

Impact de la LOLF

sur la notion d'emploi et les positions statutaires

Depuis le premier trimestre 2004, la DGAFP a engagé un travail interministériel sur les conséquences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en matière statutaire.

Alors qu'aujourd'hui, l'autorisation budgétaire par corps et grade, d'une part, la notion de vacance d'emploi, d'autre part, structurent nombre de processus de gestion statutaire, la fongibilité des crédits et des emplois introduite par la LOLF nécessite une expertise particulière destinée à préciser les principes et les règles de gestion des agents publics. Cette expertise concerne tout particulièrement le domaine de la gestion des positions statutaires essentiel à la bonne gestion de la mobilité et d'un certain nombre de situations personnelles (congés à caractère familial, temps partiel...).

Le 18 mai 2004, deux notes consacrées d'une part aux relations entre la LOLF et la notion d'emploi et d'autre part aux conséquences de la LOLF en matière de positions statutaires ont été communiquées aux ministères gestionnaires. Ces documents présentent la réflexion et les propositions de la DGAFP sur ces sujets, afin d'apprécier l'opportunité et la faisabilité d'éventuelles adaptations du statut au nouveau cadre budgétaire. Le travail de concertation interministériel a conduit à regrouper logiquement ces deux notes en une seule dans la mesure où les liens de connexité entre les deux problématiques apparaissaient patents.

A la lumière de ces éléments, la présente note rappelle, concernant les sujets « emploi » et « positions statutaires », les enjeux soulevés par la LOLF (1) et expose les premières conclusions opérationnelles qui peuvent être tirées du travail interministériel mené sous l'égide de la DGAFP (2).

*

1. La LOLF conduit à s'interroger sur la notion d'emploi telle qu'elle figure dans le statut général des fonctionnaires et sur le régime des positions statutaires.

La LOLF aura pour effet de substituer aux emplois définis dans le budget avec une grande précision (distinction des corps et grades) un plafond de crédits de personnel, d'une part, et un plafond d'autorisation des emplois exprimé en équivalent temps plein (ETP), d'autre part (article 7). Ces deux plafonds constituent des plafonds globaux et fongibles : le plafond des crédits de personnel, spécialisé par programme, obéit à un principe de fongibilité asymétrique (il ne peut être abondé en cours de gestion par des crédits provenant d'autres titres) ; le

plafond des emplois autorisés, spécialisé par ministère, permet de faire évoluer en gestion, sans intervention d'une autorisation parlementaire, la structure des emplois par niveau de qualification (catégories A, B ou C) et de grade.

La présente partie a pour objet de préciser dans quelle mesure cette évolution du contenu de l'autorisation budgétaire affecte la notion d'emploi telle qu'elle apparaît aujourd'hui dans le statut.

1.1. La notion d'emploi permanent est moins affectée dans sa définition que dans son application.

1.1.1. Notion essentielle du statut général, le concept d'emploi permanent a été précisé par la jurisprudence.

La notion d'emploi permanent est essentielle dans le statut général car elle marque la frontière entre les emplois destinés aux fonctionnaires (ou à certains agents non titulaires par dérogation à la règle d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires) et ceux susceptibles d'être occupés par des agents non titulaires (pour satisfaire principalement des besoins occasionnels et saisonniers). Le recours aux agents non titulaires peut donc être plus ou moins important selon la conception plus ou moins restrictive de la notion d'emploi permanent que l'on retient.

Or ce concept n'apparaît pas défini précisément au plan juridique.

1°) La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, au sujet des remplacements (art.3), évoque « un besoin prévisible et constant » pour justifier le recours à des fonctionnaires. Par opposition aux « *emplois permanents* » sont également mentionnées des « *fonctions* correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel » (art.6).

L'emploi permanent se distingue donc par sa qualification d'« emploi » et son caractère non saisonnier et non occasionnel. Il inclut les emplois correspondant à un besoin prévisible et constant.

2°) Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 99-424 du 29 décembre 1999, indique au septième considérant que les dispositions de l'ordonnance organique, si elles « n'impliquent pas nécessairement de faire figurer dans la loi de finances un tableau d'ensemble des emplois budgétaires de l'Etat, exigent en revanche que le Parlement, lorsqu'il se prononce sur les crédits des différents ministères, soit informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non titulaires employés par l'Etat à titre permanent, ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération. »

Tous les emplois permanents doivent donc figurer aujourd'hui au budget mais celui-ci peut aussi, en théorie, présenter des emplois non permanents. La seule mention d'un emploi au budget de l'Etat ne permet donc pas de le qualifier d'emploi permanent.

3°) Le Conseil d'Etat vérifie si l'emploi en cause vise à « **satisfaire des besoins permanents** » (CE 6 juillet 1988, Chambre des métiers des Deux-Sèvres).

- Ce critère est indépendant de l'inscription au budget. Le Conseil d'Etat admet ainsi la qualification d'emploi permanent, même s'agissant de contrats à durée indéterminée

« imputés sur un chapitre budgétaire dont les emplois ne sont pas développés au budget » (CE 17 avril 1991, ministère des DOM-TOM).

- Il est également indifférent au statut juridique de l'intéressé. Le Conseil d'Etat a fait bénéficier de la qualification d'emploi permanent un vacataire à temps partiel (CE 27 mars 1991, Peltier) ou une personne recrutée « en qualité d'agent temporaire » (CE 29 juin 1990, Fowell).

- Enfin, il est indifférent au mode de rémunération de l'agent. Dans une décision du 11 juillet 1975 (de Gabrielli), le Conseil d'Etat a indiqué que les architectes en chef des monuments historiques occupent des emplois permanents « nonobstant la forme particulière de leur rémunération empruntée aux usages de la profession ou la circonstance qu'ils ont la faculté, en dehors de leurs fonctions publiques, d'avoir une clientèle privée ».

Si ces arrêts font ressortir une **conception extensive de la notion d'emploi permanent**, ils ne dégagent **pas** une série **de critères** permettant, par la méthode du faisceau d'indices, de déterminer si un besoin est permanent ou non, expression qui n'apparaît pas systématiquement dans les décisions du Conseil d'Etat.

Le **Conseil d'État** n'a donc établi **aucune coïncidence stricte entre la notion budgétaire d'emploi, au sens de l'ordonnance organique, et celle, statutaire, d'emploi permanent.**

1.1.2. La LOLF ne modifiera pas les conditions juridiques du recours à des agents non titulaires mais peut faciliter le recours à ces derniers sur un plan budgétaire.

1°) La situation telle qu'elle résulte du statut général peut être schématisée comme suit :

Besoin permanent	Besoin temporaire	Besoins ponctuels
Emplois permanents : - fonctionnaires - agents non titulaires (articles 3, 4, 27 par exemple de la loi n° 84-16) - agents non titulaires (article 6.1)	Absence d'emploi permanent (besoins occasionnels et saisonniers de l'article 6.2)	Collaborateurs divers rémunérés à l'acte ou à la tâche.
Effectifs budgétaires au sens de l'Ordonnance de 59		
Plafond d'ETP au sens de la LOLF		

La redéfinition du périmètre des emplois n'affecte pas la frontière juridique entre les emplois permanents et les autres fonctions, compte tenu du décalage entre ces notions et leur présentation budgétaire.

Avec la LOLF, la majeure partie des crédits de personnel trouve une correspondance dans le plafond d'emplois exprimé en équivalent temps plein (ETP). Ce changement induit plusieurs effets.

- La **limite aux effectifs** d'une administration ne résulte plus du nombre de ses emplois officiels mais de son **volume d'ETP** : toute libération d'une fraction d'ETP et de crédits de rémunération pourra, en cours d'année, donner lieu à un recrutement à caractère temporaire

ou pérenne en fonction des besoins de l'administration mais en tenant compte de l'impact budgétaire annuel et, le cas échéant, pluriannuel du recrutement ainsi envisagé.

- les **crédits qualifiés de vacation**, qui servaient à recruter des agents pour des fonctions non permanentes (besoins occasionnels et saisonniers), devront désormais être intégrés dans l'enveloppe des ETP. Cette redéfinition du plafond des ETP supprime la distinction actuelle entre contractuels sur emplois et contractuels sur crédits. Seule demeurera la **distinction** entre les **emplois répondant à des besoins temporaires** (besoins occasionnels ou saisonniers) inclus dans le plafond d'emplois et les **rémunérations à l'acte ou à la tâche**, exclues de ce plafond. En clair, les agents non titulaires recrutés notamment sur le fondement des articles 4 et 6 de la loi n° 84-16 ont vocation à être pris en compte pour le calcul du plafond d'emplois de même que les personnes handicapés recrutés sur le fondement de l'article 27 de la même loi. Il en va de même lorsqu'une disposition législative reconnaît à une personne employée par l'État la qualité d'agent non titulaire (cas des personnels compris dans le champ de la jurisprudence Berkani) ou lorsque le lien juridique unissant une personne à l'État est incontestablement un lien de subordination (cas des recrutés locaux du ministère des affaires étrangères même si le contrat est de droit local).

En revanche, la LOLF n'affecte pas *a priori* le régime des **statuts d'emplois**, dès lors que le nombre de ces emplois ou leurs attributions sont définis par des textes réglementaires. Il faudra cependant veiller à ce que la disparition du contingentement résultant des modalités actuelles de l'autorisation budgétaire ne conduise pas à des évolutions trop hétérogènes ou injustifiées de la structure fonctionnelle des emplois soumis à un tel statut. Les textes (décrets et arrêtés) prévoyant l'attribution de points d'indice au titre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) constituent à cet égard l'un facteur d'encadrement essentiel permettant de pallier le risque d'un usage déraisonnable des marges accordées par une autorisation budgétaire globale.

2°) En dépit de cette neutralité juridique, **la question d'une explicitation de la notion d'emploi permanent doit cependant être posée.**

En effet, la notion d'emploi permanent est aujourd'hui souvent comprise, dans la pratique, comme liée à l'inscription au budget de l'État. Dans ce contexte, les documents budgétaires représentent un référent commun, pris en compte par les administrations lors du recrutement d'agents non titulaires. De fait, depuis plusieurs années, des efforts ont été faits pour inscrire au budget les emplois correspondant effectivement aux besoins permanents du fonctionnement de l'État.

Le passage à une enveloppe globale exprimée en ETP supprimera cette référence. Chaque responsable de programme pourrait donc apprécier lui-même si, pour exercer des fonctions données, il est pertinent de recruter un fonctionnaire ou un agent non titulaire. Cette souplesse est certainement appréciable mais, en l'absence de régulation, elle peut conduire à des dérives (par exemple, recrutement en nombre important d'agents non titulaires qui peut conduire à terme à des plans d'intégration dans la fonction publique) et n'exonère en aucun cas les gestionnaires de suivre leurs emplois et effectifs.

1.2. L'articulation entre vacances de postes et plafond budgétaire doit être explicitée.

Le plafond budgétaire résultant des crédits calculés en ETP et en masse salariale est désormais sans incidence juridique ou technique sur la gestion des emplois par les ministères.

Il appartient en effet aux **autorités chargées de la gestion de définir la structure et l'organisation des emplois compte tenu de ce cadrage budgétaire** pour répondre aux besoins des services et garantir le respect des règles statutaires.

Ainsi, dans le régime actuel, si le titulaire d'un emploi quitte son poste, l'emploi n'est pas supprimé étant inscrit à la loi de finances. Le ministère ne peut modifier cet emploi jusqu'à la prochaine loi de finances même si ses besoins ont évolué. En outre, l'emploi est juridiquement vacant et c'est dans ce cadre que l'article 61 de la loi du 11 janvier 1984 pose le principe de la publicité des vacances d'emplois.

A l'avenir, les ministères auront toute latitude pour adapter les emplois par création, suppression, ou transformation pour autant qu'ils respecteront la double contrainte du cadrage budgétaire en ETP et en crédits. Ils pourront donc librement utiliser le départ d'un agent pour redéfinir son emploi et déclarer la vacance, répondant ainsi aux obligations de publicité et de transparence fixées par la loi. En outre, ils auront également la faculté d'utiliser à d'autres fins les crédits libérés.

Ainsi, alors que la vacance est aujourd'hui une donnée exogène, résultant de l'absence d'occupation d'un emploi inscrit en loi de finances, la LOLF en fait le fruit d'un choix de gestion : celui d'identifier des fonctions et d'affecter des crédits à l'emploi correspondant, plutôt que de les conserver, éventuellement pour les utiliser à d'autres fins (accroissement de la rémunération accessoire, achat de matériel...).

Le caractère plus mouvant de la notion de vacance d'emploi affecte de nombreux processus de gestion statutaire et de gestion des ressources humaines et, plus particulièrement, les **processus de recrutement lato sensu** : nombre de postes offerts aux concours externe, interne, voire au troisième concours, nombre de postes, déterminé en fonction du volume des recrutements par concours, offert à la promotion interne, nominations au tour extérieur, mais également gestion des mutations, de l'accueil en détachement et du recours à des agents non titulaires.

Au-delà du recrutement, elle nécessite de **repenser toutes les règles fondées sur la conception statique de la notion d'emploi budgétaire** (effectifs budgétaires) issue de l'ordonnance organique de 1959.

Au début de l'année 2005, un recensement des pratiques ministérielles et des souhaits d'évolution des gestionnaires sur ces différents thèmes devra être effectué afin d'examiner l'exacte portée des changements à mettre en œuvre.

Cette évolution ne remet pas en cause les **règles de publicité des vacances d'emploi** qui continueront à s'appliquer et qui, au-delà du droit, constituent un principe de saine gestion. De même, on peut supposer que ce sera sur l'administration que reposera la charge de prouver qu'elle ne peut pas, par exemple, réintégrer un de ses anciens agents qui en aura fait la demande. Elle amène en tout état de cause à s'interroger sur les conditions de réintégration des agents qui, notamment dans une perspective de mobilité, quittent temporairement leur administration.

1.2.1. Des règles de réintégration aujourd'hui différenciées :

Ces règles, prévues par le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985, qui concernent à la fois l'exercice de la mobilité et des positions statutaires à caractère médical ou social, sont aujourd'hui les suivantes :

- **réintégration ou réaffectation dans l'emploi d'origine** : mise à disposition (art.12¹), détachement de courte durée (art.20), disponibilité pour adoption (art.49), congé parental (art.56), congé de présence parentale (art.57 bis) ;
- **réintégration en surnombre** : détachement avec demande régulière de réintégration (art.22), détachement international (art.25), accomplissement du service national (art.53) ;
- **réintégration à la première vacance** : détachement sans demande régulière de réintégration (art.23), détachement interrompu par l'administration d'accueil (art.24), hors cadres (art.40), disponibilité familiale (art.49) ;
- **réintégration à l'une des trois premières vacances** : détachement interrompu à la demande de l'agent (art.24), disponibilité de droit commun (art.49) ;
- **simple principe de la réaffectation ou de la réintégration de droit** : mise à disposition (art.12 : emploi que le grade donne vocation à occuper) ; détachement après refus de poste (art.23 : priorité géographique), disponibilité d'office (art.43), congé parental (art.57 : priorité géographique), congé de présence parentale (art.57 bis : priorité géographique).

1.2.2. Faire en sorte que la LOLF ne dégrade pas les conditions de retour des agents.

Deux éléments peuvent être retenus du recensement précédent (le retour des agents pouvant intervenir à l'issue d'une période de mobilité ou à l'issue d'une position statutaire répondant à une situation médicale ou familiale) :

- le principe d'une garantie de réintégration, qui vise à faciliter le départ en sécurisant les conditions de retour ;
- une gradation dans la rapidité de cette réintégration, selon la nature de la position demandée et les conditions dans lesquelles elle prend fin.

La LOLF ne devra pas remettre en cause ces garanties ni même les dégrader si l'administration tardait par exemple à dégager un emploi à partir de l'enveloppe d'ETP et des crédits mis à sa disposition. En effet, si la notion de surnombre peut conserver son sens à l'échelle du plafond d'emplois, elle le perd de manière certaine à l'échelle du corps ou du grade. En conséquence, les notions de 1^{re} ou 3^e vacance tendront alors elles aussi à se diluer. Dans ce contexte nouveau, il appartiendra à chaque ministère de respecter les règles statutaires au regard des emplois dont il dispose et de la gestion qu'il en fait compte tenu du cadre juridique existant.

1°) Dans le cadre des travaux interministériels, **trois axes complémentaires ont été envisagés** concernant la qualité des réintégrations.

¹ Références au décret n°85-986 du 16 septembre 1985.

- Le premier consisterait à conserver une gradation, mais en substituant aux notions de 1^{re} et 3^e vacance des délais établis en tenant compte des moyennes actuelles.
- Un deuxième axe amènerait les administrations à prévoir une marge pertinente dans le calcul de leur plafond d'emplois et dans la gestion de leur masse salariale pour garantir la réintégration immédiate des intéressés.
- Le troisième axe consisterait à allonger les délais de prévenance qu'il est demandé d'observer aux fonctionnaires désireux de regagner leur administration d'origine.

2°) Par ailleurs, **la question du maintien du principe de la réintégration en surnombre se pose** dans la mesure où la portée de l'autorisation en emplois se trouve profondément modifiée.

Alors que l'ordonnance organique de 1959 autorisait les ministères à disposer d'un certain nombre d'emplois précisément définis, la LOLF les habilitera en effet à gérer des emplois exprimés en « équivalent temps plein » (ETP). A une gestion de supports d'emplois individualisés dans la loi de finances, dont la limite maximale ne peut en théorie jamais être dépassée en cours d'année, va donc succéder une gestion individualisée au sein de chaque ministère qui devra se combiner avec les règles statutaires, les plafonds budgétaires (ETP, masse salariale) et les nouvelles possibilités de fongibilité qui en résultent.

La notion de surnombre perdra alors le sens qu'elle revêt actuellement, dans la mesure où elle ne pourra être, en pratique, appréciée qu'au 31 décembre de l'année de gestion (ex : un ministère disposant de 12 000 ETP pour l'année en consommera 1000 tous les mois et ne sera donc, en toute logique, susceptible d'être confronté à des surnombres qu'au mois de décembre).

De fait, la portée de la notion de surnombre va s'atténuer, mais, afin d'éviter que la LOLF ne conduise à une restriction de la mobilité des fonctionnaires, il conviendra de veiller en droit et en gestion à préserver les conditions de réintégration des agents.

1.3. Les mécanismes de gestion croisée sont appelés à évoluer profondément en régime LOLF.

1.3.1. En ce qui concerne la mise à disposition traditionnelle.

Sur le plan juridique, la mise à disposition (MAD) n'est pas à proprement parler une position statutaire mais une modalité de la position d'activité. Dans cette situation, le ministère d'origine continue à payer un agent qui ne travaille plus dans ses services et consomme néanmoins l'un de ses emplois budgétaires (dans certains cas, il y a remboursement au ministère d'origine mais ce n'est pas systématique). La MAD a été consacrée dans la loi du 11 janvier 1984 afin de faciliter la mobilité en contournant les obstacles que constituent l'absence éventuelle d'un emploi budgétaire pertinent (corps et grade adéquats) dans l'organisme d'accueil et les disparités indemnitaires entre ministères.

En régime LOLF, les **procédures de transferts de crédits étant proscrites dès lors qu'elles présenteraient un caractère récurrent**, il a été convenu de continuer à imputer les mises à disposition sous le plafond d'emplois du ministère d'origine, par dérogation au principe selon lequel c'est l'organisme affectataire qui paie l'agent.

Ceci devrait constituer une forte incitation à réduire progressivement les mises à disposition non remboursées, qui consomment des emplois sans que les agents contribuent effectivement aux résultats attendus du programme.

Les mises à disposition constituent en effet une souplesse de gestion qui permet notamment à des ministères faiblement dotés en crédits de rémunération de s'attacher les personnels dont ils ont besoin pour fonctionner. Le rétablissement des crédits et des emplois au sein du budget des employeurs fonctionnels permettant d'y mettre un terme nécessiterait une négociation entre ministères et devrait s'effectuer dans des conditions de neutralité pour le budget de l'État.

Outre celui de leur compatibilité avec la LOLF, les mises à disposition soulèvent de délicates questions de droit et d'opportunité mises en évidence dans un récent rapport de l'inspection générale des finances.

Eu égard à l'importance des enjeux en cause, il est proposé d'organiser une concertation interministérielle sur le traitement des MAD pour 2006 au cours du premier trimestre 2005 sans préjudice d'une évolution plus ambitieuse de ce dossier.

1.3.2. En ce qui concerne la délégation de gestion.

Une situation proche de la mise à disposition consiste à affecter un agent dans un ministère autre que celui qui le gère (par exemple : le ministère de l'Écologie, dont les personnels proviennent pour une large part des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture). Le ministère qui emploie fonctionnellement ces agents dispose d'emplois et de crédits à son budget qu'il transfère en début d'année aux ministères gestionnaires des personnels. Or, ces transferts récurrents, qui ne peuvent désormais intervenir qu'à titre exceptionnel en application de l'article 7 IV, sont désormais d'un champ d'application très limité (les conditions d'utilisation de cette procédure sont en outre durcies puisqu'elles consisteront en un décret au lieu d'un arrêté et que l'avis préalable des commissions des finances des deux assemblées sera obligatoire).

La solution envisagée pour traiter ce type de situation est la **délégation de gestion**. Pour reprendre l'exemple précédent, les ministres de l'équipement et de l'agriculture seraient ordonnateurs délégués d'une partie des crédits du titre II du ministère de l'Écologie à due concurrence de la rémunération des agents qu'ils affectent dans ses services. Tel est le sens des dispositions introduites par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État (article 4).

Le périmètre et l'utilisation de la délégation de gestion en matière de ressources humaines doivent être précisés à brève échéance, une circulaire de la direction du budget devant prochainement énoncer l'ensemble des principes de mise en œuvre de la délégation de gestion.

*

2. La LOLF implique une évolution profonde de la gestion des emplois mais est compatible avec le statut.

2.1. La souplesse introduite par la fongibilité des crédits doit être accompagnée d'outils de pilotage de la gestion.

2.1.1. L'établissement en gestion d'une correspondance entre corps et emplois est indispensable.

La LOLF abolit le cadre budgétaire contraignant que constitue le tableau des emplois résultant de la loi de finances dans le régime de l'ordonnance de 1959 (pyramidage budgétaire notamment). Dans ce nouvel univers de gestion caractérisé par une plus grande souplesse, les gestionnaires devront toutefois disposer d'une certaine **visibilité** sur la répartition de leurs emplois et les vacances susceptibles d'apparaître parmi ces derniers.

Dès lors, afin de permettre la bonne application des nombreux aspects du statut liés à la notion de vacance d'emploi, les administrations pourront **établir en gestion des documents faisant apparaître, selon une grille statutaire (corps et grades), les effectifs** dont elles disposent, quelle que soit la position statutaire des intéressés.

Ces documents devront être articulés avec les **systèmes d'information des ressources humaines (SIRH)**, l'objectif étant qu'à brève échéance l'outil SIRH permette d'assurer une identification, un suivi et une gestion intégrée des effectifs, des crédits et des emplois afin qu'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) soit mise en œuvre, à la fois à l'échelon local et à l'échelon national. A terme, un noyau commun à tous les SIRH, noyau porteur de toutes les références de gestion de la fonction publique (règles du statut général et des statuts particuliers), sera constitué. Ce référentiel, élaboré et maintenu par la DGAFP en étroite association avec les ministères, permettra de garantir un meilleur pilotage de la gestion statutaire et des ressources humaines. Dans le cadre du projet interministériel SIRH, projet co-piloté par l'ADAE et la DGAFP, les ministères qui ont lancé un projet d'évolution de leur SIRH intégreront immédiatement ce noyau tandis que les autres convergeront dans les meilleurs délais vers ces spécifications.

Cette exigence de déclinaison des effectifs par corps et grades pour gérer les personnels est rappelée par plusieurs ministères, au nombre desquels l'intérieur, la culture, les sports, les finances et l'éducation nationale.

Il faut souligner que ces documents n'ont en aucun cas pour objet de conduire à recréer en gestion les rigidités antérieures résultant de la loi de finances et d'entraver l'exercice de la fongibilité. Il s'agit bien pour les administrations de se doter d'un **outil de pilotage** pour utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes par la LOLF et non de rétablir, par facilité, un cadre de gestion contraignant de fait. En particulier, aucun refus d'accueillir un agent en détachement - dans un grade supérieur d'un corps en particulier - ne saurait se fonder à l'avenir sur l'indisponibilité d'un emploi dans le corps et le grade considérés au vu du tableau établi en gestion : les crédits disponibles et les possibilités de redéploiement en cours d'année devront systématiquement être étudiées.

Cela suppose que l'on gère les avancements selon une approche de type ratio promus/promouvables afin d'éviter de reconstituer en gestion le facteur de blocage que pouvaient constituer des pyramidages figés.

Cette logique d'identification de marges de manœuvre et de pilotage dynamique suppose la mise en place d'un **calendrier de gestion**, permettant autant que possible une bonne anticipation en amont, depuis la détermination du nombre de postes offerts aux concours, et un dialogue de gestion efficace, pour limiter les inévitables aléas en cours d'année. L'importance de ce calendrier a été mise en évidence à travers l'expérience de la globalisation des crédits des préfectures, qui préfigure la LOLF à un certain nombre d'égards. Le ministère de l'intérieur a ainsi mis en place un « plan de charge effectifs », qui vise tout à la fois la maîtrise du suivi budgétaire des effectifs en univers fongible et le développement du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les préfectures.

2.1.2. Une distinction entre emplois permanents et besoins temporaires doit être opérée.

Comme on l'a constaté, le régime juridique du recrutement de fonctionnaires ou d'agents non titulaires n'est pas affecté par les nouvelles règles de fongibilité budgétaire. Il n'apparaît donc pas indispensable à ce stade de définir des critères juridiques tendant, par la méthode du faisceau d'indices par exemple, à qualifier des besoins de permanents, exercice dont les juridictions se sont gardées jusqu'à présent.

Néanmoins, afin d'éviter de possibles dérives tout en préservant une certaine souplesse, il paraît souhaitable de faire apparaître, en gestion, une distinction entre emplois permanents et besoins temporaires, c'est-à-dire entre emplois normalement pourvus par des fonctionnaires (même si, par dérogation certains d'entre eux peuvent être occupés par des non titulaires) et ceux qui ne peuvent l'être que par des non titulaires. La DRH sera en effet appelée à exercer un double rôle de conseil et de contrôle de légalité des recrutements au sein du ministère. Cette explicitation apparaît en outre indispensable à la gestion prévisionnelle de l'emploi public et à la fiabilité de ses documents de suivi. Dans cette perspective, il semble utile que cette distinction, si elle n'apparaît pas à ce stade dans les PAP et les RAP (articles 51 et 54 de la LOLF)², figure au moins dans les documents qui établiront en gestion une correspondance entre corps et emplois. Ce dispositif ne serait pas exclusif des engagements qui pourront exister entre DRH et directeurs de programmes concernant le recours aux agents non titulaires.

Il reste que le débat demeure ouvert sur le plus ou moins grand degré d'information et de transparence sur la gestion des emplois que les parlementaires pourraient exiger. L'article 51 de la LOLF (PAP) dispose en effet que les annexes explicatives associées à chaque programme comportent « par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ». L'article 54 dispose que les rapports annuels de performance (RAP) mettent en évidence les écarts avec les prévisions de la loi de finances de l'année considérée ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement en ce qui concerne « la gestion des autorisations d'emplois,...la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues à l'article 51 ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ».

² Les catégories d'emplois arrêtées à ce jour à la suite de la circulaire Budget-DRB du 13 avril 2004 sont très agrégées (environ 5 par ministère), ce qui se conçoit dans une perspective de prévision budgétaire mais n'offre qu'une information relativement pauvre sur la réalité de la gestion de l'emploi public.

Ce type d'explicitation dans les documents budgétaires serait en outre cohérent avec l'intérêt de communiquer au Parlement une information faisant apparaître à la fois les grands agrégats et leur décomposition en grandes catégories d'emplois, pour la définition desquelles une approche interministérielle a été souhaitée par les participants aux différents groupes de travail, et une description plus précise de l'évolution des effectifs des principaux corps et catégories d'agents non titulaires.

2.1.3. Les nouvelles modalités de la gestion budgétaire n'affectent pas la notion de vacance d'emploi au sens statutaire.

Comme indiqué plus haut, la LOLF met fin au lien de subordination de la dimension fonctionnelle à la dimension budgétaire de la notion de vacance d'emploi, mais sans remettre en cause cette dimension fonctionnelle.

Sur le plan statutaire, la vacance d'emploi correspondra toujours à un **poste** de travail disponible, au sens fonctionnel³. « L'emploi vacant » désignera donc un poste à pourvoir, dans un contexte budgétaire où les plafonds d'ETP et de crédits ne seront pas totalement consommés. Les redéploiements fonctionnels ne supposeront donc plus préalablement des transferts ou suppressions d'emplois budgétaires.

Ainsi, les termes d'**emploi vacant** figurant aujourd'hui dans les textes statutaires ne nécessitent pas de modification immédiate : ils désigneront **un poste de travail sur lequel l'administration souhaite recruter** comme cela semble être le cas actuellement dans les ministères.

2.2. La gestion des positions statutaires doit être facilitée, dans la continuité des dispositifs actuels.

2.2.1. Les règles d'exercice de la fongibilité doivent prendre en compte l'ensemble des aléas et obligations de gestion résultant des textes statutaires.

Comme le montrent plusieurs réponses des ministères, le principal obstacle à la fluidité des réintégrations résidera dans l'insuffisance éventuelle de crédits ou d'ETP. Il ne semble cependant pas souhaitable, ni même juridiquement possible⁴, que les modalités d'exercice de la fongibilité asymétrique constituent un frein au respect des obligations qui s'imposent à l'employeur en matière de retour de congé ou de détachement, d'augmentation de la quotité travaillée pour les agents travaillant à temps partiel, d'accueil d'agents extérieurs ou issus de recrutement programmés sur des postes déclarés vacants, etc...

Pour résoudre cette difficulté, la possibilité a été évoquée de réserver une marge suffisante d'ETP dans le calcul du plafond d'emplois d'une part, et d'autre part, une marge de crédits dans la gestion de la masse salariale.

³ « La notion d'emploi contenue dans [le statut général] doit s'entendre des fonctions assurées au sein du corps, c'est-à-dire des postes de travail occupés par les intéressés », in *La fonction publique et ses problèmes actuels*, Victor Silvera, 1969.

⁴ Dans une décision n° 227147 du 6 novembre 2002, le Conseil d'État a rappelé que « tout fonctionnaire en activité tient de son statut le droit de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade » et qu'à défaut de respecter ce principe l'administration engage sa responsabilité pour faute et s'expose au paiement d'indemnités qui peuvent être significatives.

Cet exercice d'anticipation et de gestion prévisionnelle peut ou non s'accompagner, sur le plan budgétaire, de la formalisation d'une **réserve en cours de gestion**. Une telle formalisation reçoit un accueil favorable des ministères de la défense, de la culture, de l'intérieur (préfectures), des sports, de l'équipement et des finances avec certaines réserves, à l'inverse des ministères des affaires sociales (santé) et de l'éducation nationale qui y sont défavorables.

En tout état de cause, l'expérience de la globalisation des crédits des préfectures a montré combien cette mesure d'anticipation des aléas, et le principe de précaution qui en résulte, facilitait la gestion du personnel en régime de masse salariale fongible.

2.2.2. La notion de surnombre peut être maintenue, avec une signification modifiée.

En régime LOLF, la question de la portée juridique de la notion de surnombre ne peut se poser qu'à l'échelle d'un plafond ministériel d'emploi autorisé qui, par rapport à l'autorisation d'emploi d'aujourd'hui, a changé de nature.

Les principes de gestion établis par la LOLF peuvent conduire à considérer que, dans la mesure où les prévisions de crédits sont fiables et les outils de suivi de gestion performants, la question du dépassement du plafond d'emplois ne se posera plus et que la notion de surnombre deviendra caduque.

De solides arguments militent en ce sens :

- en règle générale, tout budget enregistre des entrées et des sorties en cours d'année qui facilitent les réintégrations et affectations ;
- un suivi précis des itinéraires individuels doit permettre de fiabiliser les mouvements d'entrées qui pèsent sur la masse salariale ;
- un délai de prévenance de trois mois a été institué lors des retours de positions permettant d'exercer une mobilité : en pratique, au plus tard au 1^{er} octobre, l'administration doit disposer d'une image fidèle de l'ensemble de ces réintégrations ;
- enfin, le plafond d'emplois se gère en masse et la question du surnombre, sauf erreur grossière de prévision, ne peut se poser qu'en toute fin d'année. En outre, le facteur principal permettant la réintégration est la disponibilité de crédits de rémunération.

Dans ce contexte, les ministères devront donc arbitrer entre les différentes composantes de leur masse salariale, par exemple différer un autre recrutement pérenne ou renoncer à l'emploi d'un agent non titulaire pour une courte durée, pour s'acquitter de leurs obligations statutaires de réintégration.

En pratique, ce schéma vertueux ne pourra toutefois être correctement mis en œuvre qu'à la double condition d'une gestion prévisionnelle fiable et d'un suivi de consommation de la masse salariale et des emplois non moins fiables.

Une possibilité de rééquilibrage des dotations entre programme d'un même ministère ne doit pas non plus être perdue de vue : l'article 12 de la LOLF dispose en effet « Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne

peut excéder 2% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés ». Cette bouée de sauvetage ne pourra toutefois permettre que des ajustements ponctuels et d'importance variable en fonction du volume des crédits de chacun des programmes concernés.

Sur le plan juridique, il semble possible de considérer que la notion de réintégration en surnombre permette des surnombres en toute fin d'exercice budgétaire, dès lors que les crédits de rémunération ne sont pas dépassés. On conserverait ainsi une souplesse indispensable sans remettre en cause l'enveloppe globale des crédits de personnel.

La gestion des surnombres nécessitera dans tous les cas **une bonne coordination entre les DRH et les directeurs de programme**, dans la mesure où la réintégration s'effectue dans un corps et où les agents de certains corps peuvent être amenés à travailler sur plusieurs programmes.

En opportunité, au-delà des aspects de technique de gestion budgétaire et des principes juridiques qui viennent d'être évoqués, il serait malencontreux que des réintégrations ne puissent s'opérer faute de crédits disponibles. Un seul précédent en la matière donnerait un signal négatif et délétère en matière de mobilité professionnelle.

2.2.3. Les délais de prévenance et de réponse lors des retours dans le corps d'origine peuvent être allongés.

Comme indiqué en première partie, le délai de prévenance existe pour plusieurs positions statutaires : le détachement de longue durée (article 22 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985), la position hors-cadres (article 40), la disponibilité (article 49).

Dans ces différentes hypothèses, la durée du délai au respect duquel le fonctionnaire est soumis lorsqu'il souhaite réintégrer son corps est de 3 mois, l'administration devant répondre au plus tard 2 mois avant l'échéance.

Afin de faciliter l'exercice de pilotage des crédits et ETP en régime LOLF, il est possible d'allonger ce délai à **6 mois**. Cette mesure devra néanmoins s'accompagner d'engagements fermes de la part des ministères permettant de garantir que ce délai sera mis à profit par l'administration pour favoriser une bonne gestion des retours, en particulier en identifiant précisément les postes qui seront proposés au fonctionnaire. Sinon, l'allongement du délai de prévenance constituerait une mesure contraignante pour les agents, sans contrepartie de la part des administrations, d'où de probables difficultés dans la mise en place de cette réforme.

Ainsi, il paraît souhaitable à tout le moins d'allonger dans la même proportion le délai de réponse doivent respecter les administrations, qui pourrait être porté à 4 mois.

Des délais plus brefs devraient en tout état de cause être prévus pour les mobilités de courte durée, n'excédant pas 2 ans par exemple ; le délai de prévenance actuel de trois mois et le délai de réponse de deux mois pourraient ici être conservés.

Les délais prévus pour le congé parental (article 52 à 57 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985) pourraient de même être maintenus (demande 1 mois avant le congé – art. 53 - ; renouvellement 2 mois avant expiration – art 54 -), au regard du caractère limité des effectifs

concernés et de la sensibilité du sujet. En ce qui concerne le congé de présence parentale (article 57 bis), il est également proposé de ne pas modifier le délai (congé demandé 15 jours avant son début).

L'hypothèse d'un allongement du délai de prévenance reçoit l'accord des ministères de la défense, de la culture, de l'intérieur (préfectures et police), des sports, de l'équipement, des finances, avec des nuances que le tableau en annexe fait apparaître.

2.2.4. Une gradation dans les conditions de réintégration peut être maintenue.

La mise en place d'une marge de réserve, le maintien de la notion de surnombre et l'allongement des délais de prévenance et de réponse ne doivent pas éluder la question de la gradation des conditions actuelles de réintégration, les notions de réintégration à la première ou à la troisième vacance étant affectées par la redéfinition de la notion de vacance.

Trois hypothèses alternatives aux réintégrations graduées ont été étudiées.

1°) La réintégration selon **un calendrier à la discrétion de l'administration.**

Cette orientation ne permettrait pas de distinguer entre les différentes positions statutaires et n'offrirait aucune garantie aux agents. Elle constituerait par ailleurs un frein puissant à la mobilité. Cette option doit donc être écartée.

2°) La réintégration **au terme d'un délai maximum.**

Ce délai pourrait engendrer des effets pervers, par exemple en incitant les administrations à différer des retours qu'elles peuvent pourtant financer immédiatement, ce qui freinerait la mobilité. Les ministères ne se prononcent d'ailleurs pas en faveur de cette orientation qu'il est proposé d'écarter.

3°) La **réintégration immédiate** généralisée.

Cette proposition permettrait de donner des garanties fortes aux agents et d'encourager par là même la mobilité. Néanmoins, ce système aurait pour inconvénient d'établir un traitement similaire des individus quelle que soit leur participation au service de l'intérêt général et, indirectement, leur position statutaire. Or, il paraît légitime que les règles de réintégration tiennent compte de ces éléments. Il est ainsi logique que la réintégration dans son corps d'un agent détaché dans une autre administration soit plus rapide que celle d'un agent en position de disponibilité pour convenances personnelles par exemple. Plusieurs ministères expriment leur accord avec le maintien d'une certaine gradation.

Dès lors, il est proposé de conserver la gradation actuelle des réintégrations selon l'ordre des vacances. D'une part, les solutions alternatives comportent des inconvénients importants. D'autre part, les vacances d'emplois s'exprimeront désormais à une échelle plus large que celle de la vacance dans le corps et le grade comme aujourd'hui, sous réserve que l'on ne reconstitue pas un pyramidage rigide, et résulteront d'une décision de gestion, d'où une grande souplesse. Les ministères de l'équipement et de la culture ont notamment exprimé leur accord avec cette orientation.

En définitive, les rédactions du statut sont d'une grande plasticité concernant la notion d'emploi qui, **le plus souvent, est synonyme de poste ou de fonctions exercées**. D'une manière générale, des termes qui sont dotés d'une nouvelle signification sur le plan budgétaire ne le sont pas nécessairement sous l'angle statutaire (cas de l'emploi vacant).

A ce stade, et sous réserve de la mise en œuvre des propositions formulées plus haut, il ne semble pas qu'il faille envisager à terme des adaptations des **textes législatifs** autres que de forme si des vecteurs à cet effet sont éventuellement disponibles dans la mesure où des notions telles que celles de « poste offert au recrutement », de « poste disponible » ou de « poste » correspondraient sans doute mieux à la réalité du fonctionnement des services, la notion d'emploi étant encore connotée d'une signification budgétaire au sens de l'ordonnance organique de 1959. La première année de mise en œuvre de la LOLF (1^{er} janvier 2006) permettra de valider ou nuancer cette analyse. En tout état de cause, ces modifications éventuelles peuvent difficilement être envisagées en dehors d'une réforme plus ambitieuse du statut général que celle qui provoquerait un débat parlementaire nourri pour une simple adaptation marginale dont il n'est nullement établi qu'elle soit indispensable à court terme.

En matière réglementaire, en revanche, le **travail de recensement d'éventuels blocages juridiques** doit être poursuivi activement par les ministères en relation avec la DGAFP : la **réforme des modalités de calcul des avancements de grade** est inéluctable mais, au-delà de ce dossier, il convient d'analyser dans le détail l'ensemble des statuts particuliers et des décrets d'application du statut général.

Au-delà de ces perspectives de réforme du cadre juridique, l'évolution des modalités d'autorisation en emplois rend toutefois **indispensable un pilotage d'ensemble de la politique des effectifs et des emplois** afin de faire face aux obligations juridiques résultant des règles statutaires. Ce pilotage ne doit pas être compris comme une forme insidieuse de recentralisation dans la mesure où il ne fait qu'exprimer la nécessité d'établir des prévisions fiables d'entrées et de sorties des corps de fonctionnaires, d'assurer un suivi consolidé de la consommation de la masse salariale et d'opérer, le cas échéant, des arbitrages pour garantir la réintégration des personnels en retour de mobilité ou en fin de position statutaire à caractère médical, familial ou social (congrés de longue durée ou de longue maladie, congrés familiaux divers, temps partiel...).

Il est dès lors indispensable, grâce à des SIRH modernisés et performants, d'assurer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et de poser les termes d'un **dialogue de gestion** entre les responsables opérationnels et les services chargés des ressources humaines (DRH prestataire de service et régulateur) pour **définir les règles de bon usage de la fongibilité** : une visibilité suffisante doit en effet être assurée quant à la structure des emplois de chaque service pour mettre en œuvre les opérations de recrutement parmi lesquelles figurent les obligations de réintégration.

C'est en définitive à l'aune de l'amélioration de la **qualité de la gestion des emplois et des carrières** et de la **transparence sur l'emploi public à tous les niveaux**⁵ que l'administration sera en mesure de garantir à ses personnels que la dynamisation de la GRH s'accomplira dans un contexte de garantie des règles statutaires fondamentales.

⁵ L'article 12 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires dispose que les dits comités connaissent des questions ou projets de textes relatifs à « l'évolution des effectifs et des qualifications ». Tant à l'échelon local qu'à celui des ministères, la transparence sur la gestion quantitative et qualitative des emplois doit donc être assurée.

SOMMAIRE DE LA NOTE

1. LA LOLF CONDUIT A S'INTERROGER SUR LA NOTION D'EMPLOI TELLE QU'ELLE FIGURE DANS LE STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES ET SUR LE REGIME DES POSITIONS STATUTAIRES. ----- 1

1.1. La notion d'emploi permanent est moins affectée dans sa définition que dans son application. ----- 2

1.1.1. Notion essentielle du statut général, le concept d'emploi permanent a été précisé par la jurisprudence. ----- 2

1.1.2. La LOLF ne modifiera pas les conditions juridiques du recours à des agents non titulaires mais peut faciliter le recours à ces derniers sur un plan budgétaire. ----- 3

1.2. L'articulation entre vacances de postes et plafond budgétaire doit être explicitée. -- 4

1.2.1. Des règles de réintégration aujourd'hui différenciées : ----- 6

1.2.2. Faire en sorte que la LOLF ne dégrade pas les conditions de retour des agents. ----- 6

1.3. Les mécanismes de gestion croisée sont appelés à évoluer profondément en régime LOLF. ----- 7

1.3.1. En ce qui concerne la mise à disposition traditionnelle. ----- 7

1.3.2. En ce qui concerne la délégation de gestion. ----- 8

2. LA LOLF IMPLIQUE UNE EVOLUTION PROFONDE DE LA GESTION DES EMPLOIS MAIS EST COMPATIBLE AVEC LE STATUT. ----- 9

2.1. La souplesse introduite par la fongibilité des crédits doit être accompagnée d'outils de pilotage de la gestion. ----- 9

2.1.1. L'établissement en gestion d'une correspondance entre corps et emplois est indispensable. ----- 9

2.1.2. Une distinction entre emplois permanents et besoins temporaires doit être opérée. - 10

2.1.3. Les nouvelles modalités de la gestion budgétaire n'affectent pas la notion de vacance d'emploi au sens statutaire. ----- 11

2.2. La gestion des positions statutaires doit être facilitée, dans la continuité des dispositifs actuels. ----- 11

2.2.1. Les règles d'exercice de la fongibilité doivent prendre en compte l'ensemble des aléas et obligations de gestion résultant des textes statutaires. ----- 11

2.2.2. La notion de surnombre peut être maintenue, avec une signification modifiée. ----- 12

2.2.3. Les délais de prévenance et de réponse lors des retours dans le corps d'origine peuvent être allongés. ----- 13

2.2.4. Une gradation dans les conditions de réintégration peut être maintenue. ----- 14