Cependant cette même expérience me conduit aussi à me féliciter de la façon dont le texte définit les grands enjeux de l'action publique et de l'évolution des métiers, de son souci d'associer mieux la société civile, mais également de l'insistance mise sur la formation, notamment continue, de l'accent mis sur la transparence et l'indispensable dialogue social, du souci de prendre en compte le travail des agents... Je pourrais faire une liste des points d'accord mais il me suffira de souligner que ce texte, non content de rappeler la « robustesse » des principes du statut des fonctionnaires en même temps que son adaptabilité, formule des propositions d'évolution qui à la fois illustrent cette adaptabilité et permettent de mieux répondre aux besoins de notre société dans le respect de ces mêmes principes. S'il n'y avait qu'une seule raison de voter pour ce texte ce serait celle-là.

Et en approuvant cet avis je tiens à dire que dans la période que connaît notre pays, l'intérêt de tous est que le gouvernement prenne ces propositions de la société civile pour ce qu'elles sont : le résultat d'une discussion et d'un travail aussi sérieux que responsables ».

Professions libérales

Les français sont attachés à leur service public mais pas n'importe lequel : un service public de qualité, encadré par des principes que notre Conseil a qualifié de robustes : continuité, égalité d'accès aux emplois publics, indépendance, responsabilité, neutralité et laïcité.

Les professionnels libéraux travaillent quotidiennement avec les fonctionnaires, qu'ils soient d'État, hospitaliers ou territoriaux. Ils mesurent leur rôle déterminant dans le maintien de la cohésion sociale.

L'avis dégage nettement à quel point l'évolution de leurs métiers est en lien avec les risques de fractures sociales.

Déclarations des groupes

La perspective des évolutions liées au numérique laisse pressentir que les impacts seront majeurs sur la plupart des métiers de la fonction publique. La clé de la réussite résidera dans l'adaptabilité des fonctionnaires. C'est précisément la robustesse des principes qui la rend possible.

La numérisation, les applications, les plateformes et outils de collaboration, bientôt l'intelligence artificielle, peuvent être autant d'opportunités technologiques à saisir. L'avis démontre que la technologie introduit une vraie dimension de service au public et qu'elle peut contribuer à en améliorer la qualité. De même la transition écologique suppose l'adaptation à la complexité et à l'interdépendance.

Mais la modernisation d'un service public ne signifie pas nécessairement l'amélioration de sa qualité. Pensons aux difficultés de la dématérialisation de la délivrance des cartes grises. Le prélèvement à la source, fait craindre les affres de l'usine à gaz et sera une épreuve pour les professionnels libéraux peu structurés, c'est-à-dire la plupart.

Au fond, la modernisation confronte à des enjeux identiques le Service public comme les Professionnels libéraux. Pour les uns comme pour les autres, il faut anticiper et accompagner :

- Anticiper l'évolution des métiers et les évolutions réglementaires,
- Accompagner la requalification des professionnels, accompagner aussi l'émergence des nouveaux métiers, en insistant notamment sur des parcours de formation communs à plusieurs secteurs, ici aux trois fonctions publiques.

Les fonctionnaires n'ont rien à redouter des évolutions qu'ils sauront favoriser. L'avis note que le maillage de cinq millions et demi de personnes sur le terrain peut avoir un rôle puissant dans l'auscultation des aspirations sociales, et leur remontée dont les événements récents démontrent à quel point elle a pu faire défaut. À juste titre l'avis pose la question des compétences à mettre en œuvre, pour que le service public puisse, dans des contextes très hétérogènes, répondre aux besoins exprimés par tous les territoires de la République.

La pertinence des adaptations suppose cohérence, transversalité et innovation dans la gouvernance de ressources humaines nombreuses et diverses. L'avis est riche de préconisations concrètes et prospectives dans les dimensions de la gestion, de la rémunération, mais aussi de la formation.

Nous devons rappeler que c'est l'effort de tous les contribuables qui finance la fonction publique, et, en ce sens, cet avis participe des éléments qui répondront aux contestations qui s'élèvent dans le pays. Le groupe des professions libérales adhère aux perspectives innovatrices que dressent les rapporteurs. Il les félicite pour la qualité de leur travail, et a voté l'avis.

UNAF

Tracer les pistes d'un nouvel élan pour une fonction publique modernisée et capable de s'adapter au service de l'intérêt général : tel est l'enjeu du présent avis. Pour le groupe de l'UNAF, placer la qualité de services rendus aux familles au cœur

des métiers de la fonction publique constitue l'axe principal des évolutions de ces métiers et ce dans tous les territoires ruraux, périurbains, urbains et ultramarins.

Force est de constater, le manque d'attractivité de certains métiers de la fonction publique par méconnaissance des différents métiers et de leur richesse. Face à ce constat, il est intéressant de noter des initiatives novatrices telles la plateforme « *Profil Public* » permettant de rendre plus visibles ces métiers.

Le groupe de l'UNAF partage dans leur ensemble les préconisations mais souhaite détailler certaines d'entre elles.

L'accent doit être porté sur la formation tout au long de la vie. La formation professionnelle est une des clés pour une évolution dans la carrière, pour une adaptation aux nouveaux métiers, pour gagner en compétences. Il est indispensable que cet axe soit renforcé et ceci dans les trois versants de la fonction publique. Cependant, il faut penser à prendre à charge les surcoûts liés à l'organisation familiale pendant les temps de formation.

Développer et encourager les mobilités professionnelles suppose que des passerelles soient installées et que les allers-retours soient facilités : il s'agit dès lors de mieux reconnaître les compétences acquises au travers de ces différentes expériences.

Enfin l'avis rapproche les questions du numérique et de la fonction publique. De façon classique, l'avis reprend, à juste titre, les précautions nécessaires pour l'usage du numérique dans les relations entre le public et les administrations. Il fait œuvre utile et nouvelle en appelant à définir et à mettre en œuvre une stratégie nationale d'investissement, de recherches et d'orientation dans la collecte et l'usage des données numériques. Le parallèle avec les infrastructures de transport et les grands réseaux publics réalisés grâce à un investissement public et des fonctionnaires est à ce titre tout à fait opportun.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Avec cet avis centré sur l'évolution des métiers, le CESE poursuit son travail de réflexion et de propositions sur la Fonction publique. Il le fait à partir de principes forts, ceux de la République, dont il est l'une des assemblées. Il le fait avec la conviction que, dans une société de libertés, doit exister un intérêt général qui transcende les intérêts particuliers, et davantage encore lorsque des impératifs aussi importants que les transitions écologique, numérique et technologique sont devant nous.

L'un des principaux outils de cette promotion de l'intérêt général et de sa mise en œuvre, c'est précisément la Fonction publique. Une Fonction publique au service de tous les citoyens parce que régie par les valeurs de la République, et servie pour cela par des agents assujettis à un statut, statut qui leur fait obligation de servir mais qui, en même temps, les protège des pressions extérieures et leur permet ainsi la neutralité.

Parce qu'elle est faite pour les citoyens, la Fonction publique doit, par nature, bouger et se transformer en osmose avec l'évolution de la société et de ses besoins.

Déclarations des groupes

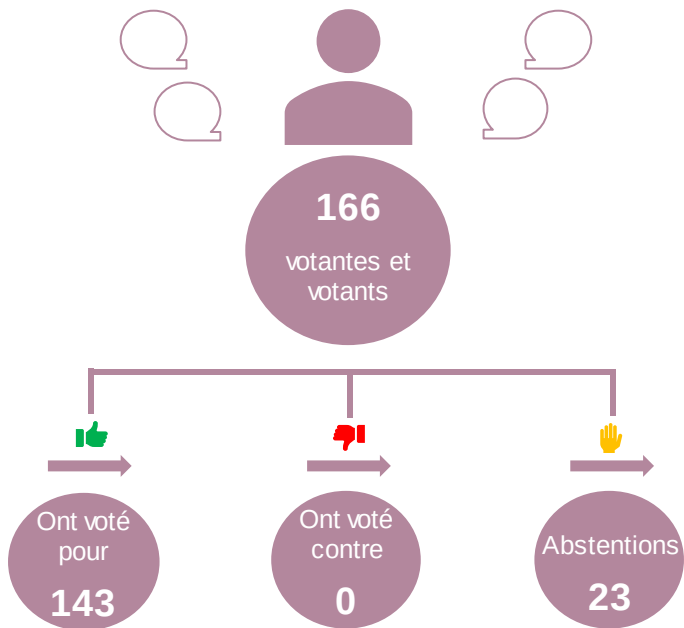
Le projet d'avis en pose avec justesse le postulat à travers la question particulière des métiers. Il le traduit dans 19 préconisations, démontrant toutes que le statut, inhérent à la Fonction publique et à sa mission d'intérêt général, n'est pas le carcan ossifié que décrivent certains et est, au contraire, parfaitement compatible avec sa modernisation.

Il le fait autour de cinq grands axes : celui de la gouvernance s'appuyant sur un dialogue social rénové (c'est d'actualité !), celui du renforcement de la fonction RH pour accompagner l'évolution des métiers et des carrières, celui de la formation tout au long de la vie, celui du développement des mobilités professionnelles et, enfin, celui de l'intégration des missions nouvelles.

L'UNSA partage la forme comme le contenu de ce travail, réalisé avec méthode, rigueur et pragmatisme. Elle tient à en remercier le président, les administrateurs et les deux rapporteurs pour leur qualité d'écoute et de synthèse et la précision de leur rédaction.

L'UNSA a voté cet avis.

**Vote sur l'ensemble du projet d'avis
présenté par Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, rapporteurs**



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 11 décembre 2018

Pour : 143

<i>Agriculture</i>	MM. Bernard, Cochonneau, Dagès, Davesne, Mme Dutoit, MM. Ferey, Gangneron, Mme Gautier, M. Roguet, Mme Valentin, M. Verger.
<i>Artisanat</i>	Mmes Amoros, Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mmes Sahuët, Teyssedre.
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, Trellu-Kane.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mussot, Mmes Nathan, Pajeres y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.

<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Vivier.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, M. Lenancker, Mme Lexcellent.
<i>Entreprises</i>	MM. Asselin, Bartholomé, Mmes Boidin Dubrulé, Castéra, MM. Cavagné, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Genty, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin.
<i>Mutualité</i>	MM. Caniard, Junique, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	Mme Biaux-Altmann, MM. Guénant-Jeanson, Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Togna.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Ansalem, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Bontems, Mme Brunet, MM. Bussy, Cabrespines, Mmes Castaigne, Claveirole, Djouadi, M. Duval, Mmes Gibault, Goujon, Gard, MM. Grosset, Guglielmi, Keller, Mmes Le Floc'h, Léoni, Levaux, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mmes Sehier, Thiéry, M. Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wargnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Abstentions : 23

<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couvert, M. Dos Santos.
<i>CGT</i>	M. Bride, Mmes Caillaud, Chay, MM. Dru, Fourier, Garcia, Mmes Lamontagne, Landas, MM. Meyer, Naton, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Derobert, Desiano, Gillard, MM. Homez, Legagnoa, Pérès, Pihet.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Boccara.

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE A LA DATE DU VOTE

✓	Président : Jean GROSSET
☐	Agriculture
✓	Marie-Thérèse BONNEAU
✓	Claude COCHONNEAU
☐	Artisanat
✓	Catherine FOUCHER
☐	Associations
✓	Delphine LALU
☐	CFDT
✓	Marie-Odile ESCH
✓	Albert RITZENTHALER
☐	CFE-CGC
✓	Jean-Claude DELAGE
☐	CFTC
✓	Laurence ROGER
☐	CGT
✓	Alain DRU
✓	Benoît GARCIA
☐	CGT-FO
✓	Gilles GOULM
✓	Yves KOTTELAT
☐	Entreprises
✓	Dominique CASTERA
✓	Anne-Marie COUDERC
✓	Pierre-Antoine GAILLY
☐	Environnement et nature
✓	Michel BADRÉ
☐	Mutualité
✓	Pascale VION
☐	Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
✓	Laure DELAIR
☐	Outre-mer
✓	Jean-Etienne ANTOINETTE
☐	Professions libérales
✓	Pierre LAFONT
☐	Personnalités qualifiées
✓	Gérard ASCHIERI
✓	Jean-Louis CABRESPINES
✓	Sylvie CASTAIGNE
✓	Nicole VERDIER-NAVES
☐	UNAF
✓	Antoine RENARD
☐	UNSA
✓	Luc BERILLE

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- ✓ **M. Thierry Borghese**
Directeur de l'École Nationale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
- ✓ **M. Thomas Cazenave**
Délégué interministériel à la direction interministérielle de la transformation publique
- ✓ **M. Emmanuel Constantin**
Chargé de mission à la direction interministérielle de la transformation publique
- ✓ **Mme Aude Costa de Beauregard**
Chargée de mission à la direction interministérielle de la transformation publique
- ✓ **M. Olivier Dussopt**
Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics
- ✓ **M. Pierre-Yves Duwoye**
Conseiller-maître à la Cour des comptes, ancien directeur de cabinet du ministre de l'Éducation nationale, ancien recteur de l'académie de Versailles
- ✓ **Mme Pascale Finkelstein**
Cheffe du département du développement professionnel à la direction des ressources humaines à l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris
- ✓ **Mme Gaïa Gans**
Directrice des ressources humaines des Hôpitaux Universitaires de l'Est Parisien
- ✓ **M. Gilles Jeannot**
Directeur adjoint du laboratoire « techniques, territoires et sociétés » et président du département de sciences humaines de l'École des Ponts
- ✓ **M. Christophe Lepage**
Directeur de la direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT
- ✓ **M. Vincent Potier**
Directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale
- ✓ **M. Emmanuel Raison**
Adjoint au directeur des ressources humaines de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris
- ✓ **Mme Maëlle Renée**
Directrice pilotage, organisation et modernisation, coordinatrice du pôle ressources humaines de Métropole Européenne de Lille

Annexes

- ✓ **M. Luc Rouban**
Directeur de recherche au CNRS
- ✓ **M. André Schwob**
Chef du service du soutien au réseau à la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
- ✓ **Mme Yasmine Siblot**
Professeure des universités en sociologie à l'université Paris VIII

Les rapporteurs ont, par ailleurs, rencontré en entretien individuel les personnes suivantes :

- ✓ **M. Christophe Bernard**
Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale à la direction générale des collectivités locales
- ✓ **Mme Charlotte Cador**
Directrice de mission ressources humaines filière IT et Numérique à la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication
- ✓ **M. Jean-Marc Canon**
Secrétaire général de l'Union Fédérale des Syndicats de l'État- Confédération générale du travail
- ✓ **M. Jean-Michel Coignard**
Directeur de l'académie de PARIS
- ✓ **M. Edouard Couty**
Conseiller Maître honoraire à la Cour des comptes, ancien directeur des hôpitaux, ancien médiateur des hôpitaux sur la qualité de vie au travail
- ✓ **Mme Sarah Deslandes**
Directrice Générale Adjointe emploi, concours, santé, action sociale du Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne
- ✓ **M. Luc Farré**
Secrétaire général de l'Union nationale des syndicats autonomes fonction publique
- ✓ **Mme Annick Fayard**
Secrétaire nationale en charge de la qualité de vie au travail et des retraites à l'Union nationale des syndicats autonomes fonction publique
- ✓ **M. Adrien Friez**
Directeur de projet, chef du département des études, des statistiques et des systèmes d'information à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
- ✓ **M. Edouard Geffray**

Directeur général, secrétaire général adjoint à la direction générale des ressources humaines du Secrétariat général Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche

✓ **Mme Bernadette Groison**

Secrétaire générale de la Fédération Syndicale Unitaire

✓ **M. Christian Grolier**

Secrétaire général de la fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière

✓ **Mme Dominique Guisti**

Ancienne représentante CGT à « l'observatoire des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière » de la fédération de la Santé et de l'Action sociale

✓ **M. Charles-Benoît Heidsieck**

Président-Fondateur de l'association Le Rameau

✓ **M. Robert Holcman**

Auditeur/inspecteur à la direction de l'inspection et de l'audit de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris

✓ **Mme Sylvie Husson**

Directrice Générale du Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne

✓ **M. Pierre-André Imbert**

Conseiller social à la Présidence de la République

✓ **Mme Mylène Jacquot**

Secrétaire générale en charge de la fonction publique à la Confédération française démocratique du travail

✓ **Mme Pascale Jeannel**

Directrice de l'Emploi au Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne

✓ **Mme Caroline Krykwinski**

Directrice adjointe du cabinet du Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics

✓ **M. Thierry Le Goff**

Directeur général de l'administration et de la fonction publique

✓ **M. Bruno Latour**

Professeur des universités, sociologue, anthropologue et philosophe des sciences français

✓ **Mme Aurélia Lecourtier-Gégou**

Conseillère Budget, fonction publique, réforme de l'État, cheffe du pôle au cabinet du Premier ministre

Annexes

- ✓ **Mme Marianne Lucidi**
Conseillère technique fonction publique, réforme de l'État au cabinet du Premier ministre
- ✓ **M. Xavier Maire**
Sous-directeur de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
- ✓ **Mme Nathalie Makarski**
Présidente des Services Publics CFE-CGC
- ✓ **Mme Gaëlle Martinez**
Déléguée générale fonction publique de l'Union syndicale Solidaires
- ✓ **M. Jean-Jacques Pavelek**
Administrateur CGT au CNFPT
- ✓ **M. Jean-Marc Sauvé**
Vice-président honoraire du Conseil d'État
- ✓ **M. Hugues Sibille**
Président du Labo de l'Economie sociale et solidaire
- ✓ **M. Alain Triolle**
Directeur du cabinet du Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics
- ✓ **M. Jean-Marc Weller**
Sociologue, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique

Les rapporteurs et l'ensemble des membres de la commission temporaire remercient vivement toutes ces personnes pour leur apport aux travaux.

N°3 LETTRE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

Paris, le 28 JUIN 2018

Monsieur le Président,

- 2 JUL. 2018

MM

La reconnaissance de l'engagement professionnel des 5,4 millions d'agents publics au sein des trois versants de la fonction publique est au cœur du nouveau contrat social que le Gouvernement souhaite établir avec eux. Pleinement acteurs du processus de transformation publique engagé au titre du projet Action Publique 2022, les agents publics doivent bénéficier en retour d'une amélioration de leurs conditions de travail et de perspectives nouvelles d'évolution professionnelle.

C'est tout l'enjeu de la concertation engagée depuis février 2018 par le ministre de l'Action et des comptes publics et le secrétaire d'Etat placé auprès de lui, avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique, et les représentants des employeurs publics de l'Etat, territoriaux et hospitaliers.

Cette concertation s'articule autour de quatre leviers de modernisation prioritaires : un dialogue social simplifié, un recours accru au contrat, une rémunération plus individualisée et un accompagnement renforcé en matière de mobilité et de parcours professionnels. Les discussions engagées sur ces thématiques se dérouleront tout au long de l'année 2018, en vue de l'élaboration d'un projet de loi dédié au 1^{er} semestre 2019.

Des travaux complémentaires sont également prévus sur le recrutement et la gestion des compétences dans la fonction publique, afin de répondre aux enjeux d'attractivité des concours et des métiers de la fonction publique, de prise en compte des spécificités des territoires et d'accompagnement des agents aux différents âges de leur vie professionnelle.

Afin d'alimenter ces différents travaux, je souhaite que vous meniez une réflexion prospective sur l'évolution des métiers de la fonction publique et les leviers permettant d'intégrer la gestion des compétences dans la politique et les pratiques de ressources humaines des administrations, collectivités et établissements des trois versants de la fonction publique.

.../...

Patrick BERNASCONI
Président
Conseil économique, social et environnemental (CESE)
9 place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16

L'organisation statutaire actuelle permet insuffisamment la valorisation des métiers, la prise en compte de leurs spécificités et de leur évolution.

Un même métier est aujourd'hui exercé par des agents issus de statuts, d'administrations ou de versants de la fonction publique différents sans qu'il y ait de réflexion commune sur l'évolution des compétences attendues et des procédures RH à mettre en place (recrutement, formation, mobilité, rémunération, etc) pour y faire face. D'autre part, l'approche traditionnelle des carrières au sein d'un même corps ou cadre d'emplois ne permet qu'imparfaitement de reconnaître les conditions spécifiques d'exercice d'un ou plusieurs métiers au sein de ce corps ou cadre d'emplois.

Dans un contexte de transformation publique, marqué par la transition numérique, mais également l'évolution des besoins et des attentes des usagers, il est essentiel d'identifier :

- les facteurs d'évolution des métiers et leur impact sur les compétences, fonctions et qualifications des agents publics ;
- les méthodes et outils permettant de développer la prise en compte des données prospectives dans la définition des politiques de ressources humaines et de développement des compétences ;
- les leviers permettant, notamment sur les plans RH, de mieux accompagner et de mieux reconnaître ces identités professionnelles et de développer des dispositifs d'accompagnement des projets d'évolution et de transition professionnelle des agents.

Je vous demande de me faire part de votre analyse et de vos propositions avant la fin du mois de décembre 2018. Vous vous appuyerez notamment sur les travaux actuellement menés par la direction interministérielle à la transformation publique (DITP) sur l'avenir des métiers et organisations dans la perspective de l'introduction de l'intelligence artificielle et plus largement de la transformation numérique. Ces travaux concernent la fonction publique d'Etat et hospitalière et s'appuient sur un conseil d'anticipation pluridisciplinaire. Ils pourront être partagés avec la mission à partir de septembre 2018.

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez également vous appuyer sur l'ensemble des administrations et services qu'il vous semblera bon de consulter, en particulier la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction générale des collectivités territoriales et la direction générale de l'offre de soins.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE

N°4 GLOSSAIRE

Ce glossaire reprend, pour l'essentiel, des définitions empruntées aux différents répertoires de métiers des trois versants de la fonction publique. Lorsque les définitions sont empruntées à d'autres sources, celles-ci sont citées en note de bas de page.

Activité

Ensemble cohérent d'actions finalisées, identifiées et organisées selon un processus logique, observable en tant que tel. L'activité concourt à la production ou à la transformation d'un service.

Cadre d'emplois

La notion de cadre d'emplois s'est substituée à celle de corps dans la fonction publique territoriale, à la suite de l'adoption de la loi du 13 juillet 1987 dite loi « Galland », dans le but, selon le rapport Pêcheur⁶⁴, de « *simplifier la gestion de la fonction publique territoriale et de renforcer le pouvoir des élus autorités locales* ». Toutefois la définition des cadres d'emplois reste proche de celle des corps des deux autres versants de la fonction publique.

Le cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant qu'ils sont soumis au même statut particulier et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois⁶⁵.

Les cadres d'emplois sont regroupés en « filière » (cf. *infra*) et répartis en trois catégories : A (fonctions de direction et de conception), B (fonctions d'application) et C (fonctions d'exécution).

Chaque cadre d'emplois est régi par un décret en Conseil d'État qui définit le statut particulier, à savoir les modalités de recrutement, de nomination et de titularisation, les règles d'avancement et de promotion interne.

Carrière (fonction publique de)

Selon le rapport sur la fonction publique remis par Bernard Pêcheur au Premier ministre (2013), dans le système de la fonction publique de carrière que l'on oppose traditionnellement au système de l'emploi, la fonctionnaire ou le fonctionnaire est recruté dans un corps, c'est-à-dire un ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, divisé en grades, dans lequel elle ou il progresse et fait carrière est affecté à un emploi correspondant à son grade. Elle ou il peut, ou doit parfois, changer d'emploi tout en conservant son grade et sans subir de conséquence sur le déroulement de sa carrière.

Le rapport Pêcheur précisait en 2013 que le choix d'une fonction publique de carrière n'est pas une exception française : il est utilisé dans une majorité des pays de l'UE (12 États sur 28 ont un régime de carrière, 9 un régime combinant carrière et emploi, 7 un régime d'emploi).

⁶⁴ Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique, présenté par Bernard Pêcheur, octobre 2013.

⁶⁵ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/filiere-et-cadres-demplois>.

Compétences

Selon le répertoire des métiers territoriaux : la compétence est une combinaison de « savoirs » et « savoir-faire » mobilisés en situation de travail. C'est une capacité à agir dans une situation donnée. La compétence est structurée en 2 grandes catégories de savoirs : les savoirs ou connaissances théoriques ; les savoir-faire ou savoirs techniques et relationnels résultant de la pratique et de l'expérience.

La compétence se déduit des activités. Elle est :

- sujette à apprentissage notamment par la formation, dynamique et s'inscrit dans un processus de développement constant ;
- requise, en termes d'exigences pour définir un emploi-type ou un métier ;
- évaluable, par analyse entre les compétences requises et les compétences mobilisées en situation de travail.

Une typologie établie dès 2013 par le CNFPT, a distingué les activités/compétences techniques, spécifiques à l'exercice d'un métier ou d'un champ professionnel et les activités/compétences transverses, communes à un ensemble de champs professionnels, de métiers ou en référence à l'organisation du travail (ex : encadrement).

Le répertoire interministériel des métiers de l'État utilise une terminologie différente en ajoutant aux deux savoirs (théorique et pratique) mentionnés dans le répertoire des métiers de la territoriale, la notion de savoir-être défini comme savoir renvoyant aux capacités utiles pour savoir se comporter, se conduire dans un contexte professionnel donné.

Commission administrative paritaire (CAP)

Les commissions administratives paritaires sont les instances de représentation des personnels titulaires de la fonction publique, c'est-à-dire des fonctionnaires. Elles traitent des sujets relatifs aux carrières et aux affectations individuelles. Les représentantes et représentants du personnel y sont élus pour quatre ans. Les CAP sont obligatoirement saisies pour donner un avis sur les actes ayant un impact sur la gestion du corps de l'agent(e) ou de l'agent (détachement entrant, accueil en disponibilité), sur la carrière de chaque agent de ce corps (titularisation, avancement de grade ou promotion de corps, recours en évaluation sauf personnel pénitentiaire en raison du statut spécial), les propositions d'affectation sur des emplois, ainsi que sur les procédures disciplinaires⁶⁶.

A l'origine, le décret 82-451 du 28 mai 1982 prévoyait la création d'une CAP par corps de fonctionnaire, par arrêté du ministre concerné. Mais des regroupements de CAP ont été rendus possibles par le décret du 15 mai 2007 prévoyant qu'un arrêté conjoint de plusieurs ministres puisse créer une CAP commune à plusieurs corps.

⁶⁶

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/fonction-publique-france/elections-pro/question-une-commission-administrative-paritaire>.

Comité technique (CT)

Les comités techniques sont les instances de concertation avec les représentantes et représentants du personnel élus pour y siéger. Aux termes du II de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : *« Les comités techniques connaissent des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, des questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences, des projets de statuts particuliers ainsi que des questions prévues par un décret en Conseil d'État. Les incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois font l'objet d'une information des comités techniques (...) ».*

Corps de fonctionnaire (État et fonction publique hospitalière)

Le corps est l'unité de base de la gestion de la carrière des fonctionnaires. Le rapport Pêcheur précise que la ou le fonctionnaire est recruté dans un corps, c'est-à-dire un ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, divisé en catégories statutaires (A, B et C cf. *supra* « cadre d'emplois ») et en grades. La ou le fonctionnaire progresse et fait carrière suivant les règles dont disposent les statuts particuliers du corps auquel elle ou il appartient fixés par décret et qui déterminent les modalités de recrutement, de nomination et de titularisation, les règles d'avancement et de promotion interne. Elle ou il est affecté à un emploi correspondant au grade dont elle ou il est titulaire. Elle ou il peut, ou doit parfois, changer d'emploi tout en conservant son grade et sans subir de conséquence sur le déroulement de sa carrière.

Développement professionnel continu

Selon l'association nationale de la formation hospitalière, le développement professionnel continu (DPC) est le maintien systématique, l'amélioration, l'apprentissage continu et/ou la consolidation des connaissances et des compétences des professionnels. Il répond aux besoins des patientes et patients, des services de santé et d'apprentissage de chaque professionnel. Le terme « développement professionnel continu » admet non seulement un éventail de compétences nécessaires pour des soins de haute qualité, mais aussi un contexte pluridisciplinaire en matière de soins aux patientes et patients.

Emploi

Le répertoire des métiers territoriaux définit l'emploi comme le regroupement de postes de travail présentant des activités similaires et dont les caractéristiques sont suffisamment proches pour qu'ils puissent être occupés par un même individu.

Le *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (RIME) définit l'emploi, « au sens fonctionnel » comme *« correspondant à une situation de travail dans une organisation donnée. L'emploi demande d'accomplir un ensemble de travaux et responsabilités au service d'une mission. Il requiert un profil et des compétences. Il peut correspondre à un positionnement statutaire. »*

Filière

Les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont regroupés en 8 filières (administrative, technique, culturelle, sportive, animation, médico-sociale, police municipale et sapeurs-pompiers professionnels). Les filières n'ont pas de portée juridique mais sont utilisées comme des instruments de gestion pour l'organisation des recrutements et des parcours professionnels entre cadres d'emplois. Chaque filière rassemble des cadres d'emplois d'au moins deux catégories.

Fonction

Selon le *Répertoire des métiers territoriaux*, la fonction, liée à l'organisation, s'inscrit dans une gestion collective organisationnelle et managériale propre à chaque employeur. Elle s'établit à partir d'activités et de compétences particulières à une mission. Elle renvoie donc à un rôle spécifique dans l'organisation et ne se confond pas, *a priori*, avec le métier exercé par l'agent ou l'agent.e.

Formation statutaire

Pour la DGAFP, la formation statutaire regroupe la formation suivie notamment avant titularisation pour donner aux personnes accédant à un emploi, une formation professionnelle qui leur permettra d'exercer les fonctions correspondantes, ainsi que les actions de formation suivies dans le cadre de la formation obligatoire prévue par le statut des agent.es et agents.

Formation professionnelle

Pour la DGAFP, la formation professionnelle regroupe les actions de formation continue, les préparations aux examens, concours internes ou examens professionnels, les congés de formation, les formations accordées dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE), les bilans de compétences ainsi que les formations suivies dans le cadre des périodes de professionnalisation.

Formation continue

La terminologie issue de la loi de 1971 dite loi « Delors », distingue la formation continue de la formation initiale, ce que ne recoupe pas exactement la distinction entre formation statutaire et formation professionnelle dans la terminologie utilisée par la DGAFP (cf. *infra*). En effet, la formation professionnelle dans la fonction publique comporte à la fois la formation professionnelle initiale pour préparer des concours internes afin de changer de corps ou cadre d'emplois et les formations postérieures à la réussite à un concours, que celles-ci soient statutaires - c'est-à-dire nécessaires à la titularisation ou à l'occupation de certaines fonctions - ou non.

Par convention, l'avis traite de la formation continue pour désigner la formation professionnelle autre que les formations initiales ou statutaires. Celle-ci comporte les VAE, les bilans de compétences et les formations suivies dans le cadre de périodes de professionnalisation, mais aussi tout autre type de formation continue conduite pour un projet professionnel personnel ou dans un but d'adaptation à l'emploi ou d'évolution professionnelle vers un autre métier ou de nouvelles fonctions. Elles comprennent donc les actions de perfectionnement et/ou d'adaptation à de nouvelles fonctions, les congés de formation, les bilans professionnels.

Gestion prévisionnelle des métiers et des compétences (ou gestion prévisionnelle des métiers, des effectifs et des compétences/GPMEC).

La GPMEC est une méthode de gestion comportant trois niveaux :

- l'élaboration d'une nomenclature et d'une cartographie des métiers exercés dans l'établissement,
- l'intégration de la démarche métier-compétences dans la pratique quotidienne de gestion des ressources humaines,
- l'anticipation à moyen et long termes des évolutions sur un secteur d'activité, une activité particulière ou des métiers considérés comme sensibles ou identifiant des compétences critiques, notamment dans le cadre d'opérations de coopération ou de regroupement.

Métier

Selon le *Répertoire des métiers territoriaux* : « ensemble d'emplois liés par une même technicité, présentant un socle commun d'activités et de compétences proches et particulières à un champ professionnel. Le métier ne renvoie pas directement à une organisation de travail, ni à une situation individuelle en collectivité. »

Le *Répertoire interministériel des métiers de l'État* donne la définition suivante du terme « métier » au sens des répertoires : « le métier regroupe des emplois suffisamment proches en termes de mission globale et d'activités pour être occupés par des personnes ayant une même posture professionnelle et des compétences de même nature. »

Mouvement (fonction publique d'État)

Au sein des ministères, les gestionnaires des ressources humaines et souvent les agentes et agents parlent de « mouvement » pour désigner la mobilité organisée régulièrement et assurant les mutations examinée en « CAP mutation ». Certains mouvements couvrent un territoire national (comme le mouvement inter-académique pour les enseignantes et enseignants), d'autres couvrent un territoire régional ou académique (mouvement *intra-académique*).

Selon les corps concernés, le mouvement peut concerner un nombre plus ou moins important d'agentes et d'agents, et l'avis de la CAP peut reposer sur des critères ou des barèmes objectivés en fonction de l'ancienneté, du nombre de points cumulés lors de sa carrière. Certains mouvements intègrent aussi des profils particuliers s'agissant de l'affectation sur des postes à profil.

Poste de travail

Le poste de travail correspond à une situation individuelle de travail. Il s'agit de l'ensemble des tâches, des activités et des missions effectuées par un individu au sein d'une organisation.

Qualification

Selon le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics⁶⁷, la définition de cette notion peut être abordée selon deux approches : l'emploi ou l'individu. Ici on entend par qualification, la « reconnaissance sociale » de la maîtrise des savoirs et compétences nécessaires à la tenue d'un emploi.

Référentiel de compétences

Selon la définition donnée par l'association nationale de la formation hospitalière, recensement ordonné des compétences requises pour un poste, un métier, une famille de métiers. Ces compétences peuvent être regroupées et structurées de façon arborescente par grandes natures de compétences.

⁶⁷ Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *La formation continue des agents de la fonction publique de l'État*, Rapport d'enquête, juillet 2008.

N°5 DISPOSITIONS RELATIVES AUX MOBILITES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Cette annexe rappelle les principales dispositions relatives aux mobilités dans la fonction publique. Au sens juridique, la mobilité est définie par des positions statutaires sous forme de détachement, de mise à disposition, de disponibilité. D'un point de vue plus général, les mobilités recouvrent également les notions de changements d'emploi ou d'affectation.

L'article 14 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que *« L'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. »* En termes de mobilité inter-versants, à l'origine la loi prévoyait une comparabilité entre les corps de même niveau des trois versants de la fonction publique.

La loi du 13 juillet 1987 dite loi « Galland », modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, a assoupli le régime d'emploi des fonctionnaires territoriales et territoriaux au bénéfice des employeurs, en créant la notion de cadre d'emplois, pour la substituer à celle de corps.

Dans la FPT, le concours ne peut être lié à une opération de recrutement à un poste dès lors que le principe de libre administration des collectivités territoriales laisse le dernier mot à des employeurs multiples. Problématiques au stade du recrutement car elles peuvent générer un flux de « reçus collés » aux concours, ces dispositions ont une certaine souplesse pour la suite de la carrière dès lors que les centres de gestion exercent la responsabilité d'administrer la situation des personnels qui ne disposent pas d'emplois ainsi qu'un rôle actif dans la gestion de l'emploi et de la carrière des fonctionnaires territoriales et territoriaux.

Sans restreindre dans son principe le droit à la mobilité des fonctionnaires territoriales et territoriaux, la loi, en faisant disparaître la notion de comparabilité entre les corps dans l'article 14 du statut, a rendu moins praticables les mobilités inter-versant mais a précisé le fonctionnement d'un marché de l'emploi propre aux collectivités territoriales, reposant sur des règles hybrides entre logique de libre administration et logique statutaire.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique est apparue comme une *« nouvelle tentative pour rendre plus effectif le droit statutaire (à la mobilité) qui peine à s'imposer dans la pratique⁶⁸ »*.

Elle a introduit un article 14 bis au statut général, disposant d'un droit au départ des fonctionnaires de la FPE si ceux-ci ont obtenu leur recrutement dans une autre administration soit par la voie de détachement, soit par la voie d'intégration directe, contre lequel l'administration d'origine ne peut s'opposer qu'en cas de nécessité du service.

⁶⁸ O. Dord, *La loi Mobilité ou l'adaptation du statut par une gestion rénovée des personnels*, Actualité Juridique du droit administratif (AJDA), 2010, p. 193.

La loi du 3 août 2009 a également disposé d'une nouvelle modalité de la position statutaire d'activité *« en cas de restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics, dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé : la réorientation professionnelle »*, aux termes de l'article 44 bis du titre II du statut général. L'article 44 ter prévoit dans ce cas la mise en place d'un projet personnel d'évolution professionnelle pour permettre aux agents et agentes de retrouver un emploi.

Enfin, la même loi disposait de mesures financières incitatives en cas de mobilité statutaire. Elle prévoyait de garantir aux agents et agentes en mobilité d'emploi une rémunération conforme aux avantages indemnitaires de l'emploi d'origine en cas de régime indemnitaire moins favorable ou dans le cas inverse, une prime d'accompagnement à la mobilité permettant une mise à niveau de sa rémunération.

L'ordonnance du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique a récemment complété les dispositions susceptibles d'encourager les mobilités inter-versants en s'inspirant du rapport Pêcheur (2013) qui préconisait la création de cadres professionnels communs pour certaines professions *« trans-fonctions publiques »*. Sans reprendre exactement les termes de cette proposition, son article 1er a complété l'article 13 de la loi du 13 juillet 1983 en disposant que *« Des corps et cadres d'emplois de fonctionnaires relevant de la même catégorie et d'au moins deux des trois fonctions publiques peuvent être régis par des dispositions statutaires communes, fixées par décret en Conseil d'État. Ce même décret peut prévoir que les nominations ou les promotions dans un grade puissent être prononcées pour pourvoir un emploi vacant dans l'un des corps ou cadres d'emplois régi par des dispositions communes. »*

La mise en œuvre de ces dispositions par décret en Conseil d'État suppose certainement un accord préalable des employeurs publics, et pour que la mise en œuvre se fasse sans difficulté, une concertation préalable poussée avec les organisations syndicales sur le champ des professions concernées, les modalités de recrutement et la répartition des responsabilités entre autorités qui recrutent et qui affectent⁶⁹.

⁶⁹ N. Font, *De l'usage du pluriel ou du singulier - À propos de l'ordonnance du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique*, AJFP, 2018, p. 12.

N°6 ANNEXE OUTRE-MER

L'éloignement avec les centres de décisions fait de l'État un acteur majeur à l'Outre-mer. Son rôle revêt d'autant plus d'importance qu'au regard de la situation sociale dégradée mais aussi dans une logique de continuité territoriale, la fonction publique incarne souvent un « trait d'union » entre l'État, les collectivités et la population. Cette position dans les sociétés ultramarines crée de fortes attentes à l'égard des trois versants de la fonction publique. Les besoins exprimés à l'égard de la fonction publique s'expriment en particulier dans trois directions :

- mieux accompagner le développement économique ;
- absorber les effets de la décentralisation qui bien souvent a été moins bien accompagnée que dans l'Hexagone, en raison du manque criant de personnels d'encadrement ou d'ingénierie comme de l'insuffisante compensation des transferts de compétences ;
- mieux gérer les ressources humaines car les trois versants de la fonction publiques sont les principaux pourvoyeurs d'emplois sur leurs territoires.

Pour bien y répondre, les priorités d'actions devraient tenir compte des enjeux suivants : l'attractivité inégale des départements, territoires et collectivités ultramarines, l'organisation des mobilités pour les ultramarines et ultramarins désireux de rejoindre leur région d'origine, l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi public.

L'attractivité

La question de l'attractivité se pose sous deux angles dans les Outre-mer. Certains territoires sont aujourd'hui attractifs, en particulier la Martinique, La Réunion, la Guadeloupe, et dans une moindre mesure la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. Cette attractivité se traduit par une double conséquence :

L'arrivée d'agentes et d'agents non formés aux caractéristiques de l'exercice de missions administratives Outre-mer. L'absence de connaissance des particularités géographiques, culturelles, sociales, sociétales et politiques peuvent provoquer des phénomènes d'isolement et de manque de compréhension des populations locales, souvent à l'origine de certains rapports de force entre ces collectivités et l'Hexagone ;

« L'instauration d'un circuit Outre-mer des fonctionnaires de l'État, consistant à nommer dans les départements ou collectivités d'outre-mer des personnes qui, tout au long de leur carrière administrative « tournent » dans les différents territoires ultramarins sans exercer leurs fonctions en métropole » comme le rappelait le rapport du Sénateur Eric Doligé.

A l'inverse, Mayotte, la Guyane et Saint-Martin sont dans des situations de grave déficit, où de nombreux postes restent à pourvoir.

La délicate question des mobilités

Le sujet est aussi sensible que singulier car il s'agit de faire émerger une fonction publique plus représentative tout en respectant le principe d'égalité qui la gouverne.

La formation à certains métiers et la répartition de certains postes se faisant à l'échelle nationale, les ultramarines et ultramarins qui les exercent ont peu de garantie de

pouvoir retourner au cours de leur carrière au sein du territoire dont elles ou ils sont originaires. Il est donc nécessaire de leur assurer une meilleure prise en compte de leurs demandes de mutations pour qu'elles ou ils puissent, si elles ou ils le souhaitent, retourner vers leur territoire d'origine. Depuis 2017, la notion de centre de ses intérêts moraux et matériels dans les Outre-Mer (CIMM) peut être invoquée pour obtenir prioritairement une mutation. Cela répondait à une demande longtemps formulée par les fonctionnaires ultramarines et ultramarins parfois contraints à être séparés de leurs familles. Cet éloignement a souvent des effets sur la vie professionnelle mais surtout personnelle des agentes et agents, ce qui ne peut être ignoré dans la mise en œuvre des politiques de ressources humaines.

Assurer l'égalité des chances dans l'accès à l'ensemble des métiers de la fonction publique

On retrouve une proportion moindre d'ultramarines et d'ultramarins au sein des cadres supérieurs et des agentes et agents de catégorie A et A+, en particulier dans les fonctions publiques d'État et hospitalière. Ainsi le rapport La place des ultramarins dans la fonction publique de l'État Outre-Mer de Jean-Marc Bédier de 2012 indique que la proportion des postes de cadres A de la fonction publique d'État occupés par des agentes et agents nés dans le département est de 33,5 % en moyenne dans les départements et régions d'Outre-mer et n'atteint que les 12,7 % en Guyane.

Cela peut s'expliquer par une offre plus limitée de formation initiale permettant un accès aux grandes écoles de la fonction publique. De même, le passage des concours nationaux requière un plus grand investissement de la part des ultramarines et ultramarins qui doivent parfois se rendre plusieurs semaines dans l'Hexagone, notamment pour les oraux d'admission. L'éloignement a aussi des conséquences sur les progressions de carrière. En effet, les formations nécessaires à la promotion ou aux concours internes nécessitent fréquemment un déplacement dans l'Hexagone, ce qui peut freiner les carrières des agentes et agents ultramarins.

Un prochain avis relatif à l'accès aux services publics à l'Outre-mer devrait s'intéresser aux moyens humains mis en place dans les trois versants de la fonction publique pour que cet accès soit garanti.

La création d'un interlocuteur ou d'une interlocutrice identifié et privilégié dans chaque administration centrale pour faciliter la prise en compte des spécificités ultramarines, devrait permettre de mieux assurer l'intégration de ces besoins dans la gestion des mouvements de la fonction publique d'État.

La mise en place d'un volet « Outre-mer » dans les cursus de formation des écoles de la fonction publique (Ecole nationale d'administration (ENA), IRA, INET...) et l'organisation d'un cycle de formation pour les candidates et les candidats à une mutation dans les Outre-mer, sont des voies à étudier pour encourager en amont le profilage de fonctionnaires candidates ou candidats à des postes outre-mer. En effet, une meilleure connaissance des Outre-mer, de leur cadre institutionnel, de leurs problématiques sociales, de leurs cultures et de l'appréhension des politiques publiques, doit s'appliquer à la fois aux agentes et agents des administrations centrales et aux candidates et candidats à une mobilité dans les administrations déconcentrées Outre-mer.

Les voies et moyens d'organiser un « parcours-mobilité » pour les fonctionnaires originaires d'Outre-mer et désireux d'y revenir devraient être étudiées. Il s'agirait de construire leur parcours-mobilité en anticipant les opportunités de retour ;

Le Gouvernement s'est engagé en septembre dernier à créer des Classes préparatoires intégrées ou des Instituts de préparation à l'administration générale (IPAG). Ces structures doivent permettre de favoriser la formation continue des agentes et agents, y compris des agentes et agents non-titulaires.

N°7 TABLE DES SIGLES

AFB	Association Française des Banques
ANFH	Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier
APHP	Assistance publique – Hôpitaux de Paris
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
CA	Conseil d'administration
CAP	Commission administrative paritaire
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CEVIPOF	Centre d'études de la vie politique française
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGT	Confédération générale du travail
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIMM	Centre des intérêts moraux et matériels
CNFP	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CT	Comité technique
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDI	Direction départementale interministérielle
DG	Directrice Générale
DGA	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DINSIC	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DOM	Département d'outre-mer
DPC	Développement Professionnel Continu
DRH	Directeur ou directrice des ressources humaines
DRH	Direction des ressources humaines
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ENA	Ecole nationale d'administration

FO	Force ouvrière
FPE	Fonction publique d'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GPMEC	Gestion prévisionnelle des métiers, et des compétences ou gestion prévisionnelle des métiers, des effectifs et des compétences
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports
IGSCCRF	Inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
INET	Institut national des études territoriales
IPAG	Institut de préparation à l'administration générale
IRA	Institut régional d'administration
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
IRM	Imagerie par résonance magnétique
ISIC	Ingénieurs des systèmes d'information et de communication
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
REATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RIME	Répertoire interministériel des métiers de l'État
SIC	Systèmes d'information et de communication
SIRH	Système d'information ressources humaines
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TICE	Technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement
TOS	Agents techniciens, ouvriers et de service
UCANSS	Union des caisses de Sécurité sociale
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
VAE	Valorisation des acquis de l'expérience

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.

N° 411180031-001218 - Dépôt légal : décembre 2018

Crédit photo : iStock



PEFC® 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

LES AVIS DU CESE



La fonction publique représente aujourd'hui cinq millions et demi de personnes, soit 19,9 % de la population active occupant un emploi dans plusieurs centaines de métiers répertoriés. Regroupant des structures très différentes, des collectivités territoriales à l'État ou aux établissements publics, dans des domaines d'action aussi divers que l'éducation, le soin, la protection des populations ou encore le contrôle et la prévention des risques, la fonction publique constitue un outil essentiel de cohésion sociale, à travers son réseau d'agentes et d'agents au service de l'intérêt général.

Le CESE identifie des leviers concrets, visant à assurer une gestion des ressources humaines respectueuse des métiers, des qualifications et des compétences des personnels. Il s'agit d'assurer la formation tout au long de la vie et de faciliter les mobilités professionnelles sans perdre de vue les missions dont la fonction publique a la charge. En particulier, l'avis met l'accent sur les missions d'avenir du service public dans une phase de transition numérique et écologique.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41118-0031

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152212-1



9 782111 522121



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr