

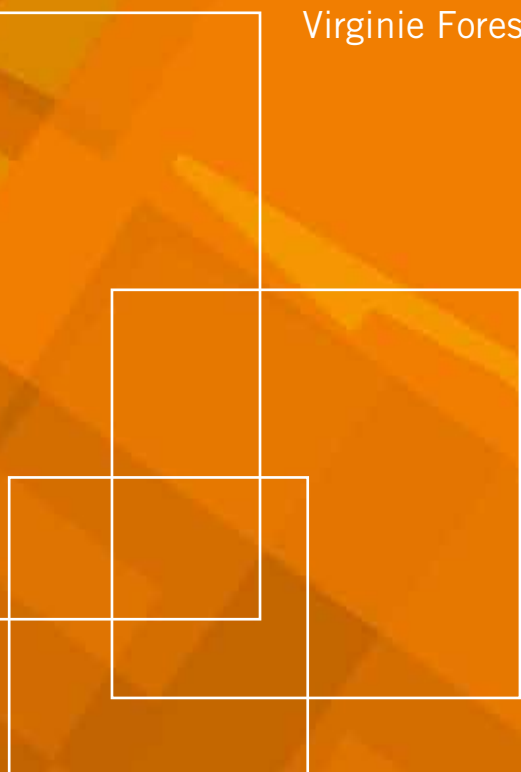


Bureau
international
du Travail
Genève

LAB/ADMIN

**«Nouvelle gestion publique»
et individualisation des
rémunérations en France:
l'exemple du «Service public
de l'emploi»**

Virginie Forest



Programme d'administration et d'inspection du travail
LAB/ADMIN

**«Nouvelle gestion publique» et individualisation des
rémunérations en France: l'exemple du «Service
public de l'emploi»**

Virginie Forest

Organisation internationale du Travail – Genève

2011

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Données de catalogage avant publication du BIT

Forest, Virginie

"Nouvelle gestion publique" et individualisation des rémunérations en France : l'exemple du "Service public de l'emploi" / Virginie Forest ; Organisation internationale du Travail, Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN). - Genève: OIT, 2011

1 v.

ISBN: 9789222250851;9789222250868 (web pdf)

International Labour Office; Labour Administration and Inspection Programme

service de l'emploi / administration du travail / fonctionnaire / système de rémunération / rémunération au rendement / réforme administrative / France

13.03.4

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé en Suisse

Préface

Dans le cadre de recherche du Programme sur l'administration et l'inspection du travail (LAB/ADMIN), cette étude préparée par le Dr. Virginie Forest analyse la nouvelle gestion publique en France avec son nouveau système de rémunération à travers le cas de l'analyse du fonctionnement des services publics de l'emploi. En particulier, l'analyse se base sur les dispositifs de rémunération des performances individuelles qui sont en vigueur dans les administrations et institutions en charge des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, institutions qui composent, dans le système français, le Service public de l'emploi. L'analyse est centrée sur deux aspects majeures: le premier est basé sur les principales réformes du service public de l'emploi avec la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat ainsi que sur la création d'une nouvelle institution publique nationale (Pôle emploi); le deuxième est basé sur une analyse des différents dispositifs d'individualisation des rémunérations actuellement en place au sein du service public de l'emploi.

La lecture de cette étude sera utile pour ceux qui opèrent dans les services publics de l'emploi ou dans l'administration du travail, plus en général.

Je remercie M^{lle} Caroline Augé pour sa contribution à la finalisation de ce document.

Giuseppe Casale
Directeur
Programme d'administration
et d'inspection du travail
LAB/ADMIN

Table des matières

Préface.....	iii
1. Introduction.....	1
2. L'organisation du «Service Public de l'Emploi» (SPE) en France.....	4
2.1. La réorganisation des services déconcentrés de l'Etat en charge des PEFP.....	6
2.2. La création d'un opérateur unique: «Pôle emploi».....	7
2.3. L'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) ..	12
3. Principales caractéristiques et évolutions des modalités de rémunération des agents du SPE: la mobilisation de primes variables fondées sur les performances individuelles.....	14
3.1. Les diverses composantes de la rémunération des agents de l'Etat.....	15
3.2. L'individualisation des rémunérations au sein des services de l'Etat en charge de la PEFP	18
3.3. L'individualisation des rémunérations au sein de Pôle emploi.....	20
4. Conclusion	27
Bibliographie.....	30

1. Introduction

Si les réformes en cours de l'administration publique française s'inscrivent, de manière générale, dans une logique de maîtrise des dépenses publiques, et ce à l'image des actions entreprises en la matière dans la plupart des pays développés, la progression de 14 points de la dette publique française en deux ans, portant cette dernière, à 81,7 pour cent du PIB en 2010¹, contribue de manière certaine à l'accélération des transformations que connaissent aujourd'hui l'administration et les services publics en France.

Un tel creusement de la dette est en partie imputable aux conséquences négatives de la récente crise des «subprimes», essentiellement du fait de la montée du chômage et du faible dynamisme de l'économie française². De tels déséquilibres viennent renforcer d'autant la logique économique de contrôle voire de réduction des coûts de l'action publique qui représente, depuis plus de trente ans, une orientation commune à de nombreux projets de réforme administrative.

Les propos de Emery et Giauque (2005, p. 171) sont d'ailleurs clairs à ce sujet: *«il faut admettre que malgré les particularités des expériences nationales en matière de réformes, celles-ci ont le plus souvent été initiées du fait des problèmes économiques rencontrés par les États dès la fin des années 1980 et le début des années 1990. Ce sont donc avant tout des arguments financiers et économiques sur lesquels se fondent les projets de modernisation de l'administration»*.

C'est sur une logique analogue que se fonde largement la Nouvelle Gestion Publique (NGP), traduction de l'expression anglo-saxonne «New Public Management», qui représente un mouvement de refonte profond des modes opératoires de la Science Administrative ayant fait son apparition au début des années 1980. Comme le rappelle Bèzes (2009), la NGP a d'abord participé à la construction et à la mise en œuvre d'évaluations critiques en direction de l'administration, avec comme préoccupation centrale une réduction des coûts liés à son fonctionnement. Ce mouvement de réforme s'est ensuite appuyé sur la diffusion d'une rhétorique économique et managériale axée sur l'efficacité, la responsabilisation des managers, la transparence, l'évaluation ou encore la

¹ Ces chiffres excèdent notablement le seuil des 60 pour cent fixé par le pacte de stabilité et de croissance. A la fin de l'année 2008, cette proportion était de 67,7 pour cent du PIB (Insee, 2011a). Pour autant, de tels chiffres ne s'expliquent pas par l'accroissement des dépenses publiques: leur poids dans le PIB est resté stable depuis vingt-cinq ans, passant de 52 pour cent en 1985 à 53 pour cent en 2008. Au-delà de la faiblesse de la croissance et des conséquences négatives de la crise, les orientations de la politique fiscale française depuis dix ans, qui reposent globalement sur des allègements de charges sociales et d'impôts, ont également contribué à accroître le poids de la dette. C'est précisément ce que souligne un récent rapport rédigé par Champsaur et Cotis (2010) où les auteurs rappellent «qu'en l'absence de baisses de prélèvements, la dette publique serait environ 20 points de PIB plus faible aujourd'hui qu'elle ne l'est en réalité» (p. 13). Or, les diverses mesures fiscales prises en France depuis 2007 ne vont pourtant pas dans le sens d'une augmentation des recettes. La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi «TEPA», a par exemple instauré un «bouclier fiscal» à hauteur de 50 pour cent, une défiscalisation des heures supplémentaires, un allègement des droits de succession, etc. A noter également la baisse du taux de TVA sur la restauration qui a contribué à réduire les recettes fiscales de 1,5 milliards d'euros en 2009 et de 3 milliards par an à partir de 2010 (Cour de comptes, 2010).

² Fin février 2011, on comptait 2 701 100 demandeurs d'emploi de catégorie A en France métropolitaine, soit une augmentation de 1,3 pour cent en un an. Au total, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (catégories A, B, C) s'établit à 4 040 700 (Dares, 2011). L'année 2009 a par ailleurs été marquée par un recul historique du PIB en volume (- 2,6 pour cent). Ce dernier a toutefois augmenté de 1,5 pour cent en 2010 (INSEE, 2011b).

«redevabilité»³, rhétorique qui vise, *in fine*, à institutionnaliser une forme particulière de normalisation de l'action publique, fondée sur le développement d'un mode de gouvernement et de management où la performance et l'optimisation des résultats occupent une place prépondérante. Au plan de sa mise en œuvre, ce nouveau mode de légitimation de l'action de l'Etat, amené à se substituer à une gestion classique de type wébérien, mobilise différents mécanismes qui se fondent, entre autres, sur une décentralisation des décisions, une mise en concurrence entre entités publiques et privés ou encore un assouplissement des règles et procédures jugées excessivement bureaucratiques. Le déploiement des principes propres à la NGP accorde enfin une place centrale aux procédures de contractualisation (contrat d'objectifs et de moyens, management par objectifs, indicateurs de performance et de résultats, procédure d'évaluation et d'audit, etc.).

Dans le cas de la France, bien que les pouvoirs publics aient tardé à adopter les principes de la NGP, compte tenu, notamment, de la place singulière occupée par l'Etat au plan historique, cette managérialisation de l'action publique a cependant été largement renforcée au début des années 2000 avec l'adoption et la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁴. Cette réforme budgétaire, qui repose sur une refonte complète des finances publiques, a en effet marqué un tournant essentiel en organisant le passage d'une «logique de moyens» à une «logique de résultats» (et de performance) de l'action étatique.

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), lancée en juillet 2007, vient prolonger les mesures directement initiées par la LOLF. Ce vaste programme de modernisation et de rationalisation de l'action de l'Etat, qui a trait à l'ensemble des politiques publiques repose sur trois objectifs: «améliorer la qualité du service rendu aux usagers», «réduire les dépenses publiques» et enfin «poursuivre la modernisation de la fonction publique et valoriser les initiatives des agents». La RGPP s'appuie en outre sur le déploiement de plus de 300 réformes pour la période 2007-2010, sachant que 150 nouvelles mesures ont d'ores et déjà été annoncées pour les années 2011-2013. Aussi, par delà la «frénésie des annonces» (Cossé, 2010) qui caractérise le fonctionnement du gouvernement actuel, les nombreuses transformations de l'administration entreprises en France depuis trois ans témoignent, *in fine*, de la volonté d'étendre et d'adopter rapidement les principes et outils propres à la NGP⁵.

La mise en œuvre de rémunérations fondées sur les performances individuelles, parfois qualifiées de «rémunérations au mérite» ou encore de «rémunérations à la performance», s'inscrit pleinement dans cette logique. Un tel mode de rémunération est généralement défini de la manière suivante: *«par "rémunération axée sur les performances", on entend la part variable de la rémunération attribuée chaque année (ou sur toute autre base périodique), en fonction des performances, à un agent, une équipe ou un groupe. La définition de ce type de rémunération exclut: i) les augmentations automatiques de traitement, par exemple par promotion ou par augmentation au sein d'un même échelon (sans lien avec les performances); ii) les différents types d'indemnités*

³ Il s'agit de la traduction littérale de l'expression anglo-saxonne «accountability».

⁴ Si la LOLF a été promulguée le 1^{er} août 2001, elle n'est entrée réellement en application que cinq ans plus tard, le 1^{er} janvier 2006.

⁵ Pour François Fillon, Premier ministre, le sens des réformes actuellement en œuvre a pour finalité de «Réinventer la France, [car] c'est nous réinventer collectivement». De tels propos ne sont pas sans rappeler le célèbre «Reinventing Government» d'Osborne et Gaebler (1992), lequel contribua à la diffusion et à l'adoption de la NGP, au début des années 1990, par le gouvernement américain d'alors.

attachées à certains postes ou à certaines conditions de travail (heures supplémentaires, affectation dans certaines zones géographiques)» (OCDE, 2007, p. 74).

Si plusieurs objectifs économiques et gestionnaires sous-tendent cette individualisation des rémunérations, deux d'entre eux sont le plus souvent rapportés dans la littérature. Ces formes de rétributions doivent théoriquement permettre:

- d'assurer une meilleure maîtrise de la masse salariale et de son évolution, l'individualisation des rémunérations offrant la possibilité de ne pas systématiser d'éventuelles augmentations de salaires, par opposition à une rémunération fondée sur l'ancienneté (Grandjean, 1987);
- d'accroître l'effort et la motivation au travail des fonctionnaires, et donc leur productivité (Perry et al., 2009).

L'objet du travail d'étude que nous proposons consiste en une analyse des dispositifs de rémunération des performances individuelles actuellement mis en œuvre dans les administrations et institutions en charge des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (PEFP), institutions qui composent, dans le cas français, le Service Public de l'Emploi (SPE)⁶. Nous revenons, dans une première partie, sur les principales réformes du SPE actuellement en cours, lesquelles reposent, dans une large mesure, sur une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat⁷ en charge de la PEFP ainsi que sur la création d'une nouvelle institution publique nationale, «Pôle emploi». La seconde partie de notre étude offre une analyse des différents dispositifs d'individualisation des rémunérations actuellement en place au sein du SPE, analyse qui s'appuie notamment sur la perception de diverses organisations syndicales à ce sujet.

Au plan méthodologique, notre démarche s'appuie sur la mobilisation, d'une part, de diverses sources documentaires allant de la littérature théorique et empirique sur ces thématiques à l'analyse de divers documents issus de la littérature institutionnelle et/ou «grise» (textes et documents législatifs, rapports publics, presse nationale, etc.) et, d'autre part, sur la réalisation d'entretiens qualitatifs auprès de responsables et délégués des principales organisations syndicales représentatives du SPE français. A ce titre, ont notamment été consultés⁸, pour les services de l'Etat membres du SPE, des responsables et représentants du Syndicat National Unitaire Travail Emploi Formation, Fédération Syndicale Unitaire (SNUTEF-FSU), de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes Inspection du Travail, de l'emploi, de la formation et administration (UNSA Itefa) et enfin de Force Ouvrière – Travail Emploi Formation Professionnelle (FO-TEFP). S'agissant de l'institution publique «Pôle emploi», plusieurs responsables et représentants syndicaux membres du Syndicat National Unitaire «Pôle emploi» – Fédération Syndicale Unitaire (SNU-FSU), de Force Ouvrière (FO) et de la Confédération Générale du Travail (CGT) ont été entendus. Enfin, la Fédération Générale des Fonctionnaires Force Ouvrière (FGF-

⁶ La notion de «Service Public de l'Emploi» apparaît formellement dans une circulaire datée du 7 mars 1984 et fait suite aux conséquences négatives sur l'emploi de la crise de 1974 (Marimbert et Joly, 2004).

⁷ Dans le cas de la France, les services déconcentrés de l'Etat interviennent à l'échelon territorial et donc au niveau des régions, des départements et des communes (et de leurs groupements).

⁸ La plupart des organisations syndicales représentatives des agents et salariés membres du SPE ont été contactées par e-mail et/ou téléphone. Ne figurent naturellement dans cette étude que celles qui ont acceptées de s'entretenir avec nous, soit en participant à un entretien en face-à-face, soit par téléphone.

FO) a également été consultés pour la Fonction Publique d'Etat (et ses établissements publics).

2. L'organisation du «Service Public de l'Emploi» (SPE) en France

L'organisation administrative et institutionnelle de la PEPF⁹ en France se caractérise historiquement par sa complexité du fait, notamment, de la multiplicité des acteurs et des institutions mobilisés sur ce champ, mais aussi de par les enjeux politiques, économiques et sociaux que recouvre nécessairement une problématique comme la privation d'emploi. De manière générale, les réformes du SPE entreprises depuis 2007 ont donné lieu à de nombreux remaniements des institutions en charge de la PEPF, avec pour objectif général une modernisation et une rationalisation afin d'en accroître l'efficacité. Cependant, la multiplication des réformes observées ces dernières années, avec une nette accélération depuis deux ans, ne facilitent pas nécessairement la lisibilité et l'efficacité du dispositif aujourd'hui en place. De manière générale, l'évolution et les transformations en cours du SPE français sont le produit des deux réformes suivantes qui ne sont pas, à ce jour, entièrement finalisées:

- la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), lancée par le gouvernement en juin 2007, qui s'appuie, entre autres, sur un réagencement de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat au plan territorial. La RGPP est ainsi à l'origine de la reconfiguration des services en charge de la mise en œuvre de la PEPF à l'échelon régional et départemental. Cette recomposition s'est matérialisée par la création, en 2009, des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)¹⁰. Les DIRECCTE regroupent à présent l'ensemble des services territoriaux de l'Etat ayant la charge, entre autres, de la politique du travail et des PEPF. Ces nouvelles directions dépendent aujourd'hui directement du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEFE);
- la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du SPE¹¹. Cette loi marque la création d'une nouvelle «institution nationale publique», qualifiée de «Pôle-emploi», laquelle est issue de la fusion du réseau des ANPE (Agences Nationales Pour l'Emploi) et de celui des Assedic (Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), sachant que les différents sites

⁹ De manière générale, les PEPF représentent l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics pour agir sur l'emploi et lutter contre le chômage. Les outils et mesures de la PEPF sont par ailleurs nombreux et diversifiés (indemnités de demandeurs d'emploi, exonérations de cotisations sociales sur dispositifs ciblés et primes à l'embauche en direction des entreprises, formation des demandeurs d'emploi, etc.). Des mesures spécifiques ont par ailleurs été déployées compte tenu de la crise (activité partielle, exonération totale des charges sociales, etc.). Les sommes allouées par l'Etat en 2009 aux PEPF et à la politique du travail se sont portées à 12,01 milliards d'euros. Avec 11,28 milliards d'euros, les crédits pour 2010 sont donc en légère baisse. Ces chiffres n'intègrent cependant pas le coût des différentes mesures d'allègement de cotisations sociales plus générales, essentiellement destinées aux entreprises, qui s'élève à 27,7 milliards d'euros pour 2010 (Cour des comptes, 2009).

¹⁰ Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

¹¹ La réforme de 2008 finalise la réorganisation du SPE initiée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005.

Assedic étaient fédérés, au niveau national, par l'Unédic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce). Ce rapprochement vise donc à mettre un terme à la séparation institutionnelle des activités de placement, réalisées jusqu'alors par l'ANPE, et des activités d'indemnisation et de contrôle des demandeurs d'emplois, effectuées par l'Unédic et son réseau opérationnel des Assedic.

S'agissant à présent de missions qui incombent au SPE, ce dernier a, de manière générale, une double fonction:

- élaborer les PEFP et préciser les modalités de leur déclinaison sur le territoire nationale;
- assurer les missions de placement, d'indemnisation, d'insertion, de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises.

A l'échelon national, les PEFP sont conçues et mises en œuvre par la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP), laquelle est placée sous l'autorité du MINEFE depuis mai 2007. Cette délégation a la charge d'élaborer le cadre juridique propres aux PEFP et ce en concertation avec les autres départements ministériels concernés et les partenaires sociaux. La DGEFP s'assure également que les PEFP conduites sur le territoire national s'inscrivent dans les orientations de la stratégie européenne pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle pilote donc à ce titre la gestion des programmes soutenus par le Fonds Social Européen (FSE). Cette Délégation a enfin pour fonction de coordonner la mise en œuvre des dispositifs de la PEFP aux différents échelons territoriaux. Elle s'appuie, pour ce faire, sur les différentes composantes du SPE dont les missions sont accomplies par des organismes dont le statut juridique peut être public ou privé.

A l'échelon territorial, le SPE est à ce jour composé des services déconcentrés de l'Etat regroupés au sein des DIRECCTE, de la nouvelle institution «Pôle-Emploi» et de l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes), ces trois institutions étant directement sous tutelle de l'Etat. On trouve ensuite plusieurs organismes, «hors tutelle», mais directement rattachés au SPE comme les maisons pour l'emploi¹², les missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation, – les ML-PAIO, lesquelles ont pour mission l'accompagnement professionnel et social des jeunes de 16 à 25 ans, l'association pour l'emploi des cadres (APEC) ou encore l'association pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) et son réseau «Cap emploi». Les collectivités territoriales et leurs groupements participent également au fonctionnement du SPE.

Enfin, d'autres organismes, publics ou privés, sont susceptibles de participer au fonctionnement du SPE. Ainsi, les organismes liés à l'Etat par une convention relative à l'insertion par l'activité économique peuvent fournir des prestations de placement sur le marché du travail. De même, ces activités d'intermédiation sont ouvertes, depuis l'année 2005, aux entreprises de travail temporaire ainsi qu'aux agences et opérateurs privés de placement (OPP) mais uniquement si leur activité principale relève de services de

¹² A noter que le Projet de Loi de Finances pour 2011 prévoit que «pour tirer toutes les conséquences de la création d'un opérateur unifié (Pôle emploi), la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi sera réduite et orientée vers un financement par projet dans une optique d'efficience».

placement, de conseil en recrutement ou en insertion professionnelle et si de telles fonctions sont exclusives de toute autre activité à but lucratif¹³.

2.1. La réorganisation des services déconcentrés de l'Etat en charge des PEFP

Comme nous l'indiquions, ces services ont récemment été regroupés au sein des DIRECCTE¹⁴ et constituent désormais un «guichet unique» au niveau régional, avec pour vocation première d'être «au service de la réussite et de la performance des entreprises». Chaque DIRECCTE est aujourd'hui structurée autour de trois pôles:

- un pôle «politique du travail» (pôle T), avec pour mission les actions d'inspection relatives à la législation du travail (inspection et contrôle du travail);
- un pôle «entreprises, emploi et économie» (pôle 3E), en charge des actions relatives au développement, (i), des entreprises et de l'emploi en France et à l'étranger (innovation et compétitivité des entreprises), (ii), du marché du travail, de la formation professionnelle continue, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, (iii), des professions libérales, (iv), des services et du tourisme et enfin, (v), des actions dans les domaines de l'intelligence et de la sécurité économique définies par le MINEFE;
- un pôle «concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie» (pôle C), avec pour objectifs le contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales entre entreprises, la protection économique des consommateurs et le contrôle dans le domaine de la métrologie.

Les directions régionales comprennent également des «unités territoriales» à l'échelon départemental, ces unités comportant essentiellement des sections d'inspection du travail. Alors que la mise en œuvre de la «politique du travail» à l'échelon territorial est le fait du pôle «travail», les mesures relatives à la PEFP relèvent pour leur part du «pôle 3E». A titre d'exemple, certains dispositifs ayant trait à l'accès et au retour à l'emploi, comme les contrats aidés en directions des jeunes demandeurs d'emplois de moins de 26 ans, sont gérés par ce pôle. Il en est de même pour le financement des structures

¹³ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005 a rendu possible le recours à des OPP à but lucratif, mettant ainsi fin au monopole historique de l'ANPE. L'étude empirique de Behaghel, Crepon et Gurgand (2009), commanditée par l'Unédic et l'ANPE en 2007, conclut cependant à l'efficacité supérieure des agences publiques en matière de placement de chômeurs et ce en comparaison des opérateurs privés. Cette étude comparative, conduite par des chercheurs en économie, des membres de l'Insee et de la Dares, a porté sur près de 80 000 demandeurs présentant des risques de chômage de longue durée. Ces derniers ont bénéficié d'un accompagnement renforcé, conduit à la fois par les agences ANPE (programme «Cap Vers l'Entreprise» ou CVE) et par les OPP, sachant que l'objectif de ces programmes étaient la mise en emploi rapide (dans les 6 mois) et l'obtention d'emplois stables. Alors que la mesure CVE a eu un impact rapide et élevé sur le taux de sortie vers l'emploi, l'accompagnement par les OPP a eu un effet plus mesuré et plus tardif. Ce résultat s'expliquerait en outre par la structure des contrats proposés aux OPP, les objectifs assignés correspondant à une remise en emploi dans les 6 mois, les OPP se montrant d'autant plus réactives à l'approche de ce délai. A noter cependant que ni le coût de ces prestations d'accompagnement renforcé, ni les indicateurs relatif à la qualité des emplois pourvus ne sont détaillés.

¹⁴ Les DIRECCTE regroupent désormais sept services de l'Etat jusqu'alors «indépendants» comme la Direction Régionale et les Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) ou encore la Direction Régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DRCCRF).

d'insertion par l'activité économique, le développement de l'accès des salariés à la qualification, la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou encore l'insertion des travailleurs handicapés.

S'agissant du «pôle T», les services d'inspection ont été fusionnés au plan de leur gestion institutionnelle depuis le 1^{er} janvier 2009 et ce conformément au Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT)¹⁵. Alors même qu'ils dépendaient jusqu'alors de quatre ministères distincts (travail, transport, agriculture, maritime), ces services sont aujourd'hui rattachés exclusivement à la Direction Générale du Travail (DGT), laquelle dépend du Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique. A signaler également la réforme de la médecine du travail, dont les bases figurent dans la loi portant réforme des retraites, dans son volet «pénibilité du parcours professionnel». Cette réforme est passée en partie inaperçue du fait de son insertion dans celle relative aux retraites, thématique qui a récemment fait l'objet d'une vive contestation sociale en France et ce pendant plusieurs semaines. Si le texte initial prévoyait que les missions de la médecine du travail soient réalisées directement «sous l'autorité de l'employeur», cette disposition a finalement été supprimée car elle portait à l'évidence atteinte à l'indépendance des médecins du travail.

La création des DIRECCTE représente une réforme lourde au plan institutionnel, qui aurait été faite «à marche forcée», au moins pour les syndicats que nous avons consultés. Certains d'entre eux y voient par ailleurs une remise en cause de la «politique du travail», les DIRECCTE étant aujourd'hui pilotées par le MINEFE. Un tel constat s'applique également aux PEFP, lesquelles étaient gérées, jusqu'en 2008, par les Directions Régionales et Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, administrations historiquement attachées au caractère social de leurs missions et moins aux dimensions économiques qu'elles portent en partie.

2.2. La création d'un opérateur unique: «Pôle emploi»

Jusqu'en 2008, le régime d'assurance chômage et les fonctions de placement et de suivi des demandeurs d'emploi étaient gérés par des institutions distinctes, avec notamment comme parties prenantes, d'une part, l'Unédic, et son réseau Assedic, qui avaient en charge les missions d'indemnisation et de contrôle des chômeurs et, d'autre part, l'ANPE et ses agences, lesquelles étaient mobilisées pour accompagner les personnes à la recherche d'un emploi et assister les employeurs pour l'embauche et le reclassement de leurs salariés.

Si la loi relative à la réforme de l'organisation du SPE, adoptée le 13 février 2008, doit théoriquement répondre à différents objectifs à l'horizon 2012 – ramener le taux de chômage à 5 pour cent, faire progresser de 63 à 70 pour cent le taux d'emploi, tout en améliorant, dans le même temps, le service rendu aux demandeurs d'emploi et aux employeurs – elle entérine surtout la création d'une nouvelle institution, «Pôle emploi», produit de la fusion de l'ANPE et des Assedic. Cette nouvelle «institution nationale

¹⁵ Selon le Plan de Santé au travail élaboré par le Ministère du Travail, «les effectifs de contrôle de l'inspection du travail viennent d'augmenter de 550 contrôleurs et inspecteurs (au total, 700 créations de postes prévues d'ici fin 2010). Une dernière tranche de création de postes est prévue au budget 2010 pour atteindre la moyenne européenne du ratio salariés contrôlés/agents de contrôle, soit un agent pour 8 000 salariés» (p. 43).

publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière»¹⁶ représente aujourd'hui le premier établissement public français¹⁷.

Pôle emploi a pour mission, depuis début 2009, de gérer un «réseau unique», lequel a été créé afin de simplifier et de rationaliser les démarches des demandeurs d'emploi et des entreprises. Devenu «l'opérateur de référence de la politique publique de l'emploi»¹⁸, cette nouvelle institution exerce désormais l'ensemble des missions de service public anciennement dévolues à l'ANPE et aux Assedic. L'institution est présidée par M. Chertier depuis décembre 2008 et dirigé par M. Charpy. Le conseil d'administration est composé de cinq représentants de l'Etat, de cinq représentants des organisations syndicales représentatives au niveau national, de cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs, de deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de l'emploi et enfin d'un représentant des collectivités territoriales. Les grandes orientations de cette institution sont en outre fixées par une convention tripartite pluriannuelle conclue le 2 avril 2009 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, sachant que l'Unédic participe avec l'Etat au financement de la nouvelle institution¹⁹.

Les missions de cette nouvelle institution, telles qu'elles figurent dans la loi de février 2008, sont désormais les suivantes:

- 1) prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle;
- 2) accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle;
- 3) procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour et assurer, à ce titre, le contrôle de la recherche d'emploi;
- 4) assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (Unédic), le service de l'allocation d'assurance ainsi que de toute autre allocation ou aide dont l'Etat lui confierait la gestion (allocations de solidarité, prime forfaitaire, etc.);

¹⁶ Cette institution est établissement public à caractère administratif (EPA) et dérogatoire, nous y reviendrons.

¹⁷ Depuis l'adoption de la LOLF, les agents et salariés de l'Etat (et de ses opérateurs) sont comptabilisés en «Equivalent Temps Plein» (ETP). On comptait ainsi, en 2009, 43 498 ETP au sein de Pôle emploi. Ils sont actuellement 47 222. Les prévisions pour 2011 s'élèvent 45 422 ETP (Projet de Loi de Finance 2011).

¹⁸ MINEFE, «Convention pluriannuelle entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi», avril 2009.

¹⁹ Gérée par les partenaires sociaux, l'Unédic reste responsable de l'administration de l'assurance chômage et des modalités d'indemnisation. Deux conventions bipartites Unédic-Pôle emploi ont également été signées. Une première énonce comment Pôle emploi assure le service de l'allocation d'assurance chômage pour l'Unédic. La seconde précise les conditions dans lesquelles l'opérateur assure, pour l'Unédic, le recouvrement des contributions relatives au régime d'assurance chômage.

-
- 5) recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'Etat et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi;
 - 6) mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'Etat, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission.

Pôle emploi se doit également d'agir en partenariat avec les diverses instances territoriales intervenant dans le champ du travail et de l'emploi (services de l'Etat, collectivités territoriales, maisons de l'emploi, AFPA, missions locales, etc.).

Alors que les missions confiées à cette nouvelle institution sont nombreuses et font classiquement l'objet d'un enjeu politique fort²⁰, cette fusion ANPE/Assedic s'est en outre déroulée dans un climat économique et social particulièrement tendu, générant de nombreux dysfonctionnements largement décrits dans les médias français. Ces derniers ont impacté et impactent encore les conditions de travail des employés de Pôle emploi et, par extension, la qualité des services rendus. Ces dysfonctionnements sont naturellement imputables à un contexte économique dégradé, qui provoque une forte augmentation du chômage²¹, mais aussi au manque de préparation et de moyens consacrés à ce rapprochement.

Ces différents éléments ont donc contribué à un accroissement marqué de la charge de travail des salariés et agents de l'institution. Ainsi, à titre d'exemple, un conseiller suit actuellement plus de 103 demandeurs d'emploi en moyenne, soit 12 pour cent de plus qu'un an auparavant²². Ces chiffres ont donné lieu à plusieurs commentaires récents de la part des organisations syndicales, commentaires qui ont été partiellement repris dans le quotidien *Le Monde*²³. Ainsi, selon l'UNSA Pôle emploi, *«ce n'est qu'une estimation basse. Il faut savoir que ces moyennes incluent tout le personnel des agences, même ceux qui s'occupent de tâches administratives et qui ne participent pas directement à l'accompagnement des chômeurs. On arrive facilement, à 150, 200 dossiers dans les agences situées dans les zones les plus dégradées économiquement, comme en banlieue parisienne ou dans le Nord. Résultat, le service se détériore»*. Dans un communiqué antérieur, publié dans le quotidien *Libération* en mars 2009²⁴, le SNU-FSU, majoritaire chez Pôle emploi, soulignait déjà les effets négatifs de cette surcharge de travail. Ainsi,

²⁰ Les annonces faites par le gouvernement et ses membres à ce sujet ont été nombreuses. Ainsi, le secrétaire d'Etat Laurent Wauquiez a indiqué vouloir instaurer une «culture du résultat» au sein de Pôle emploi, ajoutant qu'«à l'horizon de trois ans, la France doit bénéficier du service public de l'emploi le plus moderne et le plus efficace d'Europe» (<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/pole-emploi-le-service-public-de-l-emploi>).

Pour le Président de la République, cette fusion est globalement un succès, notamment parce qu'«il n'y aura plus ces petits bureaux de fonctionnaires, avec l'affiche sur la Polynésie pour rêver, ou l'orchidée, qu'on a remplacés par des bureaux paysagers» (Charles Jaigu, *Le Figaro*, 4 septembre 2009).

²¹ Le nombre d'inscrits à Pôle emploi a augmenté de 1,1 million entre juillet 2008 et juillet 2010 (Duval, 2010).

²² Leila de Comarmond, «Les conseillers de Pôle emploi suivent 103 chômeurs en moyenne», *Les Echos*, 24 septembre 2010.

²³ Michaël Szadkowski, «Les agents de Pôle emploi restent en situation de crise», *Le Monde*, 24 septembre 2010.

²⁴ *Libération*, «Pôle emploi recrute...», 31 mars 2009.

«l'inscription en masse de demandeurs d'emploi des derniers mois fait exploser les conditions de réception et de constitution de dossiers». Les entretiens sont «de plus en plus brefs et bâclés» et il y a «plus de trois mois d'attente de décision pour les dossiers d'indemnisation des nouveaux inscrits».

Des constats analogues figurent également dans un rapport général remis en novembre 2009 par le Sénateur Marini au nom de la commission des finances. Ce rapport, qui a trait au projet de loi de finances 2010, souligne également que *«la charge de travail des conseillers pour l'emploi a en effet fortement augmenté depuis 2008. Le nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille constitue un indicateur relativement stable depuis le mois de mars 2009 et se situe autour de 90 (91,8 en août 2009). En fonction des situations locales, les conseillers peuvent être chargés de 130, voire 180 dossiers. Pour mémoire, l'objectif de Pôle emploi est un ratio d'un conseiller pour 60 demandeurs d'emploi»* (p. 35).

Pour tenter de pallier à cette situation de crise, un appel d'offres a été lancé par le gouvernement auprès d'opérateurs privés de placement en avril 2009, afin de leur confier l'accompagnement renforcé de 320 000 demandeurs d'emploi sur deux ans²⁵. Pôle emploi a également procédé à des recrutements temporaires pour contenir la dégradation du ratio de nombre de dossiers attribués à chaque conseiller: 1 840 personnes ont été recrutées au cours de l'été 2009 (1000 en CDI, 840 en CDD), auxquelles s'ajoutent 500 personnes embauchées en CDD pour la gestion de plateformes téléphoniques et enfin 500 en contrats aidés pour assurer l'accueil des demandeurs d'emploi (Rapport Cournac, 2009)²⁶. Malgré cet effort ponctuel, un récent rapport de l'Inspection Générale des Finances, rendu public en mars 2011, souligne la moindre dotation en personnel du SPE français, notamment en comparaison des SPE allemand et britannique. Ainsi, *«rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT en 2010, les effectifs du SPE français (215 Equivalent Temps Plein (ETP) pour 10 000 chômeurs) apparaissent marginalement inférieurs aux effectifs du SPE britannique (221 ETP) et très inférieurs à ceux du SPE allemand (420 ETP). Rapportés au nombre de demandeurs d'emploi, recensés par les statistiques nationales (DEFM), les effectifs du SPE français (150) représentent moins de la moitié des effectifs allemands (377) et britanniques (349)»* (p. 4).

De plus, pour Marie-Françoise Leflon, déléguée CFE-CGC et membre du conseil d'administration de Pôle emploi, qui s'est exprimée dans Le Monde en septembre 2010, *«nous sommes énormément sollicités par les salariés, dont la souffrance augmente. En cause, bien sûr, le facteur 'crise économique' et l'augmentation des inscriptions. Mais nous avons aussi un lourd problème de formation qui n'est toujours pas résolu. La différence entre processus d'indemnisation et d'accompagnement reste fondamentale, et ne peut être faite indistinctement par des salariés issus de cultures d'entreprise différentes. Rien n'est fait pour résoudre cette inadaptation aux structures issues de la fusion, ce qui décuple le stress au travail des agents»*²⁷.

En effet, outre cette surcharge importante de travail, que les responsables syndicaux que nous avons consultés ont également tous souligné, les conseillers emplois, en tant que

²⁵ On ne dispose pas, pour l'heure, d'une évaluation précise quant au rapport coût-efficacité d'une telle externalisation. Cette évaluation devrait *a priori* être rendue publique prochainement.

²⁶ A noter que le Projet de Loi de Finances pour 2011 indique que *«les gains de productivité et les synergies engendrés par la fusion ainsi que l'inflexion du chômage attendue au courant de 2011 libéreront des effectifs (non reconduction de 1 500 CDD et contrats aidés créés temporairement pour faire face à la crise ainsi que 300 CDI en fin d'année)»*.

²⁷ Michaël Szadkowski, *«Les agents de Pôle emploi restent en situation de crise»*, Le Monde, 24 septembre 2010.

«réfèrent unique» se doivent, à terme, de devenir «polycompétents» afin d'assurer des fonctions, (i), d'inscription, de renseignement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, (ii), de gestion des dossiers relatifs à leurs indemnisation et enfin, (iii), de conseil, de prospection et d'aide en direction des entreprises. Or, pour reprendre les propos recueillis auprès du syndicat FO, «on veut à tout prix mixer les compétences», mais «ces métiers là ne s'improvisent pas», rappelant, par ailleurs, qu'il y a une dizaine d'années, un «conseiller de base» bénéficiait «d'une formation en alternance d'une durée de six mois». «Aujourd'hui, en une semaine, ils sont à l'accueil et au bout de six mois, ils sont en tutorat sur les nouveaux entrants». Ce manque de formation est une thématique qui est apparue à plusieurs reprises. Le SNU-FSU souligne pour sa part que les conseillers ne disposent que «de 3 à 5 jours pour apprendre le métier de l'autre». Ce défaut de formation augmenterait le risque de réponses erronées, notamment sur les questions techniques en lien avec l'indemnisation, lesquelles se sont complexifiées compte tenu du profil des demandeurs d'emploi aux parcours professionnels de moins en moins linéaires (changements d'employeurs plus fréquents, alternance CDD-CDI, etc.)²⁸.

Le manque de cohérence des objectifs assignés à Pôle emploi, jugés en inadéquation avec les attentes des demandeurs d'emploi, ont également été évoqués, tout comme la «perte de sens» que ces mêmes objectifs occasionnaient pour les conseillers. Pour le SNU-FSU, les diagnostics emploi sont jugés trop rapides et «utilitaristes», s'opposant en cela à la conception française du service public, fondé sur un service égalitaire proposé à l'ensemble de la population. Sur cette question de l'égalité de l'accès aux services de Pôle emploi, la plupart des responsables consultés ont mentionné les effets négatifs de l'usage des services en ligne (appel téléphonique et Internet), lesquels sont fortement encouragés par la direction. En effet, si l'usage des nouvelles technologies est courant pour les populations formées, il l'est moins pour les publics les moins qualifiés, tendant à les exclure et en tous cas à complexifier leurs démarches.

Ce rapprochement, combiné à une situation historiquement mauvaise sur le marché du travail et à un manque de moyens consacrés à cette fusion, a occasionné une dégradation des conditions d'emploi des agents et salariés de Pôle emploi, impactant nécessairement la qualité du service rendu. A noter que si la subvention relative aux charges de service public versée à Pôle emploi à été reconduite pour un montant de 1,36 milliard d'euros en 2010, ce montant reste néanmoins identique à celui de 2009 alors même l'estimation du seul surcoût induit par la fusion s'établit à 245 millions d'euros (Rapport Marini, 2009)²⁹.

S'agissant enfin de la gestion des personnels de cette institution, cette dernière s'avère des plus atypiques. En effet, les antennes Pôle emploi constituent aujourd'hui des sites qualifiés de «mixtes»³⁰, notamment parce qu'ils réunissent les anciens agents ANPE et ceux du réseau des Assedic. On assiste donc à la coexistence de deux types de salariés distincts au plan juridique, les premiers étant des agents contractuels relevant du droit public («ex-ANPE»), les seconds étant des salariés régis par le droit privé («ex-Assedic»).

²⁸ M. Charpy a reconnu que des formations complémentaires devraient être dispensées, certains personnels ne se sentant pas suffisamment expérimentés pour mener à bien l'ensemble de ces nouvelles tâches (Cour des comptes, 2009).

²⁹ Cette subvention de l'Etat représente un peu plus de 28 % du budget de l'opérateur public, l'Unédic contribuant, pour sa part, à hauteur de 63 %. Pôle emploi bénéficie également d'une subvention de 400 millions d'euros supplémentaire dans le cadre du plan de relance mené par le gouvernement (Rapport Marini, 2009).

³⁰ L'objectif porte sur la création de 946 sites «mixtes» répartis sur la totalité du territoire (Rapport Marini, 2009).

Une convention collective nationale (CCN) a finalement été signée le 21 novembre 2009, laquelle mentionne, entre autres, que les agents publics disposent de deux années pour exercer un «droit d'option» et choisir de conserver ou non leur statut. Le basculement vers un contrat de droit privé a notamment pour conséquence directe une augmentation conséquente de la rémunération fixe perçue d'environ 20 pour cent. A ce jour, sur les 25 605 agents publics concernés par ce dispositif, 13 244 ont opté pour un contrat de droit privé, soit près de 52 pour cent³¹.

Enfin, conformément à la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, Pôle emploi se devait également d'intégrer au plus tard le 1^{er} avril 2010, les quelques 900 psychologues du travail provenant de l'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA). Ce transfert semble aujourd'hui en partie achevé, même s'il s'est révélé délicat selon les organisations syndicales consultées, l'AFPA ayant en outre connu de nombreux bouleversements ces deux dernières années sur lesquels nous nous proposons désormais de revenir.

2.3. L'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA)

Créée en 1949, l'AFPA demeure le principal opérateur public de formation professionnelle. Cette association assurait, jusqu'en 2008-2009, trois types de services: des prestations de formation (4 pour cent, notamment en direction d'adultes salariés et 30 pour cent pour les seuls demandeurs d'emploi, y compris les plus en difficultés), des prestations d'orientation pour les demandeurs d'emploi, lesquelles étaient assurées par des psychologues du travail et, enfin, des prestations de certification (certificats de compétences et de titres professionnels et validation des acquis de l'expérience) (Rapport Guégot, 2008).

Le transfert des psychologues de l'AFPA vers Pôle emploi fait suite à un avis du Conseil de la concurrence émis en 2008, lequel est relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la Formation Professionnelle (FFP)³². Le Conseil a ainsi énoncé que *«même si aucun élément concret ne permet de savoir si les flux des personnes orientées vers les différents opérateurs de la formation professionnelle seraient très différents si les psychologues concernés étaient indépendants de l'AFPA, le système actuel (...) n'apporte pas de véritable garantie que toutes les offres de formation sont concrètement connues et prises en compte sur un pied d'égalité. Il n'élimine donc par les risques que la concurrence soit faussée au stade de l'orientation de la demande de formation. (...) S'il est important que le rôle joué par les psychologues au titre du service public de l'emploi, dont l'orientation vers une formation est un élément essentiel, demeure assuré et soit clairement identifié, lesdits psychologues ne devraient donc pas être employés par l'un des organismes chargé d'assurer les prestations de formation. Ces psychologues devraient par conséquent être rattachés aux services de l'État»*.

³¹ Une telle configuration public-privé est rendue possible car Pôle emploi est un établissement public à caractère administratif qualifié de «dérogatoire». Aussi, «certains établissements publics administratifs, en raison du caractère particulier de leurs missions, dérogent au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires». De même, «les agents de ces établissements dits «dérogatoires» relèvent généralement du droit public mais, dans certains cas, le recrutement de personnel de droit privé est autorisé.» (Ministère du Budget, 2010, p. 30).

³² Avis n° 08-A-10 du 18 juin 2008 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP).

Plus généralement, le Conseil a également rappelé que l'AFPA ne disposait pas d'un monopole légal et ce pour aucune de ses activités. Même si le Conseil mentionne que l'association assume bien une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'Etat, il rappelle également que le secteur de la formation professionnelle doit être soumis aux règles de la concurrence européenne. Aussi, l'AFPA, qui était jusqu'alors financée à 85 pour cent par le biais de subventions publiques, doit aujourd'hui faire face à la concurrence dans son champ d'activité et se soumettre aux règles des appels d'offres concurrentiels, notamment pour l'obtention de marchés publics de formation (Cour des comptes, 2010).

Deux représentants syndicaux de l'AFPA ont été contactés dans le cadre de cette étude, respectivement membres de la CFDT et de la CGT, ces deux organisations étant par ailleurs les plus représentatives au sein de l'Association. Selon un rapport interne qui nous a été transmis, et qui retrace les grandes orientations stratégiques de l'AFPA pour les quatre années à venir, la quasi-totalité des financements de l'association devrait être soumis aux règles de la concurrence et ce à l'horizon de 2014, générant par là même «une baisse de plus de 25 pour cent du chiffres d'affaires»³³.

De manière générale, ces représentants ont souligné le manque de préparation quant à ces nouvelles orientations mais aussi la perte de sens qu'occasionnaient ces réformes en cours, notamment par rapport à la nature même de leur mission qu'ils qualifient de «service public». Par ailleurs, les risques d'éviction de certains publics fragilisés, que l'AFPA avait pour mission d'accompagner, ont notamment été mentionnés, ces risques étant en partie imputables aux nouvelles modalités de gestion de l'Association qui s'apparente aujourd'hui largement à celles d'un opérateur privé. Enfin, il semblerait que les organisations syndicales aient des difficultés à mesurer l'ensemble des conséquences que ces transformations impliquent et ce par manque de temps, du fait de la rapidité excessive avec laquelle ces réformes sont mises en œuvre.

Les réorganisations qui affectent le SPE français sont donc nombreuses et touchent de surcroît la plupart de ses composantes. Ces transformations, qui visent à rationaliser et à simplifier un cadre institutionnel particulièrement complexe, mais aussi à le rendre plus «performant», conduisent à un recentrage des PEFP autour d'un opérateur unique, Pôle emploi, nouvelle institution ayant la charge d'une double mission d'accompagnement et d'indemnisation. De telles missions s'avèrent manifestement délicates à conduire, du fait d'un contexte économique dégradé et d'un manque de moyens régulièrement souligné par les organisations syndicales. Le regroupement des services territoriaux de l'Etat au sein des DIRECCTE, aujourd'hui sous la tutelle du MINEFE, témoigne également de cette même volonté de rationaliser l'action publique, en insistant sur la dimension économique des PEFP mais en négligeant leur dimension sociale, au moins pour les syndicats consultés.

Si nous manquons encore de recul pour appréhender pleinement l'impact de ces réformes, il semble cependant que les problèmes de gouvernance et de coordination propres au SPE, parfois sources d'inefficacité et d'iniquité, ne soient pas pour autant résolus, laissant entre autres en suspens la question de la segmentation des demandeurs d'emplois du fait de la multiplication de leur statut indemnitaire, et ce du fait d'un ciblage très fin de ces publics.

Nous nous proposons à présent de revenir sur une autre thématique, qui a trait aux modalités de rémunération des agents et salariés du SPE, lesquelles se caractérisent par une mobilisation croissante de primes variables fondées sur les performances individuelles.

³³ La terminologie mobilisée dans ce plan stratégique est clairement gestionnaire et managériale, témoignant en cela des transformations qui affectent aujourd'hui l'AFPA. Ainsi, il est question de «baisse de part de marché», d'approche «du marché par secteur», de «produire mieux» ou encore de «vendre mieux».

Cette individualisation croissante des rémunérations, et plus largement de la relation d'emploi, est en partie liée aux attentes de résultats dont font l'objet les PEF, tant au plan politique que social, attentes qui fondent par ailleurs les principes propres à la «Nouvelle Gestion Publique».

3. Principales caractéristiques et évolutions des modalités de rémunération des agents du SPE: la mobilisation de primes variables fondées sur les performances individuelles

Alors même que les administrations publiques françaises comptaient, au 31 décembre 2008, quelques 6,061 millions d'employés³⁴, soit 23,1 pour cent de l'emploi total (salarie ou non), la question du nombre de fonctionnaires et assimilés, et donc du poids de leur rémunération dans le budget total de l'Etat, renvoie à des enjeux politiques et économiques forts, particulièrement en période de crise et de déséquilibre budgétaire. Aussi, le positionnement libéral du gouvernement français, combiné à la nécessité de réduire les déficits publics, expliquent que de nouvelles mesures soient progressivement adoptées pour tenter de contenir l'évolution des rémunérations des agents publics, de tels dispositifs constituant un des leviers possibles de rééquilibrage des comptes publics³⁵.

Les récentes recommandations la Cour des comptes s'inscrivent d'ailleurs dans cette perspective. Ainsi, «*il faut désormais explorer de nouveaux outils de maîtrise de la masse salariale. Une adaptation en profondeur de la gestion des effectifs de l'Etat est nécessaire pour tendre à une meilleure corrélation avec la réalité de ses missions. En outre, la politique de rémunération des fonctionnaires constitue un enjeu essentiel, non seulement pour l'Etat mais aussi pour l'ensemble des administrations publiques (chaque hausse de 1 % de la valeur du point accroît leur masse salariale, hors pensions, d'environ 1,7 Md€)*» (Cour des comptes, 2010, p. 21).

Aussi, si l'individualisation des rémunérations est fréquemment analysée relativement à ses effets potentiels sur la motivation et l'effort au travail, ce dispositif offre également la possibilité d'une flexibilisation plus forte des rémunérations, permettant ainsi de mieux contenir les hausses de salaires, notamment en comparaison avec un système où ces dernières évoluent mécaniquement en fonction de l'ancienneté dans le poste. L'adoption de rémunération fondées sur les performances individuelles s'ajoute par ailleurs à deux autres mesures annoncées par le gouvernement, lesquelles visent clairement à faire baisser

³⁴ Nous avons retenu ici une approche dite «économique» fondée sur le mode de financement, public ou privé, des institutions et organismes reconnus pour remplir des missions de service public, et ce indépendamment de leur statut. Ces chiffres comprennent alors, par exemple, les salariés employés dans des établissements publics industriels et commerciaux (SNCF, etc.) ou encore les personnels de l'enseignement privé rémunérés par l'Etat. Dans le cadre d'une approche «juridique», n'appartiennent à la fonction publique au sens strict que les organismes de droit public à caractère administratif dont le régime normal de recrutement est le droit public. Si l'on privilégie cette approche, le nombre de fonctionnaires s'élevait alors, au 31 décembre 2008, à 5,277 millions d'agents (essentiellement des personnels employés au sein des trois fonctions publiques: Fonctions Publiques d'Etat, Territoriale et Hospitalière). *In fine*, la proportion de fonctionnaires atteint alors 20,1 % de l'emploi total (salarie et non salarie) en France (Ministère du Budget, 2010).

³⁵ En 2008, les dépenses de fonctionnement (masse salariale et consommations intermédiaires) ont représenté 34,5 % du total des dépenses des administrations publiques françaises (Ministère du Budget, 2009). Ce calcul repose sur une approche juridique des administrations publiques telle que nous l'avons explicitée ci-avant.

le poids de la masse salariale. La première vise à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux lors de départs à la retraite, et ce dans la Fonction Publique d'Etat³⁶. La seconde portent sur le gel du point d'indice, au moins pour l'année 2011.

Enfin, il importe de souligner que les primes et indemnités que perçoivent les fonctionnaires ne sont pas soumises à cotisations sociales. Elles ne sont pas non plus intégrées dans le calcul des retraites, alors même que ces primes représentent de 20 à 25 pour cent du montant total de la rémunération perçue (Rapport Silicani, 2008).

3.1. Les diverses composantes de la rémunération des agents de l'Etat

De manière générale, les diverses composantes de la rémunération des fonctionnaires sont définies, comme l'ensemble des règles relatives à la gestion de leur carrière, à partir de dispositions statutaires et réglementaires fixées par la Puissance Publique. Les modalités d'organisation de la rémunération des agents de l'Etat demeurent donc encore largement codifiées par le droit public, expliquant en partie la complexité des modes de rémunération existants.

Schématiquement, cette rémunération se compose d'un «traitement», également qualifié de «rémunération principale», lequel est généralement assorti d'un ensemble d'indemnités et de primes. S'agissant d'abord du traitement, ce dernier est déterminé en référence à une grille indiciaire commune aux trois fonctions publiques. Chaque agent occupe un positionnement déterminé sur cette grille, fonction de son corps d'appartenance pour la Fonction Publique d'Etat ou de son cadre d'emploi, dans le cas de la Fonction Publique Territoriale.

Les fonctionnaires d'un corps ou d'un cadre similaire sont soumis à un même statut particulier et sont répartis en trois catégories: A, B et C. L'appartenance à l'une de ces catégories est fonction du niveau de diplôme obtenu, ce dernier conditionnant par ailleurs le type de concours auquel peut prétendre un individu. Si la catégorie impacte nécessairement le niveau du traitement fixe perçu, l'ancienneté dans le poste, matérialisée par une série d'échelons, conditionne la progression de la rémunération durant une carrière. *In fine*, chacun de ces éléments et de ces positionnements renvoie à un nombre de points d'indice, le montant de la rémunération étant alors obtenu en multipliant ce nombre par la valeur du point fixée annuellement par décret.

Cette rémunération principale est le plus souvent complétée par un ensemble «d'indemnités et primes», regroupées sous le qualificatif de «régime indemnitaire» dans les textes, ce régime étant par ailleurs spécifique à chaque corps et à chaque type d'employeur public. Alors que les indemnités et primes représentent, en moyenne, près de 20 pour cent du traitement perçu (Rapport Silicani, 2008), on relève cependant des différences notables selon les corps, les emplois et les services administratifs considérés. Si l'on dénombre actuellement plusieurs milliers de régimes indemnitaires distincts au sein des trois fonctions publiques, deux catégories peuvent cependant être distinguées.

La première renvoie aux indemnités et primes octroyées de plein droit, à supposer que les agents publics remplissent certaines conditions (comme, par exemple, le supplément familial venant compenser certaines charges familiales ou encore des indemnités venant compenser des contraintes particulières directement liées à la nature du poste occupée,

³⁶ Une partie des gains réalisés doit cependant être redistribuée en direction des agents sous forme d'augmentations de rémunération. Sur la période 2007-2010, le nombre de postes non remplacés s'élève à près de 100 000 (Carrez, 2009).

comme l'obligation de travailler de nuit). Cette catégorie d'indemnités et primes s'apparente donc, en réalité, à des compléments de rémunération fixe, dès lors qu'ils sont ne sont pas en lien avec les performances et résultats individuels et/ou collectifs. Ils sont perçus de manière régulière et systématique, sous réserve que la situation de l'agent soit en adéquation avec les critères d'attribution retenus.

La deuxième catégorie d'indemnités et de primes vise à rétribuer le «mérite individuel» des agents de l'Etat, leur «manière de servir» ou, si l'on adopte une posture plus managériale, leurs «performances individuelles». Si l'idée de rétribuer la productivité des fonctionnaires n'est pas neuve³⁷, elle n'a été que récemment systématisée et concrètement mobilisée par les pouvoirs publics en France³⁸.

A ce titre, l'introduction en décembre 2008 de la «prime de fonctions et de résultats» (PFR) témoigne de cette volonté aujourd'hui clairement affichée de récompenser davantage l'effort individuel au travail³⁹. Ce dispositif de rémunération, actuellement en place pour une partie des agents des trois fonctions publiques, a été adopté après négociations avec les organisations syndicales représentatives. La mise en œuvre de la PFR s'inscrit donc dans la continuité des décisions relatives au relevé de conclusions daté du 21 février 2008. Le volet indemnitaire de ce relevé a ainsi été signé par cinq des huit organisations de la fonction publique, nous y reviendrons.

Formellement, la PFR répond à plusieurs finalités, lesquelles ont été explicitées dans une circulaire parue en avril 2009⁴⁰. Au plan des objectifs affichés, cette prime variable vise d'abord, au moins dans les textes, à simplifier et à accroître la lisibilité de l'ensemble du système indemnitaire des fonctionnaires en venant se substituer, à terme, à la totalité des primes existantes, lesquelles étaient jusqu'alors largement déconnectées, au moins en pratique, des performances individuelles.

Présentée comme un outil «simple et pragmatique», la PFR se décompose en deux parts, modulables indépendamment l'une de l'autre:

- la première, qui représente près de 60 pour cent de la totalité de la prime, est liée aux fonctions exercées, et doit «tenir compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées». Cette part repose sur une typologie et donc sur une «cotation» précise des postes;
- la seconde, soit 40 pour cent de la PFR, est déterminée selon les «résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation». Cette part liée aux résultats individuels, est censée «assurer une reconnaissance du mérite et de la performance individuelle des agents, de la façon la plus objective possible, c'est-à-

³⁷ L'article 35 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires prévoyait déjà la possibilité de verser, dans certains cas, des «primes de rendement» individuelles.

³⁸ Diverses expérimentations ont ainsi été conduites en la matière depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2001. A titre d'exemple, les magistrats peuvent percevoir, depuis 2003, une prime modulable «attribuée en fonction de la contribution (...) au bon fonctionnement de l'institution judiciaire». De même, les agents de la police nationale sont susceptibles de bénéficier d'une «prime de mérite» depuis 2004 alors que les chirurgiens du secteur public peuvent se voir octroyer, depuis 2007, une «part complémentaire variable de rémunération», fonction de la quantité et de la qualité de l'activité réalisée.

³⁹ Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats.

⁴⁰ Circulaire FP n° 2184 du 14 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats.

dire en se fondant sur le processus de fixation des objectifs professionnels et d'évaluation des résultats obtenus». Le montant de cette part est donc modulable selon l'atteinte ou non de résultats préalablement fixés.

La mise en œuvre de la PFR s'articule donc étroitement avec le dispositif d'évaluation des performances, lequel se matérialise par la réalisation d'un entretien professionnel. En effet, «lorsque des régimes indemnitaires prévoient une modulation en fonction de la manière de servir, celle-ci est appréciée par le chef de service au vu du compte-rendu de l'entretien professionnel»⁴¹. Les modalités concrètes de mise en œuvre de cette prime sont par ailleurs amenées à varier selon les ministères considérés.

La PFR doit également permettre aux responsables et cadres administratifs de «faciliter l'exercice de leurs responsabilités managériales». Quant aux agents, cette nouvelle architecture indemnitaire doit leur offrir «toute transparence sur les montants indemnitaires qui leur sont alloués» et «contribuer à la construction de parcours professionnels cohérents et faciliter la mobilité intra et inter ministériels». Enfin, le dispositif de la PFR doit veiller à maintenir les «équilibres financiers existants», indiquant d'emblée que des quotas seront déterminés pour ne pas porter atteinte aux finances publiques.

Au plan des bénéficiaires de cette mesure, sont aujourd'hui concernés «les fonctionnaires appartenant à des corps de la filière administrative ou détachés sur un emploi fonctionnel de cette filière». Concrètement, la PFR peut donc être octroyée à des agents de l'Etat des catégories A+, A, B et C (directeurs d'administration centrale, administrateurs civils, attachés, secrétaires administratifs, adjoints administratifs, conseillers d'administration scolaire et universitaire, attachés de l'Insee, emplois de direction en administration centrale et territoriale, etc.). Différents corps d'inspection, y compris du travail, et d'ingénieurs, sont également susceptibles de bénéficier de cette prime variable. A ce jour, quelques 40 000 agents sont concernés par un tel dispositif, dont une large part d'attachés d'administration⁴². Les filières technique et sociale doivent par ailleurs adopter ce nouveau régime à compter de 2011, tout comme les fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Enfin, conformément aux recommandations du rapport Diefenbacher (2009), cette rétribution du «mérite individuel» doit à terme être complétée par des formes d'intéressement collectif et donc par l'attribution de primes versées uniformément à l'ensemble des agents en fonction d'objectifs communs. Cette prime doit être mise en œuvre à compter de la fin de l'année 2010.

⁴¹ Deux dispositifs juridiques distincts régissent l'évaluation des fonctionnaires. Le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat a introduit le principe d'un entretien d'évaluation obligatoire, et ce à côté de la procédure classique de notation, laquelle est amenée à disparaître prochainement. Plus récemment, le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat énonce que ces derniers bénéficient «chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu». Cet entretien est mené par le supérieur hiérarchique direct et porte sur un nombre important de dimensions (objectifs assignés, manière de servir, acquis de son expérience professionnelle, etc.).

⁴² Les «attachés d'administration» appartiennent à un cadre d'emploi de la catégorie A de la Fonction Publique d'État. Certains d'entre eux ont la charge de la mise en œuvre des PEFP.

3.2. L'individualisation des rémunérations au sein des services de l'Etat en charge de la PEFP

De manière générale, il apparaît au terme de nos entretiens avec différents responsables ou délégués syndicaux, que la PFR n'est pas encore pleinement mobilisée au sein des DIRECCTE. Certains attachés sont cependant concernés, tout comme une partie des postes de secrétaire et adjoint administratif. Le dispositif de la PFR n'est pas pour le moment déployé en direction des inspecteurs et contrôleurs du travail, même s'il devrait être mis en œuvre prochainement. Les directeurs des DIRECCTE sont quant à eux éligibles à cette prime depuis mars 2010⁴³.

S'agissant du positionnement des organisations syndicales de la Fonction Publique, rappelons que toutes ne sont pas sur la même ligne quant à la PFR. L'Union des fédérations CFDT, l'Union des fédérations de fonctionnaires UNSA-Fonctionnaires, l'Union fédérale des cadres de fonctionnaires CFTC, l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques CFE-CGC et enfin la Fédération Hospitalière de France (FHF), qui représente les employeurs hospitaliers, ont signé, le 21 février 2008, un relevé de conclusions qui stipule que «dans la perspective des négociations qui s'ouvriront pour la période 2009-2011, l'ensemble des outils statutaires et indemnitaires sera mobilisé pour mieux reconnaître les efforts, la valeur professionnelle, le mérite et la performance des agents».

Ce relevé, signé à l'issue d'une négociation sur le pouvoir d'achat, officialise donc le positionnement de ces cinq organisations, – quatre de salariés, l'une patronale, la FHF –, quant à la question de l'individualisation des rémunérations, sachant que ce relevé est valable pour les trois fonctions publiques⁴⁴. Si ces cinq organisations ont donc accueilli favorablement la mise en œuvre de rémunérations fondées sur les performances individuelles, la CGT, la FSU, FO, et enfin le syndicat Solidaires n'ont pas signé, signifiant par la même leur désaccord à propos de ce nouveau régime indemnitaire.

Quelques précisions nous ont été apportées au sujet de la PFR durant les entretiens que nous avons menés, en notant que si les différentes organisations syndicales consultées relèvent toutes du champ du «Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle», et représentent donc également les agents en charge de la mise en œuvre des PEFP, ces organisations sont toutefois majoritairement dirigées par des inspecteurs du travail. Les commentaires qui suivent concernent donc essentiellement cette catégorie d'agents qui a pour mission de mettre en œuvre la «politique du travail» et non les PEFP, du moins pas de manière directe.

De manière générale, la politique du travail recouvre l'ensemble des missions dévolues aux services d'inspection du travail, lesquels ont pour fonction de veiller au respect du droit du travail, à la coordination des actions des services et organismes compétents en matière de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail. Ils exercent également des fonctions d'appui et de suivi du dialogue social et de la négociation collective.

Le contrôle de l'application de la législation du travail est en outre effectué sur l'intégralité de ses composantes (durée du travail, travail illégal, santé, etc.), expliquant en cela le caractère dit «généraliste» des services d'inspection, au moins en France. Ils

⁴³ Décret no 2010-258 du 12 mars 2010 relatif à la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires nommés dans un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat.

⁴⁴ A l'exception de la FHF, les quatre organisations signataires sont minoritaires au sein de la Fonction Publique d'Etat.

concourent également à la prévention des risques professionnels, au conseil et à l'information des salariés, des employeurs et des organisations syndicales, relativement à la législation en vigueur. Enfin, ils participent à l'évolution de la réglementation en signalant à la Direction Générale du Travail (DGT) les difficultés d'application ou les éventuelles insuffisances des textes législatifs.

S'agissant d'abord du SNUTEF-FSU, cette organisation se déclare clairement en désaccord avec l'idée de rémunérer les agents en fonction de leurs performances individuelles et ce pour les raisons qui suivent. En premier lieu, ces modes de rémunérations seraient susceptibles de conduire à une prescription trop forte des tâches et missions à réaliser, notamment de la part de la DGT et des pouvoirs publics. En effet, la rémunération des performances individuelles, et notamment la PFR, suppose que des objectifs précis soient préalablement fixés et appréciés durant un entretien individuel. Concrètement, le SNUTEF-FSU, bien que favorable à la définition d'une politique générale du travail par les pouvoirs publics, craint que certaines missions soient à terme imposées aux services d'inspection, missions qui seraient alors essentiellement ciblées sur le contrôle de l'hygiène, de la sécurité et du travail illégal, et ce au détriment des autres composantes de la réglementation du travail (temps de travail, travail précaire, rémunérations, etc.). Une telle spécialisation viendrait donc nuire au caractère «généraliste» et à la transversalité des missions qui caractérisent les fonctions d'inspection et de contrôle du travail⁴⁵. Or, les inspecteurs et contrôleurs exercent également des tâches d'assistance et de conseil aux salariés, aux organisations syndicales et aux entreprises, ce qui suppose de pouvoir mobiliser des compétences sur l'ensemble des aspects du droit du travail. De même, ils concourent à l'enrichissement de la législation en relevant les dysfonctionnements et/ou les insuffisances légales sur la totalité de la réglementation en vigueur, impliquant une pratique de terrain elle-même large auprès de la totalité des entreprises d'un même territoire.

Aussi, les rémunérations individualisées, qui reposent sur la fixation d'objectifs et sur une procédure d'évaluation des résultats, pourraient contribuer à orienter les missions des services d'inspection en direction d'actions jugées prioritaires par les pouvoirs publics, nuisant in fine à leur indépendance fonctionnelle. Il semblerait ainsi que les autorités centrales transmettraient davantage de circulaires sur des actions prioritaires à conduire et se montreraient nettement plus directive sur la question du travail illégal⁴⁶. Enfin, la volonté d'accroître la quantification des activités d'inspection serait plus prégnante depuis quelques années via, notamment, les recommandations faites pour une utilisation plus importante du système d'information en place (logiciel informatique « CAP SITERE »). Les données ainsi saisies permettraient de contrôler et d'apprécier quantitativement et instantanément le travail des inspecteurs et contrôleurs, données pouvant par ailleurs être aisément mobilisables lors des entretiens individuels. Au-delà du risque possible d'instrumentation des services d'inspection du travail, le responsable syndical consulté rappelle en second lieu que l'individualisation des rémunérations risque de briser les collectifs de travail en introduisant des formes de concurrence entre agents, du fait du

⁴⁵ De telles craintes ne sont pas nouvelles. Il semblerait toutefois qu'elles soient d'autant plus marquées depuis le changement de gouvernement en 2007.

⁴⁶ Le secrétaire national du SNUTEF-FSU, M. Beal-Raynaldy, est revenu longuement sur les deux plaintes déposées par son syndicat auprès de l'OIT. Ces dernières avaient trait à diverses circulaires ministérielles demandant aux inspecteurs du travail de concourir à des opérations conjointes avec les forces de l'ordre afin d'interpeller des étrangers en situation illégale sur le lieu de leur travail. L'OIT a finalement rendu un rapport dans lequel il est demandé au gouvernement français de mettre un terme à l'utilisation du pouvoir des inspecteurs du travail d'entrer dans les entreprises à des fins de lutte contre l'immigration clandestine (Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations 98^e session, mars 2009, p 91).

creusement des inégalités salariales qu'occasionnent de tels mécanismes. Enfin, rémunérer les performances individuelles pourrait générer des risques psycho-sociaux, en raison, notamment, d'un accent trop important mis sur les objectifs et résultats à atteindre.

Le syndicat FO-TEFP partage dans une large mesure ce sentiment, en soulignant également une tendance nette à la standardisation des missions d'inspection. Enfin, l'UNSA Itefa n'est pas non plus favorable à l'introduction de rémunérations liées à la performance, notamment pour les corps d'inspection du travail, estimant que ces primes pourraient porter atteinte à leur indépendance. Cette organisation syndicale se démarque en cela du positionnement favorable de l'UNSA-Fonctionnaires à laquelle est elle rattachée.

A souligner enfin la position de la FGF-FO, qui rejette également la mise œuvre de la PFR et de toute forme d'individualisation, et ce pour l'ensemble de la fonction publique et pas seulement au sein du SPE. Pour ce syndicat, c'est bien la partie « R » de la PFR, et donc celle relative aux résultats individuels, qui s'avère problématique, les procédures d'attribution de ces primes variables pouvant donner lieu à des formes d'arbitraire. La rémunération des performances individuelles est en outre perçue comme une remise en cause du statut général des fonctionnaires, lequel est fondé, au plan des rémunérations, sur un système d'avancement à l'ancienneté, garant d'une progression systématique des rémunérations et déconnectée du «mérite individuel». Si la FGF-FO est favorable à une évaluation de la «valeur professionnelle» d'un agent, appréciation susceptible de se matérialiser par un avancement accéléré d'échelon et/ou une promotion, la rémunération des «performances individuelles» est vivement critiquée, notamment parce que ce dispositif ouvre la possibilité de moduler les rémunérations à la baisse. Ces dispositifs s'apparenteraient donc, à ce titre, à un «artifice mis en œuvre pour éviter d'accroître la masse salariale». Enfin, si le statut général des fonctionnaires protège ces derniers d'une flexibilisation des rémunérations, il renvoie également à un ensemble de valeurs de service public fondatrices de la république sociale, comme l'indépendance des agents ou encore leur neutralité, valeurs que l'individualisation des rémunérations remet clairement en cause.

3.3. L'individualisation des rémunérations au sein de Pôle emploi

Pour mémoire, deux types de statuts coexistent aujourd'hui au sein de cette nouvelle institution: les agents anciennement employés au sein de l'ANPE («ex-ANPE»), lesquels sont contractuels de droit public à durée indéterminée, et les anciens employés des Assedic («ex-Assedic»), qui dépendent, au plan juridique, du droit privé. Depuis la fusion de ces deux entités, les personnels «ex-Assedic» relèvent systématiquement de la convention collective nationale (CCN) de droit privé signée en novembre 2009 alors que les agents publics disposent, pour leur part, d'un «droit d'option» et peuvent à ce titre choisir d'opter pour cette convention ou au contraire conserver leur statut public⁴⁷. Cette configuration singulière ne facilite pas la compréhension du système de rémunération actuellement en place, dont nous allons à présent détailler les principales caractéristiques.

S'agissant d'abord des agents encore régis par le droit public, les composantes de leur rémunération restent telles que détaillées dans un décret paru à la fin de l'année 2003⁴⁸.

⁴⁷ 12 361 agents bénéficient à ce jour d'un statut de droit public (Pôle emploi, 2010). Ils dépendent par ailleurs du MINEFE et non plus du Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique.

⁴⁸ Décret n° 2003-1370 du 31 décembre 2003 modifié fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de droit public de l'Agence nationale pour l'emploi.

Ces derniers perçoivent une rémunération principale, laquelle est complétée par diverses primes, qui peuvent être fixes ou variables, et donc modulables en fonction de la «manière de servir» ou des «performances individuelles». Un «complément de prime variable et collectif», qualifié de prime d'intéressement en pratique, a également été institué depuis 2006⁴⁹. Ce complément est destiné à récompenser la performance d'ensemble d'un site donné, les résultats étant appréciés par rapport à des objectifs nationaux. Ces primes collectives ne sont toutefois attribuées que sous réserve que des crédits soient effectivement disponibles.

Trois configurations possibles se dégagent à la lecture des textes, lesquelles varient en fonction des niveaux d'emploi et donc des postes considérés⁵⁰. Les niveaux d'emplois I bis, I, II et III correspondent essentiellement à des postes de techniciens, d'appui et de support à la gestion et de conseillers pour l'emploi. Les niveaux IV A et IV B renvoient à des fonctions de management opérationnel et enfin les niveaux V A et V B correspondent aux postes de direction.

- (i) Pour les agents dont le niveau d'emploi est inférieur ou égal au niveau III (dont les conseillers), le schéma de rémunération est le suivant: Rémunération totale = traitement indiciaire fixe + prime de fonction (part fixe + part variable liée à l'assiduité) + prime variable liée à la manière de servir + complément de prime variable collectif.
- (ii) Les agents dont les emplois correspondent aux niveaux IV A et IV B perçoivent, pour leur part, la rémunération suivante : Rémunération totale = traitement indiciaire fixe + prime de fonction (part fixe + part variable liée à l'assiduité) + prime variable liée à la performance individuelle ou prime variable liée à la manière de servir⁵¹ + complément de prime variable collectif
- (iii) Enfin, les personnels de direction sont rémunérés de la manière qui suit: Rémunération totale = traitement indiciaire fixe + prime forfaitaire de direction + prime variable liée à la performance individuelle + complément de prime variable collectif

Les tableaux qui suivent reprennent les principales modalités propres au régime indemnitaire des agents sous statut public, et donc les montants des primes tels qu'ils figurent dans les textes législatifs⁵².

⁴⁹ Décret n° 2006-1789 du 23 décembre 2006 instituant le complément de prime variable et collectif versé aux personnels de l'Agence nationale pour l'emploi.

⁵⁰ De manière classique, la hiérarchisation de ces niveaux d'emplois est fonction du niveau de diplôme, permettant ainsi d'établir une classification des emplois et des postes.

⁵¹ Le bénéfice de la prime liée à la performance individuelle est exclusif de celui de la prime liée à la manière de servir.

⁵² Arrêté du 28 février 2008 portant application du décret n° 2004-386 du 28 avril 2004 modifié relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l'Agence nationale pour l'emploi. Les montants reportés dans ces tableaux ont été croisés avec des notes internes de la direction générale de Pôle emploi qui nous ont été fournies.

**Prime de fonction (2009)
(montant maximal mensuel)**

Niveaux d'emplois	Part fixe	Part variable liée à l'assiduité ⁵³
I bis	69,11 €	62,14 €
I et II	78,32 €	74,35 €
III	105,97 €	106,22 €
IV A	105,97 €	107,04 €
IV B	105,97 €	119,29 €
V A	161,25 €	156,42 €
V B	202,71 €	191,09 €

**Prime variable liée à la manière de servir (2009)
(montant mensuel d'une fraction/part)**

Niveaux d'emplois	Part liée à la manière de servir
I bis	27,64 €
I et II	32,26 €
III	46,09 €
IV A	46,09 €
IV B	50,68 €
V A	64,49 €
V B	82,93 €

Prime forfaitaire de direction (2009)

Catégories d'Emplois ou Fonctions	Montant moyen annuel
Directeur délégué (groupe II ⁵⁴)	774,02 €
Directeur délégué (groupe I)	1 548,02 €
Directeur régional adjoint	2 211,46 €
Directeur régional (groupe II)	2 211,46 €
Directeur régional (groupe I)	4 422,93 €

Prime variable liée à la performance individuelle (2009)

Catégories d'Emplois ou Fonctions	Part liée à la performance individuelle
Cadre opérationnel, adjoint au directeur d'agence ou animateur d'équipe professionnelle (niveau d'emplois IV A)	4 049,49 €
Directeur d'agence locale de l'emploi (niveau d'emplois IV B)	5 963,34 €
Adjoint au directeur régional, conseiller technique, chef de service ou de département au siège ou en direction régionale (V A)	6 249,82 €
Adjoint au directeur régional, conseiller technique, chef de service ou de département au siège ou en direction régionale (V B)	6 6913,34 €
Directeur départemental	6 971,69 € ⁵⁵
Directeur départemental coordonnateur de bassin	7 970,78 €
Directeur régional adjoint	7 970,78 €
Directeur régional	11 213,65 €

⁵³ Cette part est indépendante des résultats de l'agent.

⁵⁴ Les groupes II et I renvoient à la taille plus ou moins importante des sites à gérer, expliquant en cela les différentiels constatés.

⁵⁵ Les montants en italique correspondent à ceux en vigueur dans les DOM. Nous ne les avons pas obtenus pour la France métropolitaine.

Un tel système de rémunération, relativement complexe, a donc été en vigueur au sein de l'ANPE de 2004 à 2008 et s'applique encore aujourd'hui aux agents publics n'ayant pas opté pour la CCN de droit privé. Il ressort toutefois de nos entretiens auprès des différents responsables syndicaux qu'une très large part des cadres et personnels de direction ont aujourd'hui fait le choix de cette convention collective⁵⁶. Aussi, les dispositions détaillées ci-avant s'appliqueraient donc essentiellement aux agents «non-cadres» ayant conservé leur statut public.

A noter que les résultats individuels des rares membres de l'encadrement et de la direction n'ayant pas opté pour la CCN sont aujourd'hui évalués dans le cadre d'un «dialogue de performance», lequel conditionne l'obtention de la «prime variable liée à la performance individuelle» telle qu'elle figure dans le tableau ci-avant.

S'agissant à présent des cadres et personnels de direction régis par la CCN, y compris ceux qui dépendaient, avant 2008, du réseau des Assedic, ces derniers peuvent également percevoir une prime variable fonction de leur performance. En effet, l'article 16 de cette CCN stipule que «*la rémunération peut comporter des compléments variables calculés (...) sur l'atteinte de résultats individuels annuels pour les cadres*». Cependant, les montants attribués, tout comme les critères retenus pour la mise en œuvre de ces compléments individuels, sont encore à ce jour en de négociation, l'accord à ce sujet n'ayant pas encore été signé par les partenaires sociaux. Toutefois, les entretiens que nous avons menés indiquent que ce complément variable de rémunération peut représenter, dans de rares cas, jusqu'à 20 pour cent du montant de la rémunération fixe (soit de 10 000 à 15 000 € pour les fonctions de direction les plus élevées). Ces chiffres nous ont également été confirmés par des représentants des syndicats FO et CGT, sachant que les critères d'attribution de ces primes ne sont pas connus de ces derniers. Ainsi, pour le syndicat FO, «on a bien du mal à trouver les montants pour les cadres», il s'agit d'un «sujet tabou»⁵⁷.

Enfin, les salariés anciennement employés aux Assedic, ainsi que les agents publics «non-cadres» ayant opté pour la CCN, sont susceptibles de percevoir des compléments variables de rémunération fondés sur «l'atteinte des objectifs collectifs annuels de Pôle emploi» (article 16). Tous comme pour les cadres, les négociations relatives aux modalités d'attribution de ces primes collectives ne sont toujours pas achevées.

Au delà même de la complexité des règles qui régissent actuellement les modalités de rémunération des salariés et agents publics de Pôle emploi, complexité qui s'explique par la mixité des statuts que le rapprochement ANPE/Assedic a occasionné, cette configuration hybride générerait par ailleurs des situations où différents niveaux de rémunération et/ou d'individualisation se côtoient, à postes et fonctions égales. En effet, les salariés anciennement membres du réseau Assedic ne perçoivent pas de «primes variables liées à la manière de servir», ni de «compléments de prime variable et collectif», de telles primes n'étant attribuées, pour l'heure, qu'aux agents restés sous statut public. Cependant, leur salaire moyen mensuel brut s'élevait, en 2008, à 2 671,77 € alors qu'il n'était que de 2

⁵⁶ Selon le SNU-FSU, il semblerait que certains cadres aient été soumis à des pressions de la part de leurs supérieurs pour qu'ils optent pour cette convention collective. Si cette dernière est jugée globalement protectrice par l'ensemble des syndicats consultés, elle le serait moins que l'ancien statut public, particulièrement quant aux modalités de mises en œuvre des sanctions disciplinaires.

⁵⁷ Ces montants seront certainement connus à terme une fois les négociations en cours dans le cadre de la CCN de Pôle emploi achevées.

180 € brut pour les agents public, primes incluses⁵⁸. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'un tel différentiel (+ 18,4 %) s'explique uniquement par un niveau de qualification moyen plus élevé des salariés «ex-Assedic». Cette différence provient probablement aussi d'un niveau de rémunération moindre des agents publics à qualification pourtant égale.

S'agissant à présent de l'attribution effective de ces diverses primes variables destinées aux «ex-ANPE», les procédures observées selon la nature des primes sont les suivantes.

La prime variable liée «à la manière de servir»

De manière générale, le montant de cette prime correspond, selon les responsables syndicaux rencontrés, à un «niveau d'individualisation encore faible» mais qui comporte cependant «un effet symbolique fort».

Les montants moyens annuels effectivement versés en 2008 se sont élevés à 564 € (736 € pour un conseiller de niveau III)⁵⁹. Rappelons par ailleurs que la rémunération moyenne mensuelle brute s'élevait par ailleurs à 2 180 € primes incluses, sachant que 58,2 pour cent des agents ont perçu une rémunération inférieure à celle-ci en 2008. Il apparaît donc que le niveau d'individualisation des rémunérations demeure encore faible, notamment pour les niveaux d'emplois les moins élevés.

Cette prime variable, versée semestriellement, est divisée en trois parts égales. Le nombre de parts allouées (de 0 à 3) est théoriquement «fonction des résultats de l'appréciation portée sur la manière de servir durant le semestre»⁶⁰. Cette appréciation est par ailleurs encadrée par le décret de 2003 qui régit les agents de droit public. Ainsi, selon l'article 20 de ce décret, «les personnes déléguées par le directeur général procèdent à une évaluation périodique de chaque agent». Cette évaluation, qui donne lieu à un entretien individuel, «comporte obligatoirement une appréciation de la manière de servir, de la compétence professionnelle et des acquis de la formation continue».

Il ressort toutefois de nos entretiens que ces évaluations périodiques ne sont en réalité que rarement réalisées, ou en tout cas de manière très variable selon les sites considérés et les personnes en responsabilité⁶¹. S'agissant des modalités d'allocation et de répartition de ces primes individuelles, une enveloppe financière est attribuée par la direction générale de Pôle emploi à chacun des directeurs régionaux, puis aux directeurs de sites, les diverses sommes étant octroyées suite à une négociation conduite sur la base de résultats objectifs et sur une appréciation de la «manière de servir» des membres de la ligne hiérarchique⁶². Une fois le montant de cette enveloppe déterminé pour chaque sites, il appartient donc aux directeurs locaux de répartir les sommes obtenues, lesquelles sont ensuite divisées en

⁵⁸ Ces informations, datées de février 2010, sont tirées du «Bilan Social et RH» de Pôle emploi pour l'année 2008 (donc avant fusion). Ce document nous a été transmis par l'un des responsables syndicaux consulté.

⁵⁹ «Bilan social et RH», Pôle emploi, février 2010 (données 2008).

⁶⁰ Ces informations proviennent d'une décision interne émanant de la direction générale de Pôle emploi datée de juin 2010 et nous ont été transmises par l'une des organisations syndicales rencontrées.

⁶¹ L'entretien professionnel semble davantage généralisé mais ce dernier porte essentiellement sur le parcours professionnel des agents et le développement de leurs compétences.

⁶² Sur la manière de servir, trois alternatives sont apparemment offertes pour l'apprécier: «très satisfaisante», «satisfaisante» et «insatisfaisante».

nombre de part, sachant que le nombre de parts à distribuer entre agents d'un même site empêcherait une répartition d'emblée égalitaire⁶³.

Dans les faits, et pour reprendre les propos du syndicat FO, ces primes individuelles semblent être distribuées «à la tête du client», et ce notamment en raison de l'absence d'entretiens individuels mobilisés à cet effet. Ainsi, l'attribution de ces primes, qui relèverait davantage d'une forme de «gestion de la pénurie», serait surtout fonction d'un «indice de satisfaction de la hiérarchie» dont les composantes demeurent «très peu transparentes». Les propos recueillis auprès de plusieurs autres représentants syndicaux vont dans le même sens. En résumé, «chaque directeur de site fait comme il veut», même si certains reconnaissent que «plusieurs directeurs ont été mal à l'aise avec cette question». S'agissant de la distribution des enveloppes remises aux différents sites, il semblerait que la direction générale «s'arrange pour que le partage ne puisse se faire à part égale» afin qu'il n'y ait pas «d'égalitarisme» possible. Cependant, des «stratégies informelles» seraient parfois mises en œuvre par les directeurs de site qui, s'ils déclarent ne pas pouvoir «donner la même chose à tout le monde», organiseraient un «roulement» au terme duquel chaque agent percevrait finalement un montant identique en fin d'année. Enfin, pour le SNU-FSU, les entretiens d'évaluation ne seraient que rarement menés car la plupart des directeurs de site «n'oseraient pas les réaliser», s'estimant «honteux» du faible montant des sommes à distribuer et ce particulièrement au regard du niveau élevé des objectifs à atteindre. Les modalités d'attribution de cette prime individuelle liée «à la manière de servir» semblent donc dans les faits peu formalisées, les sommes paraissant allouées de manière assez discrétionnaire.

Le montant annuel moyen de cette prime s'élève à 2 458 € bruts pour les 3 531 agents l'ayant perçu en 2008. Le salaire moyen mensuel brut des cadres et directeurs s'élevant par ailleurs à 3 859 euros, l'individualisation des rémunérations, bien que présente, ne semble pas très marquée.

Elle l'est cependant davantage pour les postes de direction les plus élevés⁶⁴.

S'agissant à présent des «compléments de prime variable et collectif», ils sont octroyés aux agents publics selon des critères et objectifs plus clairs et transparents. Cependant, ces compléments font également l'objet de critiques de la part des organisations syndicales pour les raisons que nous allons à présent détailler.

Les compléments de prime variable et collectif

Le montant moyen de cette prime pour l'année 2008 s'est élevé à 531 euros bruts par agent, pour varier de 381 à 612 euros bruts, selon les résultats locaux. Cette prime est attribuée à tous les agents, y compris de direction.

Concrètement, la détermination du montant total de l'enveloppe consacrée à cette prime collective versée aux agents encore sous statut public est dans un premier temps

⁶³ A supposer qu'un site Pôle emploi donné comporte 25 personnes, le nombre total de parts à allouer s'élèverait, par exemple, à 65. A raison de 3 parts par agents au maximum, le nombre de parts ne peut donc pas être identique pour tous.

⁶⁴ Cf. le tableau p. 20 qui reprend les différents montants alloués au titre de la prime de performance pour l'année 2009. A noter que les montants moyens de cette prime qui figurent dans le bilan social de Pôle emploi sont ceux de l'année 2008. Ces montants s'avèrent inférieurs aux sommes *maximales* susceptibles d'être versées en 2009 à un cadre dont le niveau d'emploi est le plus bas (niveau d'emploi IV A: 4 049,49 €). Bien que les années de référence diffèrent, il semblerait que les montants réellement attribués au titre de cette prime de performance soient clairement en deçà des crédits qui leur sont potentiellement dédiés.

déterminée par la réalisation ou non, pour l'ensemble des sites français, de quatre objectifs fixés au plan national. Ces derniers⁶⁵ portent, pour l'année 2010, sur:

- le nombre d'établissement clients, l'objectif étant de 475 000,
- le taux de décroché des demandeurs d'emplois (poids des appels téléphoniques traités parmi l'ensemble des appels reçus), l'objectif étant de 80 pour cent,
- le taux de réalisation du premier entretien de suivi mensuel personnalisé, sachant que chaque conseiller gère un «portefeuille de demandeurs d'emploi» et doit théoriquement assurer un suivi mensuel personnalisé depuis 2006⁶⁶. L'objectif est de 70 pour cent,
- le nombre de mises en relation positives (nombre d'offres d'emploi ayant donné lieu à une embauche, soit à partir d'une intervention directe de Pôle emploi, soit sans intervention directe parmi les offres confiées par les entreprises. L'objectif est de 1 970 000.

Un résultat est supposé pleinement atteint lorsqu'il excède 98 pour cent de l'objectif préalablement fixé, il ne l'est pas s'il s'avère inférieur ou égal à 94 pour cent. Il est partiellement atteint entre 94 et 98 pour cent. L'atteinte ou non de ces résultats au niveau national conditionne donc le montant alloué à cette prime collective pour l'ensemble des sites Pôle emploi en France. La répartition des crédits est ensuite réalisée par région, chaque directeur régional devant choisir deux indicateurs parmi un ensemble de six proposés. A titre d'exemple, les objectifs régionaux comprennent, pour 2010, le «taux de réalisation des prescriptions physiques des envois en formation» ou encore la «part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel personnalisé dans les deux derniers mois». Si les critères et objectifs collectifs sont clairs et précis et qu'ils font par ailleurs l'objet d'une formalisation et d'une diffusion en interne, certains responsables syndicaux soulignent cependant le manque de négociation et de dialogue social quant à la détermination de ces priorités nationales et/ou régionales, reflétant en cela un mode de gouvernance jugé trop fortement centralisé.

Il semblerait par ailleurs que les chiffres et données venant alimenter ces objectifs puissent faire l'objet de manipulations. De tels comportements, qui ne sont pas la règle, s'expliqueraient entre autres par l'accent trop important mis sur la quantification de l'activité⁶⁷. A titre d'exemple, l'objectif national relatif au nombre d'établissements clients de Pôle emploi dépend en partie d'un autre indicateur, le «taux de pénétration des entreprises», qui lui-même renvoie à la capacité des salariés et agents de Pôle emploi à démarcher les établissements privés pour que ces dernières mobilisent leurs services. Or, le système informatique, jugé par ailleurs réellement obsolète, permettrait de conserver assez facilement une entreprise dans les fichiers alors même que cette dernière ne sollicite plus, en réalité, les services de l'institution. De même, le nombre de demandeurs d'emploi gérés par chaque conseiller pourrait être gonflé ou au contraire amoindri assez facilement selon les objectifs fixés au plan national.

⁶⁵ Ces données figurent dans un document officiel émanant de la direction générale de Pôle emploi qui nous a été transmis par les représentants syndicaux consultés.

⁶⁶ Un tel entretien intervient théoriquement après une période de chômage d'une durée de 4 mois.

⁶⁷ Il semblerait que ces manipulations de données ne soient pas nouvelles mais qu'elles tendent à augmenter depuis quelques années.

S'agissant enfin du suivi mensuel personnalisé ou individualisé, les objectifs apparaissent irréalistes pour une large part des responsables syndicaux consultés et ce compte tenu du manque de moyen et de temps disponibles pour réellement appréhender la situation de chaque demandeur d'emploi⁶⁸. De fait, plusieurs stratégies ont pu être mises en œuvre par les conseillers, confrontés à ces objectifs trop ambitieux voire impossibles à atteindre comme la saisie d'entretiens fictifs, l'envoi de questionnaires par e-mail ou de rendez-vous téléphonique se substituant à un entretien en face-à-face. Pour reprendre les propos de l'un des responsables syndicaux, les agents seraient fréquemment confrontés à un «compromis pervers», exprimant ainsi le fait que ceux qui souhaitent réaliser leur mission sans manipuler ou encore «bidouiller» les chiffres se voient parfois pénalisés par leur hiérarchie car ils affichent des résultats inférieurs aux autres.

De manière générale, la plupart des responsables syndicaux consultés ont dénoncé cette quantification croissante de leur activité, quantification qualifiée de «lancinante», faisant l'objet de «toutes les préoccupations», et mise au service de l'atteinte d'objectifs et de résultats jugés souvent inatteignables, voire peu cohérents. De plus, les indicateurs mobilisés ne reflèteraient que partiellement «la réalité du travail fait», les fonctions d'accompagnement des demandeurs d'emploi comportant une dimension qualitative importante, à «connotation sociale forte», et donc difficilement mesurable. Enfin, plusieurs responsables syndicaux ont évoqué que certains cadres et/ou directeurs pouvaient «mettre sous pression» leurs équipes afin que les résultats soient atteints parce qu'ils perçoivent eux-mêmes une prime fondée sur leurs propres performances.

4. Conclusion

Il apparaît, au terme de cette étude, que si l'individualisation des rémunérations au sein du Service Public de l'Emploi français reste pour l'heure assez peu mobilisée, tant au niveau de la nouvelle institution «Pôle emploi», créée par le rapprochement ANPE/Assedic, qu'au niveau des services déconcentrés de l'Etat, la PFR est toutefois appelée à s'étendre dès l'année prochaine, notamment au sein des DIRECCTE.

Ces mécanismes incitatifs suscitent pourtant l'opposition des organisations syndicales consultées. En effet, cette flexibilisation des rémunérations est finalement perçue comme une manière de supprimer progressivement l'avancement général et systématique des salaires et non comme le moyen affiché de récompenser, dans les faits, l'atteinte de tels ou tels résultats. En clair, les syndicats consultés craignent que ces outils servent avant tout à maîtriser la dépense publique, à travers un contrôle plus strict de la masse salariale d'ensemble et une répartition plus discriminante de celle-ci entre agents publics. Par ailleurs, ces modes de rétribution reposent sur un management par objectif et sur des procédures d'évaluation et d'appréciation qui suscitent là aussi diverses interrogations. Pour l'heure, les résultats attendus ont souvent été jugés irréalistes, difficilement atteignables, excessivement quantifiés et insuffisamment négociés, laissant notamment peu de place aux dimensions qualitatives que comportent nécessairement certaines tâches. Si ces reproches ne sont pas nouveaux, ils reflètent cependant bien les craintes liées à la quantification croissante de l'action publique observée ces dernières années.

S'agissant des entretiens professionnels, si ces derniers sont généralement bien acceptés, permettant d'analyser les parcours et d'identifier les besoins de formation ou de promotion des agents, les entretiens d'évaluation – quand ils ont d'ailleurs lieu – sont en

⁶⁸ Selon le SNU-FSU, il était initialement prévu que le premier entretien réalisé avec un demandeur d'emploi dure en moyenne 45 mn, inscription incluse, alors que la durée d'un suivi mensuel était fixée à 30-40 mn. A présent, ces durées seraient respectivement de 30 et 20 mn, à supposer que le suivi mensuel puisse avoir lieu.

revanche davantage vécus comme des procédures de contrôle et de prescription de l'activité.

Enfin, l'utilisation de mécanismes incitatifs habituellement déployés dans la sphère marchande est appréhendée comme une volonté de mettre en concurrence les agents, nuisant en cela aux collectifs de travail et portant atteinte au statut des fonctionnaires, lequel repose sur un ensemble de «valeurs de service public» (indépendance, neutralité, égalité d'accès, dimension sociale des missions, etc.).

Par ailleurs, l'individualisation des rémunérations, présentée depuis quelques années comme une technique moderne et efficace de management issu de la «Nouvelle Gestion Publique», existe en réalité depuis 1946 dans le statut des fonctionnaires français, lequel prévoyait déjà la possibilité de mettre en œuvre des «primes de rendement» individuelles et/ou collectives. Il s'ensuit que l'activation plus ou moins marquée de ces outils semble surtout tributaire des alternances politiques et du contexte économique et social d'ensemble. La crise actuelle, tout comme l'orientation libérale du gouvernement français, expliquent dans un large mesure cette volonté clairement affichée d'évaluer et de rémunérer l'effort *individuel* des agents publics.

L'opposition des organisations syndicales à ces formes individualisées de rémunération, et plus largement aux réformes d'inspiration néo-managériales actuellement en œuvre, n'est bien sûr pas neutre au plan politique et s'appuie sur un clivage «gauche-droite» assez marqué dans le cas français (Rouban 2010, Siwek-Pouydesseau, 2010). En effet, le peu d'adhésion quant à ces nouvelles formes de gouvernance de l'action publique est essentiellement le fait d'organisations syndicales, au demeurant majoritaires et représentatives, qui se positionnent toutes à gauche sur l'échiquier politique.

Les travaux de Rouban (2010), qui se fondent plus largement sur une analyse empirique des valeurs sociopolitiques des fonctionnaires dans l'ensemble de l'Europe, montrent que la NGP ne représente pas un simple ensemble d'outils au service de l'efficacité organisationnelle. Elle comporte aussi une dimension politique forte dont les fondements sont par essence néo-libéraux. Dans le cas de la France, l'adhésion aux réformes portées par la NGP est clairement le fait de fonctionnaires se positionnant à droite (36 pour cent) ou au centre (26 pour cent) de l'échiquier, cette proportion (9 pour cent) étant nettement inférieure chez ceux à gauche. Si de telles orientations s'observent pour la plupart des pays européens, à l'exception du Danemark, de la Grèce et de la Pologne, c'est en France que ce clivage est le plus net. Aussi, cette volonté d'accroître la performance de l'action publique en la faisant reposer *personnellement* sur chacun de ceux qui la portent, est perçue comme l'un des éléments d'un projet politique et économique plus large, d'inspiration libérale, dont l'enjeu est, *in fine*, de redéfinir la place et le rôle de l'Etat et d'en réduire le périmètre d'action par rapport à la sphère marchande. De telles perspectives semblent en tout cas assez nettes pour les organisations syndicales que nous avons consultées et sont alors très largement contestées.

Enfin, loin de ses ambitions initiales fondées sur une «liberté de gérer», la NGP contribue en partie – cela semble en tout cas clair dans le cas de la France – à une re-bureaucratization de l'action publique, re-bureaucratization non seulement contraire aux objectifs affichés, mais qui rend de fait très délicate l'évaluation du surcroît de performance réel attendu de la mise en œuvre de ces réformes. Ainsi, le projet de loi de finance pour l'année 2011, qui comprend 49 missions et 172 programmes, ne compte pas moins de 487 objectifs et 1 008 indicateurs, dont on peut douter qu'ils soient véritablement tous compatibles entre eux. Cette multiplicité des objectifs et indicateurs de performance ne facilite en tout cas pas l'appropriation par les agents publics des nouvelles modalités de pilotage de l'action publique. De plus, le rythme particulièrement soutenu auquel ces réformes sont déployées, y compris au sein de SPE, peut être perçu non pas comme un exercice visant à améliorer la qualité du service rendu, mais bien comme une volonté

politique de désengagement rapide de l'Etat et ce sans véritable concertation. Telle est par exemple la crainte exprimée par divers syndicats quant à l'avenir du SPE, certains estimant que les projets de réforme actuels masquent, à terme, une volonté de privatisation partielle de l'action publique dans ce champ.

Aussi, si la nécessité d'évaluer l'action publique ne fait aucun doute pour mieux la piloter, et si elle doit en théorie conduire à davantage d'efficacité et de transparence, notamment au cours des débats parlementaires, la question de l'adhésion des agents qui portent ces réformes demeure centrale. Or, cette adhésion reste à ce jour limitée. C'est en tout cas assez net, nous l'avons vu, au niveau syndical.

Bibliographie

BARBIER, Jean-Claude (2007), « Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, p. 235-243 BEHAGHEL, Luc ; CRÉPON,

Bruno ; GURGAND, Marc (2009), « Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise », *Rapport pour Pôle emploi et l'Unédic*, octobre, 101 p.

BEZES, Philippe (2009), « Les rationalités politiques dans la réforme de l'Etat : le cas de la V^e République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 56-4 bis, supplément 2009 : n° spécial « De quoi la "réforme" est-elle le nom ? », p. 54-74.

BOURGEOIS, Alexandre ; POIBLANC, Brigitte ; HENGY, Nicolas ; PILARSKI, Charles (2010), « Les comptes des administrations publiques en 2009 », *Insee Première*, n° 1293, mai.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (2009), « Rapport III (1A) : Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations », *Conférence Internationale du Travail, 98e session* », Genève, 852 p.

CARREZ, Gilles (2009), « Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946), (Annexe n° 25 – Gestion des finances publiques et des ressources humaines) », *Assemblée nationale*, 37 p.

CHAMPSAUR, Paul ; COTIS, Jean-Philippe (2010), « Rapport sur la situation des finances publiques », *Présidence de la République*, Paris, mai, 86 p.

COSSÉ, Pierre-Yves (2010), « Nicolas Sarkozy et les réformes », *Esprit*, n° 363, p. 58-67.

COUR DES COMPTES (2010), « Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel », 30 p.

COUR DES COMPTES (2009), « Rapport public annuel de la Cour des comptes », *La Documentation française*, Paris, 1073 p.

COUR DES COMPTES (2008), « Rapport thématique. La formation professionnelle tout au long de la vie », octobre, 240 p.

DARES (2011), « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par pôle emploi en février 2011 », Communiqué de presse, 24 mars.

DÉRIOT, Gérard (2009), « Rapport d'Information n° 642 fait au nom de la commission des affaires sociales par la mission d'information sur le mal-être au travail, Tome I : Rapport », *Sénat. Commission des affaires sociales*, 127 p.

DIEFENBACHER, Michel (2009), « Rapport sur l'intéressement collectif dans la fonction publique », *Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique*, mai, 49 p.

DUVAL, Guillaume (2010), « Chômage: comment s'en sortir », *Alternatives Economiques*, n° 295, octobre.

EMERY, Yves ; GIAUQUE, David., (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan, Coll. « Conception et dynamique des organisations », Paris.

GOURNAC, Alain (2009), « Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2010, adopté par l'Assemblée nationale, Tome VII : Travail et Emploi », *Sénat*, 59 p.

GRANDJEAN, Caroline (1987), « L'individualisation des salaires. La stratégie des entreprises », *Travail et emploi*, n° 32, p. 17- 30.

GUÉGOT, Françoise (2008), « Rapport d'Information n° 1298 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission sur la formation tout au long de la vie », *Assemblée nationale*, n° 210 p.

HOURIEZ, Guillaume ; PASSERON, Vladimir ; PERRET, Adrien (2010) « Les comptes de la Nation en 2009. Une récession sans précédent depuis l'après-guerre », *Insee Première*, n° 1294, mai.

INSEE (2011a), « En 2010, le déficit s'élève à 7,0 % du PIB, la dette notifiée à 81,7 % du PIB », *Informations Rapides*, n° 81, 31 mars.

INSEE (2011b), « Le PIB progresse de 0,3 % au quatrième trimestre 2010 et de 1,5 % sur l'ensemble de l'année », *Informations Rapides*, n° 40, 15 février.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES (2011), « Etude comparative des effectifs des Services Publics de l'Emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », janvier, 538 p.

KETELAAR, Anne ; MANNING, Nick ; TURKISCH, Edouard (2007), « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances : Les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays », *Documents de travail sur la gouvernance publique*, 2007/5, Éditions OCDE, 86 p.

MARIMBERT, Jean ; JOLY, Benjamin (2004), « Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi », *Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, 232 p.

MARINI, Philippe (2009), « Rapport Général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2010, adopté par l'Assemblée Nationale, Tome III : Moyens des politiques publiques et Dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances) », Annexe 32, Travail et Emploi, *Sénat*, 80 p.

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2010), « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Faits et chiffres 2009-2010 – Volume 1 – Projet », Paris, 321 p.

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2009), « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Faits et chiffres 2008-2009 – Volume 1, octobre », *La Documentation française*, Paris, 727 p.

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2008), « Les relevés de conclusion du 21 février 2008 », 20 p.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (2010), « Plan Santé au travail 2010-2014 », 53 p.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector?*, Addison-Wesley, Reading, MA.

PERRY, James L., ENGBERS, Trent A., JUN, So Yun (2009), « Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence », *Public Administration Review*, vol. 69, n° 1, p. 39-51.

PÔLE EMPLOI (2010), « Reporting de la Cellule Nationale Droit d'Option – Situation du 30 septembre », 24 p.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2010), « Mission Interministérielle Projets Annuels de Performances Annexe au Projet de Loi de Finance pour 2011 Travail et Emploi », 229 p.

ROUBAN, Luc (2010), « L'univers axiologique des fonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, n° 132, p. 771-788.

SILICANI, Jean-Ludovic (2008), « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France », *La Documentation française*, Paris, 240 p.

SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne (2010), « Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002 », *Revue française d'administration publique*, n° 132, p. 745-756