

LES CADRES ET LE SECTEUR PUBLIC

les études de l'emploi cadre - Octobre 2009

DÉFINIR ET IDENTIFIER LES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES
DANS LE SECTEUR PUBLIC



LES CADRES ET LE SECTEUR PUBLIC

L'Apec a été créée en 1966 et est administrée par les partenaires sociaux (MEDEF, CFE-CGC, CFDT CADRES, UGICA-CFTC, UCI-FO, UGICT-CGT).

Cet ouvrage est créé à l'initiative de l'Apec, Association Pour l'Emploi des Cadres, régie par la loi du 1er juillet 1901 et publié sous sa direction et en son nom. Il s'agit d'une œuvre collective, l'Apec en a la qualité d'auteur.

Toute reproduction totale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation expresse et conjointe de l'Apec, est strictement interdite et constituerait une contrefaçon (articles L122-4 et L335-2 du code de la propriété intellectuelle).

La conception, l'analyse et l'élaboration de ce document ont été réalisées par le Pôle Études du Département Études et Recherche de l'APEC :

Karen Bernard et Véronique Lagandré (Chargées d'études),

Arnaud Echelard (Responsable Veille et Innovation),

Daniel Le Henry (Maquettiste),

Valérie Bazin (Responsable Études Entreprises),

Brigitte Bos (Manager du pôle Études),

et par le cabinet **Deloitte Conseil- Secteur public**

Octobre 2009

SOMMAIRE

CONTEXTE DE L'ÉTUDE ■

SYNTHÈSE ■

NOTE MÉTHODOLOGIQUE ■

QUEL EST LE FONCTIONNEMENT DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES « CADRES » DU SECTEUR PUBLIC ET QUELLES EN SONT LES ÉVOLUTIONS ? ■

Quel est le fonctionnement actuel du « marché » de l'emploi des cadres du secteur public ?	___ p. 15
Cartographie des principaux acteurs	___ p. 15
Modalités de recrutement	___ p. 17
Quelles sont les réformes en cours et à venir ?	___ p. 21
Les évolutions récentes et en cours de mise en place	___ p. 21
Les réformes envisagées	___ p. 26
Les perspectives d'évolution à plus long-terme	___ p. 27

QUELS SONT LES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC ? ■

Les métiers cadres pour lesquels des besoins sont identifiés	___ p. 35
Des besoins partagés par l'ensemble des employeurs publics sur les métiers de soutien à l'activité	___ p. 35
Des besoins plus spécifiques	___ p. 39
Les besoins en compétences cadres dans le secteur public	___ p. 41
Des savoirs spécifiques demandés par le secteur public	___ p. 41
Une homogénéité des savoir-faire requis dans les secteurs public et privé	___ p. 42
Des besoins en savoir-être communs aux secteurs public et privé, avec toutefois des spécificités culturelles	___ p. 43
Modalités d'analyse et de satisfaction des besoins en compétences cadres	___ p. 45
Une analyse et une mesure des besoins encore peu développées	___ p. 45
Des modalités variables de satisfaction des besoins en recrutement de cadres	___ p. 49

CONCLUSION ■

ANNEXES ■

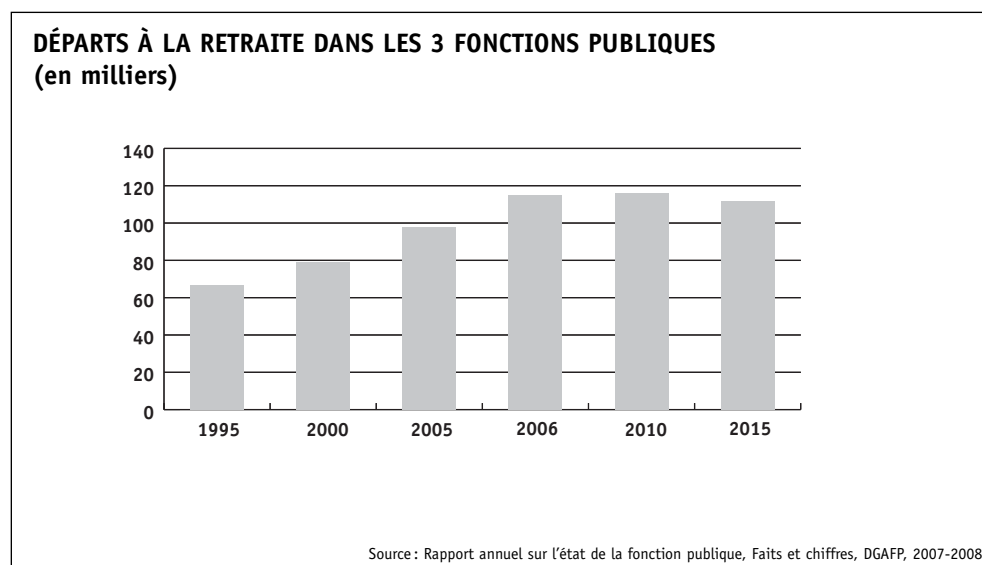
CONTEXTE DE L'ÉTUDE

■ UN « MARCHÉ » DE L'EMPLOI PUBLIC EN FORTE MUTATION

Le « marché » de l'emploi public est marqué aujourd'hui par de profondes mutations qui induisent une recomposition de certains de ses modes de fonctionnement.

Les acteurs publics ont d'abord à gérer le **mouvement massif de départs à la retraite en cours et prévu dans les prochaines années**¹.

On observe ainsi, depuis le milieu des années 1990, un fort accroissement des départs annuels à la retraite dans les trois fonctions publiques (Etat, territoriale et hospitalière). Même s'il est prévu dans les années à venir un tassement, voire un ralentissement de ces flux – à l'exception de la fonction publique territoriale pour laquelle les prévisions indiquent un accroissement après 2010 –, le niveau général de départs à la retraite restera, selon les prévisions, très supérieur à ce que l'on observait dans les années 1990.



Les acteurs publics doivent également tenir compte de l'objectif de non remplacement des postes d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Une importante réflexion est donc menée sur les modalités d'accompagnement de ce changement et sur l'organisation du travail la mieux à même de faire face à cette évolution (redéfinition des besoins de recrutement, réorganisation de certains services...).

En plus de la contrainte démographique, le secteur public est pris actuellement dans un contexte politique, économique et social en forte évolution.

Le débat autour de la définition du périmètre de l'action publique interroge l'évolution des missions du secteur public : réduction de l'intervention de l'Etat, recentrage sur les missions régaliennes (justice, sécurité, défense...) et sociales. La nouvelle délimitation du « cœur de métier » du service public et de l'Etat aura une influence certaine sur les contours de l'emploi public, les modes d'organisation dans le secteur public ainsi que sur les carrières, les métiers et les compétences des agents.

¹ DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, 2006-2007, p60 : départs observés jusqu'à 2006, projections pour les années suivantes.

Dans cette réflexion encore en cours, certaines lignes de force apparaissent déjà nettement : en raison des difficultés et des contraintes budgétaires fortes, l'ambition est clairement de mettre un terme à la tendance de fond à la croissance continue du nombre d'emplois publics. Parallèlement à la recomposition du périmètre de l'emploi public, le secteur public se modernise. C'est tout l'enjeu des nombreuses réformes, déjà amorcées ou en projet, qui doivent permettre d'améliorer la performance de l'action publique.

Enfin, dans un environnement économique actuellement dégradé, le « marché » de l'emploi public pourrait connaître des évolutions encore difficiles à estimer, s'il est conduit à jouer un rôle face aux difficultés rencontrées sur le marché du travail privé.

■ UNE APPROCHE ÉVOLUTIVE DE LA GESTION DES AGENTS PUBLICS

Pour faire face aux recompositions sur le « marché » de l'emploi public, les acteurs publics vont être amenés à faire évoluer la gestion des ressources humaines. La valorisation du potentiel humain apparaît désormais comme un élément clé pour permettre à l'action publique de relever les défis de modernisation auxquels elle est confrontée.

Aujourd'hui, l'approche que le secteur public a de ses agents se caractérise par la coexistence d'une double logique.

D'une part, l'approche statutaire, bien enracinée historiquement, structure profondément l'emploi public. En dépit des mouvements de réforme qui touchent le secteur public, le cadre de pensée statutaire reste opérant et continue à constituer « l'ossature mentale et technique » de la fonction publique².

D'autre part, le secteur public commence à s'approprier une logique fondée sur une « approche RH » et de nouveaux paradigmes, déjà présents dans le secteur privé (notions de métiers, compétences, performance...) deviennent de plus en plus présents dans l'appréhension des enjeux liés à la gestion des agents publics.

■ LES « CADRES » DU SECTEUR PUBLIC, UNE POPULATION AU CŒUR DES PROBLÉMATIQUES ACTUELLES DE L'EMPLOI PUBLIC

La notion de « cadre » n'ayant pas d'existence statutaire dans le secteur public, il n'existe aucune donnée chiffrée sur les « cadres ». En dépit du fait que les contours de la notion peuvent éventuellement varier d'une fonction publique à l'autre, nous avons tenté ici d'approcher ce concept en mobilisant la notion d'agents de catégorie A (dont les agents A³).

Les « cadres » du secteur public sont particulièrement concernés par l'ensemble des mouvements à l'œuvre au sein du secteur public. Plusieurs facteurs d'explication à cela existent.

La fonction publique connaît depuis plusieurs années une évolution vers une qualification accrue de ses agents ainsi qu'une nette croissance du nombre de fonctionnaires titulaires de catégorie A dans les trois fonctions publiques, alors que le nombre d'agents de catégorie B ou C est stable ou en légère diminution. Elle est donc amenée à **gérer de manière croissante les questions RH spécifiques aux « cadres ».**

² Rapport du Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique*, 2003.

³ Cf. définition de l'encadrement supérieur dans les « Principaux concepts structurants de l'étude »

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES EFFECTIFS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES PAR CATÉGORIE, ENTRE 1996 ET 2006

En %	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Fonction publique d'Etat	38	47	31	27	31	26
Fonction publique territoriale	8	9	13	14	79	77
Fonction publique hospitalière	15	16	37	36	48	48
Moyenne dans les trois fonctions publiques	21	25	27	26	52	49

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2007, volume 1, p40.

Les « cadres » – notamment les agents de catégorie A – seront particulièrement touchés par les départs massifs à la retraite dans les années à venir. Pour certaines fonctions, le taux de départs à la retraite atteint un niveau très élevé : par exemple, dans la fonction publique hospitalière, entre 1999 et 2015, 82% des attachés d'administration hospitalière, qui sont des agents de catégorie A, partiront à la retraite.

La modernisation de l'action publique, qui passe par l'introduction d'une logique de performance et d'une démarche de gestion des ressources humaines, touche doublement les « cadres ». D'une part, par leurs responsabilités, ils sont des vecteurs importants de la transformation et de l'amélioration des pratiques.

D'autre part, ils se situent au cœur du développement d'une démarche GRH (mobilité, modulation de la rémunération en fonction de la performance, évaluation...) qui a pour objectif une meilleure valorisation des carrières, à la fois comme bénéficiaires et comme acteurs clés de sa mise en œuvre (évaluation des personnels encadrés).

Face à un secteur public en évolution qui s'oriente à la fois vers une ouverture plus large et vers la création de passerelles à la fois en interne, entre les différentes fonctions publiques, et en externe avec le privé, se pose la question d'une porosité accrue entre secteurs public et privé et de l'existence d'un « marché de l'emploi cadre élargi ».

La comparaison du marché de l'emploi public et du marché de l'emploi privé s'impose alors : y a-t-il entre eux plus de similitudes que de différences ?

Peut-on parler d'un marché « unique » ?

Pour bien répondre à ces questions, il était nécessaire de **dépasser le clivage public/privé, les statuts et les catégories pour centrer l'analyse sur les profils, les compétences, les métiers « cadres ».**

Cette nouvelle approche est le socle sur lequel s'est appuyée l'Apec dans sa démarche **d'élargir le champ d'étude du marché de l'emploi cadre.**

Dans un premier temps, il s'agit de décrire, de comprendre et d'analyser le fonctionnement du « marché de l'emploi cadre » du public puis d'évaluer certains impacts des différentes réformes en cours et à venir sur le fonctionnement du marché de l'emploi public au global.

Une fois cet environnement mieux précisé, sont définies et identifiées **les compétences du public (profil : savoir, savoir-faire, savoir-être) qui correspondent par analogie aux compétences cadres du secteur privé.**

Au final, cela permet d'identifier les **passerelles possibles** pour les cadres entre secteur privé et secteur public.

■ LES SPÉCIFICITÉS DE L'ACCÈS À L'EMPLOI PUBLIC PAR RAPPORT À L'ACCÈS À L'EMPLOI PRIVÉ : LA PRÉÉMINENCE DU CADRE STATUTAIRE

L'approche statutaire apparaît aujourd'hui comme un cadre de référence très structurant pour l'emploi public. En effet, le secteur public reste très attaché à sa culture propre et à ses valeurs, ainsi qu'à ses outils et modes de fonctionnement spécifiques issus de l'histoire. Les modalités de recrutement sont fortement marquées par la primauté du concours qui, en dépit des nécessaires réaménagements de ses modalités d'organisation, reste le procédé de recrutement de droit commun dans la fonction publique. Globalement, les notions historiques propres à la fonction publique - catégorie, corps, grade, emploi...- restent des concepts de référence opératoires pour appréhender le secteur public. Par ailleurs, le fort développement du nombre de contractuels dans la fonction publique n'a pas réellement entamé la spécificité du secteur public. En effet, le droit des contractuels du secteur public reste fortement structuré par la spécificité de l'action publique. Toutefois cette persistance d'une spécificité forte du « marché » de l'emploi public n'exclut pas l'émergence d'un mouvement de réformes qui pourrait, à l'avenir, recomposer les lignes de partage traditionnelles.

■ UN « MARCHÉ » DE L'EMPLOI PUBLIC EN RÉFORME : APPROCHES PAR MÉTIERS ET COMPÉTENCES, DÉCLOISONNEMENT ET PROFESSIONNALISATION

L'analyse des réformes en cours fait ressortir des évolutions communes à l'ensemble des fonctions publiques. Si la référence aux statuts reste prédominante, une logique de « métier » et un raisonnement en termes de compétences émergent, comme en témoignent les initiatives de gestion prévisionnelle des ressources humaines et la création de référentiels métiers dans chacune des trois fonctions publiques. La démarche de construction de ces référentiels montre que leurs créateurs ont d'abord raisonné en grandes filières, puis en famille de métiers puis en métiers. Chacun des métiers a ensuite fait l'objet d'une réflexion, traduite dans les fiches métiers, visant à identifier les compétences nécessaires à leur exercice. Corollaire de ces raisonnements en termes de métiers et de compétences, l'ouverture des viviers de recrutement est également une évolution commune à l'ensemble des fonctions publiques. Cette ouverture s'adresse à la fois aux agents d'une même fonction publique (décloisonnement entre structures), aux agents d'autres fonctions publiques et aux personnes provenant du secteur privé. Enfin, de nombreuses réformes témoignent d'une plus grande professionnalisation de la gestion des ressources humaines sur le « marché » de l'emploi public. Cette modernisation est notamment illustrée par la recherche de l'amélioration des perspectives de carrière, ainsi que par l'introduction d'une logique d'individualisation de la gestion et d'évaluation de la performance, aux côtés des traditions d'égalité et de primauté de l'ancienneté. A plus long terme, on devrait assister à un decloisonnement plus important entre fonctions publiques, voire aboutir à un socle commun de référentiels de métiers. Par ailleurs, la logique de « métier » pourrait prendre davantage d'importance si, comme le préconisent certains rapports, les traditionnels « corps » et « cadres d'emplois » étaient supprimés au profit d'une gestion par grande filière métier.

■ DES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES HOMOGENES ENTRE LES EMPLOYEURS PUBLICS SUR LES FONCTIONS DE SOUTIEN À L'ACTIVITÉ ET PLUS CONTRASTÉS D'UN EMPLOYEUR PUBLIC À L'AUTRE POUR LES FONCTIONS OPÉRATIONNELLES

Globalement, les employeurs publics font état de demandes convergentes sur les fonctions de soutien à l'activité. En effet, la modernisation de l'action publique axée sur le développement de la performance implique la diffusion de nouvelles méthodes de travail, une rationalisation des pratiques et une professionnalisation des processus de gestion. Les besoins exprimés sont donc forts pour toutes les fonctions qui jouent un rôle clé dans l'amélioration du pilotage et de la performance des organisations : finance, ressources humaines, systèmes d'information ou encore achats. Ce mouvement de réforme à l'œuvre au sein des administrations publiques s'appuie également sur des profils disposant de savoirs et savoir-faire génériques à même de favoriser le développement d'un service public efficace. Ce socle de compétences souvent recherchées par les employeurs publics revêt des formes variées : maîtrise de l'environnement public et notamment des aspects juridiques et budgétaires, capacité à conduire le changement, à encadrer et animer des équipes... Sur les fonctions relevant du « cœur » de métier des structures, les besoins en compétences sont plus contrastés selon les employeurs publics. On retrouve des points communs d'une fonction publique à l'autre pour des métiers émergents ou en développement liés à de nouveaux domaines et au renforcement de certaines préoccupations sociétales. C'est le cas de l'environnement, du développement durable, de la gestion du risque ou de la responsabilité sociale qui touchent tous les employeurs publics. En revanche, il existe des besoins spécifiques à chaque type d'acteur public en fonction de son périmètre d'activité. Ainsi, dans la fonction publique territoriale, des besoins sont exprimés dans le domaine du développement économique ou de l'aménagement du territoire ; dans la fonction publique hospitalière, les besoins se concentrent sur des profils de cadres de santé.

■ DES MODALITÉS D'ANALYSE, DE MESURE ET DE SATISFACTION DES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES VARIABLES D'UN EMPLOYEUR PUBLIC À L'AUTRE

Les pratiques d'analyse et de mesure des besoins en compétences cadres présentent des disparités au sein du secteur public. Certaines entités font montre de pratiques innovantes, couplant analyse des besoins et effort de projection chiffrée. Dans d'autres structures, les pratiques semblent moins avancées et se limitent parfois à une simple gestion des vacances de poste au fil de l'eau. Dans ce contexte, une vision consolidée des besoins en compétences cadres au sein des fonctions publiques semble difficile à effectuer et, en dehors de la fonction publique territoriale, l'exercice de mesure systématique des besoins n'est pas pleinement réalisé. Du point de vue de la satisfaction des besoins en compétences cadres au sein des acteurs publics, le constat est le même : des situations contrastées coexistent. Cette variabilité des modalités de satisfaction des besoins se décline sur deux axes. Selon les métiers concernés, le degré d'ouverture du recrutement est variable. Certains métiers régaliens (magistrats, ambassadeurs...) sont exclusivement alimentés par le vivier traditionnel de fonctionnaires. Pour d'autres métiers (contrôleur de gestion, chef de bureau dans une administration centrale...), l'ouverture du recrutement aux contractuels est possible quoique relative. Pour une troisième catégorie de métiers (métiers de l'informatique, de la logistique), l'ouverture aux contractuels est forte. La nature de l'employeur constitue également une variable importante dans les modalités de satisfaction des besoins. Ainsi, l'ouverture aux contractuels se révèle plus importante dans la fonction publique territoriale et les établissements publics alors que les fonctions publiques d'Etat et hospitalière sont davantage alimentées par un vivier de fonctionnaires.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

LE PÉRIMÈTRE ACTUEL DE L'EMPLOI PUBLIC⁴

EVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

		au 31/12/2006		au 31/12/1994		Evolution des effectifs entre 1994 et 2006
		Effectifs (en milliers)	Répartition titulaires/non titulaires	Effectifs (en milliers)	Répartition titulaires/non titulaires	
Fonction publique d'Etat	Titulaires et statuts spéciaux*	2 228	88%	2 068	87%	+8%
	Non-titulaires	297	12%	299	13%	-1%
	Total FPE	2 525		2 367		+7%
Fonction publique territor.	Titul. et statuts spéciaux**	1 316	79%	949	77%	+39%
	Non-titulaires	346	21%	283	23%	+22%
	Total FPT	1 662		1 232		+35%
Fonction publique hospital.	Titul. et statuts spéciaux***	879	87%	773	92%	+14%
	Non-titulaires	135	13%	67	8%	+101%
	Total FPH	1 014		840		+21%
Ensemble fonction publique	Titul. et statuts spéciaux	4 423	85%	3 790	85%	+17%
	Non-titulaires	778	15%	649	15%	+20%
	Total FP	5 201		4 439		+17%

*ouvriers d'Etat, militaires et volontaires militaires

Source : DGAFP - Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008

**assistantes maternelles

***médecins

Entre 1994 et 2006, les effectifs dans la fonction publique ont augmenté de 17%. Cette hausse est particulièrement significative dans la fonction publique territoriale où un nombre important de fonctionnaires a été recruté dans le cadre de la décentralisation et du transfert de compétences par la fonction publique d'Etat.

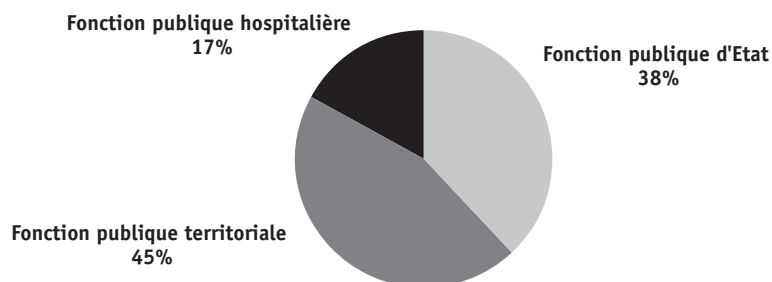
Sur cette période, le nombre de non-titulaires⁵ recensé parmi les effectifs globaux a augmenté sur le même rythme que le nombre de titulaires (statuts spéciaux compris). Leur part dans les effectifs est donc restée stable.

Des disparités nettes apparaissent selon les fonctions publiques : le nombre de non-titulaires a doublé dans la fonction publique hospitalière alors qu'il stagnait dans la fonction publique d'Etat. C'est dans la fonction publique territoriale que leur part dans les effectifs reste la plus élevée.

Fin 2006, 5,2 millions de personnes relevaient de la fonction publique.

Il faut y ajouter environ 1,5 millions de salariés relevant des "autres emplois publics" : organismes publics hors fonction publique, organismes privés à financement public prédominant, entreprises publiques, ... L'emploi public en France comptait donc environ 6,7 millions de salariés.

RÉPARTITION DES NON-TITULAIRES ENTRE LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES EN 2006



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, DGAFP, 2007-2008

⁴ Source des données présentées dans ce paragraphe (données disponibles les plus récentes) : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, 2007-2008

⁵ Un agent non titulaire est un agent non fonctionnaire de l'administration : il s'agit des agents contractuels, des auxiliaires, des vacataires, des stagiaires et des emplois de cabinet.

La part des non titulaires est variable selon les administrations concernées. Au sein de la fonction publique d'Etat, on note que les non titulaires représentent 6% des effectifs des ministères (soit 139 200 agents), contre 62% des effectifs des Etablissements publics administratifs⁶ (soit 157 300 agents).

Au sein de la fonction publique territoriale, le recours aux contractuels est différencié selon les filières. Il est ainsi très important dans la filière animation (64% d'effectifs non titulaires), dans la filière culturelle (30% des effectifs) ainsi que dans la filière sportive (28% des effectifs).

Au sein de la fonction publique hospitalière, les non titulaires représentent 26% des personnels des établissements d'hébergement pour personnes âgées, et 13% des personnels des hôpitaux.

■ LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Cette étude est le résultat de quatre approches complémentaires.

Une analyse documentaire et contextuelle, fondée sur des rapports et des publications émanant d'acteurs et d'institutions publics⁷, a constitué la première étape de l'étude. Elle a permis de dégager les principales caractéristiques du « marché » de l'emploi public, les axes structurants de réforme et une première analyse des besoins en compétences cadres.

Cette réflexion a parallèlement été enrichie par quatre entretiens réalisés auprès d'acteurs transversaux disposant d'une vision stratégique et globale sur les problématiques liées aux cadres dans les trois fonctions publiques.

Ont ensuite été menés des entretiens semi-directifs auprès de responsables de ressources humaines ou d'acteurs opérationnels ayant un recul sur les enjeux en matière de ressources humaines au sein de leurs structures. Une vingtaine d'acteurs pertinents au sein des trois fonctions publiques et d'établissements publics administratifs ont été rencontrés, en diversifiant les types et les tailles de structures autant que possible. Ces entretiens ont été complétés par l'interrogation de quatre intermédiaires du recrutement spécialisés dans le secteur public ou disposant d'un département spécifiquement dédié au secteur public.

Enfin, une analyse comparative d'offres d'emploi issues du secteur public (trois fonctions publiques et établissements publics administratifs) et du secteur privé a été réalisée. Son objectif a été de comparer deux à deux 50 offres du secteur privé et 50 offres du secteur public pour identifier, à poste équivalent, les compétences requises (compétences communes aux deux secteurs ou compétences spécifiques). Le nombre d'offres sélectionnées pour chacun des quatre groupes du secteur public (Fonctions publiques d'Etat, territoriale, hospitalière et établissements publics administratifs) a permis l'analyse d'une large part des métiers-clés pour lesquels une comparaison avec le secteur privé était possible.

■ LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTUDE

Les structures exerçant une activité marchande de production de biens ou de services, le plus souvent dans un environnement concurrentiel, ont été exclues du champ de l'étude. En effet, le fonctionnement de ces entités, notamment en matière de gestion des ressources humaines, obéit, en principe, aux règles de droit privé, ce qui les distingue fortement des structures publiques de nature administrative qui sont régies, sauf exception, par des règles de droit public.

⁶ Un Etablissement public à caractère administratif (EPA) est une personne morale de droit public disposant d'une certaine autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général autre qu'industrielle et commerciale sous le contrôle de l'État ou d'une collectivité territoriale. La Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), Météo France sont des EPA.

⁷ Les rapports et publications utilisés sont indiqués en annexe 1

Par conséquent,

- Les structures publiques retenues dans le cadre de l'étude sont les suivantes :
 - Les Administrations d'Etat (ministères, services déconcentrés et Etablissements Publics Administratifs associés)
 - Les établissements sanitaires, médico-sociaux et sociaux publics
 - Les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et établissements publics administratifs associés (EPCI⁸ notamment)
- Les structures exclues du champ de l'étude sont les suivantes :
 - Les Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC)
 - Les sociétés dont l'Etat est actionnaire (AREVA, EDF, France Télécom...)

Dans la perspective d'une comparaison des besoins entre secteurs public et privé, certains métiers de cadre ne sont pas traités au sein de cette étude. Il s'agit de métiers très spécifiques, soit parce qu'ils relèvent de l'activité régalienne de l'Etat (magistrats, officiers,...) et n'ont pas d'équivalent dans le privé, soit parce qu'ils relèvent de domaines d'activité qui mériteraient un traitement à part (enseignants, soignants,...).

■ PRINCIPAUX CONCEPTS STRUCTURANTS DE L'ÉTUDE

La notion de « cadre »

Contrairement au secteur privé, la notion de « cadre » n'a aucun caractère statutaire au sein de la fonction publique. Ainsi, lorsqu'elle est employée pour qualifier des agents de la fonction publique, elle ne recouvre aucune définition juridique propre à la fonction publique, mais semble plutôt relever d'une approche RH empruntée à d'autres cultures professionnelles.

La notion de « cadre » peut être appréhendée selon trois approches complémentaires :

- Une approche statutaire : un « cadre » de la fonction publique doit être titulaire d'un grade de catégorie A.
- Une approche en termes de fonctions exercées :
 - Un « cadre » doit exercer des fonctions d'encadrement
 - Et/ou des fonctions d'expertise.

Dans les deux cas, celui-ci doit disposer d'un positionnement hiérarchique à responsabilité.

- Une approche en termes de compétences qui se déclinent en :
 - Savoirs : niveau de diplôme de type supérieur ou expérience reconnue équivalente
 - Savoir-faire : maîtrise de tâches complexes, résultant de la traduction opérationnelle d'acquis et nécessitant l'application de facultés de conception, de jugement, d'analyse et de synthèse
 - Savoir-être : aptitudes personnelles permettant de contribuer activement et de manière autonome à la réalisation des objectifs de la structure employeuse (sens de la communication, capacité d'initiative, méthode...)

Ces trois logiques, si elles sont à bien des égards complémentaires, ne sont toutefois pas toujours parfaitement en cohérence.

Certains agents de catégorie A n'exercent pas nécessairement de fonctions d'encadrement et/ou d'expertise, notamment dans les structures de taille importante.

Certains agents pouvant être positionnés sur des postes de « cadres » ne sont pas forcément titulaires d'un grade de catégorie A. Le constat est particulièrement vrai dans des communes de petite taille où des agents de catégorie B peuvent correspondre à la majorité des critères de définition du « cadre » (niveau de qualification élevé, niveau fort d'encadrement d'équipes...).

⁸ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI (définition de l'INSEE).

Au sein de la population cadre, on peut distinguer l'« encadrement supérieur ». Cette notion, tout comme celle de « cadre », n'a pas de caractère juridique. Par exemple, pour la fonction publique d'Etat, les définitions varient selon les ministères ; ainsi, les missions « encadrement supérieur » présentes dans les ministères ne s'intéressent pas toutes au même périmètre de population⁹. On constate la coexistence de deux approches.

D'une part, l'approche statutaire désigne par « encadrement supérieur » les membres d'un corps de catégorie A+, c'est-à-dire, selon une convention communément admise, d'un corps dont l'indice terminal va au-delà de l'indice 1015¹⁰.

D'autre part, l'approche par le poste occupé inclut a minima les emplois dits d'encadrement supérieur ou de direction (directeurs d'administration centrale, chefs de service, sous-directeurs, directeurs de services déconcentrés), et souvent les fonctions de chefs de bureau.

La notion de « cadre » n'ayant pas de définition stricte dans le secteur public, aborder la question d'un éventuel marché public de l'emploi cadre se fait plus facilement au travers d'une notion plus large, la compétence.

La notion de « compétence »

Les compétences décrivent les caractéristiques requises pour occuper un poste. On peut distinguer des connaissances (savoirs), des compétences opérationnelles et des réflexes professionnels (savoir faire), des compétences relationnelles et des aptitudes personnelles (savoir être) :

- Savoir : connaissances académiques mais également connaissances des pratiques, des réseaux, du secteur d'activité...
- Savoir-faire : maîtrise des outils bureautiques, management, art de faire, degré d'expertise, pratiques et aptitudes techniques.
- Savoir-être : ensemble de qualités personnelles requises dans le poste, compétences relationnelles, réflexes professionnels, faculté à gérer des conflits...

On observe que cette notion est très utilisée dans les développements récents en matière de gestion des ressources humaines au sein du secteur public, avec la GPEEC¹¹ et les répertoires des métiers notamment.

La notion de « compétence » n'est pas une entrée « naturelle » aux responsables RH et acteurs opérationnels du secteur public. Pour identifier leurs besoins, une approche via le métier est plus évidente.

La notion de « métier »

On peut définir le « métier » comme un ensemble de postes suffisamment proches en termes d'activités et de compétences pour être regroupés sous la même appellation. Il s'agit donc d'une classification dans laquelle des situations professionnelles jugées assez similaires sont rapprochées.

En tant qu'outil d'aide à la gestion des emplois, des affectations et de la formation, cette notion est en cours de développement dans la fonction publique.

Elle doit bien être distinguée de la notion de corps, même si certaines appellations de corps coïncident avec celles de certains métiers.

La notion de « métier » va probablement être amenée à se développer encore davantage à l'avenir, car elle est au cœur des réflexions actuelles sur la fonction publique. Ainsi, elle a constitué l'un des trois thèmes de réflexion de la conférence nationale qui a abouti à la rédaction du Livre Blanc, aux côtés des « valeurs » et des « missions ». Le troisième grand axe de recommandation du Livre Blanc s'intitule : « Mettre en place une fonction publique de métiers qui soit un atout pour la France ».

⁹ Une réflexion est d'ailleurs en cours à la DGAFP afin d'aboutir à une définition plus précise, puisque figure dans le programme d'études du Comité scientifique de la DGAFP la question « Qu'est-ce qu'un cadre supérieur ? »

¹⁰ Indice : La fixation des traitements est fonction du grade et de l'échelon des agents. A chaque échelon correspond un indice brut et un indice majoré qui permettent de calculer le traitement indiciaire.

Indice terminal : indice pouvant être atteint par un agent à la fin de sa carrière au sein d'un corps.

¹¹ GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

QUEL EST LE FONCTIONNEMENT DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES « CADRES » DU SECTEUR PUBLIC ET QUELLES EN SONT LES ÉVOLUTIONS ?

- QUEL EST LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES CADRES DU SECTEUR PUBLIC ?
- QUELLES SONT LES RÉFORMES EN COURS ET À VENIR ?

QUEL EST LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES « CADRES »¹² DU SECTEUR PUBLIC ?

CARTOGRAPHIE DES PRINCIPAUX ACTEURS

Le « marché » de l'emploi public se structure autour de deux types d'acteurs :

- Des acteurs exerçant une fonction d'impulsion, de coordination et de centralisation de l'information au sein du « marché » de l'emploi public : ceux-ci peuvent être des acteurs transversaux aux trois fonctions publiques ou propres à chaque fonction publique ;
- Des acteurs exerçant une fonction plus opérationnelle au sein du « marché » de l'emploi public, soit en tant que gestionnaires de ressources humaines au sein des entités ou dans les Conseils généraux de corps, soit en tant qu'acteurs participant à la mise en relation de l'offre et de la demande au sein du « marché » de l'emploi dans le secteur public.

Acteurs exerçant une fonction d'impulsion, de coordination et de centralisation de l'information

Institutions transversales aux trois fonctions publiques

Les missions de la Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique (DGAFP), qui relève désormais du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, se décline en trois objectifs :

- permettre l'application du statut général de la fonction publique en apportant notamment aux acteurs publics concernés une expertise en matière de règles statutaires ;
- préparer et conduire le dialogue social dans la fonction publique ;
- définir et piloter la nouvelle politique de ressources humaines et ses grands chantiers.

L'Observatoire de l'emploi public, créé par le décret du 13 juillet 2000, est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services de l'État, des collectivités territoriales et des structures de santé. Aujourd'hui, ses missions sont essentiellement prises en charge au sein de la DGAFP.

Institutions propres à chaque fonction publique

Chaque fonction publique dispose d'instances représentatives qui ont un rôle consultatif sur des questions relatives aux carrières individuelles des agents : recrutement, avancement, discipline... Il s'agit du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État, du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Hospitalière mais également de l'ensemble des commissions administratives paritaires et

des comités techniques paritaires que l'on retrouve dans les administrations et établissements dans les trois fonctions publiques.

Fonction publique d'Etat

La Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique a vocation à traiter de problématiques communes aux trois fonctions publiques. Toutefois, elle dispose d'une proximité plus forte avec la fonction publique d'Etat et donc d'une meilleure connaissance de cette dernière.

Fonction publique territoriale

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est un établissement public paritaire, national et déconcentré, chargé de la formation et de la professionnalisation de l'ensemble des personnels des collectivités locales. Il a développé depuis vingt ans une fonction d'étude et d'observation sur l'emploi et les carrières. L'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, qui est géré par le CNFPT depuis la loi du 19 février 2007, a pour mission de recueillir, traiter et diffuser une large gamme d'informations statistiques et qualitatives sur les emplois et les métiers territoriaux.

Les centres de gestion départementaux et interdépartementaux (Ile-de-France) ont une mission générale d'information sur l'emploi public territorial. Pour certains postes, les collectivités ont l'obligation de déclarer les vacances d'emploi aux centres de gestion.

Fonction publique hospitalière

L'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, qui dépend de la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) du ministère de la santé, a pour mission de :

- suivre l'évolution qualitative et quantitative des emplois dans la fonction publique hospitalière,
- contribuer au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle et prospective et proposer des orientations prioritaires, en particulier en matière de formation,
- apprécier l'évolution des métiers, des fonctions et des qualifications,
- recenser les métiers nouveaux et leurs caractéristiques.

¹² Tout au long de l'étude, la notion de cadre sera entendue au sens de la proposition de définition donnée en pages 11 et 12.

QUEL EST LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES CADRES DU SECTEUR PUBLIC ?

Acteurs exerçant une fonction plus opérationnelle

Les acteurs gestionnaires de ressources humaines

La DGAFP, le CNFPT et le CNG

Certaines institutions remplissent, en plus de leurs fonctions de coordination, d'impulsion et de centralisation de l'information, des missions opérationnelles de gestion des ressources humaines.

Ainsi, le bureau des personnels d'encadrement au sein de la DGAFP fournit une expertise sur les parcours de carrière et est en charge de la gestion de certains corps (administrateurs civils, architectes et urbanistes...).

Le CNFPT assure une mission de conseil afin d'accompagner les parcours et les projets professionnels des agents territoriaux, qu'ils soient lauréats à un concours, fonctionnaires momentanément privés d'emploi, ou cadres en recherche de mobilité. Les Centres de gestion peuvent également au niveau local assurer des missions de gestion des carrières des agents.

Le Centre National de Gestion exerce une mission de gestion de certains corps (praticiens hospitaliers, personnels de direction) et assure un rôle d'accompagnement de la carrière de certains personnels (personnels de direction de la fonction publique hospitalière).

La fonction publique d'Etat

Au sein des administrations de l'Etat, les fonctions RH peuvent être portées par un pôle RH centralisé dédié (exemple : DRH centrale au sein d'un ministère) ou être distribuées entre plusieurs entités internes (par exemple, entre les directions d'un même ministère, notamment si ces directions reflètent des métiers très distincts). Au niveau des services déconcentrés, elles peuvent être prises en charge soit par de véritables directions des ressources humaines (pour les entités les plus importantes), soit par un membre de l'équipe de direction du service (pour les entités plus petites).

La fonction publique territoriale

Dans les collectivités territoriales, la situation est diversifiée en fonction de la taille de la collectivité. Dans les collectivités les plus importantes, il existe des directions des ressources humaines qui prennent en charge ces questions. Dans d'autres collectivités disposant de moyens moindres, le Directeur général des services est parfois responsable des problématiques RH. Pour les collectivités les plus petites, les centres de gestion peuvent parfois apporter un appui RH.

La fonction publique hospitalière

La plupart des établissements disposent d'une fonction RH plus ou moins étoffée selon leur taille. Pour les structures les plus importantes, regroupant plusieurs établissements (exemple : l'Assistance publique des hôpitaux de Paris, l'Assistance publique des hôpitaux de Marseille...), la gestion des ressources humaines est prise en charge à deux niveaux : par une direction centrale des ressources humaines (structure centrale) et par des services RH au sein de chaque établissement.

Les Conseils Généraux de corps

Les principaux corps techniques (ingénieurs des mines, des télécommunications, des ponts et chaussées...) sont régis par des Conseils généraux qui, à côté de leurs missions d'expertise et de conseil au ministre de tutelle sur leur domaine de spécialité, disposent de compétences de gestion du corps :

- Pilotage du corps au service de l'Etat : les conseils doivent prendre en compte l'évolution des enjeux dans le domaine de compétences du corps afin de faire évoluer la formation et la gestion des ingénieurs en fonction des stratégies définies au niveau de l'Etat ;
- Gestion des ingénieurs-élèves : les conseils assurent aussi bien leur recrutement, le pilotage de leur formation ainsi que leur gestion administrative et le pilotage de leur première affectation ;
- Gestion des ingénieurs titularisés : il s'agit d'accompagner les ingénieurs durant les différentes étapes de leur carrière, en cohérence avec les orientations retenues au niveau de la gouvernance du corps et en fonction des besoins prioritaires des acteurs publics. Les conseils prennent également en charge leur gestion administrative.

Les structures participant à la mise en relation des acteurs sur le « marché » de l'emploi au sein du secteur public

Les associations

Les réseaux jouent un rôle prépondérant dans le fonctionnement du « marché » de l'emploi public et plus particulièrement pour les cadres. Ils représentent un moyen privilégié de mise en relation des agents (entre les agents ainsi qu'entre les agents et les recruteurs) et constituent par leur caractère informel, un facteur de fluidité du « marché » de l'emploi public.

Dans la fonction publique territoriale, les associations professionnelles de « cadres » ont un rôle important : association des responsables du personnel des grandes villes de France, association des directeurs généraux des com-

QUEL EST LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES CADRES DU SECTEUR PUBLIC ?

munautés de France, association nationale des DRH de départements...

Les associations d'anciens élèves sont très présentes : anciens élèves de l'ENA (Ecole Nationale d'Administration), de l'INET (Institut National des Etudes Territoriales), de l'EHESP (Ecole de Hautes Etudes en Santé Publique) par exemple.

Les associations d'anciens de corps, de ministères, voire de direction de ministères sont également structurantes : les anciens de l'IGF, les anciens de la direction du budget...

Pour les anciens élèves et les anciens de corps, la mise en relation ne passe pas nécessairement par les associa-

tions mais également par le réseau de relations nouées à l'école et au cours de la carrière.

Les intermédiaires du recrutement

Il existe quelques intermédiaires du recrutement spécialisés qui disposent d'une ligne de service dédiée au secteur public. Certains cabinets s'adressent quasiment exclusivement aux agents titulaires, d'autres ont une politique d'ouverture plus forte et ont également recours à des non-titulaires.

Globalement, ce sont essentiellement les collectivités territoriales qui font appel aux intermédiaires du recrutement.

■ MODALITÉS DE RECRUTEMENT

Dans les trois fonctions publiques, une sélection marquée par la primauté du concours

Conformément à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le concours est la voie d'accès de droit commun à la fonction publique, celui-ci étant considéré comme le procédé de recrutement le mieux à même de garantir le respect du principe d'égalité d'accès aux emplois publics, tout en assurant une qualification technique suffisante.

Il existe trois types de concours. Pour un poste ou une école donnée, les modalités et les épreuves des trois concours sont assez proches ; ils se distinguent par le profil des candidats qui se présentent.

Le concours externe est ouvert aux candidats justifiant de certains diplômes ou d'un niveau d'études donné, sans nécessité d'expérience professionnelle préalable.

Le concours interne est ouvert aux agents publics remplissant certaines conditions d'ancienneté de service.

Le « troisième concours » constitue une modalité particulière de recrutement externe, pour les candidats justifiant de l'exercice, pendant une certaine durée, d'activités professionnelles dans le secteur privé. Ce type de recrutement, mis en place au début des années 90, a pour objectif d'ouvrir l'accès à des postes d'encadrement dans l'administration à des personnes ayant travaillé dans le secteur privé ou ayant exercé des mandats électifs, apportant par leurs parcours professionnels une plus-value à l'administration en raison de leur connaissance de réalités économiques et d'environnement de travail différents.

Les modalités de recrutement pour la fonction publique territoriale présentent toutefois une spécificité qui la dis-

tingue des modes de recrutement dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière.

En effet, le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics est complété par un autre principe fondamental pour la fonction publique territoriale : la libre administration des collectivités territoriales se traduit par le principe constitutionnel de liberté de recrutement des autorités locales. Ainsi, la réussite à un concours ne donne pas lieu d'une manière automatique à une affectation sur un poste. Les collectivités territoriales n'ont pas d'obligation d'embauche et, inversement, le lauréat d'un concours peut, lui aussi, choisir son employeur. Tout lauréat à un concours est inscrit d'office sur une liste d'aptitude officielle et nationale, valable un an et renouvelable deux fois à sa demande. Pendant cette durée, il doit conduire des démarches de recherche d'emploi en faisant acte de candidature auprès des employeurs et s'il n'est pas recruté, il perd le bénéfice de son concours.

Pour les trois fonctions publiques, les postes doivent en principe être pourvus par des titulaires. Mais il est aujourd'hui possible de déroger au principe d'interdiction du recours aux non titulaires dans les principaux cas suivants :

- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque, notamment pour des emplois de catégorie A, la nature des fonctions et les besoins des services le justifient ;
- pour les emplois permanents à temps incomplet ;
- pour des besoins occasionnels ou saisonniers.

Dans ces cas, les agents non titulaires disposent d'un contrat de droit public et sont régis non par le code du travail mais par des dispositions législatives et réglemen-

QUEL EST LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES CADRES DU SECTEUR PUBLIC ?

taires spécifiques. Depuis la loi du 26 juillet 2005, en application du droit communautaire¹³, la durée des contrats à durée déterminée successifs ne peut excéder six ans, ces contrats devenant à cette échéance des contrats à durée indéterminée de droit public. Les agents sont ainsi dans une situation moins précaire mais ne sont pas pour autant titulaires.

Aujourd'hui, le recours aux non titulaires a pris une place bien plus importante que celle que les auteurs du statut général de la fonction publique de 1946 pensaient lui voir occuper, puisqu'il concerne environ 12% des agents publics. Par ailleurs, il est devenu difficile de déterminer une ligne de partage claire entre les types d'emplois pour lesquels le recours aux non-titulaires est autorisé et ceux pour lesquels il est impossible.

Des outils de mise en relation propres à chaque fonction publique et peu systématisés

Le « marché » de l'emploi public actuel est fortement cloisonné. En effet, jusqu'à aujourd'hui, il n'existe pas de site Internet en fonctionnement centralisant l'ensemble des offres d'emploi dans les trois fonctions publiques. Les sites qui pourraient avoir cette vocation, www.public-rh.fr ou www.emploi-public.fr, sont, pour le premier, peu exhaustif et actualisé et pour le second, dans les faits, quasi-exclusivement à destination des agents des collectivités territoriales.

Au sein de chaque fonction publique, le constat est le même. Il n'existe pas d'outils ou de méthodes systématisés qui permettent la centralisation de l'ensemble des offres pour chaque fonction publique.

La fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale, en raison de ses modalités de recrutement spécifiques, dispose des outils de publication des offres les plus aboutis : les offres d'emplois sont abondantes et souvent faciles d'accès, que ce soit dans les revues généralistes ou spécialisées ou sur des sites Internet.

La loi du 27 janvier 1984 prévoit que « les centres de gestion assurent pour leurs fonctionnaires et pour l'ensemble des fonctionnaires des collectivités territoriales et établissements publics affiliés, (...) la publicité des créations et vacances d'emplois de catégories A, B et C ». Sur la

base des déclarations de vacance de poste transmises aux centres de gestion, le CNFPT assure le recensement des offres et des demandes d'emploi et la publicité légale des créations et vacances d'emplois correspondant aux grades où il a compétence pour organiser les concours (www.cnfpt.fr).

Il existe également d'autres sites ou revues ayant vocation à diffuser les offres concernant la fonction publique territoriale. La source la plus importante et la plus complète est la Gazette des Communes, que ce soit sur le site Internet (www.lagazettedescommunes.com) ou dans la revue. La Lettre du Cadre territorial présente beaucoup d'offres, mais dont une grande partie figure également sur les sites cités ci-dessus. D'autres sites moins importants peuvent être mentionnés : certains sont assez complets - (www.territorial-recrutement.fr) - d'autres plus parcellaires (www.emploi-territorial.fr, www.cap-territorial.fr).

Parallèlement à ces sites qui centralisent les offres, les plus grosses collectivités publient également les offres d'emploi sur leur propre site Internet.

La fonction publique d'Etat

Pour la fonction publique d'Etat, il existe depuis juin 2008 une nouvelle bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) qui est venue remplacer l'ancien système qui ne fonctionnait pas réellement, faute d'alimentation par les recruteurs potentiellement concernés. Toutefois, en dépit de l'existence de la BIEP, le marché de l'emploi de la fonction publique d'Etat reste encore fragmenté.

La fonction publique hospitalière

Dans la fonction publique hospitalière, on constate que l'information est éclatée entre de nombreux sites Internet, dont les plus importants sont les suivants :

- le site de la fédération hospitalière de France (www.fhf.fr) constitue une source d'information étayée et couvrant de nombreux acteurs et métiers ;
- www.hopitaux.enligne-fr.com est un site moins généraliste, qui publie de nombreuses offres pour des postes médicaux ou de soins ;
- www.staffsante.fr vise une cible plus large que les autres sites, couvrant à la fois secteur public et privé et accordant une place importante aux intermédiaires du recrutement.

¹³ Transposition d'une directive du 28 juin 1999 sur le travail à durée déterminée.

QUEL EST LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU « MARCHÉ » DE L'EMPLOI DES CADRES DU SECTEUR PUBLIC ?

Il existe par ailleurs un outil institutionnel de publication des vacances de postes : la messagerie 36 15 HOS-PIMOB, sur laquelle certains postes doivent être obligatoirement publiés. Toutefois, le fait que ces postes soient publiés sur minitel rend l'information peu accessible. Spécificité de la fonction publique hospitalière, les principaux syndicats de cadres (SNCH et SYNCASS) recensent également des offres d'emploi sur leur site Internet.

Dans les établissements publics administratifs, des situations différenciées d'un organisme à l'autre

Si le marché de l'emploi dans les trois fonctions publiques reste cloisonné, le constat est encore plus vrai pour les établissements publics administratifs. En effet, il n'existe pas de marché à proprement parler pour les établissements publics, en dépit de la publication de certaines offres d'emploi sur le site de la bourse interministérielle de l'emploi public. Chaque établissement dispose de ses propres pratiques de recrutement et de ses propres outils et aucun dispositif ne permet réellement de structurer ce paysage morcelé.

Dans les établissements publics administratifs, on constate une coexistence, voire un entremêlement de plusieurs logiques.

On remarque d'abord une certaine similitude avec les modalités de fonctionnement dans les fonctions publiques.

En effet, certains établissements ont peu d'autonomie par rapport à leur ministère de tutelle et comportent un nombre important de fonctionnaires. Par exemple, au musée d'Orsay, on trouve une forte proportion de fonctionnaires dépendant directement du ministère de la culture (conservateurs...).

Ensuite, le concours reste un procédé de recrutement fréquent. Ainsi à l'ANPE, avant sa fusion avec l'UNEDIC, le concours représentait le mode de recrutement normal. En effet, chaque type d'emploi donnait lieu à un concours : conseiller, animateur d'équipe professionnelle, directeur d'agence.... A la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), certains emplois sont occupés par des agents ayant passé un concours. C'est le cas essentiellement pour les postes de direction et d'encadrement : les praticiens conseils, les agents issus de l'EN3S (Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale)....

Toutefois, les différences avec les modalités de fonctionnement dans les fonctions publiques sont notables. D'une part, la sélection par concours ne signifie pas que les personnes recrutées ont un statut de fonctionnaire. Par exemple, les agents issus de l'EN3S sont des contractuels de droit privé.

D'autre part, les agents qui ne sont pas recrutés par concours sont des contractuels régis par des contrats de droit privé, alors que dans la fonction publique, les contractuels bénéficient de contrats de droit public.

QUELLES SONT LES RÉFORMES EN COURS ET À VENIR ?

Quelles réformes sont susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement du « marché » de l'emploi public et à quelle échéance ? Afin d'identifier l'horizon temporel de ces évolutions, trois catégories sont distinguées :

- les évolutions récentes et en cours de mise en place : il s'agit de réformes déjà entrées en application et dont les effets commencent à être visibles ;
- les réformes envisagées : il s'agit de projets de réformes en cours d'examen au Parlement ou au stade

de la réflexion avant l'élaboration d'un projet de loi, qui entreront donc en application à court terme, à quelques modifications près ;

- les perspectives d'évolution à plus long-terme : il s'agit de grandes orientations et de recommandations présentes dans les rapports récents. Elles illustrent l'état actuel des réflexions et sont ainsi susceptibles de préfigurer des réformes et d'annoncer des évolutions à plus long-terme (5-10 ans).

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET EN COURS DE MISE EN PLACE

Des éléments de modernisation de la gestion des ressources humaines

La notion même de gestion des ressources humaines est désormais entrée à part entière dans les concepts et termes employés dans la sphère publique et a pris le pas sur la traditionnelle gestion du personnel. La prise de conscience que la gestion administrative des effectifs, par corps et cadres d'emplois, ne suffit plus est aujourd'hui partagée et a donné lieu à de nombreuses évolutions.

Une politique de rationalisation des corps au sein de la fonction publique d'Etat

Afin de simplifier la gestion des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat, une politique de rationalisation des corps a été initiée. Elle se traduit d'une part par l'extinction de corps devenus obsolètes, ne recrutant plus ou comportant peu d'agents, et d'autre part par la fusion de certains corps.

Les mouvements de fusion des corps réalisés entre 2005 et 2007 ont ainsi abouti à la suppression de 202 corps¹⁴.

Cette politique de rationalisation, en conduisant les corps à atteindre une taille critique et en décloisonnant des corps aux activités similaires, permet aux administrations de faciliter la gestion des mouvements de personnels (allègements des procédures permettant une réponse plus rapide aux besoins et un redéploiement entre services, notamment au sein d'un même ministère), et aux fonctionnaires, d'élargir leurs perspectives de carrière en leur procurant de meilleures chances d'obtenir les mobilités fonctionnelles ou géographiques souhaitées.

De nouvelles logiques impulsées par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)¹⁵

La LOLF, qui a vocation à réformer le cadre budgétaire de l'action de l'Etat, comporte également des évolutions en matière de ressources humaines. En effet, en donnant davantage de responsabilité et de liberté aux gestionnaires de programme dans la gestion de leur masse salariale, la LOLF encourage ceux-ci à mieux définir leurs besoins en emplois et en recrutement.

Ainsi, de manière plus décentralisée et proche des besoins opérationnels qu'auparavant, les gestionnaires de ressources humaines de l'Etat sont de plus en plus tenus d'identifier les compétences des agents qui composent leur organisation et de définir les besoins en qualifications et compétences à moyen et long-terme.

¹⁴ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008, DGAFP

¹⁵ La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 réorganise l'architecture budgétaire de l'Etat autour de missions et de programmes, correspondant à des grandes politiques publiques

La mise en place progressive d'une démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les trois fonctions publiques

Les enjeux démographiques et budgétaires auxquels sont confrontés les employeurs publics les conduisent à anticiper davantage leurs besoins en emplois et en compétences.

La fonction publique d'Etat a ainsi vu la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines, dans un contexte de responsabilisation des ministères sur la gestion de leur masse salariale, de la programmation budgétaire pluriannuelle, et d'une volonté d'anticiper les départs à la retraite.

Cette démarche s'est notamment traduite par les conférences annuelles de GPRH, expérimentées en 2006 avec 7 ministères volontaires, puis généralisées. Ces conférences réunissent les ministères, la DGAFP, ainsi que la Direction du budget.

En préparation des conférences¹⁶, chaque ministère élabore un schéma stratégique, articulé autour des thèmes suivants :

- le cadre prévisionnel de la GRH : élaboration d'un plan de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et approche par métiers ;
- l'organisation des fonctions RH et le rôle des acteurs : la déconcentration managériale, le partage des responsabilités en matière de GRH et le dialogue social ;
- les éléments de la politique de GRH : processus de recrutement et de mobilité, de gestion des carrières et des agents, rémunérations et pouvoir d'achat.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, il existe au niveau local des conférences régionales de l'emploi territorial pour la coopération entre les différents acteurs. Ces conférences peuvent par exemple se traduire par un échange permettant de repérer les métiers qui éprouvent des difficultés de recrutement ou qui évoluent, l'identification des adaptations nécessaires des formations initiales, la mise en place d'actions de promotion communes à plusieurs institutions auprès de publics cibles, le lancement d'études....Des démarches de

gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sont également mises en place dans la plupart des collectivités territoriales de taille significative, avec le plus souvent des postes voire des services dédiés à cette fonction au sein de la direction des ressources humaines.

Les démarches de gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière se sont également développées, notamment depuis la création en décembre 2001 de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH), en juin 2003 de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS) et en 2007 du Centre National de Gestion.

En complément d'une approche démographique, une étude prospective¹⁷ a été engagée afin d'établir, pour les métiers de la fonction publique hospitalière identifiés comme les plus sensibles, des préconisations et plans d'action (en termes de formation et de compétences, de niveau de qualification au recrutement, de passerelles de mobilité et de parcours professionnels, de formation initiale requise, de conditions d'attractivité des métiers....) pour accompagner les évolutions anticipées.

Ainsi, même si la démarche est encore en phase de démarrage et reste surtout utilisée pour la prévision budgétaire, des éléments de gestion prévisionnelle des compétences émergent, dans une perspective de mise en commun des analyses et des actions au sein de chacune des trois fonctions publiques.

Une logique de « métier » en cours de concrétisation

La mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines nécessitait, pour identifier de manière plus précise les besoins en recrutement, que soient mis en place des référentiels métiers.

A ce stade, chacune des trois fonctions publiques a effectué cette démarche isolément, de manière parallèle. Il existe ainsi un référentiel des métiers par fonction publique (Cf. Annexe 6).

¹⁶ Circulaire FP/2150 du 19 décembre 2007 relative à l'organisation des conférences de GPRH pour 2008 - http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/circulaire_fp_2150_20071219.pdf

¹⁷ « Facteurs d'évolution probables à moyen et long termes dans les champs sanitaire, social et médico-social publics impactant les ressources humaines et les organisations ; étude prospective sur les métiers de la FPH de demain », Observatoire National des Emplois et des Métiers de la Fonction Publique Hospitalière, 2007.

QUELLES SONT LES RÉFORMES EN COURS ET À VENIR ?

Par rapport à la première version, ces répertoires ont fait l'objet ou font actuellement l'objet d'un travail d'actualisation.

Les travaux d'actualisation du répertoire des métiers territoriaux ont accordé une attention spécifique aux cadres. Ainsi un référentiel « management/encadrement » a été élaboré. Il se décompose en 6 domaines d'activité et 3 niveaux de management-encadrement (supérieur, intermédiaire, de proximité) :

- Management stratégique,
- Management opérationnel,
- Ingénierie de projets et d'opérations,
- Gestion des ressources (budget, RH, SI, patrimoine),
- Communication, partenariats et relations à la population,
- Veille prospective.

Le Répertoire Interministériel des Métiers de l'Etat (RIME) est actuellement en cours d'actualisation par la DGAFP. Si les métiers vont légèrement évoluer, l'architecture d'ensemble ne devrait pas être modifiée.

En revanche, une dimension liée au niveau d'encadrement exercé sera introduite. Afin d'affiner les compétences requises, chacun des métiers pourra être complété par le niveau d'encadrement exercé. Aussi, pour un métier identique, le niveau d'encadrement et de responsabilité pourra différer.

Dans aucune des trois fonctions publiques, ces répertoires ne constituent une référence juridique.

Il s'agit d'outils de gestion de ressources humaines mis à disposition des employeurs publics.

Les logiques qui ont présidé à leur élaboration diffèrent selon la fonction publique concernée :

- logique de décloisonnement entre ministères et d'augmentation des mobilités interministérielles pour la fonction publique d'Etat ;
- logique de décloisonnement entre taille de collectivités (petites, moyennes, grandes) et type de collectivités (commune, Etablissement Public de Coopération Intercommunale, conseil général, conseil régional) pour la fonction publique territoriale ;
- logique assez opérationnelle dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, avec pour objectif de constituer un outil directement utilisable par les DRH des établissements/collectivités.

Leur utilisation est variable selon l'employeur. Au sein de l'Etat, par exemple, les ministères ont été encouragés à décliner le RIME afin d'aboutir à un référentiel plus opérationnel, tenant compte des spécificités sectorielles du ministère. Certains des ministères se sont dotés de leurs propres référentiels et l'utilisent de manière opérationnelle, par exemple :

- Le ministère des affaires étrangères utilise son propre référentiel (répertoire Nomade) pour les processus RH.
- Au ministère de l'emploi, la mission « emploi travail » dispose d'un référentiel pour la présentation d'analyses quantitatives et de projections à horizon pluriannuel par métier.
- L'observatoire des missions et des métiers du ministère de l'agriculture s'est doté de ses propres outils pour effectuer des analyses métier en matière de formation, de recrutement et de communication externe.
- Le ministère de la défense dispose d'un référentiel pour l'analyse des compétences « critiques », des emplois les plus difficiles à pourvoir.

Reconnaissance plus importante de l'expérience professionnelle lors du recrutement et de l'évolution de carrière

La prise en compte de l'expérience professionnelle dans la fonction publique est permise par différents processus.

La Validation des Acquis de l'Expérience vise à l'obtention d'une certification inscrite au Répertoire National des Classifications Professionnelles (cf. la loi de modernisation sociale qui est également applicable dans le secteur privé).

Avec l'équivalence de diplômes, une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme normalement requis peut être acceptée pour passer un concours¹⁸.

La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)¹⁹ dans les procédures de recrutement et de promotion interne des agents a pour objectif de procéder à une sélection des candidats centrée sur l'expérience professionnelle, qui puisse remplacer une épreuve d'un concours et constituer un critère important des avancements et des promotions, à côté de la « valeur professionnelle »²⁰.

¹⁸ Loi dite Sapin, puis décret N° 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique

¹⁹ Introduite par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

²⁰ La « valeur professionnelle » est le terme employé dans la loi du 13 juillet 1983 (art. 17) : « La notation exprime la valeur professionnelle des fonctionnaires ». En revanche, cette notion n'a pas fait l'objet de définition et n'est pas encadrée par un texte transversal.

Emergence d'une gestion plus personnalisée, notamment pour l'« encadrement supérieur »²¹ au sein de l'Etat

La mise en place récente des « conseillers mobilité carrière » au sein des ministères témoigne de cet objectif de mise en place d'une gestion davantage individualisée et qualitative des carrières, allant plus loin qu'une gestion par corps, plus administrative et statutaire.

Dans de nombreux ministères, une attention spécifique est accordée, de manière croissante, aux emplois d'encadrement supérieur, ce que démontre le positionnement de cellules de suivi au niveau du secrétariat général du ministère, proposant une perspective plus transversale (exemples : « mission encadrement supérieur et mobilité » au sein du secrétariat général du ministère de la culture, « délégation à la mobilité et aux carrières » au sein du secrétariat général du ministère de l'agriculture).

Des évolutions tendant à augmenter l'ouverture du « marché » de l'emploi public

Impact du droit communautaire

La construction européenne exerce une forte influence sur les évolutions du droit régissant l'accès à la fonction publique française.

Ainsi, le principe de libre circulation des travailleurs se traduit en droit français par des dispositions renforçant l'ouverture de l'accès aux emplois de la fonction publique aux ressortissants communautaires²³.

Un « réseau encadrement supérieur » a été mis en place au sein de l'Etat, dont la fonction est notamment de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre ministères dans ce domaine et de diffuser des fiches de poste et des CV afin de faciliter la mobilité interministérielle des cadres supérieurs de l'Etat.

Des statuts ont été créés afin de valoriser certains métiers d'encadrement supérieur en leur donnant une existence juridique : tel est le cas des « experts de haut niveau » et des « directeurs de projet »²².

Quelques ministères ont par ailleurs mis en place leurs propres politiques dans le domaine de l'encadrement supérieur. C'est le cas du ministère de la culture, avec la création d'un « Comité de suivi des carrières », ou du ministère des affaires étrangères, qui a mis en place pour les ambassadeurs une évaluation à 360 degrés.

Sur la base du principe de non-discrimination, la loi du 26 juillet 2005 étend aux hommes certaines dérogations prévues jusqu'alors en faveur des femmes, en matière de conditions d'âge et de diplômes pour l'accès aux concours.

Dans le cadre de la lutte contre la précarité, la loi du 26 juillet 2005 de transposition d'une directive de 1999, impose la transformation obligatoire en CDI des CDD de trois ans déjà renouvelés une fois.

²¹ La définition de l'encadrement supérieur n'a pas de fondement juridique et varie aujourd'hui selon les ministères (Cf. page 12)

On entend généralement, a minima, par emplois d'« encadrement supérieur » de l'Etat les emplois suivants :

- chef de service, directeur adjoint et sous-directeur des administrations centrales ; directeur régional et directeur départemental des services déconcentrés ; emplois de direction et d'encadrement, autres que ceux nommés en Conseil des ministres, des établissements publics sous tutelle d'un ministère ;

- emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement ; emplois pour lesquels les nominations sont pourvus en Conseil des ministres ; emplois supérieurs pourvus par décret du président de la République.

²² Décret n° 2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'Etat et de ses établissements publics

²³ La loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition de droit communautaire fait de l'accès des ressortissants communautaires aux corps, cadres d'emplois et emplois de la fonction publique française la règle, à l'exception des emplois liés à l'exercice de « prérogatives de puissance publique ».

QUELLES SONT LES RÉFORMES EN COURS ET À VENIR ?

Loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

A ce jour, il est encore trop tôt pour estimer l'impact réel de cette nouvelle législation.

Cette loi vise à améliorer le déroulement des carrières des fonctionnaires par des mesures relatives à la formation, la mobilité et au cumul d'activités.

Elle se traduit par un aménagement des règles de mise à disposition²⁴ des fonctionnaires afin de faciliter la mobilité. Ainsi la mise à disposition d'une fonction publique à une autre devient possible, de même que les mises à disposition hors administration à la condition que l'employeur rembourse la rémunération de l'agent mis à disposition.

Cette loi comporte également des mesures visant à simplifier les passages du public vers le privé. La compétence de la Commission de déontologie est renforcée afin de simplifier les passages. Désormais, après un avis de compatibilité, l'agent ne pourra plus être poursuivi pour prise illégale d'intérêt. Par ailleurs, le délai d'incompatibilité entre une fonction de responsabilité dans l'administration et un emploi dans le secteur privé est réduit.

Enfin, est ouverte la possibilité de cumuler pendant un an activité publique et activité privée pour créer ou reprendre une entreprise.

Loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

A ce jour, il est encore trop tôt pour estimer l'impact réel de cette nouvelle législation.

Cette loi vise à réformer les règles d'avancement en supprimant les quotas fixés par décret, et en permettant à chacune des collectivités de déterminer ses propres critères d'avancement, en prenant mieux en compte l'expérience professionnelle dans le déroulement de carrière.

Elle a aussi comme objectif d'augmenter les possibilités de formation et de développement des compétences : formations obligatoires (intégration en début de carrière, actions de professionnalisation), formations facultatives (formations de perfectionnement visant à développer les compétences de l'agent ou à lui permettre d'en acquérir de nouvelles).

La bourse interministérielle de l'emploi public

Mise en place en juin 2008, elle est destinée à tous les recruteurs de l'Etat : administrations centrales, services déconcentrés, établissements publics, universités,...

Elle s'adresse à tous les candidats potentiels, fonctionnaires ou non. A noter que parmi les critères de recherche, le candidat peut sélectionner les postes ouverts aux contractuels.

Elle est structurée autour des entrées suivantes :

- La catégorie (encadrement supérieur, A, B ou C),
- La région / le département,
- Le domaine fonctionnel : il s'agit d'une reprise des 23 domaines fonctionnels répertoriés dans le RIME,
- Le type de recruteur.

Après six mois d'existence de la bourse interministérielle, 2 500 offres avaient été mises en ligne et plus de 700 000 consultations avaient été comptabilisées, indiquant l'existence d'une réelle attente en la matière. L'analyse de la structure de ces offres montre une forte proportion des offres d'emploi pour les cadres – entendus ici au sens d'agents de catégorie A -, puisque 8% des annonces concernaient l'encadrement supérieur (dont 60% étaient ouverts aux contractuels) et 48% des emplois de catégorie A (dont 53% étaient ouverts aux contractuels).

²⁴ Un fonctionnaire peut, à sa demande, être mis à la disposition d'une autre administration que son administration d'origine ou d'un organisme d'intérêt général. Une convention est alors passée entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil, et le fonctionnaire reste rémunéré par son administration d'origine. La mise à disposition est prononcée pour une durée maximale de trois ans et peut être renouvelée. À la fin de la mise à disposition, si l'agent ne peut pas retrouver ses fonctions antérieures, il est réaffecté dans l'un des emplois correspondant à son grade.

■ LES RÉFORMES ENVISAGÉES

Projet de loi visant à accroître la mobilité et enrichir les parcours professionnels au sein de la fonction publique

Ce projet de loi, actuellement en cours d'examen au Parlement, comporte en l'état les principaux points suivants :

- limitation des obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires,
- possibilité de recourir au remplacement d'un fonctionnaire momentanément absent par un agent contractuel ainsi que de recourir à l'intérim dans les trois fonctions publiques (et plus seulement dans la fonction publique hospitalière),
- mise en place d'outils financiers visant à encourager l'utilisation du droit à la mobilité ou à faciliter la mobilité obligée (primes à la mobilité).

Projet de loi « hôpital, patients, santé, territoires »

Ce projet de loi, également en cours d'examen au Parlement, introduit une réforme de l'hôpital et de l'organisation des soins et comporte des dispositions relatives à la fonction publique hospitalière.

En l'état, il comporte, pour la fonction publique hospitalière, les principaux points suivants :

- renforcement des pouvoirs des directeurs d'hôpitaux et modification des règles de gouvernance des établissements,
- création de « communautés hospitalières de territoire », visant à partager les expériences dans différents domaines

(dont les ressources humaines) voire à mettre en place des mutualisations entre établissements,

- ouverture du recrutement des emplois de direction des établissements à d'autres fonctions publiques et aux personnes bénéficiant d'une expérience dans le secteur privé.

Réforme des collectivités locales

Présentées le 5 mars 2009, les propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur sont articulées autour de trois enjeux : réformer l'organisation territoriale de la France, modifier la fiscalité locale afin qu'elle ne pénalise pas l'activité économique, rénover les modalités d'administration de l'agglomération parisienne.

Ses conclusions devraient constituer le socle de projets de lois sur les échelons territoriaux et sur la fiscalité locale.

Cette réforme aura très vraisemblablement un impact sur la fonction publique territoriale, impact qu'il est encore aujourd'hui difficile à estimer dans la mesure où les contours de la réforme ne sont pas encore connus avec précision.

■ LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION À PLUS LONG-TERME

Diversification et modernisation des modalités de recrutement

Pour les postes d'encadrement supérieur, dans le cadre d'une recherche accrue d'adéquation compétences/postes à pourvoir, les modalités de recrutement pourraient évoluer. Le recours aux intermédiaires du recrutement serait plus important. L'ouverture et la mise en concurrence des profils seraient plus larges, sur le modèle du « fast stream »²⁵ anglais, cité en exemple dans plusieurs rapports. Les appels à candidature seraient obligatoirement ouverts à minima aux autres ministères, aux autres fonctions publiques, avec contrôle de la DGAFP alors que l'ouverture des appels à candidature vers l'ensemble du secteur public et privé se développerait.

Plus globalement, un assouplissement des conditions d'accès à la fonction publique pourrait être engagé. Afin de diversifier les profils, la possibilité est envisagée d'élargir les accès à la fonction publique en cours de carrière, sans concours, mais avec une sélection sur dossier, qui accorderait une place déterminante à l'expérience professionnelle. La possibilité de recourir à des contrats de droit privé pourrait également être introduite.

Dynamisation de la gestion des carrières

Dans la continuité des évolutions déjà observées en matière de ressources humaines, les rapports soulignent la nécessité de développer une gestion plus dynamique des carrières. Cela implique d'abord une meilleure prise en compte de la performance pour l'évolution de carrière et dans la rémunération au travers d'une augmentation de la part variable par exemple. Ces rapports évoquent aussi le remplacement définitif de la notation par l'évaluation, avec des passages d'échelon et de grade plus sélectifs, et l'accroissement des perspectives d'évolution (mobilité, développement des compétences,...).

Cela passe aussi par l'encouragement des initiatives de création d'entreprises et des expériences dans le privé.

Pour l'encadrement supérieur plus spécifiquement, plusieurs rapports mentionnent la nécessité d'une revalorisation des perspectives de carrière et des rémunérations. Cette idée s'appuie généralement sur le contexte d'un marché des cadres très compétitif, dans lequel le secteur public doit faire preuve d'attractivité par rapport au secteur privé.

Il est également probable qu'une politique plus systématique qu'aujourd'hui de repérage et de « valorisation des hauts potentiels » sera mise en place²⁶. Ainsi que l'indique le rapport du Conseil d'Etat (2003), l'importance du rôle revenant à l'encadrement supérieur « devrait conduire à repérer, dans le vivier des agents qui peuvent juridiquement²⁷ prétendre à ces postes, les éléments les plus aptes à y être nommés à l'horizon de deux ou trois ans, et à les préparer à exercer ces fonctions, par des parcours professionnels ou des formations adaptées ».

Création de grandes filières métier dans la fonction publique d'Etat

Les rapports mettent en évidence les désavantages du système des corps :

- rigidification et éparpillement de la gestion des fonctionnaires,
- prédominance d'une logique de corps sur une logique fonctionnelle/de métier,
- frein à la mobilité,
- frein à la déconcentration de la gestion pour la grande majorité des corps, du fait d'un effectif trop faible du corps,
- déformation du dialogue social, le champ syndical étant circonscrit au corps (limitant la vision d'ensemble).

²⁵ Il s'agit d'une modalité de recrutement initiée dans les années 1990, s'adressant à plusieurs types de profils : jeunes issus de l'université, en interne cadres à haut potentiel, mais aussi candidats souhaitant faire valoir leur expérience du secteur privé. A la différence du système français de concours, il n'y a pas ensuite de passage par une grande école commune et surtout, la sélection ne repose pas sur des épreuves académiques, mais comporte une combinaison de tests, d'exercices individuels, d'exercices à 4 et à 6 personnes, d'entretiens, en trois grandes étapes. A l'issue de la sélection, les candidats admis compose un « vivier » dans lequel les recruteurs publics viennent puiser.

²⁶ Rapport Cieuta-Tenzer, Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement.

²⁷ Les conditions d'accès aux emplois d'encadrement supérieur sont en effet encadrées par des textes (par exemple Décret n° 2001-528 du 18 juin 2001 modifiant le décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat) qui en limitent l'accès à certains corps ou cadres d'emplois, et imposent des conditions relatives notamment à l'indice de l'emploi précédemment occupé.

Le rapport du Conseil d'Etat appelle ainsi à la suppression du système de corps, qui serait remplacé par l'appartenance à des « cadres de fonctions », établis à partir des grandes filières professionnelles décomposées en différents niveaux de fonctions.

Le Livre Blanc, dans la même lignée, propose la création de sept grandes filières professionnelles, avec pour chaque filière quatre niveaux de qualification, selon le niveau de diplôme au recrutement (un 5ème niveau correspondrait aux emplois de direction et serait ouvert au secteur privé).

Les grandes filières proposées seraient les suivantes:

- filière d'administration générale,
- filière financière et fiscale,
- filière sociale,
- filière de l'éducation et de la recherche,
- filière culturelle,
- filière technique,
- filière de la sécurité.

Les niveaux de qualification envisagés seraient les suivants:

- niveau I : CAP, BEP, ou à titre dérogatoire recrutement sans diplôme,
- niveau II : baccalauréat ou équivalent,
- niveau III : licence ou équivalent,
- niveau IV : master ou équivalent,
- niveau V : ce niveau, uniquement fonctionnel et non statutaire, pour lequel le niveau minimal de qualification serait a priori identique à celui du niveau IV, concernerait, pour l'essentiel, les actuels emplois de direction, c'est-à-dire quelques milliers de postes (directeurs d'administration centrale, préfets, directeurs régionaux, directeurs des principaux établissements publics nationaux, directeurs généraux des collectivités territoriales ou des principaux hôpitaux, etc.). L'affectation sur ces emplois fonctionnels pourrait se faire sur la base d'un contrat. La cessation d'une fonction de niveau V conduira la personne concernée, si elle est fonctionnaire, à reprendre sa carrière dans son cadre statutaire ou dans son cadre d'emploi d'origine.

Cette simplification de l'organisation statutaire consacrerait une évolution vers une logique de métier. La gestion des ressources humaines se ferait au niveau de la filière métier, ouvrant ainsi des perspectives larges de

progression au sein de la filière et permettant une gestion plus déconcentrée des personnels.

A terme, un tel système pourrait être commun aux trois fonctions publiques, aux titulaires comme aux non-titulaires - qui seraient également positionnés dans cette nouvelle architecture par filière et cadre de fonction. Il existerait ainsi des déroulements de carrière complets (par exemple carrières juridiques, budgétaires, de ressources humaines), qui dépasseraient les clivages entre ministères, voire entre fonctions publiques.

A terme, un marché de l'emploi public local

La volonté de mettre en place au niveau local un marché de l'emploi public est une perspective souvent évoquée. Ce marché local pourrait se traduire de plusieurs manières : par la mise en place d'un marché interministériel local, conséquence du mouvement de déconcentration, et par le développement d'un marché local inter-fonctions publiques, conséquence d'un mouvement de décentralisation.

Du fait des mouvements actuels de rationalisation des services déconcentrés de l'Etat dans les départements et les régions²⁸, il est probable qu'à l'avenir la gestion de la fonction publique d'Etat sera davantage déconcentrée.

En effet, les regroupements au sein d'un même service déconcentré d'agents provenant de ministères différents feront émerger une logique de gestion plus « horizontale », c'est-à-dire interministérielle, au niveau local, plutôt que la logique actuelle « verticale », par ministère. Cette logique donnerait davantage de prérogatives aux chefs de service déconcentré en termes de gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement et d'avancement - sur lesquels aujourd'hui ils ont peu de poids.

Une expérimentation en ce sens est menée depuis 2007 dans deux départements pilotes (Eure et Meurthe-et-Moselle). La création de bourses interministérielles régionales est également envisagée.

Les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités liés à la décentralisation et le constat que la mobilité géographique des titulaires reste faible pourraient à terme faire émerger une gestion des ressources humaines inter-fonctions publiques au niveau local, repo-

²⁸ Décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques visant à resserrer l'organisation des services déconcentrés autour de 8 directions régionales par région et 2 directions départementales par département

QUELLES SONT LES RÉFORMES EN COURS ET À VENIR ?

sant sur un bassin d'emploi public local. La mise en œuvre du projet de bourses inter-fonctions publiques régionales irait dans le sens de cette évolution.

Le « marché » de l'emploi public est traversé par de profonds mouvements de réforme qui ont un impact fort sur la gestion des ressources humaines.

Certaines réformes sont déjà engagées, permettant d'aller au-delà de la traditionnelle gestion administrative du personnel au profit d'une gestion modernisée des ressources humaines. Dynamisation de la gestion des carrières, mise en place de nouvelles méthodes RH et de nouveaux outils au service d'une gestion plus performante du potentiel humain, fluidification et élargissement du « marché » sont autant d'évolutions qui caractérisent le secteur public aujourd'hui.

D'autres réformes, en cours d'examen au Parlement, en sont au stade de la réflexion ou simplement envisagées. Elles viendraient accentuer les évolutions en cours en renforçant les possibilités de mobilité pour les agents et en assouplissant les modalités de recrutement.

Enfin, certains mouvements ne sont qu'ébauchés et pourraient aboutir à plus long terme à une rénovation de la gestion des carrières avec une plus grande prise en compte de la performance, un élargissement des conditions d'accès aux emplois au sein de la fonction publique et à un renforcement du « marché » de l'emploi public notamment au niveau local.

QUELS SONT LES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC ?

- LES MÉTIERS CADRES POUR LESQUELS DES BESOINS SONT IDENTIFIÉS
- LES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES DANS LE SECTEUR PUBLIC
- MODALITÉS D'ANALYSE ET DE SATISFACTION DES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES

PRÉAMBULE

Pour l'analyse des besoins, le point d'entrée le plus simple est souvent, non pas les « compétences » (au sens traditionnel de savoirs, savoir-faire, savoir-être), mais les « métiers » voire les domaines d'activité. En effet, bien que le questionnement sur les compétences ait été privilégié au cours des entretiens menés, force est de constater que chez la plupart des interlocuteurs rencontrés, le raisonnement prospectif sur les besoins est essentiellement fondé sur une approche par « métiers ». Ainsi, interrogés sur leurs besoins en « compétences », les interlocuteurs ont le plus souvent fourni des réponses centrées sur les « métiers » ou sur des grands domaines d'activité (urbanisme, informatique,...). Toutefois, et même si cette logique a été moins souvent mise en avant, des besoins plus spécifiquement centrés sur les compétences ont été exprimés, en particulier concernant certaines compétences transversales, demandées pour la plupart des postes de cadres. L'analyse comparative des offres d'emploi a permis d'affiner cette réflexion sur les besoins en compétences en interrogeant notamment les spécificités des compétences requises dans le secteur public par rapport à celles exprimées par le secteur privé.

Certains métiers ont été peu évoqués par les interlocuteurs. Mais il ne faut pas nécessairement en déduire qu'il n'y a pas de besoins pour ces métiers. En effet, probablement parce qu'ils correspondent à des métiers régaliens pour lesquels il existe des viviers de recrutement classiques (concours organisés périodiquement par exemple) et des besoins récurrents et stables, ces métiers ne constituent pas des sujets de questionnement sensibles pour les gestionnaires de ressources humaines. Sur ces métiers, les besoins en compétences paraissent moins critiques que sur d'autres métiers plus nouveaux ou plus techniques pour lesquels la recherche de nouveaux viviers de recrutement et de profils spécifiques est essentielle. De ce fait, un biais peut apparaître dans les besoins présentés ci-après, lié à ce filtre opéré par les personnes rencontrées elles-mêmes.

LES MÉTIERS CADRES POUR LESQUELS DES BESOINS SONT IDENTIFIÉS

DES BESOINS PARTAGÉS PAR L'ENSEMBLE DES EMPLOYEURS PUBLICS SUR LES MÉTIERS DE SOUTIEN À L'ACTIVITÉ

Des besoins importants sur les fonctions dites « de soutien » sont identifiés, c'est-à-dire sur les fonctions qui « regroupent l'ensemble des activités d'état-major et d'appui (achat, logistique, ressources humaines, paye etc..) qui concourent aux activités métiers et rendent possible leur mise en œuvre opérationnelle²⁹ ».

Ceci s'explique principalement par la mise en place, accélérée depuis les années 2000, de réformes de grande ampleur qui ont durablement modifié les méthodes de travail des agents publics et ont eu un impact considérable sur les besoins. Pour l'Etat, le mouvement de modernisation a d'abord été amorcé avec la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances LOLF du 1er août 2001, entrée en vigueur le 1er janvier 2006.

Lancée en juin 2007, dans la continuité du mouvement des « audits de modernisation », la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a poursuivi cette logique de modernisation de l'Etat en se fixant pour objectif de concilier l'amélioration du service public avec l'économie de moyens dès lors qu'elle est possible. Ainsi, sur la base d'un diagnostic complet de toutes les actions de l'État, elle fixe pour chaque acteur une feuille de route des changements à conduire pour rationaliser la dépense publique en adaptant les politiques publiques aux exigences actuelles de la société.

Dans le domaine hospitalier, la tendance est la même, notamment avec le plan « Hôpital 2007 ». Cette réforme comporte deux volets, un volet organisationnel, caractérisé par la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance et un volet financier, comportant la mise en

place d'un nouveau mode d'allocation des ressources basé sur la Tarification A l'Activité (T2A).

Pour les collectivités territoriales, les transferts successifs de compétences liés au mouvement de décentralisation ont entraîné des réorganisations importantes. L'accroissement du périmètre de compétences et la plus forte autonomie dont disposent les collectivités territoriales ont conduit à une forte professionnalisation des pratiques de gestion. Par ailleurs, les tensions financières pesant sur les collectivités locales se sont renforcées ces dernières années, les obligeant à accélérer la mise en place de démarches de performance et d'efficacité, voire de « gestion de la pénurie » ou de « gestion de crise ». La contrainte financière a ainsi contribué à l'émergence de pratiques innovantes en matière de pilotage et de gestion.

Pour les établissements publics, la situation est très diverse. Toutefois, les logiques d'autonomisation et de responsabilisation et, dans certains cas, l'accroissement de la pression concurrentielle, ont conduit à des mutations profondes des organisations et des modes de travail.

L'ensemble de ces réformes et des évolutions à l'œuvre au sein du secteur public ont un impact majeur sur les besoins en compétences qui peut se traduire, de manière variable en fonction du domaine d'activité concerné, soit par le renforcement des besoins sur des métiers existants, soit par l'évolution des compétences traditionnellement exigées sur des métiers existants, soit par la création de nouveaux métiers.

²⁹ Définition proposée par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat

Domaine financier

Les évolutions à l'œuvre ont avant tout un effet sur le renforcement du caractère stratégique des fonctions financières.

Certaines réformes sont parfois directement financières. Il en est ainsi, pour l'Etat et ses établissements publics, de la LOLF. Cette réforme, qui a pour ambition de faire passer la gestion de l'État d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats, entraîne depuis 2006 la mise en place d'outils nouveaux : comptabilité d'engagement, comptabilité analytique, indicateurs de performance,...

Dans le domaine hospitalier, la T2A induit que les ressources de l'hôpital sont désormais déterminées non plus par une dotation globale mais par un budget calculé et révisé annuellement en fonction des actes réalisés. L'objectif est d'introduire une rationalisation budgétaire de l'hôpital, une plus grande responsabilisation économique des acteurs et le développement des outils de pilotage médico-économiques. Cela impose la mise en place d'outils fins de pilotage de l'activité.

Le contexte général des finances publiques impose également dans de nombreuses administrations des démarches de réduction des coûts. Ces démarches impliquent une capacité à évaluer les coûts, d'où la mise en place de comptabilités analytiques. Dans les collectivités plus spécifiquement, l'optimisation des modes de financement est une exigence croissante et implique une meilleure connaissance des produits financiers, et une capacité à optimiser la gestion de la trésorerie et de la dette. Ainsi, la complexification de la gestion financière, notamment au niveau des collectivités locales, conjuguée au contexte de raréfaction des ressources, exige aujourd'hui une expertise financière et gestionnaire forte qui fait souvent défaut parmi les agents publics, non préparés à ces fonctions dans le cadre de leur formation initiale post concours.

Enfin, le mouvement d'autonomisation et de responsabilisation économique des gestionnaires, par exemple dans les services déconcentrés de l'Etat ou dans les universités, impose à la direction de ces structures de s'entourer de compétences financières adéquates. Par exemple, la loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités (LRU) nécessite pour les universités de se doter de compétences nouvelles en matière de pilotage pour l'établissement de tableaux de bord, l'analyse prospective et la gestion prévisionnelle.

Plusieurs grandes catégories de métier du domaine financier sont concernées :

- Les métiers de direction financière : par exemple directeur administratif et financier en établissement public, directeur des finances en collectivité,...
- Les métiers de gestion financière : par exemple gestionnaire de la dette en collectivité,...
- Les métiers d'analyse et de pilotage de la performance financière et économique : par exemple contrôleur de gestion, expert en comptabilité analytique, analyste financier,...
- Les métiers de la comptabilité : par exemple responsable comptable, gestionnaire comptable, ...
- Les métiers du contrôle interne : par exemple auditeur interne, responsable du contrôle interne comptable,...

Par ailleurs, dans des contextes spécifiques, d'autres métiers sont plus particulièrement recherchés. Par exemple, dans les universités, les métiers de « recherche de fonds » liés à la possibilité ouverte aux universités de mettre en place des fondations se développent, ainsi que les métiers de comptable avec profil type DECF³⁰, liés à la nouvelle obligation de certification des comptes des universités.

Domaine des ressources humaines

La modernisation de l'action publique s'appuie sur le renforcement de la fonction ressources humaines, qui apparaît comme une fonction pivot. En conséquence, la professionnalisation des ressources humaines est actuellement en cours dans l'ensemble du secteur public, qui fait évoluer la traditionnelle gestion administrative des personnels, marquée par les règles du statut de la fonction publique, vers une gestion plus dynamique et prospective des ressources humaines.

En effet, la LOLF oriente la gestion de l'Etat vers la recherche d'une plus grande efficacité (moyens mis en œuvre par rapport au résultat obtenu) et la mesure de la performance. Cette démarche implique une meilleure valorisation du potentiel humain dans le secteur public qui passe notamment par l'encouragement de la mobilité (interne et externe), le renforcement des dispositifs de gestion des carrières, le développement de la formation continue, l'évolution des dispositifs d'évaluation, le développement des politiques indemnitaires visant à récompenser la performance.

³⁰ DECF : Diplôme d'Etudes Comptables et Financières

Par ailleurs, des réformes telles que la LOLF et la loi LRU ont pour effet de déconcentrer davantage la gestion des ressources humaines. En conséquence, cette déconcentration incite les gestionnaires à s'entourer de profils compétents en ressources humaines afin de professionnaliser les pratiques au sein des services.

Pour l'Etat, on constate que ce renforcement du rôle de la gestion des ressources humaines (GRH) est un enjeu à tous les niveaux. Dans le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, l'accent est mis sur l'importance tant de la GRH ministérielle (DRH centrale), que de la GRH opérationnelle (compétences RH des personnels d'encadrement), ou de la GRH interministérielle locale (au niveau des services déconcentrés d'un même bassin d'emploi)³¹.

Plusieurs grandes catégories de métiers du domaine des ressources humaines sont concernées :

- Les métiers de direction des ressources humaines : par exemple directeur/sous-directeur des ressources humaines,...
- Les métiers de technicien des ressources humaines : par exemple responsable paie, chargé de recrutement, responsable de la formation,...
- Les métiers, plus nouveaux dans le secteur public, liés à la modernisation de la gestion des ressources humaines publique : par exemple responsable de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, conseiller carrière, responsable du suivi et de la gestion des carrières et des parcours, conseiller formation...

Domaine des systèmes d'information

Comme le rappelle le rapport Cieutat-Tenzer³², le secteur public français a rejoint le niveau d'équipement informatique du secteur privé et des autres grands pays occidentaux. De ce point de vue, l'évolution la plus structurante est le développement des systèmes d'information dans les modes de gestion des trois fonctions publiques, qui entraîne un besoin accru en profils qualifiés en informatique (profils fonctionnels et techniques).

Dans les phases de déploiement des nouveaux outils – par exemple la mise en place d'un Système d'Information RH dans un hôpital – des personnels disposant de compétences fonctionnelles et techniques approfondies en informatique sont indispensables. Aujourd'hui, alors que le

processus d'intégration des systèmes d'information dans l'ensemble des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements sanitaires et sociaux et des entreprises publiques est loin d'être terminé, ces compétences sont très demandées. Mais les besoins vont au-delà de la phase de lancement.

En effet, l'introduction de ces nouveaux outils entraîne, de manière indirecte, l'apparition de nouveaux métiers, activités et compétences. Par exemple, la mise en place des systèmes d'information a favorisé la dématérialisation des processus et la simplification des procédures. Désormais, de nombreux cadres sont impliqués sur des missions de réingénierie des processus et développent des projets de réorganisation des services et des procédures. Cette évolution concerne aussi bien les réorganisations internes que les relations avec les usagers, avec notamment le développement des services d'e-administration. Par conséquent, les profils disposant de compétences à la fois métier et techniques sont de plus en plus demandés dans le secteur public.

Enfin, le développement des fonctions de soutien à l'activité entraîne un essor des besoins en compétences relatives aux systèmes d'information de gestion (Systèmes d'information RH, systèmes d'information comptables,...), outils au service du pilotage de l'activité et de la performance.

Plusieurs grandes catégories de métiers du domaine des systèmes d'information sont concernées :

- Les métiers de direction des systèmes d'information : par exemple directeur/sous-directeur des systèmes d'information,...
- Les métiers des réseaux et infrastructures informatiques : par exemple administrateur réseau, responsable infrastructures, webmaster,...
- Les métiers de l'informatique de gestion : par exemple urbaniste, expert en informatique décisionnelle,...
- Les métiers de direction de projet informatique : par exemple chef de projet MOA SI,...
- Les métiers faisant appel à une expertise spécifique : par exemple spécialiste télécoms, expert webmarketing,...

³¹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2007-2008, DGAFP, volume 2, p72.

³² Rapport Cieutat-Tenzer, Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement, 2000, p5.

Domaine juridique/marchés publics/achats

La mise en cause croissante de la responsabilité de l'Etat et des administrations publiques (par exemple, la judiciarisation des relations entre l'hôpital et ses patients dans le domaine hospitalier) et le développement des contentieux liés à cette évolution nécessitent des compétences juridiques pointues. Ces compétences concernent à la fois l'amont (capacité à sécuriser les actes administratifs, les contrats, les marchés publics, pour limiter les recours et les risques contentieux...) et l'aval, lorsque des démarches contentieuses sont effectuées.

Par ailleurs, on observe aujourd'hui un fort besoin d'expertise en matière d'achat dans le secteur public, à tous les niveaux. Le mouvement de rationalisation des achats a été enclenché au niveau de l'Etat, par la mise en place notamment du Service des achats de l'Etat, mais également au niveau des autres structures publiques. Or, traditionnellement compétents en matière de droit de la commande publique (respect des règles du Code des marchés publics...), les agents en charge de ces fonctions ne disposent pas toujours d'une vision économique et financière permettant d'optimiser les achats de leur structure (réduction des coûts, optimisation des marchés, mutualisations,...).

Parallèlement, le code des marchés publics étant en évolution constante, les spécialistes des marchés publics demeurent recherchés, de même que les spécialistes des nouvelles formes de marchés possibles et des nouvelles modalités de financement des infrastructures (partenariats public-privé par exemple).

Plusieurs grands domaines d'activité sont concernés, dont les frontières varient selon les structures. La gestion des marchés publics et des achats relève parfois d'une même entité mais peut également être dissociée. Le volet marchés publics peut alors être isolé ou rattaché au service juridique, et le volet achat isolé ou rattaché au service financier. Cela traduit la professionnalisation des pratiques. On peut ainsi distinguer :

- Les métiers liés au juridique au sens large : par exemple directeur/sous-directeur juridique, responsable du contentieux, chargé d'études juridiques, juriste spécialisé,...
- Les métiers liés aux marchés publics : par exemple responsable des marchés publics, gestionnaire de marché,...
- Les métiers liés aux achats : par exemple responsable/directeur des achats, acheteur,...

Autres domaines plus rarement mentionnés

D'autres domaines correspondant à des fonctions de soutien à l'activité sont mentionnés plus rarement, car la criticité du besoin dépend de la nature de la structure concernée et des caractéristiques de ses effectifs :

- Les métiers liés à l'immobilier, dont les besoins ont été mentionnés par certaines collectivités territoriales et universités : par exemple conducteur de projets immobiliers, architecte, gestionnaire du patrimoine, négociateur foncier,...
- Les métiers liés au bâtiment, dont les besoins (forts) ont été mentionnés par l'ensemble des collectivités territoriales rencontrées : par exemple ingénieur bâtiment, conducteur de travaux, techniciens,...
- Les métiers de la logistique, de la communication, de la qualité ou encore du marketing (relations usagers, marketing territorial,...).

Métiers transversaux à l'ensemble de ces domaines d'activité

Dans un contexte de modernisation du secteur public, le nombre important et l'ampleur des projets à l'œuvre nécessitent l'intervention de profils spécialisés dans le pilotage de grands projets complexes. Les profils expérimentés capables d'occuper des postes à responsabilité sont donc recherchés.

Il s'agit des métiers liés à la gestion de projet :

- Chef de projet, directeur de projet,
- Responsable maîtrise d'ouvrage,
- Responsable maîtrise d'œuvre.

Il en est ainsi également du métier de chargé de mission, qui peut recouvrir des activités très variées.

Il s'agit notamment de profils d'experts. Dans le cadre des projets de transformation, un recours à des experts du domaine concerné est souvent indispensable. Par exemple, la refonte du système informatique de la paye dans un établissement public impliquera la mobilisation forte d'experts RH sur les questions de rémunération.

Enfin, pour les postes d'encadrement supérieur (par exemple, directeur général des services ou directeur général adjoint ou directeur de service), les besoins ont été identifiés surtout dans les collectivités territoriales.

■ DES BESOINS PLUS SPÉCIFIQUES

De nouveaux domaines d'activité liés à de nouvelles préoccupations sociétales

Depuis une vingtaine d'années, les interrogations relatives à la sécurité, la santé, l'écologie, la diversité, la mondialisation ont entraîné le développement de nouvelles activités. Les problématiques de gestion du risque (en matière par exemple de sécurité sanitaire : grippe aviaire, canicule, amiante, sang contaminé...), les questions d'environnement et les exigences d'un service public chef de file en matière de responsabilité sociale (concernant par exemple l'intégration des personnes handicapées, la non-discrimination et la diversité, les achats responsables...) se situent au premier rang de ces nouveaux domaines. L'essor de ces nouveaux domaines d'activité touche tous les types d'employeurs publics.

Le secteur de la gestion des risques est emblématique de ce phénomène : la sensibilité accrue aux risques a des implications sur l'ensemble des acteurs publics.

L'État – tant dans les ministères que dans les services déconcentrés – par son rôle central dans les situations de crise par exemple, a été amené à mettre l'accent sur ses fonctions de prévention et de gestion des crises.

Il en va de même des collectivités territoriales, la dimension territoriale de toute crise nécessitant une implication et une réaction appropriées au niveau local. Cette dimension est d'autant plus importante que les collectivités s'appuient sur de nombreux partenaires pour conduire leurs actions (partenaires institutionnels, associations, délégataires...) : le pilotage des relations avec ces satellites doit donc être renforcé afin de prévenir tout risque externe (exemple de collectivités ayant garanti les emprunts d'organismes faisant face à un défaut de paiement, ...).

Dans les structures sanitaires, sociales et médico-sociales, cette préoccupation est forte du fait de l'évolution du cadre juridique de responsabilité dans un contexte de forte exposition des agents aux risques.

Cette problématique est également centrale dans divers établissements publics : c'est le cas de l'Assurance Maladie qui a enrichi ses missions en développant son rôle dans la prévention et la gestion des risques.

L'essor de ces domaines d'activité entraîne le développement d'un large panel de métiers (qui ne sont pas nécessairement nouveaux) ou amène à un enrichissement de certains métiers existants, comme en témoignent ces exemples extraits pour la plupart des Répertoires des métiers des trois fonctions publiques.

Dans le domaine de la gestion du risque, il s'agit des métiers de :

- responsable de la prévention et de la sécurité des biens et des personnes,
- responsable qualité,
- conseiller en prévention des risques professionnels,...

Dans le domaine de l'environnement, on trouve les métiers de :

- conseiller environnement,
- responsable d'exploitation eau potable et assainissement,
- concepteur paysagiste,
- responsable d'équipe de bio-nettoyage,...

Les problématiques liées à la volonté de fournir des services publics responsables sont portées par les métiers de :

- juriste spécialiste des questions de discrimination,
- responsable de mission handicap au sein d'une entité,...

L'apparition ou le renforcement de ces domaines d'activité, qui se déclinent en de nombreux métiers, impliquent l'essor de deux types de profils de cadres.

D'abord, sont exprimés des besoins en profils d'experts dans un domaine donné.

Dans le même temps, les employeurs publics sont en recherche de profils cadres « généralistes de domaine »³³, qui possèdent une maîtrise globale d'un domaine avec une bonne connaissance de plusieurs aspects. Par exemple, dans le secteur du développement durable, les acteurs publics auront besoin de cadres capables d'avoir une approche globale, combinant compétences juridiques, compétences techniques ou encore compétences en communication.

³³ Point phare 2005, *La gestion des agents publics de l'Etat, les enjeux de la réforme*, DGAFP, p17.

Des spécificités liées aux périmètres respectifs des missions de chacun des employeurs publics

Depuis 1982, la politique française a été marquée par un approfondissement continu du mouvement de décentralisation, qui s'est caractérisé par un transfert régulier de compétences aux collectivités territoriales.

Cette décentralisation a modifié profondément les métiers des agents des collectivités territoriales en élargissant régulièrement les contours de l'action locale.

L'impact de la loi de décentralisation du 13 août 2004³⁴ sur les métiers et les compétences est fort, en raison du nombre important de domaines concernés par le transfert de responsabilité (par exemple, le développement économique, les transports, l'action sociale, le logement, la santé, l'éducation...)

Dans tous les domaines précités, des personnels d'encadrement sont nécessaires pour piloter et superviser l'action des agents les moins qualifiés.

Par ailleurs, certains domaines requièrent un renforcement important en personnels qualifiés. C'est notamment le cas du développement économique qui nécessite des compétences pointues en urbanisme, en économie, en aménagement du territoire, ou encore de la gestion des routes, qui requiert une technicité et une capacité d'encadrement d'équipe importante.

Ainsi, des besoins sont exprimés dans plusieurs domaines. Dans l'urbanisme, la politique urbaine, les transports, l'aménagement du territoire et le développement économique sont principalement recherchés des profils d'experts (habitat, rénovation urbaine, réalisation de schémas territoriaux, marketing territorial) et d'ingénieurs. Dans les domaines des affaires sociales, de la solidarité et de l'aide à la personne, les profils recherchés concernent l'accompagnement des seniors et la petite enfance (directeur de crèche par exemple).

Dans les domaines techniques (propreté, espaces verts, eau, assainissement), les besoins en compétences concernent principalement des postes de direction (directeur des services techniques).

Dans le domaine culturel ou dans le domaine médico-social, ce sont essentiellement les profils d'encadrant qui sont recherchés.

Dans la fonction publique hospitalière, les besoins métiers sont marqués par la spécificité de chaque type d'établissement (établissement hospitalier, établissement médico-social...).

Ainsi, dans les établissements hospitaliers, les besoins sont importants pour les postes de cadres de santé, qui doivent à la fois disposer d'une compétence administrative et d'une compréhension des problématiques médicales. Avec la mise en place d'une structuration par pôle dans les établissements hospitaliers, les cadres administratifs de pôle sont devenus un important enjeu de recrutement pour les établissements.

Dans les établissements médico-sociaux, les besoins métiers sont un peu différents. Sont par exemple recherchés des cadres socio-éducatifs, qui possèdent à la fois des compétences de gestion et des compétences en matière d'accompagnement des publics en difficulté.

Dans la fonction publique d'Etat, les besoins métiers sont très spécifiques aux missions du ministère concerné.

On peut citer quelques exemples mis en relief par les personnes rencontrées au cours des entretiens : à un très haut niveau, préfet au ministère de l'intérieur, pour lequel des besoins à moyen terme sont identifiés, trader pour l'Agence France Trésor du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique,...

Dans les services déconcentrés de l'Etat, certaines expertises pointues sont recherchées : des expertises en aménagement du territoire, géographie, démographie, des expertises dans le domaine de la sécurité civile et de la protection des populations, des expertises techniques dans les domaines pris en charge par les fonds européens. Dans les établissements publics, les besoins métiers sont également très liés aux missions de l'établissement, par exemple : métier d'inspecteur du recouvrement à l'ACOSS (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale), métiers liés à l'ingénierie de sécurité dans les musées.

³⁴ Suite à la réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République de mars 2003, la loi du 13 août 2004 est venue élargir le périmètre d'action des collectivités en prévoyant d'importants transferts de compétences et de moyens de l'Etat vers l'échelon territorial.

LES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'analyse des besoins en compétences distingue savoir, savoir-faire et savoir-être.

DES SAVOIRS SPÉCIFIQUES DEMANDÉS PAR LE SECTEUR PUBLIC

L'analyse des savoirs pour lesquels un besoin a été exprimé traite des problématiques liées aux connaissances requises mais pas à la formation ou à l'expérience demandées.

En effet, au sein du secteur public, la formation attendue est rarement mentionnée dans les offres d'emploi et par les personnes interrogées, à l'exception de certains postes techniques exigeant un profil très pointu. Cela s'explique par le fait que celle-ci est implicitement indiquée dès lors que le grade est précisé. En effet, la mention du grade dans l'annonce implique nécessairement un niveau de formation minimum qui donne droit à se présenter au concours pouvant mener au grade concerné.

L'ensemble des employeurs publics mentionne souvent comme compétences requises un socle de savoirs sur le secteur public permettant la compréhension de l'environnement public.

La question ne se pose pas véritablement pour les fonctionnaires. En revanche, elle constitue une exigence forte pour les cadres contractuels, parfois peu familiers de l'environnement public et de ses contraintes de gestion, dans la plupart des postes qui peuvent leur être ouverts.

Cette maîtrise de l'environnement public passe avant tout par une connaissance du fonctionnement du type d'organisation concerné.

Elle recouvre d'abord la connaissance de l'organisation administrative et des circuits décisionnels, quelle que soit la structure publique concernée. Plus précisément, sont demandées la capacité à prendre en compte le fonctionnement hiérarchique et les modalités de validation des décisions, la capacité à anticiper la réactivité de la structure, la capacité à comprendre les aspects relationnels et les jeux de pouvoir au sein de la structure,...

Il s'agit ensuite d'avoir une correcte appréhension de la dimension politique de l'organisation.

Pour l'Etat, sont mises en avant la compréhension du rôle du cabinet du ministre et la capacité à participer à la mise en place d'une stratégie politique.

Pour les collectivités territoriales sont attendues la compréhension de la répartition des rôles élus/administration, l'aptitude à aider à la conception de la commande des élus et à aider à la décision, la capacité de compréhension et de mise en œuvre de la commande des élus,...

Une connaissance minimale de l'environnement juridique et du cadre budgétaire est également souvent requise.

Pour les cadres du secteur public, même pour ceux n'exerçant pas directement de fonctions liées aux domaines juridique, financier ou aux ressources humaines, une maîtrise minimale est souvent attendue, en matière de droit public (statuts de la fonction publique, marchés publics, hiérarchie des normes,...) et de principes de fonctionnement budgétaire et comptable (règles des finances publiques, règles en matière de préparation et d'exécution du budget).

Le niveau attendu de maîtrise de ces notions varie bien entendu en fonction du poste concerné et est moins attendu pour les postes d'experts. En revanche, dès lors que le cadre exerce des responsabilités d'encadrement d'une équipe et dispose d'un budget propre à son service, un socle de connaissances en matière de gestion des ressources humaines dans le secteur public (évaluation des agents, règles de mobilité,...) et de gestion budgétaire est attendu.

La tendance actuelle à l'augmentation de la déconcentration de la gestion et à une plus forte responsabilisation des gestionnaires devrait accroître les exigences des employeurs dans ces domaines.

■ UNE HOMOGENÉITÉ DES SAVOIR-FAIRE REQUIS DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Dans le contexte de renforcement de la démarche de performance au sein du secteur public qui implique un effort soutenu pour valoriser au mieux le potentiel humain, la présence de compétences managériales chez les agents d'encadrement est perçue comme une vraie nécessité. En effet, les démarches LOLF, RGPP ainsi que tous les autres projets de modernisation des fonctions publiques supposent, pour réussir, de s'appuyer sur un même atout : des cadres disposant de réelles compétences managériales, capables de gérer des projets et de conduire le changement. Cela suppose aussi le renforcement de la culture managériale.

Les agents d'encadrement vont ainsi être probablement amenés à renforcer leurs capacités à piloter et coordonner les équipes. L'essor des méthodes de travail en mode projet, la multiplication des programmes de transformation sont autant d'éléments qui exigent des cadres une forte capacité à piloter des équipes dans le cadre de missions complexes. Cette capacité est un enjeu fort pour le secteur public dans le contexte actuel des départs massifs à la retraite, du non remplacement potentiel des postes vacants.... Il s'agit donc pour le secteur public de se doter d'un vivier d'agents d'encadrement disposant de compétences managériales et également d'une bonne compréhension des enjeux métiers.

En complément de cette capacité à manager, les agents d'encadrement vont être amenés à développer une capacité à mobiliser de manière pertinente les leviers de GRH à leur disposition pour motiver les agents et avoir une gestion performante des ressources disponibles en fonction des objectifs fixés. Ainsi, on constate, au-delà des besoins en experts ressources humaines, des exigences accrues en matière de maîtrise des enjeux et outils RH chez l'ensemble des cadres auxquels sont confiées des responsabilités d'encadrement. Avec l'introduction de la démarche de performance dans la gestion publique, on enregistre une volonté de déconcentration managériale qui consiste à donner aux encadrants les moyens d'agir, par les outils de GRH les plus appropriés (évaluation, rémunération, formation...), sur la performance de leurs équipes.

En conséquence, les besoins en compétences managériales attendus dans le secteur public concernent :

- Des compétences relativement classiques : capacité à gérer une équipe, capacité à faire grandir les équipes, capacité d'animation et de motivation,...
- Des compétences plus « nouvelles » pour le secteur public : capacité à s'entourer des bonnes expertises sans

s'enfermer dans la technique, capacité à fonctionner lorsque c'est nécessaire de manière transversale, tout en respectant la ligne hiérarchique traditionnelle, capacité à raisonner en termes d'efficacité, de performance et à piloter l'activité à l'aide d'indicateurs,...

En plus de ceux qui seront spécifiquement recrutés sur des postes de chef de projet ou de directeur de projet, de nombreux cadres du secteur public sont et seront amenés à gérer des projets complexes liés à leur domaine de compétence.

Or, les cadres actuels du secteur public n'ont pas nécessairement de formation à la gestion de projet ni d'expérience dans ce domaine. Sont donc recherchées, pour la plupart des postes de cadres, une connaissance des méthodes de gestion de projet (ou une expérience préalable), une capacité à fonctionner en transversalité, et non selon la seule logique hiérarchique « verticale », et à réunir les acteurs, une capacité, le cas échéant, à gérer des prestataires extérieurs parfois nombreux.

En complément des compétences managériales et des compétences en gestion de projet, la capacité à conduire le changement est, dans le contexte actuel de modernisation, de recomposition et de réorganisation du secteur public, une compétence souvent recherchée chez les cadres.

Il s'agit notamment, dans le cadre de réorganisations, de mises en place de nouveaux processus, de fusions de structures ou de changement des modes de travail, de savoir mettre en place une stratégie de conduite du changement, savoir communiquer et rendre intelligibles aux agents les évolutions et changements parfois rapides et enfin, savoir porter les changements induits dans les modes de travail.

Par ailleurs, s'agissant des savoir-faire, les besoins sont souvent similaires entre secteurs public et privé.

La convergence des besoins est forte notamment sur les compétences en matière d'encadrement d'équipes et de capacité à travailler en équipe, en matière de savoir-faire budgétaires et en ce qui concerne la maîtrise des outils informatiques.

La convergence est également nette sur les savoir-faire métier, les compétences métier requises à poste équivalent étant très homogènes.

Certains savoir-faire restent en revanche très spécifiques au secteur privé, comme les compétences en matière de « développement commercial », avoir le « sens du business » ou le « sens des chiffres ».

■ DES BESOINS EN SAVOIR-ÊTRE COMMUNS AUX SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ, AVEC TOUTEFOIS DES SPÉCIFICITÉS CULTURELLES

Les besoins en termes de savoir-être ont très peu été évoqués par les responsables interrogés dans le secteur public. L'analyse comparative des offres apporte des éléments, même si sur ce sujet, dans le secteur public comme dans le secteur privé, les exigences semblent moins structurées que celles exprimées pour les savoirs et les savoir-faire. Dans certains cas, les compétences liées au savoir-être ne sont pas mentionnées. Dans d'autres cas, à l'inverse, on trouve un grand nombre d'attentes peu ordonnées.

Certains savoir-être sont souvent mentionnés dans le privé comme dans le public. C'est le cas des qualités relationnelles et du sens des relations humaines, de l'aptitude à communiquer, du sens ou goût du travail en équipe, ou encore de la rigueur.

Toutefois, on note une certaine différence culturelle entre secteurs public et privé.

Certaines compétences sont ainsi plus souvent mentionnées dans le secteur privé, tels le charisme et le leadership.

De même, les qualités d'autonomie et d'initiative sont davantage exigées dans le secteur privé, à l'exception de la fonction publique territoriale.

A l'inverse, dans le secteur public, certaines compétences liées au savoir-être comme les qualités d'écoute et de dialogue, les qualités de négociation, de diplomatie, voire l'aptitude à gérer des conflits et la force de conviction sont beaucoup plus fréquemment citées.

Par ailleurs, certaines compétences de savoir-être, dans les offres analysées, ne se trouvent que dans le secteur public : conscience professionnelle et discrétion.

Sur les savoir-être, secteurs public et privé ne mettent pas en avant les mêmes compétences, dessinant ainsi les contours d'une identité culturelle différente. Elle est plus centrée sur les qualités de leadership et d'autonomie pour le secteur privé. Elle est plus sensible à la nécessité de prendre en considération le dialogue social et au respect de la déontologie dans le secteur public.

MODALITÉS D'ANALYSE ET DE SATISFACTION DES BESOINS EN COMPÉTENCES CADRES

UNE ANALYSE ET UNE MESURE DES BESOINS ENCORE PEU DÉVELOPPÉES

Une analyse des besoins en compétences en développement

Une vision d'une précision inégale selon les structures

Les besoins en compétences font l'objet d'une connaissance et d'une analyse très inégales d'un employeur public à un autre. Cette variété des niveaux de maturité sur le sujet se retrouve dans chaque « groupe » du secteur public, où coexistent des structures qui disposent d'une vision précise de leurs effectifs et de leurs besoins avec des entités dont les pratiques en la matière sont peu avancées.

Au sein des services de l'Etat, le degré de connaissance des besoins en compétences est variable selon les ministères. Dans les ministères qui regroupent des profils très variés (par exemple le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire qui assure des missions diversifiées), la nécessité est forte de bien connaître les effectifs, les postes, les besoins en compétences. Pour faire face à la complexité des besoins et à la multiplicité des viviers (ENA, X mines, X ponts, ingénieurs recrutés dans le cadre des concours spécifiques au ministère...), le ministère se doit d'avoir une vision claire des compétences de ses agents et des besoins en la matière. A l'inverse, pour les ministères dont le « cœur de métier » est plus resserré et dont les missions régaliennes sont prépondérantes (par exemple, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes), disposer d'une vue précise des emplois et des besoins est une nécessité moins structurante.

Cette variété des pratiques se retrouve parfois au sein d'un même ministère. Ainsi dans les ministères organisés en « silo », avec des directions « métier » fortes (par exemple le Ministère de la Justice), le degré de connaissance des besoins en compétences peut être inégal d'une direction à l'autre.

Dans la fonction publique territoriale, le principe constitutionnel de libre administration accorde aux collectivités une forte autonomie, notamment dans leurs recrutements. Dans ce contexte, les pratiques d'analyse des besoins en compétences sont très diversifiées, chaque entité ayant une marge de manœuvre importante pour piloter ses besoins en compétences et déterminer ses objectifs de recrutement, ses outils d'analyse ainsi que ses modalités et stratégies de sélection des candidats.

En fonction des habitudes et des équipes en place au sein de chaque structure, on relève des pratiques plus ou moins avancées et une connaissance des besoins en compétences plus ou moins fouillée.

C'est également valable dans les établissements publics administratifs où l'absence d'homogénéité dans les pratiques est forte.

Un mouvement de fond qui encourage le renforcement des pratiques d'analyse des besoins en compétences cadres

En dépit des fortes disparités constatées, l'ensemble des employeurs publics est pris dans un mouvement de fond qui encourage directement ou indirectement le renforcement des pratiques d'analyse des besoins en compétences.

Ainsi à l'occasion de diverses réformes engageant des réorganisations de directions, services ou établissements, les structures publiques touchées ont été amenées à effectuer un état des lieux des compétences disponibles, ouvrant le champ à une réflexion sur les besoins.

Par exemple, dans l'un des hôpitaux rencontrés, le double mouvement de réorganisation impulsé par la réforme du mode d'allocation des ressources financières (T2A) et par la réforme des modes de gouvernance, avec notamment l'introduction d'une structuration par pôle, a initié une remise à plat des organigrammes. Cette réflexion approfondie, service par service, pôle par pôle, a permis d'améliorer la connaissance des compétences dont dispose l'établissement entraînant par conséquent une interrogation sur les profils nécessaires pour enrichir les équipes en fonction des objectifs de chaque service ou pôle.

Le cas du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire est également emblématique de cette imbrication entre réformes organisationnelles et réflexion sur les besoins en compétences. La fusion de plusieurs entités autrefois distinctes au sein d'un grand ministère consacré à toutes les problématiques liées au développement durable a exigé un important travail de repositionnement des agents, impliquant une réflexion sur les compétences existantes mobilisables et sur les compétences manquantes.

Enfin, au sein de l'un des Conseils généraux rencontrés, un important travail de cartographie et d'analyse des métiers, des emplois et des compétences a été entrepris afin de renforcer le pilotage de la fonction ressources humaines et d'adapter le fonctionnement et l'organisation de la structure. Cette évolution a été entreprise suite aux transferts massifs de compétences et de personnels issus des services de l'Etat (citons le cas des agents de la DDE³⁵ intégrés suite au transfert des routes départementales, et des agents TOS³⁶ intégrés suite au transfert de la gestion et l'entretien des collèges). La mise en place d'un référentiel des métiers et des compétences, déclinant pour chacun d'eux des niveaux de responsabilité, a permis de disposer d'une vision précise des compétences disponibles et des besoins. Ainsi, la recherche de ces compétences, mieux identifiées, a pu être mieux ciblée.

Par ailleurs, les mouvements de déconcentration et de renforcement de l'autonomie de certaines structures ont modifié les règles de gestion dans les entités touchées par la réforme, impliquant une approche renouvelée de l'analyse des compétences.

Dans les établissements universitaires, l'autonomie engagée à la suite du vote de la loi LRU a profondément modifié les pratiques de gestion des ressources humaines. La prise en charge par les établissements de la gestion de la masse salariale, oblige les universités à mieux connaître leurs emplois et effectifs et donc les compétences mobilisées. Cela les encourage également à effectuer un travail de projection minimal sur les besoins pour pouvoir inscrire ce pilotage de la masse salariale dans le temps. Les établissements sont donc amenés à déployer une analyse fine des besoins en compétences afin de répondre à leurs nouvelles missions de pilotage.

Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en cours de développement

Dans un contexte où l'analyse des besoins en compétences est inégalement développée, la mise en place d'une véritable démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est donc inachevée. A ce jour, si toutes les entités rencontrées ont émis le souhait de développer cette capacité de projection et de professionnaliser leur analyse prospective des besoins, force est de constater que le mouvement reste bien souvent embryonnaire. Toutefois, le niveau de maturité en la matière varie d'une structure publique à une autre.

Dans un certain nombre de cas, la gestion prévisionnelle se limite à une gestion des vacances de poste au fil de l'eau. Ainsi, lorsqu'un poste est vacant, la direction des ressources humaines s'interroge, en collaboration avec les services opérationnels, sur la pertinence d'un remplacement poste à poste, sur la nécessité d'un éventuel redéploiement ou repositionnement du poste ou sur l'opportunité de lancer un recrutement.

Cette pratique se retrouve dans de nombreuses collectivités territoriales de petite taille notamment dans un contexte de tensions financières (certaines collectivités évoquant même le qualificatif de « gestion de la pénurie » voire de « gestion de crise »). En effet, une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences leur apparaît comme une démarche trop « lourde » pour une structure qui pilote un nombre restreint d'agents.

Pour la majorité des structures rencontrées, renforcer la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un objectif. D'ailleurs les entités publiques ont toujours effectué un exercice minimal de prévision dans un cadre traditionnel de gestion des effectifs.

Cette volonté est impulsée aussi bien au niveau de structures transversales comme la DGAFP (cf. les plans ministériels de GPEC) qu'au niveau des entités elles-mêmes. Ainsi dans l'un des hôpitaux rencontrés, le renforcement de la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences constitue l'une des principales orientations mises en avant dans le projet de l'établissement. Les collectivités locales de grande taille font de même. Employant un nombre d'agents élevé, elles sont confrontées à des transferts de compétences importants avec des ressources financières contraintes (cas des Conseils généraux essentiellement, et des Conseils régionaux pour certains).

Cette volonté de professionnalisation de l'approche de GPEC passe bien souvent par la mise en place de dispositifs de prévision ciblés.

Ainsi, dans certaines des collectivités interviewées, une démarche ciblée sur certains métiers critiques a été préférée à une gestion prévisionnelle globale et exhaustive. De cette manière, la Direction des ressources humaines a pu développer sur les métiers réellement clés pour la structure un suivi et une analyse prospective plus aboutis.

Au ministère de l'Intérieur, pour faire face à la nécessité de remplacer un tiers des préfets d'ici cinq ans, le Conseil Supérieur de l'Administration Territoriale de l'Etat (CSA-

³⁵ DDE : Direction Départementale de l'Équipement

³⁶ TOS : personnels Techniciens, Ouvriers et de Service

TE), créé en 2007, s'est vu confier une réflexion sur la meilleure manière de gérer ce changement structurant qui passe par un repérage des potentiels parmi les sous-préfets et par un débat sur une éventuelle ouverture du vivier traditionnel de recrutement... Même s'il ne s'agit pas d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sens strict, on retrouve le souci d'anticiper et de proposer des solutions adaptées.

Dans certaines structures, le travail de projection des besoins en emplois et en compétences est déjà assez abouti. C'est le cas de quelques entités de grande taille qui doivent gérer un nombre important d'agents. Par exemple, à la Mairie de Paris, le suivi des besoins en compétences cadres et en recrutement est effectué au niveau pluriannuel de manière systématique. En effet, il est nécessaire à la mairie de connaître ses besoins pour quantifier les postes à ouvrir à ses différents concours. Ainsi un dispositif prévisionnel a été mis en place pour permettre à la Direction des ressources humaines de piloter de manière fine ses besoins en compétences et en recrutement. Cela passe par l'évaluation d'un taux de sortie des corps qui inclut les départs à la retraite et d'un « taux d'évaporation » (agents titulaires quittant la mairie dans le cadre d'un détachement ou d'une disponibilité). Cette analyse doit également prendre en compte le projet de la mandature afin de piloter les besoins en compétences pour assurer la mise en œuvre des orientations de la municipalité.

Une mesure quantitative des besoins inégalement menée par les employeurs publics

Si l'analyse des besoins en compétences est en cours de développement au sein des structures publiques, elle n'aboutit pas systématiquement à des projections chiffrées. La mesure quantitative des besoins est globalement peu développée tant au niveau des acteurs transversaux qu'au niveau des entités opérationnelles.

Parmi les structures disposant d'une vue globale sur chaque fonction publique, l'exercice de mesure quantitative est loin d'être systématiquement mené.

Dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière, des interrogations sur les besoins futurs ont été développées dans de nombreux rapports³⁷. Toutefois, ces analyses, souvent très fouillées sur les évolutions qui auront un impact sur les besoins en recrutement et en compétences, ne se déclinent pas en estimations chiffrées. Il s'agit avant tout d'une réflexion sur des tendances de fond sans l'analyse quantitative qui permettrait d'aboutir à une vision consolidée et chiffrée des besoins.

Dans la fonction publique territoriale et les établissements publics administratifs, la démarche quantitative semble mieux enracinée en raison de l'autonomie plus forte dont disposent ces structures en matière de gestion des ressources humaines.

Au sein de la fonction publique territoriale, un effort de projection quantitative est mené à un niveau macroscopique. C'est l'objet des Notes de conjoncture publiées annuellement par l'Observatoire de la Fonction Publique Territoriale³⁸. Dans son numéro de janvier 2009³⁹, les intentions de recrutement sont mesurées par type de collectivité, par famille d'emploi et par catégorie hiérarchique. Cette analyse permet donc d'avoir une vue sur les besoins en compétences cadres dans les collectivités (si on assimile les cadres aux agents de catégorie A). Toutefois, il ne semble pas exister aujourd'hui de réflexion quantitative sur les besoins en compétences déclinés en savoirs, savoir-faire et savoir-être.

Dans les établissements publics, l'autonomie importante des structures oblige à une analyse chiffrée des besoins en recrutements et en compétences. Par exemple, dans les universités, la prise en charge de la masse salariale et du pilotage des plafonds d'emplois⁴⁰ ainsi que l'augmentation de la part des ressources propres (ressources financières non issues de la dotation de l'Etat) dans le budget global impliquent un exercice de prévision chiffrée de ces besoins afin de mettre en place un véritable pilotage.

³⁷ On peut en citer quelques uns : le rapport Cieutat- Tenzer intitulé « Fonctions publiques, enjeux et stratégies pour le renouvellement » de 2000, le « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique » de 2008 sous la direction de Jean-Ludovic Silicani, l'étude réalisée en 2007 par l'Observatoire National des Emplois et des Métiers de la Fonction Publique Hospitalière intitulée : « Facteurs d'évolution probables à moyen et long termes dans les champs sanitaire, social et médico-social publics impactant les ressources humaines et les organisations ; étude prospective sur les métiers de la FPH de demain », le rapport de Silguy de 2003 « Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA », le rapport Pochard de 2007 sur « la diversification des modes de recrutement dans la haute fonction publique d'Etat »...

³⁸ Cette étude est établie sur la base d'un sondage auprès d'une sélection de collectivités, dont les résultats sont extrapolés et redressés pour parvenir à une estimation globale pour l'ensemble du secteur public local.

³⁹ Janvier 2009, « Tendances de l'emploi territorial, Note de conjoncture n°13 »

⁴⁰ Avec le passage à l'autonomie, les établissements d'enseignement supérieur disposent d'une dotation de l'Etat assortie d'un plafond de masse salariale et d'un plafond d'emplois.

Au niveau des entités opérationnelles, l'approche quantitative, lorsqu'elle a lieu, est essentiellement portée soit par la nécessité de réaliser une prévision budgétaire, soit dans la perspective d'identifier les besoins d'ouverture de postes aux concours. La mesure des besoins en compétences est donc moins riche que s'il s'agissait d'une analyse quantitative fine des besoins par métier et par compétence.

Par exemple, lorsque les ministères négocient leur budget annuel, les dépenses de personnel sont déclinées par « programmes » et « actions » et sont ventilées en ETP⁴¹ par catégorie de personnels. Il ne s'agit donc pas de proposer une véritable analyse quantitative des besoins en compétences mais de chiffrer « à grosse maille » des besoins en ETP positionnés sur des « programmes » donnés.

De la même manière, lors des enquêtes réalisées par les institutions transversales (CNFPT, CNG...) auprès des administrations pour déterminer les postes ouverts aux concours, les entités sont amenées à réaliser une analyse de leurs besoins. Toutefois, cette analyse chiffrée, si elle permet d'avoir une vision quantifiée des besoins, res-

te non exhaustive, puisqu'elle ne permet pas d'avoir une estimation des besoins qui seront pourvus par des contractuels, ni ceux qui seront satisfaits par la mobilité. Elle n'est pas non plus suffisamment fine pour connaître la nature des compétences recherchées.

Toutefois, si même dans les structures les plus avancées peu procèdent à un véritable travail d'analyse quantitative, on peut supposer que les nouvelles contraintes financières qui pèsent sur les structures vont encourager les pratiques de mesure quantitatives.

Il est donc difficile de disposer d'une vision consolidée des besoins en compétences, que ce soit au niveau de chaque fonction publique ou au niveau du secteur public d'une manière plus large. En effet, la variété des pratiques, l'émiettement des informations disponibles, le caractère inachevé et parcellaire de l'exercice de mesure quantitative sont autant de facteurs qui expliquent la difficulté actuelle qu'il y a à disposer d'une vision suffisamment globale et agrégée des besoins en compétences dans le secteur public.

⁴¹ ETP : *Equivalent Temps Plein*

■ DES MODALITÉS VARIABLES DE SATISFACTION DES BESOINS EN RECRUTEMENT DE CADRES

Dans une structure publique donnée, l'identification de besoins en compétences cadres est susceptible d'appeler des réponses variées. Elles sont fonction de la fois des choix stratégiques effectués et des ressources financières disponibles.

La formation des cadres déjà en place peut être privilégiée d'autant que les trois fonctions publiques présentent des règles, des dispositifs et des habitudes particulièrement favorables dans le domaine de la formation continue, en incitant par exemple les agents à bénéficier de formations pour passer des concours internes. Ces dispositifs s'appuient sur des organismes internes de formation continue rompus à la conception et à la délivrance de formations⁴².

En outre, dans un contexte budgétaire contraint, le redéploiement des compétences internes par la formation apparaît souvent comme la solution la plus économique, notamment par rapport au recrutement de compétences nouvelles.

Pour les collectivités territoriales notamment, l'absence de compétences en interne ou une volonté de réduire les coûts peuvent conduire à privilégier l'externalisation permanente de certaines missions auparavant réalisées en interne. Une commune peut par exemple choisir d'externaliser la gestion de l'eau, de l'assainissement, des transports, dans le cadre de délégations de service public, plutôt que de gérer en propre ces missions avec des personnels municipaux.

Par ailleurs, pour la réalisation d'un projet précis ou d'une étude ponctuelle, il peut s'avérer préférable pour l'administration d'en confier la réalisation à un prestataire extérieur.

Dernière option, le recrutement peut se faire par le biais du concours (externe, interne, ou 3ème concours), du recrutement d'un contractuel, ou de l'accueil d'un agent

de la fonction publique dans le cadre d'une mobilité ou d'un détachement.

Dans une perspective d'analyse du « marché » des cadres publics ne sont approfondies ici que les modalités de recrutement, en particulier l'ouverture ou non aux contractuels.

Une variabilité des modalités de recrutement selon les métiers concernés

Des métiers pour lesquels le « vivier⁴³ » traditionnel de recrutement sera privilégié

Dans les métiers correspondant à des besoins en compétences très spécifiques au secteur public, le recrutement par concours ou mobilité interne devrait continuer à être privilégié.

Pour des métiers régaliens sans équivalents dans le privé, il n'est pas aujourd'hui envisagé de confier un poste à quelqu'un qui ne dispose pas d'expérience administrative ou politique préalable (par exemple : préfet, ambassadeur, magistrat, officier,...). Dans le cas des postes de préfet et d'ambassadeur, il ne s'agit pas d'un obstacle statutaire : ces postes étant « à la discrétion du gouvernement », il est juridiquement possible de nommer n'importe quelle personne, quels que soient son statut et son profil.

Certains métiers d'encadrement de très haut niveau sont plus volontiers voire uniquement confiés à un fonctionnaire (par exemple : secrétaire général ou directeur d'administration centrale dans un ministère, directeur d'un hôpital qui doit être aujourd'hui ancien élève de l'EHESP⁴⁴,...)

⁴² Pour la fonction publique d'Etat : l'IGPDE (Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique), l'ENA et les IRA (Instituts Régionaux d'Administration) dispensent des formations continues ;

- Pour la fonction publique territoriale : le CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) propose un catalogue de formations très vaste ;
- Pour la fonction publique hospitalière : l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP) et l'Institut du Management qui lui est rattaché délivrent des formations continues.

⁴³ Par « vivier », on entend ici l'ensemble des personnes auxquels il pourrait potentiellement être fait appel pour pourvoir un poste. Il ne s'agit pas de la notion de « vivier » parfois employée, au sein du secteur public, dans un sens juridique précis et qui désigne dans ce cas les personnes pouvant juridiquement prétendre à occuper le poste.

⁴⁴ Cette interdiction devrait toutefois être levée par la Loi Hôpitaux, Patients, Santé et Territoires, si les dispositions prévues en ce sens dans le projet de loi sont maintenues.

Des métiers pour lesquels l'ouverture aux contractuels est possible

Dans les métiers pour lesquels soit les compétences recherchées sont partiellement proches de celles demandées sur des postes équivalents dans le secteur privé, soit il y a pénurie de compétences dans le vivier interne, les titulaires devraient toujours être privilégiés dans un premier temps, mais avec un recours aux contractuels possible.

En termes de modalités de recrutement, ceci implique le plus souvent un dispositif en deux temps. D'abord, le poste est publié en interne au sein de la structure (ministère, collectivité, établissement public, hôpital). Ensuite, en l'absence de candidatures satisfaisantes, l'éventail de candidatures potentielles est élargi via une publication sur des sites d'offres d'emploi (site de l'entité, site spécialisé dans le domaine, site généraliste...). Dans ce dernier cas, la candidature d'un titulaire, si elle présente l'ensemble des compétences requises, est privilégiée. L'employeur public peut également avoir recours à un intermédiaire du recrutement, en mesure de présenter à la fois des candidatures de titulaires et de contractuels.

La plupart des fonctions support qui exigent une connaissance minimale des dispositifs en vigueur dans le secteur public sont concernées. Mais cette connaissance ne doit pas nécessairement être extrêmement pointue dès l'entrée en poste.

Comme exemples, il y a les fonctions de contrôleur de gestion, de responsable des ressources humaines, de responsable des achats mais aussi les fonctions de direction, telles directeur d'un service en collectivité ou en établissement public, sous-directeur ou chef de bureau dans l'administration centrale de l'Etat,...

Néanmoins, en ce qui concerne la fonction publique territoriale, le contrôle de légalité⁴⁵ sur les actes des collectivités reste globalement assez sévère et restrictif sur les recrutements de contractuels. Certaines collectivités préfèrent ainsi ne pas prendre le risque d'un contentieux éventuel et privilégient le recrutement de titulaires.

Des métiers pour lesquels l'ouverture aux contractuels est réelle

Dans les métiers pour lesquels les compétences cadres recherchées sont très proches de celles demandées sur des postes équivalents dans le secteur privé, et pour lesquels les compétences dans le vivier interne ne sont pas satis-

faisantes, l'ouverture aux contractuels est non seulement possible et réelle, mais privilégiée sur certains postes.

Ceci implique des pratiques de recrutement proches de celles utilisées dans le secteur privé.

L'offre est publiée à la fois en interne au sein de la structure (intranet, bourse de l'emploi interne,...) et en externe (sites d'offres d'emploi publics, le cas échéant site internet de la structure,...).

On recourt éventuellement à un intermédiaire du recrutement, dont le rôle sera d'aider à la définition du poste, de réaliser une présélection des candidats et, selon les cas, d'accompagner l'employeur public dans le choix du candidat (contractuel ou titulaire).

Parmi les métiers concernés, il peut s'agir notamment :

- des fonctions support pour lesquels le cœur de métier est identique entre secteur public et secteur privé (par exemple, les métiers de l'informatique, de la logistique, de la communication,...);
- des métiers d'expert, pour lesquels les compétences mobilisées sont très proches, que le cadre exerce dans le secteur public ou dans le secteur privé (par exemple, urbaniste, ingénieur spécialisé, expert développement économique, expert environnement,...).

Une variabilité des modalités de recrutement selon les employeurs concernés

Les modalités de réponse aux besoins en compétences identifiés peuvent varier selon le type d'employeur public concerné. Par exemple, la fonction publique territoriale et certains établissements publics apparaissent plus proches, dans leurs modalités de recrutement, du secteur privé.

Ainsi, à métier identique, les collectivités territoriales et les établissements publics font probablement plus volontiers appel à des contractuels.

En effet, la fonction publique territoriale, de par ses spécificités (autonomie de gestion des collectivités, obligation même pour les cadres reçus à un concours de postuler auprès des collectivités recruteuses), a, par rapport à la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière, un fonctionnement plus proche de celui des entreprises privées en termes de recrutement.

Le « marché » de l'emploi territorial apparaît plutôt fluide entre collectivités, et a une certaine habitude du recours aux contractuels. Dans un contexte de mobilité forte et de concurrence (entre collectivités, entre fonc-

⁴⁵ Contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat (Préfet) sur les actes des collectivités territoriales.

lectivités, entre fonction publique territoriale et fonction publique d'Etat, ainsi qu'entre les collectivités et le secteur privé), une réflexion existe sur la professionnalisation des pratiques de recrutement et sur le développement d'une politique d'attractivité des cadres à potentiel.

De même, les établissements publics présentent un fonctionnement plus proche de celui du secteur privé en matière de recrutement (publication d'offres d'emploi sur leurs sites internet et sur les sites d'offres d'emploi publics tels que la BIEP, ouverture à des profils variés). La part des contractuels y est plus importante que dans les fonctions publiques. Dans certains établissements publics, il y a même très peu de fonctionnaires (par exemple à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie).

A l'inverse, dans la fonction publique d'Etat et dans la fonction publique hospitalière, le recours au vivier du secteur privé pour les métiers de cadres est plus marginal. Ainsi, ces fonctions publiques font rarement appel à des intermédiaires du recrutement et publient moins d'offres accessibles à des non titulaires.

L'ensemble des analyses effectuées (documentaire et contextuelle, entretiens, offres d'emploi) permet une première approche du degré de « concurrence » entre public et privé sur différents métiers de cadres.

Ce degré de « concurrence » est déterminé selon le niveau d'homogénéité des besoins en compétences entre le secteur public et le secteur privé (axe horizontal), ainsi que selon l'importance du nombre potentiel de candidats du secteur public permettant de couvrir les besoins en compétences (axe vertical).

Dans les métiers où la concurrence est considérée comme marginale, le « vivier » traditionnel de recrutement est privilégié.

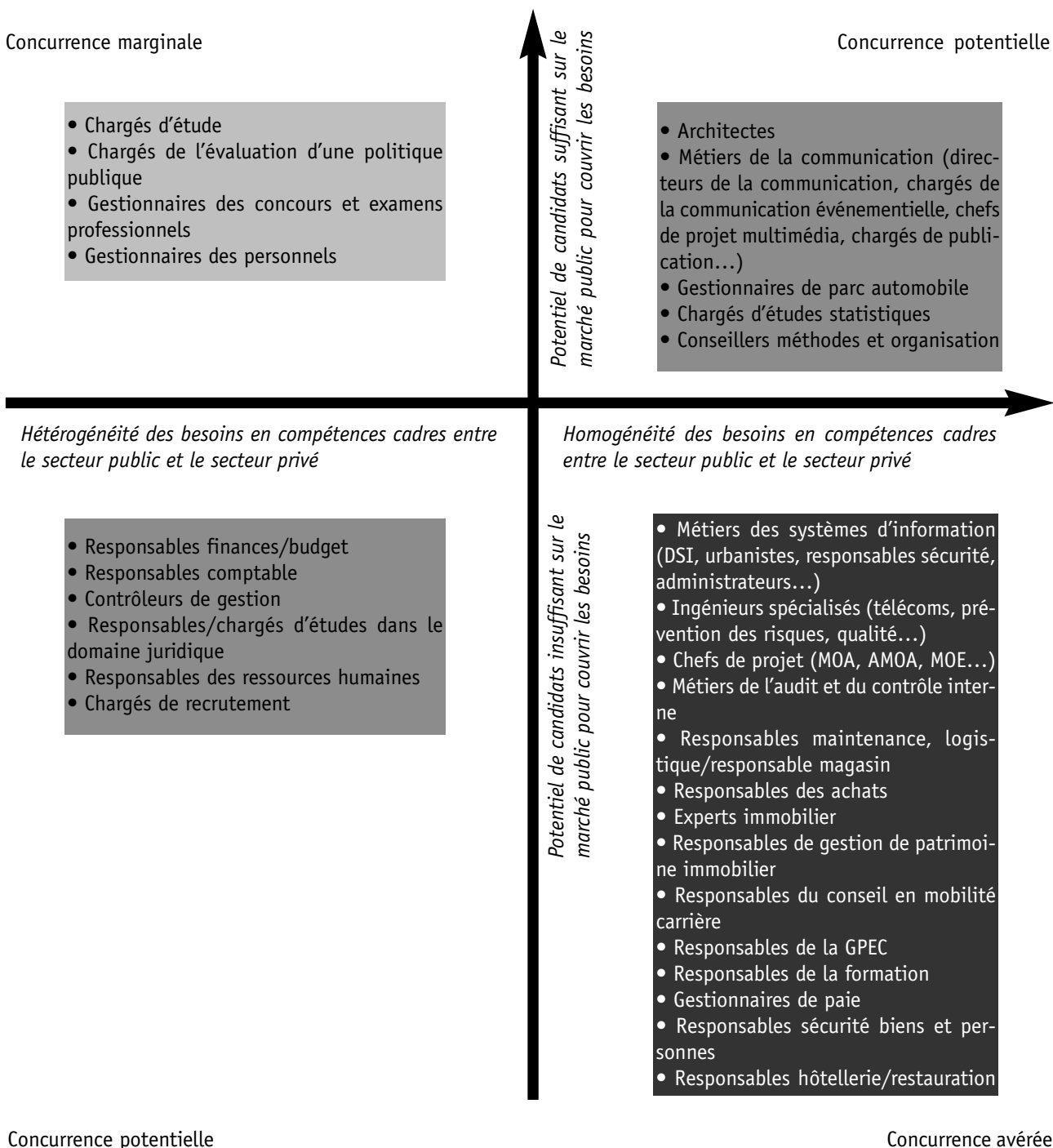
Dans les métiers où la concurrence est considérée comme potentielle, l'ouverture aux contractuels est possible, mais avec un recours privilégié aux titulaires.

Dans les métiers où la concurrence est estimée comme avérée, l'ouverture aux contractuels est réelle.

Sur certains métiers, le nombre potentiel de candidats est estimé important par rapport au nombre potentiel de postes (exemple : préfet), mais cela ne préjuge pas des éventuelles difficultés éprouvées dans les faits par les recruteurs publics à trouver et recruter les bons profils. En outre, l'homogénéité des besoins en compétences est une estimation qui, par nature, ne reflète pas les contraintes juridiques liées au recrutement de contractuels. Ainsi, sur certains postes où l'homogénéité public-privé des compétences est jugée grande, il est possible qu'il soit plus difficile juridiquement de recruter des contractuels que sur des postes où l'homogénéité des compétences est estimée faible.

A métier identique, le positionnement sur l'axe vertical peut varier en fonction de l'attractivité de la structure : le prestige plus ou moins important de l'administration concernée ainsi que l'attractivité de la localisation géographique ont un impact fort sur le nombre de candidats intéressés par une structure. La problématique de faible attractivité du territoire peut ainsi conduire certaines collectivités, certains établissements hospitaliers ou médico-sociaux ou certains services déconcentrés de l'Etat à éprouver des difficultés de recrutement importantes sur des métiers où les candidats, au niveau national, ne manquent pas.

ESTIMATION DE LA CONCURRENCE POTENTIELLE PUBLIC-PRIVÉ SUR DES MÉTIERS COMMUNS AUX TROIS FONCTIONS PUBLIQUES



ESTIMATION DE LA CONCURRENCE POTENTIELLE PUBLIC-PRIVÉ SUR DES MÉTIERS PROPRES À CHAQUE FONCTION PUBLIQUE

Concurrence marginale

- Secrétaires généraux de ministère
- Directeurs d'administration centrale
- Préfets
- Diplomates
- Responsables d'un service déconcentré
- Directeurs de service de police ou de gendarmerie nationale
- Directeurs de structures pénitentiaires
- Magistrats
- Chefs de greffe
- Officiers et sous-officiers
- Chefs de service en trésorerie générale/responsables de centre des impôts
- Responsables des bureaux de douane
- *Directeurs de la police municipale*

- Responsables des admissions et des frais de séjour
- Responsables des secrétariats médicaux
- *Directeurs généraux*
- *Directeurs généraux adjoints*
- *Directeurs (culture, éducation/jeunesse, santé, sports...)*
- *Responsables d'établissements sociaux et médico-sociaux**
- *Directeurs de bibliothèque*

Potentiel de candidats suffisant sur le marché public pour couvrir les besoins

- Responsables d'établissement d'enseignement supérieur et de recherche
- Responsable scientifique
- Responsables du développement des publics et de l'action culturelle dans un établissement patrimonial**
- Ingénieurs en biologie médicale
- Directeurs des soins et des activités paramédicales
- Responsables des transports
- *Directeurs d'établissement culturel***
- *Responsables des espaces verts/espaces naturels*
- *Métiers de la politique du logement/de l'habitat*
- *Métiers de l'eau et de l'assainissement*
- *Gestionnaires assurances*

Hétérogénéité des besoins en compétences cadres entre le secteur public et le secteur privé

- *Directeurs des services techniques*

Homogénéité des besoins en compétences cadres entre le secteur public et le secteur privé

Potentiel de candidats insuffisant sur le marché public pour couvrir les besoins

- Cadres de santé d'unité/de secteur de soins et d'activités paramédicales
- Cadres des métiers du bio-nettoyage et de l'environnement
- Responsables de production linge/blanchisserie
- *Métiers du développement territorial*
- *Métiers de l'urbanisme*
- *Chef de projet relations transfrontalières internationales/européennes*
- *Responsables de bureau d'études*
- *Analystes financiers*
- *Gestionnaires de la trésorerie et de la dette**
- *Responsables de la politique des transports*
- *Ingénieurs en infrastructures*
- *Responsables propreté (voirie et espaces publics)*
- *Directeurs de l'action sociale*
- *Conseillers d'action sociale*

Concurrence potentielle

LÉGENDE

- Métiers spécifiques à la fonction publique d'Etat
- *Métiers spécifiques à la fonction publique territoriale*
- *Métiers spécifiques à la fonction publique hospitalière*
- Certains métiers peuvent être communs à deux fonctions publiques. C'est le cas des métiers suivants :
 - * Métiers communs à la FPT et la FPH
 - **Métiers communs à la FPE et la FPT

CONCLUSION

PEUT-ON ESTIMER QU'IL EXISTE UN « MARCHÉ » DES CADRES DU SECTEUR PUBLIC, VOIRE UN « MARCHÉ UNIQUE » DES CADRES ENGLOBANT SECTEUR PUBLIC ET SECTEUR PRIVÉ ?

Il semble qu'au sein de chacune des fonctions publiques existe un « marché » des cadres. Toutefois, cette affirmation doit être précisée, la fluidité du marché et de la mobilité effective des cadres étant dans la réalité plus ou moins importante selon la fonction publique concernée.

Ainsi, dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale, on peut véritablement évoquer le terme de « marché » des cadres. Les employeurs (collectivités territoriales et établissements) sont réellement en concurrence et les cadres peuvent, s'ils le souhaitent, passer assez aisément d'une structure à une autre.

En revanche, dans la fonction publique d'Etat, la mobilité interne paraît moindre. Les logiques de corps (même s'il existe des corps à vocation interministérielle tel le corps des administrateurs civils) et les cultures propres à chaque ministère constituent en effet un frein important à la mobilité. Certaines initiatives⁴⁶ devraient contribuer à fluidifier le « marché » des cadres au sein de l'Etat et à développer la mobilité interministérielle, mais elles sont récentes.

Pour les établissements publics, on ne peut pas véritablement parler de « marché » au sens où le paysage est plus morcelé, car composé d'un ensemble d'établissements à statuts, métiers et organismes de tutelle extrêmement divers.

L'emploi public, pris dans son ensemble, se caractérise par un fort cloisonnement entre les trois fonctions publiques, chaque fonction publique pouvant finalement être considérée comme un « marché » autonome proposant relativement peu de passerelles avec les autres « marchés » du secteur public.

Les passerelles de la fonction publique d'Etat vers les établissements publics sont traditionnellement fortes, les établissements publics comportant naturellement un nombre de personnels important provenant de leur(s) ministère(s) de tutelle.

On observe par ailleurs un développement des passerelles de la fonction publique d'Etat vers la fonction publique territoriale en lien avec les transferts de compétences

de l'Etat vers les collectivités et la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

En revanche, les passerelles entre la fonction publique hospitalière et les autres fonctions publiques restent rares, en raison de la forte spécificité du secteur hospitalier.

Quant à l'hypothèse d'un « marché unique » des cadres du public et du privé, elle ne correspond pas aujourd'hui à une réalité. Ainsi, on ne peut pas véritablement estimer que les employeurs publics viennent concurrencer les employeurs privés sur le marché de l'emploi des cadres, ni que les profils de cadres publics et privés soient en concurrence sur de nombreux postes.

Les apports possibles des cadres du privé sont surtout perçus pour des compétences spécifiques, ou en réponse à des besoins ponctuels qu'il est difficile de satisfaire autrement.

Les « barrières à l'entrée » des cadres du privé au sein du secteur public demeurent fortes, pour plusieurs raisons.

Dans les trois fonctions publiques, le recrutement de personnels contractuels demeure une modalité de satisfaction des besoins en compétences dérogatoire et secondaire par rapport au recrutement de titulaires (via des concours ou des mobilités internes).

Les employeurs publics exigent le plus souvent des candidats, notamment cadres, un bagage minimum de connaissance du secteur public, ou au moins un fort intérêt pour le secteur public.

De fait, certains postes sont aujourd'hui peu accessibles aux candidats issus du secteur privé – il s'agit principalement des postes d'encadrement de très haut niveau ou liés à des fonctions régaliennes.

Par ailleurs, les candidats peuvent être freinés par des perspectives de carrière et de rémunération aujourd'hui relativement peu attractives.

⁴⁶ La création du Réseau « encadrement supérieur » de l'Etat, au sein duquel des responsables RH des différents ministères échangent, la création de la Bourse Interministérielle de l'Emploi Public (BIEP), la prochaine mise en place des Plateformes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines

CONCLUSION

A l'inverse, les passerelles du public vers le privé existent, mais concernent a priori un nombre restreint de profils cadres.

Les dispositifs de la mobilité et du détachement existant dans la fonction publique rendent possibles les expériences dans le privé pour les fonctionnaires. Les obstacles statutaires au passage du public vers le privé sont ainsi réduits, sous réserve du respect de critères de déontologie.

Toutefois, les passerelles potentielles et l'intérêt des recruteurs privés pour les cadres du public concernent a priori certains types de profils tels les profils d'experts d'un domaine « métier » ou les profils d'encadrants de haut niveau, pouvant faire valoir des qualités de leadership, de négociation, et une capacité à mobiliser un réseau important.

Si l'on ne peut évoquer un marché unique public/privé, on observe en revanche aujourd'hui une convergence des pratiques de plus en plus grande entre les employeurs publics et les employeurs privés.

Ainsi, les types de compétences exigées par les employeurs publics et les employeurs privés sont relativement proches sur les cœurs de métier (savoirs, savoir-faire) et sur le savoir-être.

De surcroît, les évolutions en cours dans les pratiques de gestion des ressources humaines au sein du secteur public tendent à rapprocher celles-ci de la gestion des ressources humaines dans le privé, avec notamment le développement de la notion de parcours professionnel et une individualisation plus forte des rémunérations.

De même, on observe une convergence plus grande des attentes et des comportements entre les cadres du public et les cadres du privé. Cette convergence se manifeste de plusieurs manières.

Il semble désormais acquis chez les cadres du public que ce n'est pas parce qu'on a bénéficié d'un statut « protecteur » qu'on est garanti d'avoir un parcours professionnel satisfaisant. La notion de carrière linéaire est de moins en moins évidente, ce qui introduit un facteur d'incertitude et un environnement moins stable qu'auparavant.

En conséquence, on observe, comme chez les cadres du privé, des comportements moins attentistes et plus « consuméristes » vis-à-vis des opportunités de carrière. Les cadres du public, dès leur intégration dans la fonction publique, sont désormais plus actifs et plus exigeants dans la gestion de leur carrière.

Ces convergences de pratiques et de comportements pourraient favoriser à long terme un rapprochement plus serré entre marchés de l'emploi public et privé.

ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE

Rapports et publications portant sur les trois fonctions publiques

- Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France, sous la direction de Jean-Ludovic Silicani, 2008
- Réflexions sur la fonction publique, Conseil d'Etat, sous la direction de Marcel Pochard, 2003
- Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement, Commissariat Général du Plan, sous la direction de Bernard Cieutat et Nicolas Tenzer, 2000
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Faits et chiffres 2007-2008 - Volume 1, DGAFP
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques 2007-2008 - Volume 2, DGAFP
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Faits et chiffres 2006-2007 - Volume 1, DGAFP
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Gestion prévisionnelle des ressources humaines 2006-2007 - Volume 2, DGAFP
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : volume 3 - Rapport annuel d'activité 2006-2007, DGAFP
- Rapport annuel 2004-2005, Observatoire de l'emploi public

Rapports et publications portant sur la fonction publique d'Etat

- La gestion des agents publics de l'Etat, les enjeux de la réforme, DGAFP, Point phare, 2005
- La diversification du recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'Etat, Secrétariat Général du Gouvernement, sous la direction de Marcel Pochard, 2007
- Moderniser l'Etat - l'encadrement supérieur, sous la direction d'Yves-Thibault de Silguy, 2003
- L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique de l'Etat, Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, sous la direction de Marine Dorne-Corraze, 2008
- LOLF et GRH : les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, la Documentation française, 2006
- La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'Etat - Guide méthodologique, DGAFP, 2008
- Conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines 2007 : relevé des bonnes pratiques ministérielles, DGAFP, 2007
- Synthèse des plans ministériels de GPEEC, DGAFP, 2005
- Mise en place du conseiller mobilité-carrière dans les services de l'Etat - Guide méthodologique, DGAFP, 2008

Rapports et publications portant sur la fonction publique hospitalière

- Les personnels des établissements publics de santé, Cour des comptes, 2006
- Rapport de la commission de concertation sur les missions de l'hôpital, sous la direction de Gérard Larcher, 2008
- Rapport d'information sur l'organisation interne de l'hôpital, sous la direction de René Couanau, 2003
- Etude prospective sur les métiers de demain : tendances d'évolution à 5/10 ans, Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, 2007
- Données démographiques à horizon 2015, Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, 2003

Rapports et publications portant sur la fonction publique territoriale

- La mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, sous la direction de Bernard Dreyfus, 2003
- Réussir la mutation de la fonction publique territoriale 20 ans après sa création, CNFPT, 2004
- L'avenir de la fonction publique territoriale, La Gazette des communes, 2007
- Fonction publique territoriale Loi du 19 février 2007 : premier bilan, la Gazette des Communes, n°1921 de février 2008
- Les agents non titulaires territoriaux, CNFPT, 2003
- Guide pratique de la fonction publique territoriale, CNFPT, 2008
- Baromètre des offres d'emploi de l'observatoire de l'emploi territorial, 2ème trimestre 2006
- Les tendances 2009 de l'emploi : Note de conjoncture n°13, CNFPT
- Les tendances 2008 de l'emploi : Note de conjoncture n°12, CNFPT
- Les tendances 2007 de l'emploi : Note de conjoncture n°11, CNFPT
- Les pratiques de recrutement des collectivités territoriales de grande taille, CNFPT, 2008

■ ANNEXE 2 : DÉFINITION DE QUELQUES CONCEPTS CLÉS UTILISÉS DANS L'ÉTUDE

Corps/cadres d'emploi

La fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière sont construites autour de la notion de corps qui est définie comme « l'ensemble des fonctionnaires soumis aux mêmes statuts particuliers et ayant vocation aux mêmes grades ». La fonction publique territoriale est structurée autour de la notion de cadre d'emploi qui est définie comme l'ensemble des « fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois ».

C'est l'appartenance à un corps/cadre d'emploi qui détermine pour un agent l'essentiel des éléments de sa carrière. Pour chaque corps/cadre d'emplois, il existe un statut particulier, défini par décret en Conseil d'Etat, qui détermine les modalités de recrutement, les conditions de promotion, la classification dans une catégorie et les conditions de déroulement de carrière.

Grade

Les corps ou cadres d'emploi sont subdivisés en grades. L'appartenance du fonctionnaire à un corps ou un cadre d'emploi lui confère la propriété d'un grade qui lui assure une continuité de carrière. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. Le grade exprime le niveau hiérarchique du fonctionnaire dans son corps ou cadre d'emploi. Chaque grade est découpé en un nombre variable d'échelons, assortis chacun d'un indice de classement (échelle indiciaire du grade) et d'une durée qui permettent de définir la rémunération de l'agent pendant cette durée.

Emploi

Si l'appartenance d'un agent à un corps ou cadre d'emploi lui confère la propriété d'un grade, cela n'implique pas son affectation sur une fonction précise. L'emploi correspond à la fonction qu'occupe l'agent après son recrutement. En raison du principe de mutabilité du service public, le fonctionnaire n'a aucun droit acquis au maintien de son emploi. Toutefois, si son emploi est supprimé, il n'est pas licencié mais reclassé dans un autre emploi correspondant à son grade.

Le principe de séparation du grade et de l'emploi, affirmé par l'article 12 du Titre 1er du Statut général⁴⁷ des fonctionnaires, constitue un des fondements de la fonction publique de carrière. Il s'agit d'un facteur de souplesse dans la gestion des personnels tout en assurant une garantie pour les fonctionnaires.

⁴⁷ Loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁴⁸ Conseil d'Etat, *Réflexions sur la fonction publique*, 2003

Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Avril 2008

Catégorie

Les corps et les cadres d'emplois sont répartis en trois catégories correspondant au niveau de formation des agents et à un certain type de responsabilités.

Les agents appartenant à des corps et cadres d'emplois de catégorie A sont formés par l'enseignement supérieur et ont vocation à exercer des fonctions d'encadrement des services. Les corps et cadres d'emplois de catégorie B correspondent normalement à un recrutement au niveau du baccalauréat et à des fonctions intermédiaires. Enfin, ceux qui relèvent de la catégorie C correspondent normalement à des fonctions d'exécution effectuées par des agents formés au niveau du B.E.P.C.

Cette définition traditionnelle des catégories est aujourd'hui en décalage avec la réalité des recrutements dans la fonction publique. Elle n'est en phase ni avec le niveau réel de diplômes des personnes recrutées dans chaque catégorie - de nombreux agents de catégorie B ont effectué des études supérieures - ni avec les missions effectivement réalisées par chaque catégorie d'agent - des agents de catégorie B peuvent occuper des fonctions d'encadrement.

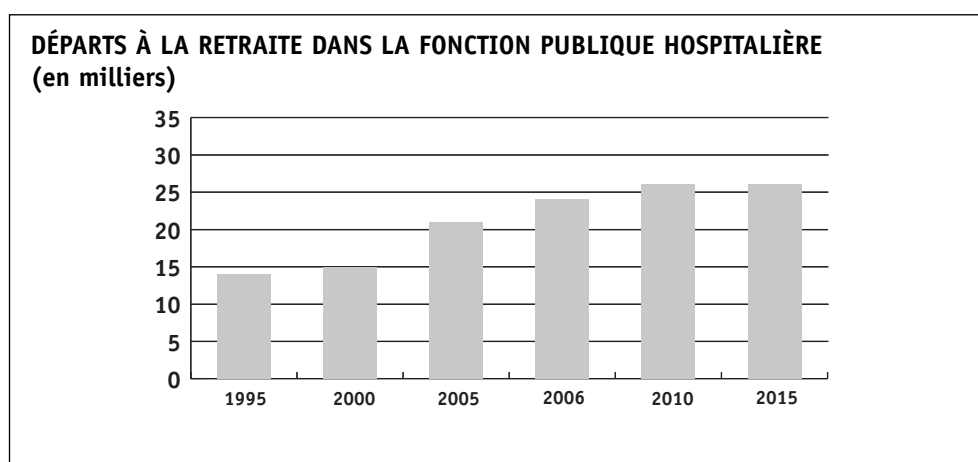
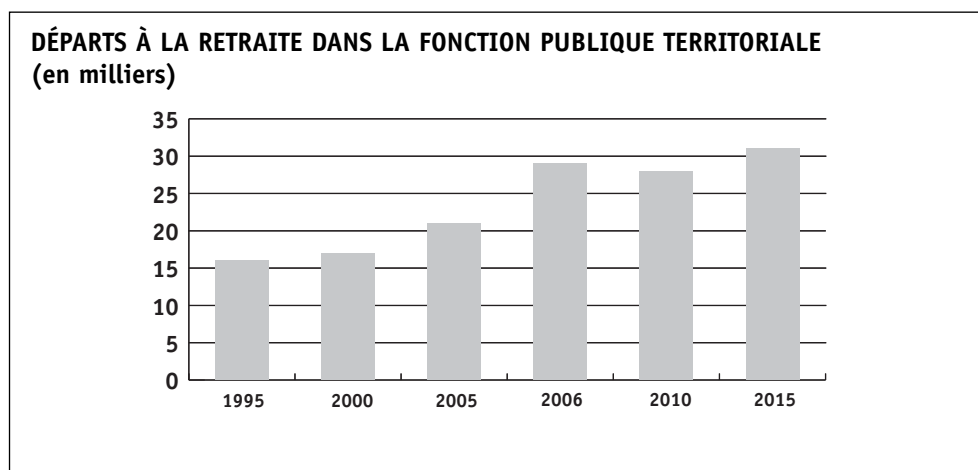
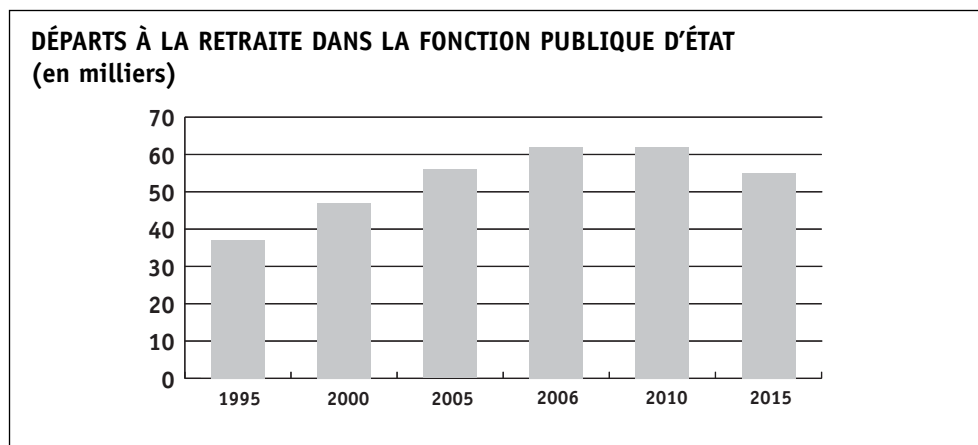
La filière

La filière est un regroupement cohérent de métiers, une famille professionnelle, qui constitue pour ses membres un espace d'évolution professionnelle.

La filière constitue le principe de structuration de la fonction publique territoriale qui est composée de 8 filières : administrative, technique, culturelle, sportive, médico-sociale, animation, police municipale et sapeurs-pompiers. Au sein d'une filière, la mobilité inter-structure territoriale est possible.

Si les orientations préconisées par certains rapports⁴⁸ sont retenues, la notion de filière pourrait être amenée à jouer à l'avenir un rôle structurant également dans les deux autres fonctions publiques.

■ ANNEXE 3 : LES DÉPARTS À LA RETRAITE PAR FONCTION PUBLIQUE⁴⁹



⁴⁹ Source des données présentées (données disponibles les plus récentes) : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, 2007-2008

■ ANNEXE 4 : LES PASSERELLES ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ

Mobilité

La mobilité désigne la possibilité (voire, dans certains corps, l'obligation) pour les fonctionnaires d'effectuer une partie de leur carrière en dehors de leur administration et/ou corps/cadre d'emploi d'origine.

Pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques, les différentes modalités se distinguent par le rapport que le fonctionnaire conserve avec son corps/cadre d'emploi d'origine. La mobilité peut prendre la forme :

- D'une **mutation, sur demande du fonctionnaire** : il s'agit d'un changement d'affectation entraînant un changement de résidence et/ou des fonctions exercées. Pour permettre aux agents intéressés de postuler, l'administration fait connaître les emplois libérés (« vacances d'emploi »).

- D'une **mise à disposition** : le fonctionnaire, sur une demande de sa part, est mis à la disposition d'une autre administration que son administration d'origine ou d'un organisme d'intérêt général. Une convention est alors passée entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil, et le fonctionnaire reste rémunéré par son administration d'origine. La mise à disposition est prononcée pour une durée maximale de trois ans et peut être renouvelée. À la fin de la mise à disposition, si l'agent ne peut pas retrouver ses fonctions antérieures, il est réaffecté dans l'un des emplois correspondant à son grade.

- D'un **détachement** : le fonctionnaire, à sa demande, est placé en dehors de son corps/cadre d'emploi d'origine mais continue de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire détaché est rémunéré par l'organisme d'accueil, placé sous l'autorité des supérieurs hiérarchiques de cet organisme et sa notation relève du chef de service dans son organisme de détachement. À la fin du détachement, le fonctionnaire est réintégré dans son corps/cadre d'emploi d'origine et affecté à un emploi correspondant à son grade

ou, le cas échéant, intégré dans le corps/cadre d'emploi d'accueil.

- D'une **disponibilité** : le fonctionnaire est placé en dehors de son corps/cadre d'emploi d'origine et perd durant cette période ses droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire mis en disponibilité sur sa demande dispose d'un droit à réintégration, sous réserve de prévenir son administration trois mois minimum avant l'expiration de sa disponibilité, de son souhait d'être réintégré, ou de bénéficier d'un renouvellement de sa disponibilité.

Règles de déontologie sur les passages du public vers le privé

Afin de vérifier l'absence de conflit d'intérêt, les passages du public vers le privé, qu'ils soient le fait de fonctionnaires ou d'agents contractuels sont encadrés.

Il existe ainsi une commission de déontologie propre à chaque fonction publique dont le rôle consiste à contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel⁵⁰, en jugeant de la compatibilité entre leur ancienne fonction dans le public et les fonctions auxquelles ils aspirent. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions et ne présentent pas de risques de conflits d'intérêts majeurs.

Spécificité de la situation des contractuels

Les non-fonctionnaires travaillant pour un service public administratif sont des agents contractuels de droit public. A ce titre, bien qu'ils soient en principe soumis aux mêmes règles que les fonctionnaires sous statut et que de nombreuses règles identiques leur soient applicables, ils sont dans une situation distincte, et globalement moins favorable que celle des fonctionnaires.

⁵⁰ Le secteur public concurrentiel concerne les Etablissements Publics Industriels et Commerciaux, les Sociétés Anonymes à capital public qui ont une activité marchande de production de biens ou de services.

⁵¹ Loi du 6 juillet 2008 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique

Leur rémunération est, selon les cas, fixée par référence :

- A un taux horaire pour les agents vacataires,
- A un indice, avec dans ce cas le droit aux compléments indiciaires – le système est dans ce cas similaire à celui des fonctionnaires,
- A un montant.

Leur déroulement de carrière est moins garanti que pour les fonctionnaires, dans la mesure où les contractuels sont attachés à un emploi et non à un grade ou à un corps.

Ils souffrent globalement d'une plus grande précarité, étant majoritairement embauchés en CDD.

- A noter toutefois, l'obligation pour les administrations sous certaines conditions, de recourir au CDI : dans le cas d'une reprise en régie de la gestion d'un service public (reprise du personnel employé par le délégataire de service public et continuité des contrats de travail), dans le cas du renouvellement d'un contrat au-delà d'une durée de 6 ans⁵¹.

- Par ailleurs, dans les trois fonctions publiques, on assiste à des « intégrations » dans la fonction publique (« titularisations ») d'agents non titulaires après un certain temps passé dans l'administration.

■ ANNEXE 5 : LES RÉPERTOIRES DES MÉTIERS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

FPT – RÉPERTOIRE DES MÉTIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (1993 PUIS 2005)

Arborescence du répertoire	Grands domaines retenus	Rubriques des fiches métiers
- 5 champs d'intervention - 23 familles professionnelles - 258 métiers	- Pilotage, management et gestion des services publics - Politiques publiques d'aménagement et développement - Interventions techniques - Services à la population - Sécurité et la prévention	- Emploi/métier (autres appellations, facteurs d'évolution, définition, situation fonctionnelle, conditions d'exercice, spécialisations/extensions, autonomie et responsabilités, relations fonctionnelles, moyens techniques, cadre statutaire, conditions d'accès) - Activités (principales, spécifiques) - Compétences (savoir-faire, savoirs)

FPE - RÉPERTOIRE INTERMINISTÉRIEL DES MÉTIERS DE L'ÉTAT (2006)

Arborescence du répertoire	Grands domaines retenus	Rubriques des fiches métiers
- 23 domaines fonctionnels - 237 emplois-référence	Fonctions stratégiques - Élaboration et pilotage des politiques publiques - Études et évaluation des politiques publiques Fonctions opérationnelles - Diplomatie - Sécurité - Justice - Contrôle - Éducation et formation tout au long de la vie - Recherche - Soutien au développement - Santé et inclusion sociale - Services aux usagers - Territoire et développement durable - Culture et patrimoine - Défense - Finances publiques Fonctions d'appui - Administration générale - Gestion budgétaire et financière - Affaires juridiques - Logistique immobilière et technique - Laboratoires - Ressources humaines - Systèmes et réseaux d'information et de communication - Communication	- Définition synthétique - Activités principales - Savoir-faire - Connaissances - Conditions particulières d'exercice - Tendances d'évolution (facteurs clés à moyen terme, impact qualitatif et quantitatif sur l'emploi-référence)

FPH – RÉPERTOIRE DES MÉTIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE (2004)

Arborescence du répertoire	Grands domaines retenus	Rubriques des fiches métiers
- 5 domaines fonctionnels,	- Soins	- Autres appellations courantes
- 22 familles de métiers,	- Social, éducatif, psychologie	- Définition
- 64 sous-familles de métiers,	- Logistique	- Activités principales
- 183 fiches métiers	- Infrastructures et maintenance technique	- Relations professionnelles les plus fréquentes
	- Pilotage, gestion et aide à la décision	- Savoir-faire requis
		- Connaissances associées
		- Pré-requis indispensable pour l'exercer
		- Expérience conseillée pour l'exercer
		- Passerelles et évolutions professionnelles vers d'autres métiers
		- Correspondances statutaires éventuelles
		- Tendances d'évolution du métier (facteurs clés à moyen terme, conséquences majeures sur l'évolution des activités et des compétences)

ISBN 978-2-7336-05752

Association Pour l'Emploi des Cadres
51, boulevard Brune - 75689 Paris Cedex 14



www.apec.fr

CENTRE RELATION CLIENTS : 0810 805 805* DU LUNDI AU VENDREDI DE 9H00 À 19H00

*prix d'un appel local