

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 202

FONCTION PUBLIQUE comment réformer tout de suite

.....

Juin 2019 - 8 €

FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Fonction publique: COMMENT RÉFORMER TOUT DE SUITE

9

Le projet de loi sur la transformation de la fonction publique vante une modernisation du dialogue social avec les agents publics (qui se traduit par une réduction du pouvoir des syndicats au sein des commissions paritaires), de nouveaux outils managériaux (avec la montée en puissance du contrat), une amélioration de la mobilité (avec obligation de prendre le poste en cas de réorganisation) et un renouvellement de la haute fonction publique (avec la réforme de l'Ena). Mais tout dépendra de l'interprétation et de la mise en application du projet de loi.

Pour que ces mesures soient vraiment à la hauteur du défi posé par la gestion de la fonction publique (291 milliards d'euros de dépenses de masse salariale en 2017), il faudra aller plus loin.

Le coût de nos agents publics est plus élevé que la moyenne européenne parce que la France se place dans la moyenne haute en termes de nombre d'agents publics par habitant, mais aussi, du fait des différentes caractéristiques du statut de la fonction publique : emploi à vie, temps de travail, carrière et point d'indice, etc.

Le Gouvernement semble avoir, pour l'instant, renoncé à la suppression de 120 000 postes comme s'y était engagé le président de la République pendant la campagne. C'est une erreur : 105 000 suppressions de postes sont encore possibles d'ici 2022 grâce au non-remplacement des départs en retraite et en augmentant immédiatement le temps de travail.

Grâce au sondage que nous avons fait réaliser à l'occasion de cette étude, il apparaît que les Français et les agents publics sont prêts au changement. Pour la Fondation iFRAP, les apports du projet de loi sont incontestables mais les mesures restent timides. Pour aller plus loin, et permettre 4 milliards d'€ d'économies à l'horizon 2022, nous proposons :

- De se fixer un objectif de masse salariale dans la loi de programmation des finances publiques publiée par le Gouvernement (rappelons que la France se situe à 12,7 % tandis que l'Allemagne est à 8,62 % et le Royaume-Uni à 9,02 %).
- De mettre en place des mesures pour favoriser la bascule du statut vers le contrat, notamment en autorisant le recours à un personnel 100 % contractuels dans les communes et intercommunalités jusqu'à 15 000 habitants.
- De fusionner les instances paritaires des contractuels et des titulaires.
- De supprimer, au bout de 5 ans, le statut pour les agents ayant refusé des postes dans le cadre de réorganisations et d'externalisations et non reclassés.
- De supprimer le principe du point de fonction publique centralisé tout en assurant la transparence des rémunérations (de base, primes et régimes indemnitaires).
- D'appliquer immédiatement une durée du travail légale de 1 607 heures, dans un premier temps, et d'annualiser le temps de travail.
- De préciser les conflits d'intérêt public/public et les obligations de départ.
- Enfin, concernant la haute fonction publique, d'ouvrir l'encadrement supérieur de l'État et, d'une façon générale, ouvrir les stratégies RH aux contractuels, y compris issus du privé.
- Pour l'ENA, nous proposons la création d'une école supérieure de la fonction publique avec un tronc commun et une formation de type MBA après dix ans d'expérience pour les emplois de cadres dirigeants (hors magistrats).

■ Fonction publique en France et en Europe ■



* Équivalent temps plein

La France est le pays qui compte le moins de contractuels dans la fonction publique

% de contractuels dans la fonction publique

2015	Total Millions d'ETP	Statutaires	Contractuels
France*	5,1	82,8%	17,2%
Allemagne	4,6	42,2%	57,8%
Royaume-Uni	5,3	7,3%	92,7%
Suède	1,1	1% - 2%	98% - 99%

Source : Commission européenne 2017-2018 et Insee 2017.
Note de lecture : * Pour la France nous livrons le nombre d'ETP de l'ensemble du secteur public hors agents travaillant dans des entreprises publiques.

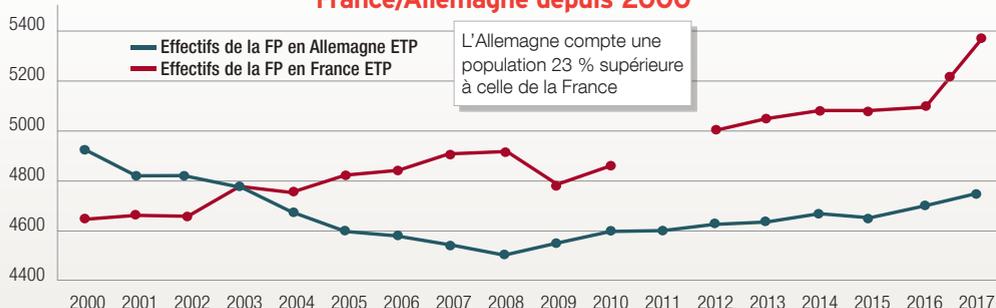
Les contractuels sont beaucoup moins présents dans la fonction publique territoriale et hospitalière qu'en Allemagne

% de contractuels par strate

2017	Allemagne	France
Gouvernement central	30%	15%
Länder	46%	-
Collectivités	87%	16%
Sécurité sociale	92%	18%
Total	61%	16%

Source : Destatis, Insee, DGAFP, calculs fondation iFRAP 2019

Évolution des effectifs de la fonction publique France/Allemagne depuis 2000



LES APPORTS DU PROJET DE LOI

1) Un projet de loi qui doit être considéré comme une étape

La mission CAP 2022¹, dans son rapport remis l'été dernier au Gouvernement, recommandait de « *Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs* ». Le rapport faisait le constat d'une triple rigidité :

■ rigidité des rémunérations liée à l'unicité de la fonction publique à trois versants (État, collectivités, hôpitaux) et pilotage de la masse salariale par le point d'indice ;

■ engorgement des commissions administratives paritaires pour des questions juridiques, statutaires ou de mobilité « *au lieu de se concentrer sur les cas litigieux* » ;

■ corporatisme lié à la prépondérance du statut pour les embauches, le recours au contrat ne pouvant s'entendre que dans des cas spécifiques.

Face à ces trois constats, les dispositions du projet de loi vont dans le sens de plus d'agilité, de simplification et de rénovation mais le Gouvernement, avec la réforme des instances de dialogue social, ne règle pas toutes les difficultés. Le contrat, certes valorisé, ne débouche pas sur un basculement vers une fonction publique résolument « duale », c'est-à-dire laissant cohabiter statut et contrat. La voie du contrat reste, malgré les nouvelles possibilités, encore l'exception, et s'effectue sous la forme de contrats de droit public et non de droit privé. Le projet de loi constitue donc une première étape, mais le chemin est encore long pour aboutir à un partage clair, les postes statutaires aux missions de souveraineté (considérées comme régaliennes) et le basculement des autres postes dans la sphère du contrat².

■ 1 « Service public : se réinventer pour mieux servir » : rapport Comité d'Action publique 2022, juin 2018.

■ 2 Comme pouvait par exemple l'envisager le rapport de Jean-Ludovic Silicani Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, 2008. Et même passer à une logique inverse, à savoir délimiter les secteurs de l'administration relevant par nature d'une logique statutaire, en tirant les conséquences de la définition des « emplois de souveraineté » au sens de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005. Pour ces dernières prérogatives le statut et les contrats de droit public seraient seuls autorisés.

Définitions et concepts

Les conditions de recrutement, de travail et de rémunération du fonctionnaire sont définies dans le cadre d'un **statut général de la fonction publique**. Ce statut repose donc essentiellement sur des lois et décrets qui constituent les droits et les obligations des fonctionnaires.

La situation des fonctionnaires n'est pas régie par un contrat.

Le fonctionnaire entre dans un corps (ou un cadre d'emploi pour la fonction publique territoriale), c'est-à-dire un ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, divisé en grades, dans lequel il progresse et fait carrière. Il est affecté à un des emplois correspondant au niveau du corps (grade) dans lequel il se trouve. Il peut néanmoins changer d'emploi sans subir de conséquence sur **le déroulement de sa carrière**.

Les rémunérations des agents titulaires des trois fonctions publiques sont établies selon un même schéma : le traitement indiciaire brut fondé sur la **valeur du point fonction publique** multiplié par l'indice de traitement de

l'agent. La rémunération des agents publics comprend également des **primes et indemnités** qui constituent le **régime indemnitaire**. Une fonction publique est dite « duale », lorsque certains emplois sont principalement réservés à des agents relevant du statut et d'autres uniquement à des **agents contractuels**. Les agents contractuels sont soumis aux seules règles de leur contrat, déterminé librement par l'employeur public. **Il s'agit de contrat de droit public, contrairement au secteur privé.**

La concertation dans la fonction publique résulte des réunions organisées avec les organisations syndicales sur les sujets de négociation annuels et de la réunion des instances statutaires supérieures qui sont consultées sur les projets de textes ou de rapports. Les spécificités de la fonction publique font que c'est **l'État employeur qui fixe unilatéralement les conditions d'emploi de ses agents**, ainsi que l'étendue de leurs droits et de leurs obligations.

Sources : sites Internet vie-publique.fr et fonction-publique.gouv.fr

On peut comprendre les réticences du Gouvernement : les dispositions applicables à l'employeur public sont aujourd'hui plus favorables, en termes de gestion s'agissant des contractuels, que ce que permet le droit privé (même réformé par les ordonnances travail de début du quinquennat). Le risque, si l'on appliquait le droit privé, de ne pas bénéficier des flexibilités disponibles en cas de restructuration des services ou d'ajustement budgétaire est réel.

Pourtant, le gouvernement veut, par ordonnance, favoriser la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique, et non plus de concertation avec les organisations syndicales. Ce n'est pas très cohérent de s'ouvrir à la négociation collective sans généraliser le contrat et risque de conduire à des rigidités supplémentaires.

2) La voie ouverte vers un renforcement de la contractualisation

Le projet de loi propose un recours au contrat comme alternative au statut afin d'en faire réellement un second support de recrutement des agents publics, au lieu de la place résiduelle qu'il détient aujourd'hui. Mais en réalité, il s'agit plus d'acclimater les agents publics à un univers progressivement dual.

En effet, le projet de loi ne modifie pas la loi de 1983³ disposant que, de principe, « les emplois permanents de la fonction publique sont occupés par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par la loi ». Les situations de dérogation sont certes multipliées mais il n'y a pas dans le projet de loi de mesures incitatives à la « détérioration » des statutaires pour les faire basculer vers le contrat.

Pour aller plus loin : des mesures incitatives pour basculer du statut vers le contrat

Le projet de loi, en réaffirmant le principe d'une fonction publique statutaire, n'a pas prévu de mesures pour inciter les fonctionnaires titulaires à quitter le statut pour le contrat. Pourtant un large éventail de dispositions serait envisageable :

- rééquilibrer les cotisations employeurs des agents publics y compris pour les fonctionnaires statutaires : tous les agents publics devraient être soumis à Pôle Emploi et cotiser à l'assurance-chômage ;
- profiter de la réforme des retraites pour réserver

aux contractuels la prise en compte des primes pour le calcul de leurs droits à pension ;

- introduire de véritables négociations collectives aux conclusions opposables aux contractuels, tandis que les statutaires resteraient gérés par des mécanismes de concertation non contraignants juridiquement pour les pouvoirs publics ;

- interdire le détachement de statutaires dans des emplois contractuels sans « perte » du statut.

Contractuels dans la fonction publique : la France à la traîne

Les dernières données disponibles de l'Insee (mars 2019) montrent que les agents publics contractuels représentent aujourd'hui 20 % des agents publics de droit commun (hors militaires, hors statuts spéciaux et hors contrats aidés), soit 1,017 million en 2017 (+5,17 %)⁴.

Même en croissance rapide (on compte ainsi près d'un recrutement sur deux sous contrat

dans la fonction publique territoriale), cette situation est singulière en Europe. Comme le relevait un récent panorama européen, la France est isolée par son recours extrêmement massif aux statutaires (78 % / 22 %). Les proportions sont bien différentes pour nos voisins européens où le ratio statutaires/contractuels est de 53/47 en Espagne (pour 2,5 millions d'agents publics), 40/60 en Allemagne (pour 4,9 millions d'agents publics), 15/85 en Italie (pour 3,2 millions d'agents publics), 8/92 au

³ Article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

⁴ Effectifs dans la fonction publique par versant et ministère en 2017, Insee.

Royaume-Uni (pour 2,75 millions d'agents publics) et 1/99 en Suède (pour 1,35 million d'agents publics⁵). Et ce, alors même que les modèles des pays sont très divers (fonction publique de carrière ou fonction publique d'emploi⁶). La France, l'Espagne et la Belgique disposent d'une fonction publique de carrière, contrairement à l'Allemagne, au Royaume-Uni, à l'Italie et à la Suède.

Les ouvertures prévues par la loi

Le projet de loi propose de sortir de cet isolement et s'inscrit sur un modèle qui a choisi le contrat de droit public plutôt que de droit privé, au contraire de l'Espagne, du Portugal ou du Royaume-Uni. Il vise à généraliser dans l'ensemble des trois fonctions publiques le CDI de droit public en lieu et place du CDD, ce qui est encore aujourd'hui une spécificité de la fonction publique à la française.

La plupart de nos voisins recrutent déjà massivement en CDI et souvent par concours (prouvant qu'il n'y a pas d'antinomie entre concours et contrat, contrairement à ce qu'affirment les organisations syndicales françaises). Le renforcement du CDI au détriment du CDD est une bonne option car il permet de disposer d'une fonction publique contractuelle aux effectifs stables, évitant des plans de « titularisation » qui induisent à leur tour le recours à de nouvelles vagues de contractuels (puisque les besoins de flexibilité ne faiblissent

pas, sans même parler des 138 800 contrats aidés en 2017).

Le projet de loi propose l'élargissement des cas de recours aux contractuels dans la fonction publique d'État (FPE):

■ lorsqu'il s'agit de compétences spécialisées ou nouvelles;

■ lorsqu'il n'y a pas pour l'emploi de fonctionnaires présentant l'expertise ou l'expérience nécessaire;

■ ou lorsque les fonctions ne nécessitent pas une formation initiale ouvrant droit à titularisation. Cette « clause-balai » permet de pourvoir par contrat des emplois soit très spécialisés par exemple cybersécurité, employés sous contrat par la DGSE, dont l'administration manque (anciennes ou nouvelles), soit des postes de catégorie C, accessibles aujourd'hui sans concours. Ils ont alors vocation à être occupés par des agents publics contractuels de façon pérenne.

S'agissant de la fonction publique territoriale (FPT), les emplois permanents pourront être occupés « de façon permanente » par des agents contractuels dans les communes de moins de 1 000 habitants et les groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil. Le dispositif est intéressant car il existait jusqu'à présent uniquement pour les secrétaires de mairie⁷. Or, les communes

■ 5 Estimation à partir de l'étude de France stratégie de décembre 2017, tableau de bord de l'emploi public.

■ 6 12 États sur 28 ont une fonction publique de carrière, neuf un régime mixte et sept un régime d'emploi, voir « Fonction publique en Europe: modèles et tendances », CNFPT-INET, 2016/2017.

■ 7 Voir notre note à partir des Bilans sociaux 2015 des collectivités territoriales.

■ 8 Hors fonctionnaires affectés à l'état civil et à la police municipale.

■ 9 Proposition de loi sénatoriale de M^{me} Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (503), mai 2018.

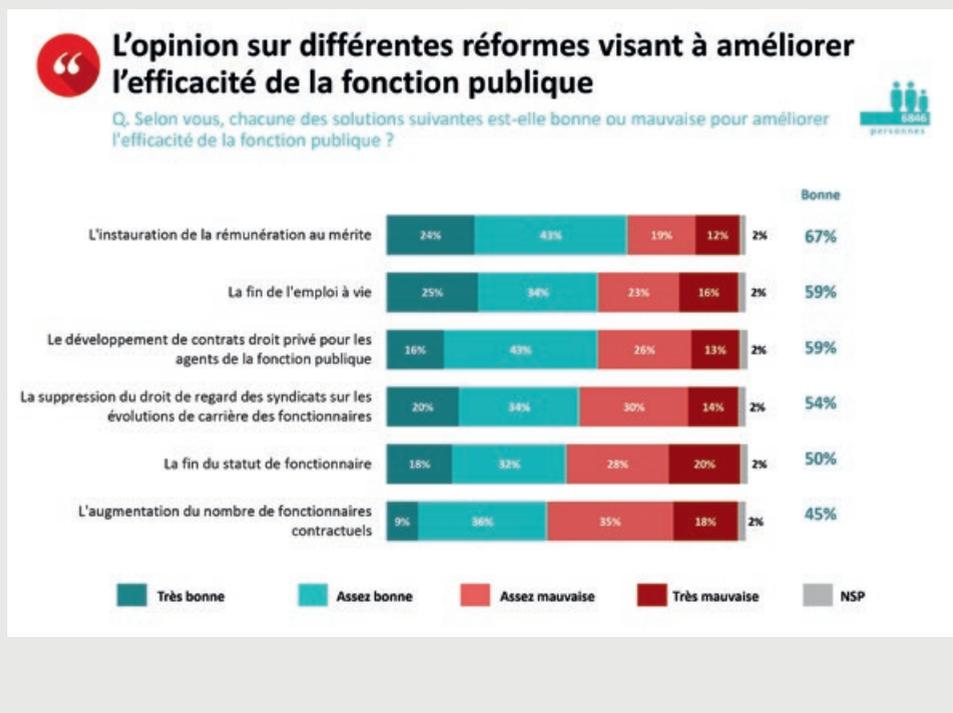
Pour aller plus loin : objectif 100 % de contractuels dans les communes et intercommunalités de moins de 15 000 habitants

Le choix d'une ouverture « timide » de l'ensemble des emplois publics pour les communes de moins de 1 000 habitants risque de buter sur le phénomène de « fusions » de communes. De même pour la nouvelle organisation des « communes-communautés » (en cours de discussion au Parlement), avec là aussi un risque que les contractuels soient automatiquement « titularisés »⁸. Nous proposons une ouverture du recrutement aux contractuels pour les communes et les intercommunalité jusqu'au seuil de 15 000 habitants pour l'ensemble de leur personnel⁹. Les communes visées par la mesure seraient d'environ 34 629, représentant 98 % des communes en 2018 (500 000 postes de fonctionnaires communaux et intercommunaux seraient concernés).

Fonction publique : les Français sont prêts pour du changement

Les différentes réformes qui pourraient améliorer l'efficacité de la fonction publique

L'instauration d'une prime au mérite arrive en tête avec 67 % de réponse positive devant le développement de contrat de droit privé.



■ 10 Voir BIS n° 113, 1266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017, DGCL.

■ 11 Après le cavalier législatif retoqué par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

■ 12 Voir pages 21-22 pour les statistiques sur les emplois de direction

et établissements communaux concernés emploient 81 200 agents publics dont seulement 8 800 sont contractuels. Le potentiel d'ouverture au contrat lors des renouvellements de postes est donc massif et évitera la multiplication des CDD et des vacataires. Le texte vise également les emplois dans les 342 groupements à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants¹⁰ en 2017.

Toujours pour la territoriale, le recours au contrat est désormais ouvert, quelle que soit la taille de l'entité employeuse, pour tout emploi à temps non complet dont le temps de travail est inférieur à 50 %. Il s'agit d'une mesure de bon sens qui vise à « déprécari-

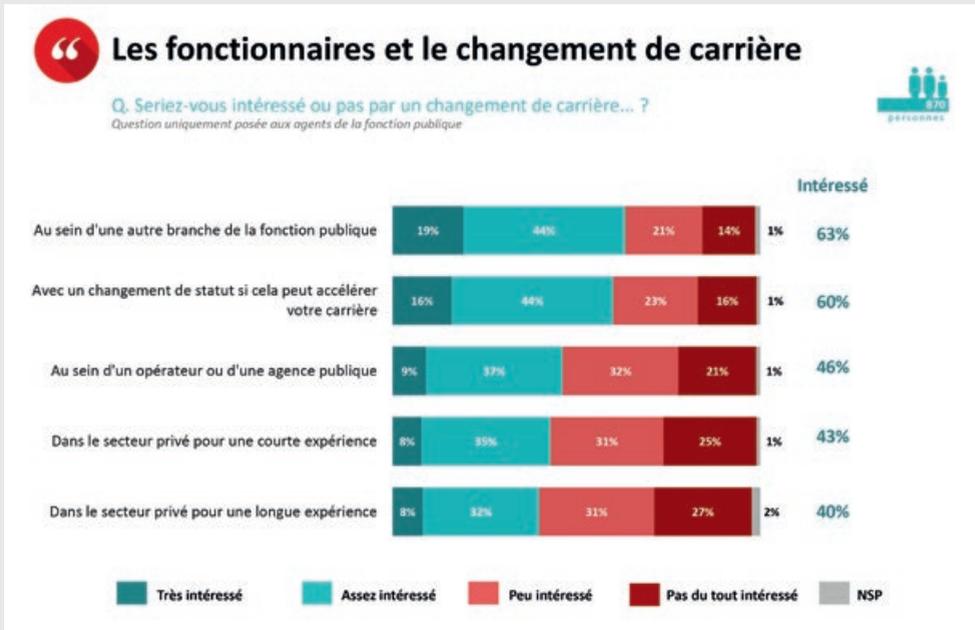
ser » l'usage du contrat pour les emplois de vacataires. On ne comprend cependant pas pourquoi un tel dispositif n'est pas ouvert également dans la FPE.

L'ouverture au contrat par le haut est enfin confirmée s'agissant des emplois de direction¹¹. L'enjeu vise les trois fonctions publiques : pour la FPE, il s'agit de tous les emplois de l'État et de ses établissements publics (hors emplois à la décision du Gouvernement en théorie déjà ouverts au privé) ; pour la FPH, il s'agit des emplois supérieurs hospitaliers et de direction des établissements ; pour la FPT l'ouverture concernera l'ensemble des collectivités dont la population dépasse 40 000 habitants¹².

Sondage exclusif OpinionWay pour l'iFRAP : les Français et les fonctionnaires

Les fonctionnaires également prêts à des changements de carrière

Parmi les agents de la fonction publique interrogés, 63 % seraient intéressés par un changement au sein d'une autre branche de la fonction publique et 60 % seraient d'accord avec un changement de statut si cela peut accélérer leur carrière.



Sondage OpinionWay pour l'iFRAP : « les Français et les fonctionnaires » du 26 mai 2019 auprès d'un échantillon de 6 846 personnes (dont 870 agents de la fonction publique).

Des dispositions inspirées du privé

Le projet de loi prévoit aussi l'introduction d'un contrat de projet pour une durée maximale de six ans. Ce contrat de mission, véritable pendant du CDI de chantier dans le privé, devrait permettre d'apporter une alternative au CDD de droit public. Cependant, les contrats de projets ne peuvent pas être inférieurs à un an « afin d'éviter les contrats courts », l'annonce de leur terme est sanctionnée par un délai de prévenance et l'opposition a voulu exclure les catégories C du dispositif au motif que dans le privé « les CDD de mission sont destinés à des postes d'encadrement et d'ingénieurs ».

Enfin, des dispositions sont prévues en matière de transition professionnelle pour les contractuels : rupture conventionnelle pour les CDI avec indemnisation (avec une symétrie expérimentale 2020-2025 pour les fonctionnaires dans les trois fonctions publiques) et versement de l'allocation de retour à l'emploi, ce qui devrait multiplier les cas où les ministères se retrouvent en autoassurance (c'est-à-dire qu'ils assurent eux-mêmes le versement des indemnités chômage). Un dispositif « conservatoire » est par ailleurs institué : en cas de réembauche de l'agent contractuel dans les trois ans suivant son départ, il devra rembourser l'indemnité

et l'allocation dans les deux ans. Un dispositif équivalent expérimental 2020-2025 est mis en place pour les fonctionnaires, et durci en cas de retour vers l'administration d'origine sous six ans, avec là aussi obligation de remboursement afin d'éviter « *des comportements opportunistes* ». Cette mesure permettra de sécuriser un peu plus le plan de départs que ne semble pas avoir abandonné le Gouvernement même si l'objectif de -120 000 fonctionnaires n'est plus d'actualité (discours du président de la République du 25 avril 2019).

3) Rationaliser les instances de dialogue social pour faire sauter les blocages

Le projet de loi vise à réformer le fonctionnement des organismes paritaires de la fonction publique. Les dispositions sont précisées au sein des quatre premiers articles de la loi : renforcer la gouvernance sociale de la fonction publique entre les différents versants et par versant, procéder à une fusion des instances représentatives du personnel ; réorganiser les commissions administratives paritaires (CAP) et enfin développer le recours à la négociation dans la fonction publique.

Une fusion des instances représentatives du personnel

Les compétences des conseils supérieurs de la fonction publique de l'État (CSFPE), de la fonction publique hospitalière (CSFPH) et de la fonction publique territoriale (CSFPT) sont retouchées¹³. Pour le CSFPT (territoriale), sa composition se voit élargie de façon à être plus représentative en ajoutant une strate supplémentaire pour les communes de plus de 100 000 habitants, afin de permettre une meilleure représentation des communes les plus importantes et en intégrant pour chaque strate un représentant des EPCI (intercommunalités).

Le projet de loi propose une simplification des instances représentatives du personnel sur le modèle de celle opérée par les ordonnances Travail avec une fusion des comités techniques

et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en un comité social d'administration dans la FPE, un comité social territorial dans la FPT et la mise en place d'un comité social d'établissement dans la fonction publique hospitalière.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, les instances fusionnées vont conduire à des suppressions importantes : 2 054 CHSCT dans la FPE, 4 800 dans la FPT, 2 200 dans la FPH. La baisse des représentants syndicaux sera peut-être moins importante que prévu en tenant compte de la possibilité de mandatement pour les suppléants pour des formations spécialisées.

Point très positif : l'évolution des compétences des commissions paritaires¹⁴, l'idée du Gouvernement étant de les recentrer sur l'accompagnement des situations individuelles complexes. En conséquence, elles perdent la main sur les mutations et les mobilités, mais également en matière d'avancement et de promotion qui relèvent désormais uniquement de l'autorité compétente. En contrepartie, celle-ci instituerait des lignes directrices claires de gestion RH, afin de rendre transparents ses critères de jugement tout en introduisant un recours administratif pour les décisions individuelles défavorables en matière de mobilité et de promotion.

Les CAP devraient se focaliser uniquement en tant qu'instances de recours sur les décisions individuelles défavorables (à la demande de l'agent), décisions autres que les mutations et promotions, celles en matière disciplinaire, d'insuffisance professionnelle, de refus de titularisation et de licenciement.

Par ailleurs, le projet de loi propose une nouvelle architecture des CAP de l'État par catégorie hiérarchique (A, B, C) et non plus par corps, et par « grands univers professionnels » c'est-à-dire à peu près par « filière » et « cadres d'emplois », comme dans la territoriale. Il serait possible de créer des commissions paritaires communes à plusieurs catégories dans les trois versants de la fonction publique, tan-

■ 13 Voir l'article 3 du projet de loi.

■ 14 Sans toucher à leur nombre pour le moment : on recense 349 CAP nationales au niveau des ministères, l'effectif des CAP déconcentrées n'est pas connu. Pour la FPT on dénombre 1 960 CAP auprès de 650 collectivités ou établissements de la FPT dont « une centaine de centres de gestion ». Pour la FPH le nombre de CAP n'est pas connu. Voir étude d'impact.

dis que dans la FPT et dans la FPH il y aurait suppression des groupes infracatégoriels afin de renforcer la lisibilité de l'ensemble. Ces éléments devraient rejaillir sur la mobilité et la progression de carrière des agents, ouvrant

droit à une « objectivisation » plus grande des parcours (suppression de la notation et évaluation « au mérite » collective et individuelle) et au développement des carrières interfonctions publiques.

Pour aller plus loin : fusionner les instances paritaires des contractuels (CCP) et des titulaires (CAP)

Le projet de loi ne fait pas assez de place aux contractuels dans les instances paritaires et représentatives, la réforme n'aboutissant pas encore à une fonction publique véritablement « duale ». Nous proposons une « fusion » des instances spécifiques aux contractuels, les CCP (commissions consultatives paritaires) avec les commissions administratives paritaires (CAP). Cette proposition devrait permettre de réaliser des économies importantes sur les heures de délégation au sein des administrations. Nous proposons une représentation au prorata des effectifs et fonctions exercées, au sein des nouveaux comités sociaux. Enfin, nous proposons un contingent réservé dans les conseils supérieurs de chaque versant de la fonction publique.

Le projet de loi semble en effet vouloir éviter tout rapprochement entre les instances des titulaires et celles des contractuels. Dans la fonction publique territoriale, un amendement est venu préciser que dans un objectif de simplification il est possible d'instaurer une commission unique par collectivité ou établissement public sans distinction de catégorie (pour les plus petites). C'est donc uniquement à cette échelle qu'un rapprochement serait pour l'heure envisageable.

■ 15 Loi n° 2009-972 du 3 août 2009.

■ 16 Cumulée avec l'ARE. Notons que l'IDV a bénéficié en 2017 à 745 agents. Leur nombre monterait en puissance, 1 500 en 2020, 2 000 en 2021 et 2 500 en 2022, selon le site Acteurs Publics ; précisons qu'un fond de restructuration de 50 millions d'euros a été annoncé fin 2018, ainsi qu'un doublement de la « prime de restructuration de service » de 15 000 à 30 000 euros/agent, selon *Les Echos*.

■ 17 Pour un coût estimé à 500 à 600 millions d'euros en faveur des contractuels.

4) Développer la mobilité des agents publics

Selon le principe de mutabilité, le service public doit s'adapter au caractère évolutif de l'intérêt général. Généralement c'est la gestion « RH » qui peut poser un problème. Le projet de loi a justement prévu des dispositions assouplissant la gestion du personnel en cas de réorganisation ou d'externalisation des services par la puissance publique :

■ lorsqu'une activité exercée par une personne morale de droit public est déléguée (à une personne morale de droit public ou de droit privé), les fonctionnaires concernés seront détachés d'office pour la durée de la délégation dans un contrat en CDI. Cette disposition est importante, car jusqu'à présent les fonctionnaires avaient la possibilité de refuser le détachement. Désormais, le consentement n'étant plus nécessaire, cela devrait éviter les effets de retours massifs du personnel dans les services. Il s'agit également d'une mesure

de justice vis-à-vis des contractuels de droit public qui depuis 2009¹⁵ se voient proposer un nouveau contrat par le délégataire régi par le Code du travail mais n'avaient pas la possibilité de contester leur transfert ;

■ en cas de restructuration des services, le projet de loi prévoit la mise en place d'une priorité locale de mutation ou de détachement (dans les trois versants de la fonction publique). Le texte prévoit aussi, la mise à disposition auprès d'organismes ou d'entreprises privées, un congé de transition professionnelle ou le versement d'une indemnité de départ volontaire (IDV¹⁶). Symétriquement une indemnité de fin de contrat est prévue pour les contractuels¹⁷. Le texte renforce la mobilité des fonctionnaires vers les versants territorial et hospitalier en facilitant la prise en charge du coût financier lié à ces mises à disposition par l'organisme d'accueil. En effet, la principale limite à la mutation depuis la FPE était le coût du remboursement au

ministère d'origine de la cotisation retraite employeur, la cotisation appliquée aux agents territoriaux et hospitaliers étant bien plus légère. Désormais, ce remboursement s'effectuera à un taux « bonifié ». Restera à régler

tout de même la question des différences de primes.

Dernier point, le projet de loi s'intéresse au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Celui-ci devra prendre en

Pour aller plus loin : clarifier le statut des personnels en cas de restructuration et d'externalisation

Nous proposons d'imposer un détachement d'office, suivi dans les 3 ans, d'une contractualisation entraînant perte du statut. En cas de retour, une obligation de portage et de formation de cinq ans serait envisagée. Et si aucun reclassement n'est possible à terme, suppression du traitement et radiation des cadres d'office.

En effet, le projet de loi, en matière d'externalisation, permet toujours au fonctionnaire de choisir de refuser le détachement ou de faire retour dans l'administration d'origine à tout moment, s'il le souhaite. La question de son statut de fonctionnaire momentanément privé d'emploi (FMPE) peut alors se poser si aucun poste adapté à ses compétences n'est disponible. Aujourd'hui, dans la fonction publique territoriale, ces fonctionnaires sont pris en charge par le centre de gestion ou le CNFPT avec une cotisation sociale majorée pour l'employeur pendant deux ans. Par ailleurs, la rémunération des fonctionnaires privés d'emploi est réduite de 5 % chaque année jusqu'à atteindre - 50 % la 12^e année et les suivantes. Les centres de gestion recensent 410 FMPE en 2016.

Pour aller plus loin : supprimer le principe de point de fonction publique centralisé

Responsabiliser les élus et les « managers publics » devrait conduire à une mise en extinction progressive du principe d'unité de la fonction publique et de gestion centralisée du point de fonction publique. Une révolution qui ne pourrait pas aller sans une transparence accrue sur les rémunérations et notamment les régimes indemnitaires.

En effet, les pouvoirs publics souhaitent conserver un pilotage centralisé de la « masse salariale publique », renvoyant la négociation des régimes indemnitaires aux différents niveaux d'administration. Mais ce dispositif comporte de nombreux effets pervers :

- la centralisation de la gestion du point de fonction publique ne permet pas de « mieux gérer » la masse salariale dans la mesure où celle-ci ne responsabilise pas les conseils supérieurs concernés. Elle accrédite la thèse des dépenses obligatoires imposées ;

- le principe de « parité » avec la fonction publique d'État empêche les employeurs locaux ou hospitaliers de proposer des dispositifs plus attractifs (et rémunérateurs) ou plus adaptés sauf à créer des entreprises publiques locales, plus ou moins filialisées, pour contourner cette interdiction ;

- la décentralisation de la négociation des régimes indemnitaires ne contribue pas à en assurer la transparence et la publicité. Ces derniers, lorsqu'ils existent, ne sont pas accessibles sur le nouveau portail « Place de l'emploi public » permettant de renforcer la recherche d'offres d'emploi (pour les statutaires et contractuels).

Pour aller plus loin : appliquer immédiatement la durée de travail légale de 1 607 heures par an

Cette proposition de la Fondation iFRAP est indispensable pour parvenir à faire baisser les effectifs de 105 000 postes d'ici 2022 comme nous l'avons proposé dans notre plan d'économies (Société Civile n° 199). Elle pourrait n'être qu'une première étape avant un nouveau relèvement. La circulaire du 31 mars 2017¹⁸ relative à l'application des règles de temps de travail dans les trois fonctions publiques, rappelle que la durée légale de travail dans la fonction publique est de 35 heures par semaine et de 1 607 heures/an. Mais il était nécessaire de légiférer afin de supprimer les régimes dérogatoires dans la fonction publique locale, maintenus malgré le passage aux 35 heures. Encore aujourd'hui, la durée moyenne est nettement en deçà de la durée théorique légale. Les rapports « Laurent » (mai 2016) et de la Cour des comptes (septembre 2016) indiquent des durées moyennes entre 1 578 heures et 1 562 heures dans les collectivités. Avec un potentiel d'économies significatif puisque la Cour mesurait qu'un alignement sur la durée légale effective pourrait aboutir à une réduction des effectifs de 3 %, soit 57 000 agents, pour une économie de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

L'Assemblée nationale a introduit par amendement un dispositif similaire pour la fonction publique d'État. Il s'agissait de répondre aux conclusions du rapport de l'IGF relatif aux régimes dérogatoires aux 35 heures¹⁹, faisant le constat de 190 000 agents bénéficiant d'un régime de travail de 1 555 heures en moyenne par an.

La principale insuffisance du projet de loi concerne la lenteur du déploiement : au lieu de proposer une durée « couperet », le Gouvernement a choisi une « phase de transition » d'un an après le prochain renouvellement des assemblées délibérantes, soit 2021 pour les communes, 2022 pour les départements et régions. La seconde insuffisance est l'absence de mesure « d'annualisation » du temps de travail. En effet, les gestionnaires publics se plaignent de la déconstruction du temps de travail, les privant en pratique d'un effectif au complet à un instant « t ». Seule une « annualisation » pourrait permettre aux gestionnaires de disposer de la souplesse suffisante afin de faire face aux pics d'activité. Enfin, il est nécessaire qu'un dispositif similaire s'applique pour les agents administratifs hospitaliers ou relevant des administrations de la Sécurité sociale et plus largement de l'ensemble des opérateurs.

charge à hauteur de 75 % les coûts de formation des apprentis, ce qui est l'une de ses vocations, à côté de l'organisation des concours et des examens des catégories A de la FPT. Le coût de cette mesure est estimé entre 80 et 112 millions d'euros. Une somme qui viendrait en déduction des dépenses de formation dispensée aux fonctionnaires.

Parallèlement, le texte prévoit la possibilité de « fusionner », sur la base du volontariat, les centres départementaux de gestion (CDG) limitrophes²⁰, établissements publics chargés d'assurer la gestion des agents locaux (hors catégorie A). Or, tant la contrainte financière

nouvelle sur le CNFPT que les possibilités de mutualisation auraient dû aboutir à fusionner le CNFPT avec les CDG, avec une véritable assise régionale. Il s'agit d'une occasion manquée.

5) Le renforcement de la transparence et du cadre déontologique des agents publics

Le renforcement du contrôle déontologique des fonctionnaires dans le cadre d'une accélération des allers-retours public/privé et de l'ouverture importante des recrutements aux contractuels, impose d'adapter les dispositifs existants.

■ 18 Circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique.

■ 19 Rapport IGF sur les régimes dérogatoires aux 35 heures la fonction publique d'État, avril 2019.

■ 20 Il existe 96 CDG + deux centres inter-départementaux en IDF, un centre de gestion unique Rhône/métropole de Lyon, 2 centres de gestion pour la Corse et la ville de Paris qui ne relève d'aucun centre de gestion.

Les députés ont fait le choix d'une fusion rapide de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) et de la Haute autorité à la transparence de la vie publique (HATVP), avec mise en place d'un collège unique pour la future structure. Il a été également accordé que les référents déontologiques des entités publiques pourront assister aux débats.

Le texte répond à la question importante du recrutement ou du retour dans l'administration des personnes venues du privé, ou ayant fait dans les trois ans une expérience professionnelle hors des administrations publiques. Il s'agit là de la contrepartie avec les cas de départ. Mais le texte demeure muet sur la question des contrôles pendant la période vécue en dehors de l'administration. Sur ce point, le projet de loi renforce l'autosaisine de la commission mais sans aller véritablement plus loin.

Par ailleurs, les avis relatifs aux contrôles des agents publics seront publiés « *à condition que les agents aient effectivement pris le poste ayant fait l'objet du contrôle de compatibilité.* » Cette dernière proposition est de bon sens. Elle devrait permettre également une unification de la doctrine concernant les agents publics avec celle de l'actuelle HATVP s'agissant de certains hauts fonctionnaires. D'ailleurs le Conseil d'État le reconnaissait à demi-mot : « *Il considère que, sans qu'il y ait lieu de prévoir la publication systématique des avis de cette commission, une meilleure diffusion de*

sa doctrine, indépendamment de la publication de son rapport annuel, devrait être assurée par des mesures à définir... »

Transparence : peut mieux faire

Trois éléments renforçant la transparence des rémunérations et des bilans sociaux des organismes publics ont été adoptés dans le projet de loi mais sont insuffisants pour atteindre les meilleurs standards internationaux en la matière.

■ Sur la publication des rémunérations les plus hautes :

■ transmission par le Gouvernement au Parlement d'un rapport annuel sur les plus hautes rémunérations observées dans la fonction publique (mais il ne s'agira que du montant moyen des rémunérations au dernier centile, ainsi que du nombre d'agents concernés et les principaux emplois occupés) : c'est à peu près ce que l'Insee a rendu public pour la première fois cette année²¹. Il n'est pas précisé si le rapport sera rendu public.

■ les députés ont également acté l'obligation de publier sur Internet la masse salariale des dix plus hautes rémunérations ainsi que leur répartition homme/femme pour l'ensemble des ministères, des collectivités de plus de 80 000 habitants, des hôpitaux de plus de 200 millions d'euros de budget. C'est le pendant du *Say on Pay* du secteur privé. Sans être nominatives, les rémunérations devraient au moins être individuali-

Pour aller plus loin : clarifier les conflits d'intérêt public/public

Il est nécessaire de préciser les conflits d'intérêts public/public et les obligations de départ. Ce sujet n'est pas abordé dans la loi alors même qu'il figure dans la définition retenue en 2013 de la transparence de la vie publique : « *Constitue un conflit d'intérêt toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer...* »²² Le législateur doit préciser par décret les listes de fonctions à partir desquelles, et vers lesquelles, il n'est pas possible d'évoluer directement à cause d'un potentiel conflits d'intérêts public/public.

■ 21 Consulter, *Insee Première*, n° 1738, Les hautes rémunérations dans la fonction publique, février 2019.

■ 22 Dans le cadre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

sées pour rendre crédible toute discussion à leur sujet et être évaluées brutes et nettes. ■ S'agissant des autorités indépendantes, les députés ont voté l'écrêtement des rémunérations des membres afin de définir un cadre réglementaire « commun et cohérent ». Ils ont décidé la déduction de la pension de retraite de la rémunération versée par l'autorité. On évite ainsi un phénomène de cumul

de rémunérations peu compréhensible. Une limite d'âge aux fonctions de président de ces autorités a été fixée à 68 ans.

■ Enfin, la publication d'un rapport social unique par administration a été décidée par amendement, avec des composantes obligatoires (éléments relatifs au recrutement, formation, mobilité, rémunérations, etc.) Ce rapport devra être rendu public.

QUELLE RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET DE L'ENA ?

La modernisation des parcours professionnels de la haute fonction publique et de son recrutement a été confiée très récemment à Frédéric Thiriez. Mais le rapport qu'il devrait rendre d'ici septembre 2019 est dissocié du projet de loi fonction publique sur l'ouverture des emplois de direction.

La lettre de mission de Frédéric Thiriez avait un triple objectif : réviser les modalités de recrutement, créer un nouvel établissement public « destiné à assurer un tronc commun de formation initiale de l'ensemble des futurs cadres de la nation issus des trois fonctions publique » et réfléchir autour de la suppression ou limitation du classement de sortie d'école.

Cependant, par rapport au projet initial, la lettre a, semble-t-il, laissé de côté certains aspects²³ : tout un paragraphe est supprimé sur le « déverrouillage » des voies d'accès au concours externe, et sur l'accès aux postes

de responsabilité par la promotion interne et le recrutement à partir du secteur privé. Le projet de loi fonction publique, est pour le moment partiellement défini pour les emplois de direction mais reste réservé s'agissant des emplois d'encadrement supérieur dans l'attente des conclusions de la mission « Thiriez » et également d'un rapport de comparaison internationale commandé au cabinet Roland Berger, afin de mieux apprécier les pratiques adoptées dans les autres pays développés²⁴.

Une difficulté statistique : l'inexistence juridique de la catégorie A +

Il n'existe pas aujourd'hui de définition juridique de la catégorie A + mais cette difficulté peut être contournée en estimant les différentes approches de l'encadrement supérieur de l'État : voir tableau ci-dessous.

■ 23 Consulter, Acteurs publics, Réforme des grands corps, comment Macron a réaffirmé son autorité sur le Premier ministre, 3 juin 2019.

■ 24 « Exclusif : Macron lance les grandes manœuvres pour réformer la haute fonction publique », Acteurs publics, mars 2019.

■ 25 Rapport de la MEC, Launay/Zumkeller relatif à la formation continue et à la gestion des carrières dans la haute fonction publique, juin 2016.

Statistiques de l'encadrement supérieur de l'État

Trois versants	Postes	Statutaires	Contractuels	Proportion
Emplois à la décision du gouvernement	683	646	37	5,4 %
Emplois fonctionnels (2014)	798	-	-	-
Hauts fonctionnaires « sortie des grandes écoles » ²⁵	13 542	13 542	0	0 %
Estimation INSEE 1 % des revenus (21 mars 2019)	19 642	18 581	1 061	5,4 %
Emplois de catégorie A + classification DGAFP	85 000	-	-	-

Sources : DGAFP, Étude d'impact PJJ (2019), MEC (2016), Insee (2019)

Le périmètre des emplois de direction peut donc être délimité par le haut via la définition des emplois « à la décision du Gouvernement », fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, et par le bas par les emplois dits « fonctionnels » régis par le décret de 1955, renvoyant à l'article 3 du 13 juillet 1983. Aux termes de ce décret, « *les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires* » c'est-à-dire par principe non ouverts aux contractuels. Les fonctionnaires occupant ces postes sont « détachés » dans ces emplois pour une durée limitée. Le champ est potentiellement

très important et ne peut pas recouvrir pleinement l'ensemble de la « catégorie A + ». C'est plutôt l'estimation statistique de la sortie des « grandes écoles » de formation des hauts fonctionnaires (juin 2016²⁵) ou le tout récent pointage des 1 % des rémunérations les plus élevées dans les trois versants de la fonction publique (mars 2019²⁶), qu'il faut retenir. Nous sommes alors face à une population de 12 800 à 18 900 fonctionnaires (non compris les postes à la décision du Gouvernement). Si l'on veut maintenant étendre notre point de vue aux autres versants de la fonction publique, les éléments sont les suivants :

Les emplois de direction dans les trois versants de la fonction publique

Trois versants	Postes	Statutaires	Contractuels	Proportion
Emplois à la décision du gouvernement (FPE)	683	646	37	5,4 %
Emplois de direction dans la FPT	1 522	1 283	239	15,7 %
Emplois fonctionnels de la FPH	284	279	5	1,8 %
Emplois de directeurs techniques nationaux (fédérations sportives)	70	70	0	0,0 %
Total	2 559	2 278	281	11,0 %

Source : Étude d'impact P.J.L. (2019)

Les emplois les « mieux rémunérés » dans les trois versants

Trois versants (1 % des mieux payés)	Postes ouverts
Emplois de direction (FPE)	19 642
Emplois de direction dans la FPT	2 647
Emplois fonctionnels de la FPH	26 257
Total	48 546

Source : INSEE (2019)

Les emplois fonctionnels sont les emplois de management supérieur où le fonctionnaire est détaché de son corps d'origine pour une durée indéterminée. Cette catégorie se justifie au nom de la nécessité d'un fort « lien de confiance » entre l'employeur public et ses agents pour des postes de haute responsabilité. Ces postes peuvent être aussi pourvus par recrutement direct, mais n'entraînent pas la titularisation. Parmi eux figurent : les emplois de direction (postes de chefs de service ou de projet de l'État, ou encore les directeurs d'hôpitaux ; dans la territoriale, jusqu'alors, seuls les emplois de direction des plus grandes collectivités étaient ouverts aux contractuels) et les emplois à la décision du gouvernement dans la fonction publique d'État.

Celle-ci n'est cependant pas exempte de biais dans la mesure où l'écrasement des salaires dans la FPT ne permet pas nécessairement de bien « périmétrer » les emplois fonctionnels²⁷. L'étude d'impact identifie 7 000 emplois fonctionnels pour lesquels les nouveaux assouplissements proposés, détaillés ci-après, devraient permettre une

ouverture de 1 530 à 2 700 postes. Inversement, dans la FPH, la prise en compte des meilleurs salaires intègre les plus hautes rémunérations des personnels soignants, qui n'occupent pas d'emplois nécessairement « supérieurs ». Les ouvertures pratiquées par le projet de loi devraient concerner 350 emplois fonctionnels ouverts aux contractuels.

■ 26 Consulter, Insee Première, n° 1738, Les hautes rémunérations dans la fonction publique.

■ 27 Au sens de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

1) Ouvrir l'encadrement supérieur de l'État en commençant par les emplois « fonctionnels »

En l'état actuel du droit, les emplois « fonctionnels » sont aujourd'hui inaccessibles pour les contractuels. Une limitation qui ne concerne pas en théorie les emplois à la décision du Gouvernement. Ce qui signifie qu'il est possible de procéder à la nomination de contractuels dans les emplois de direction²⁸ s'ils ne se trouvent pas régis par le décret de 1955²⁹. En pratique cependant, cet exercice reste tout de même très difficile et ne concerne que 5,4 % des postes. Et pour des raisons très claires qui reposent en partie sur la dynamique des nominations. En effet, les nominations aux postes de direction se répartissent comme suit (en 2015)³⁰ :

■ 23 % des dirigeants en poste sont issus du vivier des cadres dirigeants de l'État de 2010³¹ ;

■ 24 % sont issus des cabinets ministériels ;

■ 52 % sont des dirigeants déjà en poste.

Seules les nominations à partir des membres de cabinets peuvent permettre l'entrée sur ces postes de personnes contractuelles issues du secteur privé. Pour mémoire, la proportion de contractuels en cabinets ministériels était en 2015 de 42,8 %, alors que seuls 5,4 % occupent des postes à la décision du Gouvernement. Il nous semble nécessaire de desserrer le verrou constitué par la réservation en pratique des emplois fonctionnels aux titulaires afin

de permettre aux contractuels de poursuivre une carrière complète et continue jusqu'aux postes d'encadrement (même si, par avance, toute « CDIisation » sur ces postes est exclue). À cette fin il nous semble important de procéder à plusieurs révisions des textes³². La déclinaison de ces mesures devrait permettre la constitution d'un « vivier » contractuel sur emplois fonctionnels. Par ailleurs l'ouverture des emplois fonctionnels et de direction aux contractuels dans les trois versants de la fonction publique sans jamais emporter « titularisation » devrait renforcer la fluidité des parcours transversaux et dépasser la logique « en silo » actuellement en vigueur pour les statutaires.

2) Ouvrir les stratégies RH aux contractuels

La mise en place progressive d'une fonction publique mêlant titulaires et contractuels suppose que les ressources RH soient également rendues disponibles au bénéfice des contractuels. Il s'agit essentiellement des trois éléments suivants :

■ Intégrer les profils des contractuels dans le vivier de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État :

Aujourd'hui ce vivier est animé par la Mission Cadres Dirigeants (MCD) uniquement au bénéfice des titulaires. Le processus de sélection des candidats à l'entrée impose une identification précoce des profils par les

■ 28 En pratique ceux visés par le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985, même si le décret n° 2016-663 du 24 mai 2016 portant création d'un comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administrations centrales, peut limiter le recours aux contractuels extérieurs en relevant l'erreur manifeste d'appréciation en matière d'aptitudes.

■ 29 N°55-1 226 du 19 septembre 1955 complété par le décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012.

■ 30 Audition devant la MEC M^{me} Florence Méaux alors déléguée pour la rénovation de l'encadrement supérieur de l'État, le 5 avril 2016.

■ 31 Se reporter au rapport L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, juillet 2014, IGA, CGEDD, CGEF.

Pour aller plus loin : desserrer le verrou des postes réservés aux titulaires

■ Procéder à une retouche de l'article 4 du décret de 2012³³ : « *Les emplois mentionnés à l'article 1^{er} sont normalement réservés aux membres du corps des administrateurs civils, ainsi que, pour l'administration centrale et les services à compétence nationale ou par exception et pour des motifs liés à l'existence de circonstances particulières ou pour les besoins du service par des contractuels de droit public [c'est nous qui ajoutons]...* ».

■ Modifier en conséquence le tableau de la circulaire du 19 juillet 2012³⁴ en baissant le quota réservataire sur emplois fonctionnels des administrateurs civils de 50 % à 35 % afin de réserver une proportion de 15 % de recrutements directs aux contractuels sur ces mêmes emplois dans la FPE.

Pour aller plus loin : ouvrir davantage les emplois fonctionnels dans la territoriale au recrutement direct de contractuels

Aujourd'hui le recrutement direct de contractuels sur liste d'emplois fonctionnels dans la FPT est limitatif : elle ne concerne que les directeurs généraux des services (DGS) et directeurs généraux adjoints (DGA) des départements et des régions, les DGS et DGST (services techniques) des communes de plus de 80 000 habitants, les DGA des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, les DG d'établissements publics limitativement énumérés.

Nous proposons l'ouverture des emplois fonctionnels pour les postes de DGST des départements et régions, DGS et DGST des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants.

En effet, la jurisprudence a renforcé leur statut juridique. Le recrutement direct dispense la collectivité ou l'établissement de publier un avis de vacance préalable au recrutement, permet à l'agent de se voir recruté d'emblée en CDI, exclut toute obligation de reclassement en cas de licenciement. Le recrutement par voie de recrutement direct est donc beaucoup plus souple sur emploi fonctionnel que le recrutement d'un titulaire détaché. Par ailleurs, au titre de la continuité du service public, la nomination d'un contractuel sur un « contrat de mission », nouveau dispositif inscrit dans le projet de loi, devrait permettre d'assouplir encore davantage le recrutement sur emploi fonctionnel dans le cadre de l'expédition des affaires courantes pour une durée qui ne saurait dépasser 2 ans.

■ 32 modification proposée de l'article 3 de la loi de 1984 déposée par le Gouvernement lors de la discussion sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, retouche du décret de 2012, et plus particulièrement à son article 4 alinéa 1 : « Les emplois mentionnés à l'article 1^{er} sont normalement réservés aux membres du corps des administrateurs civils, ainsi que, pour l'administration centrale et les services à compétence nationale ou par exception et pour des motifs liés à l'existence de circonstances particulières ou pour les besoins du service par des contractuels de droit public [c'est nous qui ajoutons] » (Amendement n°AS 195) ainsi que le contenu des amendements correspondants pour la FPT et la FPH. La censure du Conseil constitutionnel n'ayant été que procédurale et non de fond (cavalier législatif).

ministères, ce qui peut constituer des biais de sélection par rapport aux profils optimaux. Dans la perspective d'un quota de contractuels sur emplois fonctionnels plus important (mettons 15 % au niveau de la FPE), il serait légitime que la mission cadres, dirigeants s'ouvre aux contractuels. La mise en place d'un appel à candidatures, ouvert à l'échelle des départements ministériels à l'ensemble des agents, titulaires ou contractuels, susceptibles de satisfaire aux critères de sélection dans le « vivier des futurs cadres dirigeants » permettrait d'assurer une égalité de traitement entre hauts fonctionnaires quel que soit leur statut.

■ Démultiplier les offres de postes à pourvoir dans le cadre de la « Place de l'emploi public » :

Mis en place en 2019³⁵, le portail qui remplace la bourse interministérielle de l'emploi public en l'élargissant aux versants territorial et hospitalier, est doté de 5 000 offres d'emploi en permanence. Le dispositif, déjà ouvert dans sa précédente version aux contractuels de l'État, devrait maintenant être disponible

pour leurs homologues de la territoriale et de l'hospitalière.

La place de l'emploi public devrait publier les créations et les vacances de postes et recenser les postes « réservés » aux contractuels, pour les emplois fonctionnels « hospitaliers » et « territoriaux » afin d'identifier les emplois où les contractuels sont en compétition avec des titulaires et ceux qui leur sont strictement réservés. Enfin, depuis un arrêt du Conseil d'État de 2015³⁶, le recrutement direct est dispensé de publication d'un avis de vacance dans la fonction publique territoriale. Cependant, un dispositif d'alerte spécifique pour les contractuels en poste et intéressés, devrait néanmoins être mis en place, afin d'enrichir la base lorsque la collectivité ou l'établissement choisira ce mode de recrutement. Cet élément pourrait être mis en place par voie de circulaire.

■ Assurer un co-pilotage de la gestion RH des contractuels cadres de l'État par la DGAFP : Les pouvoirs publics ont prévu que la DGAFP mette en œuvre la « politique interministérielle de gestion des cadres de l'État ». Avec la montée

en puissance des contractuels sur des emplois de direction, la DGAFP devrait renforcer son suivi des profils contractuels depuis les catégories A jusqu'aux emplois de direction. Il reviendrait ensuite aux responsables RH de chaque ministère (référénts de la nouvelle DRH de l'État) d'assurer des perspectives de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour les contractuels.

La « professionnalisation » de la fonction RH est inévitable et c'est une véritable ambition pour la DGAFP, qui pourrait s'assurer du respect du plafond de 15 % d'emplois contractuels sur postes fonctionnels (selon une nouvelle rédaction du décret de 1955 que nous proposons de modifier dans ce sens). Elle pourrait assurer l'animation du vivier des contractuels conjointement avec la mission cadres dirigeants et pourrait enfin vérifier l'accès effectif des contractuels sur emplois fonctionnels ou à la décision du Gouvernement à l'ensemble des dispositifs de formation continue, dispensés à leurs homologues fonctionnaires, selon un principe de parité.

3) Quelle école supérieure du service public pour demain ?

Le président de la République, dans son discours du 25 avril 2019, a confirmé sa volonté de « supprimer l'ENA ». La Fondation iFRAP propose une évolution en deux temps :

■ La création d'un enseignement administratif supérieur de premier degré dispensé par une École Supérieure de la fonction publique (ESFP). Celle-ci diviserait son enseignement en deux parties :

■ un tronc commun d'un an, regroupant certaines écoles appartenant au réseau des écoles supérieures publiques : ENA (École nationale d'administration), INET (institut national des études territoriales), EHESP (École des hautes études en santé publique), EN3S (École nationale supérieure de la Sécurité sociale). À cet égard les campus de l'ENA et de l'INET, tous deux à Strasbourg, pourraient être regroupés³⁷ ;

■ la conservation d'un tronc spécifique d'application propre à chaque ancienne école (mais qui pourrait être homogénéisé à 21 mois et demi comme le propose la réforme « Girard » de l'ENA) complété par 6 mois de stage ;

■ une sortie de l'ESFP sans classement, avec recrutement direct par les administrations et collectivités/organismes concernés dans une filière d'administration générale (corps des administrateurs civils ou équivalent), suivie d'une mise à l'épreuve de 10 ans.

■ Après 10 ans de service et sur proposition de la hiérarchie, un enseignement supérieur de second degré (de type Executive MBA) dispensé par l'ESFP, avec pour but de former les futurs agents publics aux postes de direction (avec entrée dans le vivier « cadres dirigeants »).

Le dispositif ne concernerait pas les « magistrats » à proprement parler pour qui il serait possible d'instituer un concours d'entrée spécifique afin de ne pas « tarir » le flux des entrées au sein du Conseil d'État ou de la Cour des comptes. Pour les juridictions administratives inférieures, des concours spécifiques existent déjà avec possibilité d'entrée directe.

Plusieurs questions restent posées :

■ continuer à rémunérer les études en faisant des lauréats de l'ESFP des « titulaires » ? Cela serait tentant dans l'architecture actuelle où le statut reste le principe et le contrat l'exception. Mais l'accessibilité de l'école à des contractuels, militerait pour un non-paiement des études. Sans salaire versé, il n'y aurait pas de « rachat » de « pantoufle » (années d'étude) à opérer pour quitter le secteur public ;

■ créer une « ligne budgétaire unique » pour le financement de l'École, sachant que les écoles actuelles émargent soit sur le budget du Premier ministre (ENA), soit des ministères spécifiques (Santé) ou sociaux (EN3S), voire du CNFPT (INET) ;

■ permettre une « passerelle » universitaire, comme actuellement l'EHESP qui dispose d'un statut hybride assurant un double rôle de formation universitaire et professionnelle.

■ 33 Décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État.

■ 34 Circulaire du 19 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du décret n° 2012-32 : emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État.

■ 35 Ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 et décret 2018-1351 du 28 décembre 2018.

■ 36 Arrêt du Conseil d'État du 30 septembre 2015 « CA Côte basque Adour ».

■ 37 Rappels qu'actuellement le campus de l'EHESP est à Rennes, celui de l'EN3S est à St-Étienne.