

Livre Blanc SILICANI : la question des carrières

Ph. V

Le conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani a remis le 17 avril 2008 son livre blanc sur l'avenir de la Fonction publique. En 74 pages, sont dressés en première partie un « paysage des services publics en France » puis en seconde partie un diagnostic et des propositions. Nous n'aborderons ici que la problématique de l'évolution des carrières au travers du prisme de ce rapport.

LES CONSTATS FAITS PAR LE LIVRE BLANC

J.L. Silicani rappelle qu'il existe dans la Fonction publique d'État française plus de 700 corps ou statuts (pour 200 métiers selon le RIME) qui favorisent selon lui des carrières peu variées en engendrant des coûts de gestion importants. Il constate également des modes de rémunérations opaques, complexes et inefficaces en soulignant l'existence de plusieurs milliers de régimes de primes. Monsieur Silicani déplore le recours à des outils qu'il juge insuffisants pour différencier les carrières et récompenser les mérites et il dénonce une cogestion de fait entre l'État et les organisations syndicales qui conduirait à une gestion uniforme des carrières.

À partir de ce constat, le rapporteur fixe trois objectifs pour réduire ce qu'il nomme « une crise de productivité » affectant 20 % de la population active française (plus de 7 millions d'agents) en proposant de revenir à une plus grande distinction entre grade et emploi :

- a. Simplifier
- b. Individualiser
- c. Limiter le paritarisme

LES PROPOSITIONS

Les propositions sont regroupées autour de quatre grandes directions d'action :

- simplifier l'organisation statutaire pour construire une fonction publique de métier,
- promouvoir l'usage du contrat comme modalité complémentaire au régime statutaire,
- rendre les carrières plus mobiles et plus attractives,
- améliorer le pilotage général de la fonction publique.

VERS UNE FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS

Le rapport propose de réduire fortement le nombre de cadres statutaires qui seraient regroupés en sept filières professionnelles (dont une filière de l'éducation et de la recherche) avec un recrutement articulé sur quatre niveaux de formation 1-CAP-BEP, 2-Bac, 3-Licence, 4-Master complétés par un niveau cinq fonctionnel correspondant à la haute fonction publique. À chaque niveau serait créé un cadre statutaire avec trois grades regroupant plusieurs échelons.

PROMOUVOIR LE CONTRAT

Selon les branches de la fonction publique, les contractuels représenteraient actuellement de 20 à 50 % (armées) des effectifs. Un recours accru à la contractualisation permettrait de répondre aux besoins occasionnels, d'organiser les carrières courtes, de bénéficier de compétences manquantes chez les fonctionnaires, d'ouvrir le recrutement plus largement vers le secteur privé et de recruter plus de seniors, de personnes handicapées, d'apprentis et de membres de l'Union européenne.

Chaque administration serait tenue de faire connaître ses besoins en contractuels et il serait possible selon le niveau plus ou moins régalién des fonctions de faire cohabiter agents titulaires, contractuels de droit public et contractuels de droit privé.

RENDRE LES CARRIÈRES PLUS MOBILES ET PLUS ATTRACTIVES

Il conviendrait dans un premier temps d'améliorer la GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) en procédant à une analyse des besoins en compétences recherchées, complétée par un inventaire, classement et cotation des métiers et postes des trois fonctions publiques.

Les concours seraient professionnalisés avec la nécessité de vérifier chez

les postulants la présence de trois composantes : l'aptitude professionnelle, le niveau général et le potentiel humain. Les périodes de stage seraient intégrées dans le processus de sélection pour éviter « les titularisations quasi systématiques ».

J.L. Silicani propose également sur le modèle de la fonction publique territoriale de créer un marché global de l'emploi public via une « bourse du travail public » avec systématisation d'une convention individuelle d'affectation (lettre de mission ?).

La notation disparaîtrait complètement au bénéfice d'une évaluation qui deviendrait l'élément central de l'évolution de la carrière de l'agent en en faisant dépendre une part variable de la rémunération, des avancements et des changements d'emploi.

La sélectivité de la promotion de grade serait renforcée en la liant à l'évaluation individuelle et à la nature des emplois occupés (avec en corollaire une mobilité fonctionnelle obligatoire) ce qui conduirait à une disparition des concours internes.

La modulation des rémunérations serait développée en distinguant une composante statutaire liée au grade d'une composante liée au poste ou à l'emploi. Cette deuxième composante comprendrait une part fixe indemnitaire et une part variable proportionnelle aux résultats atteints. L'ensemble ouvrirait des droits à pension. La 2^e composante devrait progressivement passer de 15 à 25 % de la rémunération totale de l'agent.

AMÉLIORER LE PILOTAGE GÉNÉRAL

Il conviendrait de mettre en place une direction générale de la fonction publique renforcée qui serait en charge de l'ensemble des questions relatives aux trois fonctions publiques, en associant mieux à côté de l'État les employeurs territoriaux et hospitaliers.

Seraient également organisées des fonctions globales ressources humaines au niveau de l'État, des ministères et des échelons déconcentrés au niveau régional.

Enfin, serait mise en place une commission supérieure de la fonction publique émanant des trois CSFP spécifiques qui examinerait les questions et textes communs aux trois Fonction Publique.

Remarque annexe : sur la question centrale du paritarisme, le projet gouvernemental sur la rénovation du dialogue social élaboré par le secrétaire d'État à la fonction publique prévoit toujours la transformation du rôle des CAP

qui deviendraient des instances de recours en lieu et place de lieux de gestion et se verraient privées de toute compétence en matière de contrôle des mutations. En réponse aux revendications constantes de l'UNSA sur ce point, le secrétariat d'État rétorque sans varier que cet élément, engagement présidentiel aidant, n'est pas négociable.

En conclusion de son rapport, JL Silicani dresse le détail de ce que devraient être les prochaines étapes à la charge des pouvoirs publics avec en premier lieu une concertation générale sur ces propositions (syndicats, gestionnaires, usagers, parlementaires) puis « s'ils le souhaitent » l'élaboration d'un projet de loi.

Pour l'examineur averti, il n'y a à rien de bien nouveau sous le soleil des projets de réforme de la fonction publique. Les constats et les propositions présentés ici sont dans le droit fil des projets Dutreil et Jacob et, d'une manière générale, s'articulent de façon pérenne autour de quelques idées centrales que l'on retrouve peu ou prou depuis 15 ans à chaque production sur ce thème. Les objectifs, outre celui non évoqué en l'espèce de la réduction forte du nombre de fonctionnaires, restent bien d'instaurer plus de simplification, de flexibilité, d'individualisation sur tous les plans pour passer progressivement d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi. On voit bien que le but final reste de donner à la puissance publique des moyens accrus de pratiquer plus facilement des ajustements afin de réduire au besoin la part de la dépense affectée au service de l'État.

Et dans ce domaine, il est évident que toutes les propositions qui visent à réduire l'action du paritarisme sont cohérentes avec le projet global. Elles posent de ce fait de très lourdes questions à des organisations syndicales comme la nôtre.

Finalement le seul élément nouveau associé à la parution de ce livre blanc pourrait bien être la proximité temporelle. Si la volonté du gouvernement était d'en faire rapidement (en 2009 selon M. Woerth cité dans la presse il y a peu) un projet de loi (de type LOLF), il est alors patent qu'on passerait de la pré-alerte tellurique à la secousse sismique de forte intensité. Il conviendrait alors pour le SNPDEN (et d'autres sans doute) de déclencher dans les plus brefs délais les plans de réaction et d'action.