



ULB

PUBLIC MANAGEMENT PROGRAMME

RAPPORT DE STAGE

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
en France

« La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences :
une expérience française »

« Ysabel CARO FERNANDEZ »

Office National d'Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés
ONAFTS

Cellule Coordination et Stratégie

Consultation publique autorisée

AVRIL / MAI 2003

MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les enjeux

Depuis une vingtaine d'années, les bouleversements socio-économiques ont fait apparaître la nécessité de choix urgents qui sont pour les fonctions publiques des enjeux forts.

En France, comme dans tous les pays ayant entamé des projets de modernisation de leur administration, le premier de ces enjeux est de répondre aux attentes des citoyens qui réclament une plus grande transparence et une plus grande efficacité. Le coût de l'Etat, souvent évoqué, a tendance à n'être accepté que dans la mesure où le service rendu aux citoyens est jugé rapide, efficace et de qualité.

Dans ce souci d'efficacité et de qualité, les responsables politiques ont décelé l'enjeu important que représente pour l'administration l'adaptation de ses règles de gestion aux exigences de la gestion des ressources humaines.

En France, en matière de coûts, les dépenses de personnel, au sens large, représentent plus de 40% du budget de l'Etat. Le capital humain est très important : le nombre d'agents relevant de la fonction publique et exerçant leur activité principale dans des administrations ou établissements administratifs s'élève à environ 4,6 millions pour les 3 fonctions publiques¹.

Enfin, dans une vision qualitative du service public, les responsables politiques ont réalisé que celui-ci ne peut être assuré qu'au travers de la satisfaction des milliers d'hommes et femmes qui oeuvrent chaque jour dans l'administration et qui manifestent clairement un besoin accru de transparence tant de leur fonction que de la finalité de service public poursuivie et de la vision prospective de leur carrière, à moyen terme à tout le moins.

En outre, nombre de fonctionnaires sont désormais fragilisés : le recours systématique à l'informatique et les missions « nouvelles » de l'Etat, qu'elles soient liées à l'intégration européenne, à l'émergence de nouveaux besoins sociaux ou encore à la définition de nouvelles priorités ont ainsi modifié les modalités d'exercice des missions et dès lors les tâches de nombreux agents.

Enfin, un enjeu supplémentaire est venu s'ajouter aux défis de la modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH) : l'urgence démographique. En raison de l'effet boomerang du baby boom d'après-guerre, 45% des agents en fonction dans l'administration partiront à la retraite dans les 12 prochaines années².

¹ 2 410 000 pour la fonction publique de l'Etat, 1 329 000 pour la fonction publique territoriale et 843 000 pour la fonction publique hospitalière.

² Ces départs massifs, qui vont affecter tous les ministères, s'opéreront toutefois de façon différente : ils seront plus ou moins rapides selon les ministères, plus ou moins prononcés selon les catégories de personnels et les corps et toucheront plus particulièrement certaines régions françaises.

Dans une dizaine d'années, la situation générale sera marquée par les caractéristiques suivantes :

- sur l'ensemble du marché du travail, des classes nombreuses partiront, alors que des classes peu nombreuses arriveront et la fonction publique recrutera alors plus difficilement qu'aujourd'hui ;
- cette situation touchera moins le secteur privé qui a joué massivement des préretraites pour rajeunir la pyramide des âges ;
- la fonction publique d'Etat, qui est essentiellement une entreprise de cadres va se trouver en concurrence avec le privé sur le segment le plus tendu du marché de l'emploi, sans disposer des mêmes atouts pour les attirer. En effet, la rémunération des agents les plus qualifiés a augmenté plus proportionnellement dans le privé que dans le public. Globalement, les problèmes de recrutement sont plus aigus en haut des hiérarchies et, en terme de surqualification, pour les emplois les moins qualifiés. Par ailleurs, également au sein de la fonction publique, les différentes administrations, confrontées au même problème, vont devoir se concurrencer ;
- les agents les plus expérimentés, détenteurs en grande partie des savoir-faire vont quitter brusquement la vie active.

La volonté politique

Depuis 1989, déjà, les Premiers ministres successifs ont affirmé la nécessité de développer une gestion prévisionnelle des ressources humaines et ont demandé aux administrations de prendre des mesures dans ce sens. Ces instructions ont cependant insuffisamment mobilisé les administrations.

Depuis 1994, plusieurs rapports sur la Réforme de l'Etat et de la fonction publique ont défini la gestion prévisionnelle comme un levier essentiel de modernisation de la gestion publique dans la mesure où elle permet d'anticiper les évolutions à venir et assure une gestion plus rationnelle d'une ressource humaine appelée à se raréfier ou du moins à se stabiliser³.

Le Comité Interministériel de la Réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 a fixé la démarche et demandé à tous les ministres de se doter, avant que ne s'engage la préparation du projet de loi de finances 2003, d'un plan de ce qui est désormais appelé « gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences » ou GPEEC. Le ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat doit accompagner les services tout au long du processus en leur apportant un appui technique et en assurant la nécessaire coordination interministérielle des différentes phases.

³ *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général, rapport en vue de la préparation du Xième plan*, Christian Blanc, commissariat général du Plan, 1994 ; *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, rapport au Premier ministre, mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat présidée par Jean Picq, 1996 ; *Gérer l'emploi public*, groupe technique du commissariat général au Plan constitué pour la préparation du Xième plan, présidé par Jacques Rigaudiat, 1994 ; *La gestion des ressources humaines*, Serge Vallemont, rapport au ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, 1998 ; *La mobilité des fonctionnaires*, rapport au ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, Jean-Marie Palach et Eric Piozin, inspection générale des affaires sociales, mai 1998.

Un observatoire de l'emploi public (OEP), présidé par le Ministère de la Fonction Publique et réunissant des parlementaires, des élus locaux, des syndicats et des directeurs de l'administration centrale⁴, a été créé le 10 juillet 2000 avec pour mission de collecter l'information sur l'emploi des trois fonctions publiques, réaliser des études statistiques et prospectives et proposer des méthodes de gestion prévisionnelle. Sous l'égide de la Direction de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), l'OEP a conçu un guide méthodologique destiné à aider les gestionnaires de personnel dans leur démarche.

En juillet 2000, l'Etat et les organisations syndicales ont conclu un accord sur la résorption de l'emploi précaire et la modernisation du recrutement.

Dans une circulaire du 2 décembre 2002, le Premier Ministre a présenté l'ambition du Gouvernement en matière de réforme de l'Etat. Il a notamment souhaité que chaque ministre donne une nouvelle impulsion à la politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et en fasse un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme qui doivent être présentées au Parlement avant la fin de l'année 2003.

Le ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire a confirmé cette volonté dans une circulaire du 16 décembre 2002.

En vertu de cette circulaire, chaque ministère devait, pour le 30 avril 2003, mener un travail de réflexion et de prospective sur les compétences et les effectifs nécessaires à l'exercice de ses missions. Ce travail, reconduit d'année en année et ajusté au fur et à mesure de l'avancée des réflexions sur les missions, métiers et compétences des départements ministériels, a pour objectif de permettre à l'Etat de satisfaire les objectifs suivants :

- mieux préparer ses recrutements et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
- rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
- nourrir le dialogue social en permettant un débat avec les organisations syndicales représentatives du personnel sur ces questions.

Dans sa circulaire, le Ministre indique les éléments qu'il souhaite voir figurer dans le plan de gestion prévisionnelle ainsi que les grandes lignes de la méthode qui devrait être appliquée.

La démarche proposée s'articule autour de 3 grandes étapes :

- faire l'état des lieux du moment en appréhendant tous les aspects quantitatifs et qualitatifs des ressources disponibles : nombre d'agents (combien et où ?), qualifications, métiers exercés, compétences.

⁴ Le MINEFI (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie) y est représenté par l'INSEE, le Budget, la Prévision et la DPMA (Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration).

- identifier les besoins futurs par projection à 5 ou 10 ans des évolutions : analyse de la structure démographique, estimation des départs à la retraite et des autres flux de sortie, incidence des avancements.
- mesurer les écarts entre l'existant et le futur présumé - en fonction de plusieurs scénarios - pour déterminer la politique à mener.

Les ministères ont en outre été invités à définir une méthode et un calendrier sur deux ans pour l'adaptation de leur politique de gestion des ressources humaines en précisant leurs orientations en ce qui concerne la mobilité fonctionnelle et géographique, les recrutements internes à la sphère publique et les effets attendus du renforcement de la formation continue.

Les réalisations concrètes

Le début des années 1990 a été marqué, dans de nombreuses administrations, par un questionnement systématique portant :

- sur leurs structures d'emplois et sur l'identité professionnelle des agents en partie masquées par la construction statutaire ;
- sur les réponses à apporter en matière de gestion des ressources humaines aux évolutions des missions de l'Etat.

Au sein des administrations, la diffusion de la gestion prévisionnelle s'observe là où se sont manifestées des contraintes fortes et les démarches d'analyse des missions, métiers, emplois et corps se sont développées sans vision globale interministérielle, empruntant des directions et des formes très variées.

Des structures d'observation ont ainsi été créées dans certains ministères, compétentes pour tous les corps ou pour certains d'entre eux seulement. Dans d'autres administrations, c'est un document issu de groupes de travail ponctuels ou d'études confiées à un prestataire de services qui a été préféré (répertoire des métiers, référentiels de compétences...).

Dans la plupart des cas, ces travaux visaient deux objectifs :

- une cartographie des emplois et des métiers pour rendre plus lisibles la structure des emplois et les déroulement de carrière fonctionnelle ;
- une analyse prospective de cette structure d'emploi confrontée à l'évolution prévisible ou supposée des missions pour améliorer l'adéquation « métier-mission » au niveau de l'administration et l'adéquation « poste-agent » au niveau individuel.

Un aperçu des réalisations par ministère :

Réflexion sur les métiers :

- *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* (1999): réflexion structurée au sein d'un observatoire des missions et métiers, référentiel des métiers sensibles en raison des constats de blocage (cloisonnement des corps, gestion des carrières statutaires..).

Résultats : modernisation de la formation pour les emplois sensibles et ouverture du troisième concours.

- *Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement* (1990): réflexion organisée au sein de « comités de filières » sur les métiers sensibles, spécialisés : classification des postes par emplois-types, familles d'emplois et compétences.

Résultats : ouverture de plusieurs corps au recrutement sur titre (métiers spécialisés).

- *Ministère de la défense* (1992) : cartographie des métiers par fonctions, niveaux de responsabilité et compétences nécessaires.

Résultats : organisation de certains examens professionnels et de la formation continue sur base des familles professionnelles.

Gestion des effectifs :

- *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité* : création au secteur « Solidarité » de groupes de travail par corps ou par filière pour examiner les problèmes de fluidité des déroulements de carrière et trouver des solutions aux blocages constatés.

Résultats : propositions de modifications aux statuts (création de grades, modification des pyramidages).

- *Ministère de l'Éducation Nationale* (1992) : projections d'ensemble du système éducatif : effectifs d'élèves, départs d'enseignants et, depuis 2000, personnel administratif. Statistiques par corps, âge ou autres données considérées comme pertinentes (sexe, région, discipline d'enseignement) pour la détermination des besoins en recrutement.

Résultats : le répertoire OMEGA du Ministère de l'Éducation Nationale a dû faire l'objet de simplification visant à le rendre plus opérationnel et a été essentiellement utilisé pour procéder à des redéploiements et engager des transformations d'emplois.

GESTION DES COMPETENCES ET GESTION PREVISIONNELLE

Au delà de la gestion quantitative des effectifs, la volonté affichée des responsables politiques met en évidence l'importance d'une gestion qualitative des ressources humaines. Cette démarche qualitative s'avère en effet nécessaire pour déterminer les besoins en compétences nécessaires pour assurer les missions et pour dynamiser les compétences des personnels dans les fonctions qu'ils exercent ou qu'ils seraient amenés à exercer au cours de leur carrière.

Le noeud gordien de la problématique en matière de gestion prévisionnelle se pose avant tout en termes de métiers et de compétences. Une approche personnalisée et une valorisation des compétences, malgré la volonté affirmée en ce sens par les responsables de la fonction publique depuis plusieurs années et en dépit des efforts entrepris dans la plupart des ministères, ne se développe cependant pas encore⁵.

⁵ A l'été 2002, six ministères seulement avaient transmis à la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique leur projet ou plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Quoi qu'il en soit, avant de songer à gérer des compétences, il convient de savoir de quels métiers la fonction publique a besoin et de déterminer les compétences nécessaires au bon exercice de ces métiers afin de pouvoir les détecter chez les agents en fonction ou dans un but de recrutement.

Or, la gestion de la fonction publique de l'Etat reste trop systématiquement normative, bureaucratique et égalitariste. Elle se trouve consacrée, pour l'essentiel, à l'application impersonnelle de normes et de procédures, abstraction faite, en trop large partie, du profil des agents, des emplois à pourvoir et des objectifs du service.

Il existe en outre, presque autant de réalités de gestion que de gestionnaires et de secteurs d'activités concernés. Outre les normes statutaires, des pratiques locales spécifiques, plus ou moins connues, résultent de l'usage et de l'accumulation de tolérances, voire d'une cogestion qui ne dit pas son nom et la gestion prévisionnelle se limite souvent à un exercice de prospective ou à un exercice de programmation pluriannuelle ou à une gestion quantitative des effectifs.

Des éléments trouvant leur source dans une logique fonctionnelle ont toutefois été introduits dans les pratiques de gestion. Ainsi, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) instituée par le Protocole Durafour du 9 février 1990 a ouvert la voie à la possibilité d'une discrimination fonctionnelle entre les emplois⁶. Si elle a donné lieu à certaines dérives (tendances au saupoudrage égalitaire, absence d'actualisation des emplois bénéficiant de la NBI, frein à la mobilité), elle constitue néanmoins un outil intéressant permettant d'accompagner les évolutions fonctionnelles de l'administration et de prendre en compte les compétences nécessaires à l'accomplissement de certaines tâches.

Les obstacles à une vision interministérielle et intégrée de la gestion des compétences

Structuration et gestion par corps

Tous les fonctionnaires sont regroupés par corps et gérer des fonctionnaires, c'est d'abord gérer des corps.

La structuration de la fonction publique en corps présente trois caractéristiques notables :

- la multiplicité des corps : la fonction publique de l'Etat est constituée de 1700 corps dont 900 corps vivants et à l'inverse, 80% des fonctionnaires sont concentrés dans 28 corps ;
- le très faible nombre des corps interministériels⁷;
- la dispersion des 200 000 agents d'administration générale en 140 corps recouvrant en réalité 4 niveaux de fonctions (administrateurs civils, attachés, secrétaires adjoint, agents).

Les corps, tous dotés de statuts particuliers définis par décret en Conseil d'Etat et d'une CAP, sont au coeur de la gestion de la fonction publique. Ils en constituent l'ossature mentale et technique. Cette

⁶ Attachée à l'emploi et non à l'agent, la NBI entend valoriser les emplois comprenant l'exercice de responsabilités et de fonctions d'encadrement, nécessitant la mise en oeuvre d'une technicité particulière ou entraînant des sujétions particulières.

⁷ Le corps des administrateurs civils et celui des architectes de l'Etat gérés par la DGAFP et celui des infirmières de l'Etat, dépendant du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

organisation en corps n'est pas sans avantage en tant que cadre de référence stable mais du fait même de la multiplication des corps, elle rigidifie et éparpille la gestion des agents en la soumettant à autant de régimes et de procédures qu'il y a de corps ; elle freine l'approche fonctionnelle en faisant primer le plus souvent une logique de corps sur la logique fonctionnelle ; elle oppose un frein à la mobilité ; elle limite les possibilités de déconcentration et favorise le corporatisme.

Recrutement

Dans les procédures de recrutement, les préoccupations de bonne organisation et de régularité des concours, au contenu et à l'organisation très académique, l'emportent le plus souvent sur la définition des aptitudes attendues des candidats et sur la sensibilisation des jurys à la détection des aptitudes.

Les « listes d'aptitude » qui reprennent les candidats à la mobilité, vivier de recrutement, ne sont pas établies sur la base des compétences des agents mais principalement sur la base de critères d'ancienneté.

Traitements

La négociation salariale met en jeu des sommes considérables : une augmentation de 1% du « point fonction publique » représente 1,17 milliard EUR pour le budget de l'Etat. De ce fait, le traitement de base des fonctionnaires est relativement peu élevé et, dès lors, compensé par une série de rémunérations accessoires sous forme de primes permettant une adéquation des traitements au coût de la vie. Ces primes sont fixées dans les statuts particuliers de chaque corps. Un rapide recensement démontre qu'il existe aujourd'hui près de 2000 textes portant régimes indemnitaires et que les statuts particuliers établissent des différences de traitement pour des corps de niveau équivalent⁸. Ces primes, en général forfaitarisées et dès lors sans rapport avec les compétences des agents, accentuent encore le cloisonnement des corps.

Mobilité

La multiplicité des corps et les inégalités indemnitaires réduisent considérablement les perspectives de mobilité fonctionnelle entre services et entre ministères alors même qu'il s'agit d'un des moyens privilégiés d'adaptation de la ressource au besoin.

Lorsqu'elle est effective, la mobilité n'est pas mise au service de l'adaptation des compétences ou de la réallocation des effectifs. Il s'agit essentiellement d'une mobilité géographique, visant à satisfaire les vœux extra-professionnels des agents, ce qui aboutit à des situations de sous-administration de certaines régions.

La mobilité entre fonctions publiques demeure faible.

En matière de mutation, des postes « à profil » qui ne peuvent être pourvus que par des agents ayant les aptitudes nécessaires pour les occuper sont prévus dans de nombreuses administrations mais ces postes restent le plus souvent minoritaires et se heurtent à une forte réticence des organisations syndicales.

⁸ Les disparités indemnitaires sont particulièrement marquées entre administrations centrales et déconcentrées : ainsi, la rémunération moyenne d'un sous-directeur d'administration centrale est supérieure de 36% à celle d'un directeur régional des affaires culturelles.

Avancement et promotion

Les corps comportent une répartition fixée par les statuts particuliers entre les différents grades, soit en fonction de l'effectif total du corps, soit en fonction de l'effectif du grade hiérarchiquement inférieur. Cette méthode de contrôle de la masse salariale est appelée « pyramidage ». La masse des promotions d'échelon et de grade intervient quasi mécaniquement sans pouvoir ni être freinée ni accélérée⁹, si ce n'est par des artifices budgétaires, ou alors en touchant au statut des corps¹⁰.

A l'intérieur d'un grade, l'avancement d'échelon intervient sur la base de l'ancienneté dans le grade mais peut être accéléré grâce au système de notation qui permet l'octroi de « bonifications d'ancienneté ». Les promotions au grade supérieur sont réalisées sur base de propositions des supérieurs hiérarchiques. Le passage de catégorie ou la promotion en cas de changement de corps nécessite la réussite d'un concours.

La notation, qui pourtant absorbe l'énergie des gestionnaires de haut en bas de l'échelle pendant de longs mois, ne débouche que sur des notes chiffrées dont l'éventail est des plus réduits, ainsi que sur des appréciations écrites sur la valeur des agents à ce point chantournées qu'il faut des talents d'exégètes pour discerner la réalité du jugement critique. Les avancements de grade et les promotions internes, quant à eux, n'échappent que difficilement à la pesanteur de l'ancienneté malgré les dispositions statutaires qui, en général, ne prévoient pas d'autres critères que la valeur professionnelle.

Il ne résulte pas davantage des statuts que les notations (qui, en principe, doivent également exprimer la seule valeur professionnelle des agents) soient systématiquement concentrées vers le haut de la fourchette. A ce propos, le décret du 5 février 1959 sur la notation des fonctionnaires de l'Etat vient-il d'être totalement refondu et remplacé par le décret du 29 avril 2002 qui donne toute sa place à l'évaluation et lie plus étroitement notation et avancement, mais tout reste encore à faire pour changer les habitudes.

Rôle difficile des gestionnaires du personnel

Les mesures générales applicables aux agents et les plus importantes décisions individuelles touchant à la carrière relèvent le plus souvent des services centraux de gestion du personnel qui n'ont pas la charge du bon fonctionnement des services, tout en étant également responsables de la conduite du dialogue social dans l'administration ; ils ont donc un intérêt objectif, pour assurer la paix sociale, à ne pas soulever de difficultés au travers des actes qu'ils sont amenés à prendre. De leur côté, les chefs de service opérationnels chargés de faire fonctionner le service public n'ont qu'un poids indirect et souvent faible sur la carrière des agents placés sous leur autorité, en positif ou en négatif.

Les services du personnel n'ont encore qu'une connaissance administrative des agents : dans le statut général de la fonction publique, le fonctionnaire n'est pas défini par l'activité qu'il exerce ou les missions qui sont les siennes, mais par un classement en grades, corps et catégories et l'appartenance à un corps, à un grade ou à une catégorie ne renseigne en rien le gestionnaire sur l'emploi réellement exercé par l'agent.

⁹ Phénomène appelé « glissement vieillissement technicité » (GVT).

¹⁰ Ce qui constitue une opération juridiquement toujours complexe et qui peut susciter des tensions dans le dialogue social.

D'autre part, dans la logique budgétaire, les « effectifs budgétaires », obtenus par le décompte des emplois permanents à temps complet autorisés par la loi de finances et retracés dans les « verts » budgétaires, ne correspondent pas aux effectifs réellement employés par l'Etat. Ils ne représentent donc pas davantage les emplois effectivement pourvus¹¹.

Enfin, les effectifs réels de la fonction publique d'Etat renvoient à des notions hétérogènes selon les ministères et parfois même selon les directions. Un travail d'harmonisation des concepts utilisés a commencé à être accompli dans le cadre du groupe interministériel sur l'évolution des systèmes de gestion informatisée du personnel (SGIP).

Pour les gestionnaires du personnel, le coût d'opportunité de la GPEEC peut apparaître excessif : l'élaboration et la mise en oeuvre des outils de gestion prévisionnelle sont un investissement coûteux en temps et en moyens financiers et, en raison des éléments évoqués ci-dessus, les retours de cet investissement sont perçus comme incertains.

La GPEEC est également envisagée comme une menace par les partenaires sociaux. Conscients de son utilité, les syndicats craignent cependant qu'elle ne soit un moyen détourné utilisé par l'Etat employeur pour planifier une réduction des effectifs¹². Ils voient également dans l'introduction de nouvelles modalités de gestion un risque de contournement de leur rôle traditionnel en matière de promotion interne ou d'avancement.

Volonté politique et support méthodologique

Outre les obstacles structurels et organisationnels, il n'existe pas actuellement de volonté politique affirmée de réfléchir à une véritable gestion des compétences. Les priorités politiques sont ailleurs : papy-boom, souci d'efficacité, dossier des retraites....

Une priorisation implicite se dégage par ailleurs des documents et outils adressés ou mis à disposition des gestionnaires. Ces instruments reflètent également la profondeur de l'enracinement traditionnel de la fonction publique de carrière.

Au détour d'une phrase ou d'un chapitre, dans la circulaire du 16 décembre 2002 et dans le guide méthodologique - sans parler des travaux déjà réalisés par les ministères eux-mêmes - cette tradition est omniprésente¹³.

¹¹ Plusieurs agents à temps partiel peuvent occuper un seul poste budgétaire ; les agents mis à disposition d'une administration sont comptabilisés par leur administration d'origine...

¹² Ce qui semble être le cas, à tout le moins en partie.

¹³ Circulaire du 16 décembre 2002 :

« ...évaluer les besoins prévisionnels en postes budgétaires en partant d'une analyse prospective des missions de votre département ministériel ainsi que des travaux que vous avez engagés sur l'évolution des compétences. »

« Vous conduirez à cette fin un exercice de projection à un horizon de 5 ans (2008), voire de dix ans si vous le souhaitez, des besoins en emplois budgétaires de votre département ministériel à organisation et missions inchangées. »

Guide méthodologique :

« ... réaliser une projection à moyen terme des effectifs retraçant les différentes hypothèses d'évolution par emplois-types ou métier. »

« Les résultats des projections peuvent être déclinés soit par corps (nomenclature utilisée pour réaliser les projections) soit par emplois-types/métiers à partir de la matrice de passage corps-grades/emplois-types, préalablement établie. »

La fonction publique de l'Etat se caractérise non seulement par une culture de corps mais également - les corps étant structurés, à quelques exceptions près, par Ministères sinon par Directions d'un même Ministère - par une identité ministérielle, voire directionnelle.

Par là même, le guide méthodologique censé aider les gestionnaires de tous les ministères à établir un plan de GPEEC n'atteint-il pas son but : les concepts de métiers et de compétences, déjà déclinés par certains ministères ou certaines directions pour leurs besoins propres et de manière très diverse, ne sont pas clarifiés et la méthode proposée part dans des directions variant au gré des initiatives (parfois lourdes) déjà prises par certains ministères.

Le gestionnaire enthousiaste mais novice ne peut qu'y perdre son latin et ne retenir en fait que la seule ligne de conduite ressortant clairement du guide (et de la circulaire): faites ce que vous voulez - ou pouvez - mais prévoyez vos besoins en effectifs afin de faire face au papy-boom et au contrôle des dépenses¹⁴.

Si les propos ci-dessus peuvent paraître durs, il ne s'agit cependant en aucun cas d'une critique vis à vis des rédacteurs du guide qui, solidement documentés, tiennent compte des réalités de la fonction publique de l'Etat en tentant d'ouvrir la voie, par petites touches, à une véritable gestion des compétences à long terme¹⁵.

LA GPEEC AU MINEFI

Les défis

« Aux gestionnaires de terrain d'acquérir un état d'esprit, une compétence leur permettant de tirer profit des outils de gestion mis à leur disposition et de renseigner la hiérarchie sur les effectifs des corps qu'ils gèrent (pyramide des âges par corps, grades,...). »
« Il s'agit de disposer d'une photographie en temps réel des ressources humaines du ministère sur le territoire (effectifs budgétaires, effectifs réels, répartition par département, possibilité d'extraction de la pyramide des âges, recours à l'emploi atypique, autres variables de gestion...). »

« Il n'a pas pour but de remettre en cause la gestion statutaire de la fonction publique mais de fournir des repères permettant de rendre toute leur lisibilité aux parcours professionnels des agents dans le cadre d'une fonction publique de carrière. ».

¹⁴ Guide méthodologique :

« La démarche théorique s'inscrit en six étapes.....(...)..... il n'est pas nécessaire d'avoir franchi les cinq premières étapes pour s'engager dans la sixième. »

« En troisième lieu, cette démarche peut être partielle et peut ne porter que sur quelques corps. »

« Pour informer le Parlement sur les effectifs par corps, pour être aussi en mesure de mieux suivre en cours d'année la dépense en personnel par ministère. »

« L'objectif des plans ministériels de gestion prévisionnelle est donc beaucoup plus de valoriser et généraliser les démarches partielles engagées jusqu'à présent que d'inventer de toute pièce des méthodes de gestion prévisionnelle qui ne répondraient pas forcément à un besoin identifié en termes de gestion des ressources humaines. »

« La forme de ce cadre de travail est libre : ce peut être un observatoire, un ou des groupes de travail avec les organisations syndicales. ».

¹⁵ Guide méthodologique :

« La première condition de réussite suppose une volonté politique forte et une implication de l'encadrement. »

« L'appel fréquent à la notion de « métier » ou de « compétence » peut ainsi s'expliquer par la difficulté à rapprocher les missions des administrations et les missions des corps. »

Comme les autres ministères, le MINEFI (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie) a été invité par le ministre de la Fonction Publique, à établir un plan de GPEEC.

L'exercice s'y révèle particulièrement ardu. En effet, le poids des obstacles communs à toute la fonction publique d'Etat quant à la conception d'une gestion des emplois, des effectifs et des compétences y est incontestablement alourdi.

Les facteurs de cet alourdissement paraissent être les suivants :

- *l'ampleur du capital humain* : plus de 190.525 agents ;

- *une population vieillissante, géographiquement déséquilibrée et inégalement répartie entre directions* :
 - vieillissement général des effectifs : classes d'âges nombreuses entre 45 et 55 ans (55 000 agents nés entre 1946 et 1952) ;
 - effectif à classe d'âge élevé fortement prépondérant au Sud de la France ;
 - 5 directions sur les 26 entités que comprend le ministère totalisent plus de 90% des effectifs : DGI, DGCP, INSEE, DGCRF, dont DGI et CP = 75%.

- *une gestion très dispersée des ressources humaines et une diversité des concepts utilisés* : la gestion directe est assurée par plusieurs directions à réseaux (direction générale des impôts DGI, direction générale de la comptabilité publique DGCP, direction générale des douanes et droits indirects DGDDI, direction générale de l'INSEE, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes DGCCRF, direction des relations économiques extérieures DREE) ainsi que par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration DPMA pour les personnels d'administration centrale et des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement DRIRE. La DPMA est parallèlement chargé de la coordination de la politique du personnel du MINEFI.

- *un ancrage des traditions* :
 - corps très cloisonnés, fiers de leur identité et jaloux de leurs « spécificités » et de leurs prérogatives¹⁶ ;
 - directions très cloisonnées, fonctionnant en raison de leur taille, de leur origine et de leur tradition, comme des ministères à part entière ;
 - pratiques de gestion extra-statutaires lourdes et ancrées ;
 - poids très important des organisations syndicales souvent structurées par direction et/ou par corps.

La mise en place d'une GPEEC au plan ministériel a été confiée à la Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration, la DPMA.

¹⁶ Le personnel du MINEFI est, globalement, le mieux rémunéré de la fonction publique.

Créée en novembre 1998 à l'occasion de la fusion du ministère de l'économie et des finances et du secrétariat à l'industrie, la DPMA est l'une des trois directions transversales du MINEFI. Divisée en sous-directions, elle exerce une double mission d'accompagnement et d'appui aux politiques ministérielles d'une part, et de gestion des services centraux d'autre part. Elle conduit le dialogue social ministériel et assure l'interface avec les instances interministérielles.

Depuis 2001, c'est la 1ère sous-direction, en cours de restructuration, qui est plus particulièrement chargée de la mise en place d'une GPEEC au niveau ministériel.

Dans le cadre de ce rapport, il est intéressant de relever que la 4ème sous-direction « ressources humaines » de la DPMA gère le personnel des corps de l'administration centrale (tous les corps de toutes les directions centrales ou têtes de réseau (états-majors) et de la mise en place d'une GPEEC pour ce personnel, comme les directions concernées pour les corps des services déconcentrés.

Les initiatives

Le contexte

Le plan de gestion prévisionnelle

Dès 1999, se réunissait un groupe de travail paritaire sur l'évolution spontanée des effectifs. Des projections ont été réalisées, à partir des fichiers de paye, uniquement par catégorie A, B et C et par âge et ce, pour une période allant jusqu'en 2013.

Cet exercice prévisionnel a mis en évidence des difficultés liées à l'existence de plusieurs directions gestionnaires de personnel dotées de systèmes d'information différents, parfois anciens et inadaptés aux besoins de la GPEEC, ainsi que l'absence de modules de simulation à moyen ou long terme¹⁷.

Le 28 avril 2000, à l'occasion d'une réunion du comité technique paritaire ministériel (CTPM), une nouvelle impulsion a été donnée par le ministre qui annonçait l'engagement des travaux en matière de gestion prévisionnelle des emplois.

Ce premier chantier a été limité à une approche quantitative : des projections démographiques en fonction des départs à la retraite sur la base d'un travail interdirectionnel d'ampleur, fondé sur l'agrégation au niveau ministériel de données homogènes préparées par les directions gestionnaires en application d'un cahier des charges élaboré en commun. Les données concernaient les effectifs, les temps partiels et les flux d'entrée en 1999, les départs à la retraite, les cessations progressives d'activité et les congés de fin d'activité sur une période de trois ans. Deux scénarios prospectifs à l'horizon 2012 ont été retenus pour illustrer la démarche : évolution spontanée des effectifs (donc hors recrutement externe) et évolution avec un recrutement moyen constant (correspondant à celui constaté entre 1997 et 2000).

¹⁷ Un outil de simulation, sur les mêmes bases, a depuis été élaboré par la DPMA avec la collaboration de l'INSEE et mis à la disposition des directions qui le souhaitent.

Les travaux se sont poursuivis et ont été précisés au niveau des directions qui ont affiné les projections pour les corps qu'elles gèrent. Parallèlement à ces travaux sur les évolutions des effectifs, les directions ont mis en place des mesures de gestion prévisionnelle quantitative pour certains corps ou catégories de personnel¹⁸.

En octobre 2001, une équipe-projet sur la gestion des compétences a été chargée de réaliser un état des lieux et de formuler des propositions.

L'équipe projet n'a pu réaliser qu'un état des lieux statique et incomplet mais a pu en tirer quelques conclusions utiles :

- les outils informatiques sont inadaptés et les nouveaux en cours de constitution ;
- les procédures d'autorisation de recrutement sont insuffisamment réactives (année N-1 pour année N) ;
- la tendance est à reconduire les effectifs à l'identique, malgré les facteurs d'environnement.

Elle proposait de :

- compléter les données dans les dossiers individuels grâce au recensement des diplômes et expériences professionnelles diverses ;
- élaborer une grille d'analyse des compétences : chaque poste dans les différents métiers se verrait définir un niveau de compétence, chaque agent, après complètement des données de son dossier individuel et éventuel entretien supplémentaire (ou lors de la notation) se verrait attribuer un degré de compétence sur le métier exercé, les activités déjà exercées ou pour lesquelles une formation a été dispensée ;
- identifier les besoins futurs à 5 ans (projection/évolution) en fonction de cette grille¹⁹.

Au cours de l'été 2002, le Ministre a souhaité obtenir rapidement une projection réactualisée, ce qui n'a pas été possible étant donné la complexité du processus de collecte au niveau ministériel. En effet, la situation n'avait pas encore évolué :

- des réflexions juxtaposées alors que des problématiques communes ;
- en l'absence de référentiels ministériels des situations très diverses quant à l'état des lieux en termes de connaissance des compétences mobilisables au travers des emplois exercés et des parcours professionnels des agents (dimension qualitative des systèmes d'information) ;
- absence de plan ministériel de GPEEC.

Il a donc été décidé dans un premier temps de créer une base de données ministérielle.

La base de données SIRH

¹⁸ Des expériences de contractualisation triennale sur les effectifs et les moyens ont été menées entre Direction du Budget et ministère dépenier. Seuls le Ministère de l'Équipement et la DREE du MINEFI ont été concernés par ces contrats, conclus sur la base du volontariat. En contrepartie d'une réduction programmée des effectifs, ils ont obtenu une marge de manoeuvre en termes de crédit de fonctionnement et de revalorisation indiciaire ou indemnitaire pour certaines catégories de personnel.

¹⁹ Ces propositions n'ont pas (encore) été suivies d'effet, ou alors dans une faible mesure, voir infra

Le MINEFI s'est doté d'un Schéma Informatique Ministériel (SIM). Parmi les objectifs stratégiques et les actions prioritaires qu'il définit, figure la valorisation des ressources humaines. Le projet SIRH, Système Intégré de Ressources Humaines, a été, présenté lors du CTPM du 28 avril 2000.

Un groupe de travail paritaire SIRH, comprenant la DGI, la DGCP et l'INSEE, mis en place en 2001, est coordonné par la DPMA.

Selon les vœux de la DPMA, le SIRH, nouvelle procédure de recensement, a pour finalité opérationnelle d'accroître la réactivité du ministère, de fiabiliser les informations répertoriées selon des concepts harmonisés, de faciliter les croisements de données et de réaliser des tableaux de bord lisibles et exploitables.

En effet, dans le but de faire face efficacement au « papy boom » dans un premier temps et à une gestion globale des compétences in fine, les gestionnaires devraient savoir qui remplacer ou ne pas remplacer et définir les compétences dont le ministère a besoin aujourd'hui et dont il aura besoin demain. Afin de gérer et de recruter plus facilement, l'aspect qualitatif doit s'ajouter à l'aspect quantitatif.

Selon le projet initial, le SIRH devait comporter l'ensemble des données relatives à chaque agent : carrière, qualifications, postes occupés, formations, compétences et, dès lors, faciliter la mise en oeuvre des plans de repyramidage et de requalification.

Les ambitieux objectifs de départ ont cependant dû s'incliner face à la réalité contextuelle du MINEFI. Les réticences très fortes des diverses Directions laissent à penser que celles-ci souhaitent conserver la mainmise principale sur le maintien - ou la création - de leur base de données et surtout, sur l'utilisation des données.

Le création d'une base de données ministérielle étant cependant inéluctable, il a fallu que les Directions tentent de se mettre d'accord sur son contenu et définissent un vocabulaire commun et une méthodologie commune.

Le groupe de travail négocie aujourd'hui le cahier des charges de la base de données ainsi qu'une charte d'utilisation.

Au stade actuel, le périmètre fonctionnel délimité reprend le comptage des effectifs (payés, gérés, en fonction) et leur recensement exhaustif en relation avec les emplois budgétaires en vue de répondre à l'élaboration des statistiques ministérielles, à la production de documents statistiques officiels (Bilan social), à la réalisation de la matrice de passage effectifs budgétaires/effectifs réels payés établie par l'OEP et produite annuellement, et aux enquêtes statistiques internes et externes (Cour des Comptes, DGAFP, Cabinet...)

En termes de données relatives à l'agent, elle ne reprend que ses données individuelles, son statut, sa gestion de carrière (affectations) et ses qualifications (diplôme).

Toutes les directions du MINEFI sont associées au projet et auront la responsabilité de l'alimentation de la base de données ministérielle²⁰.

Il paraît évident aujourd'hui que le système ne sera pas opérationnel avant plusieurs années.

Le dossier individuel de l'agent

Dans le cadre de la mise en place d'un SIRH, la compatibilité des systèmes et la mise en oeuvre de référentiels communs sont fondamentales et le Dossier Individuel de l'Agent (DIA) est considéré comme l'élément structurant pour asseoir une réflexion commune.

Il devrait, à terme, constituer la brique de base de la base de données ministérielle.

Le DIA actuel se compose d'un dossier papier (accessible aux agents dans certaines conditions) et d'un dossier informatisé comprenant les données figurant dans les bases de données particulières des Directions. Sur ces deux aspects, il n'existe actuellement aucune harmonisation ou coordination entre Directions.

Le groupe de travail SIRH étudie un projet de conception du DIA informatisé.

La première étape du projet a consisté en un recensement de ce qui, dans les bases de données, relevait du DIA informatisé. La DPMA a dressé une liste des principales informations individuelles utilisées en gestion du personnel. Cette liste a fait apparaître 350 données dont toutes ne figurent pas dans les bases de données actuelles, chaque direction ayant ses spécificités.

²⁰ Sont concernés :

- L'administration générale qui regroupe les services centraux suivants :
- l'Administration Centrale : Conseil général des Mines, Conseil Général des Technologies de l'Information, Inspection Générale de l'Industrie et du Commerce, Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration, Direction des Relations avec les publics et de la Communication, Direction du Budget, Direction du Trésor, Direction de la Prévision, Direction générale de la Comptabilité Publique, Direction Générale des Impôts, Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects, Direction Générale de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières, Direction Générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes, Direction des Affaires Juridiques, Direction des relations Economiques extérieures, Délégations régionales au Commerce et à l'Artisanat, Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires, Direction de l'Action Régionale et de la Petite et Moyenne Industrie, Bureau des Cabinets, Service du Haut Fonctionnaire de Défense, Service du Contrôle des Dépenses engagées, Service des Pensions, Commission de Contrôle des Assurances
- Inspection Générale des Finances
- Les services financiers à l'étranger de la Direction du Trésor
- Contrôles économiques et financiers : Service du Contrôle d'Etat, Service du Contrôle Financier, Commission de Contrôle des Assurances et Contrôle du fonds de garantie au profit des victimes d'accidents automobiles, Contrôle des établissements bancaires
- Les Ecoles des Mines
- Cour des Comptes et Chambre régionale des Comptes
- Monnaies et Médailles
- Les services déconcentrés des directions à réseaux : DGCCRF, DGCP, DGDDI, DGI, DREE, INSEE, DRIRE

Les directions ont été invitées à définir les données qu'elle souhaiteraient voir figurer dans leur futur SIRH et celles qui pourraient constituer le tronc commun ministériel, notamment dans le cadre de la mobilité des agents. Cette partie du recensement n'a pas (encore) été complétée par toutes les directions.

Au stade actuel, le tronc commun proposé ne prévoit pas le détail des « emplois » occupés et s'il prévoit le relevé de données relatives aux « compétences », le détail de ces données révèle cependant que la notion de compétences est comprise comme un niveau de diplôme et de formations suivies (qualifiantes ou non).

Les éléments de gestion des compétences

La formation

L'Institut de la Gestion Publique et du Développement économique (IGPDE), créé en juillet 2001, a pris le relais du Centre de Formation Professionnelle Permanente (CFPP) du MINEFI, en y ajoutant une mission de veille, de recherche et d'échanges. Il a pour vocation de favoriser une diversification de la culture professionnelle des agents du ministère, d'ouvrir le ministère sur l'extérieur et de contribuer à la diffusion d'une nouvelle culture de la gestion publique.

Le MINEFI et les représentants du personnel ont conclu, le 6 août 2002, une « Charte ministérielle de la formation » pour la période 2002-2004²¹.

La Charte trace les grandes lignes qui doivent sous-tendre les actions de formation et il appartient à chaque direction de les décliner dans sa propre politique de formation en fonction de ses besoins.

La 1^{ère} sous-direction de la DPMA a pour mission d'assurer l'harmonisation des actions. Sous son impulsion, un Club de la formation a été créé, regroupant les bureaux de formation des diverses directions et assurant les relations avec les syndicats en ce qui concerne la formation.

Actuellement, la formation, droit reconnu par le statut général de la fonction publique, se divise en deux processus distincts :

- la formation initiale : celle-ci doit obligatoirement être suivie par l'agent qui a réussi un concours d'entrée²². Elle est donnée dans les écoles spécifiques attachées à une direction et/ou un corps²³;
- la formation continue (ex : « recyclages », préparation aux examens, ...) est dispensée par l'IGPDE ou par les écoles ;
- la formation s'exerce également dans le cadre des congés formation et des congés mobilité formation.

La 1^{ère} sous-direction voit dans la formation une porte d'entrée susceptible de dynamiser la gestion des compétences dans une vision d'efficacité et de cohérence ministérielle dans le contexte actuel de la fonction

²¹ La formation fait généralement l'objet d'un accord « Fonction Publique » valable pour une période donnée. Le précédent accord n'a cependant pas été renouvelé et le MINEFI a conclu son propre accord ministériel.

²² Elle n'est pas forcément adaptée au métier qu'exercera réellement l'agent lorsqu'il aura été affecté à un poste.

²³ Par exemple : l'école des impôts, attachée à la direction générale des impôts forme le personnel de la Direction.

publique. Ainsi est-elle fortement impliquée dans l'animation du club de la formation et la proposition d'initiatives.

Elle a rédigé, pour la durée de validité de la charte, un plan d'action qui répond aux quatre objectifs stratégiques de la Charte :

- anticiper les évolutions des missions, des modes de fonctionnement et des qualifications afin de permettre à chaque agent, aujourd'hui et demain, de jouer pleinement son rôle, dans son poste actuel et dans ceux qu'il occupera ultérieurement au sein du ministère ;
- définir des axes de cohérence transversaux à l'ensemble du ministère et développer la recherche de synergies entre les acteurs de la formation ;
- faire de la formation un instrument de l'inter-directionnalité en favorisant le développement d'une culture commune²⁴ tout en reconnaissant les spécificités de certains métiers des directions ;
- développer des concepts cohérents, des objectifs et des indicateurs communs afin de mieux cibler, évaluer et adapter l'effort de formation réalisé au ministère.

Les objectifs opérationnels sont :

- *la cohérence des actions de formation* : dresser un état des lieux des préparations aux concours et examens professionnels ; assurer à l'ensemble des candidats internes l'égalité d'accès aux différentes modalités de préparation aux concours directionnels ; construire un tableau de bord ministériel de la formation sur la base d'indicateurs d'efficacité²⁵ ; intégrer la formation au SIRH...
- *la modernisation des moyens de formation* : clarifier la séparation maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre, déconcentrer la maîtrise d'oeuvre et préciser le rôle des opérateurs de formation²⁶ ; développer le travail en réseau des opérateurs de formation et la mise en place de nouvelles méthodes pédagogiques et de nouveaux outils (ex : e-formation) ; refondre les formations initiales et continues, revoir l'organisation et le contenu des stages, développer le tutorat²⁷ ...
- *la mutualisation des moyens* : développer des centres de ressources (physiques et virtuels) ouverts à tous les opérateurs de formation et aux agents eux-mêmes, prévoir des salles de formation locales disponibles pour toutes les directions, créer des pôles de compétences²⁸ ...

Les chantiers actuels principaux sont : la cartographie des formations, le relevé de toutes les possibilités de formation, l'étude des possibilités de e-formation (tests), la mise en place de l'université des cadres²⁹.

²⁴ Soit la création d'un « esprit maison » et son corollaire, la suppression des gros bastions directionnels. Selon la DPMA, trop de réformes ont échoué car certaines forteresses ne se sont pas laissées prendre (ex : le ministre Sauter avait projeté la fusion entre la DGI et la DGCP mais l'opposition farouche des syndicats (grosses grèves) a fait capoter le projet et provoqué la démission du ministre).

²⁵ Par exemple : le taux de réussite des agents ayant suivi une session de formation.

²⁶ La séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre n'est pas claire. L'IGDPE ne prépare pas à tous les concours et n'intervient pas dans la préparation des concours de la même façon selon les directions : certaines organisent l'ensemble de la préparation, certaines sous traitent et d'autres l'organisent conjointement avec l'IGPDE ; les concours oraux sont faits soit en totalité par les directions, soit par l'IGPDE pour la partie générale, la partie technique restant aux directions, parfois, la partie technique est réalisée par l'IGPDE avec appui de la direction ...

²⁷ Formation initiale par alternance de périodes de formation et de stages pratiques et si affectation à des fonctions tout à fait différentes, nouvelle formation possible en modules moins lourds.

²⁸ L'école des douanes a, par exemple, une bonne équipe de formation à la communication : pourquoi ne pas la partager ?

L'approche « métiers »

Si l'on s'en réfère au site Alizé (MINEFI) sur les métiers du MINEFI, on y retrouve une liste très courte pour les directions à réseau, plus longue pour l'administration centrale, avec une nette confusion entre les métiers, les grades et parfois même avec le concours. Cette liste ne correspond en outre, à aucun référentiel de compétences concret.

Certaines directions ont cependant mis en place, en interne, des « référentiels métiers »³⁰.

L'examen de ces référentiels révèle des réalisations diverses mais surtout des motivations et une exploitation des résultats très différentes : une direction a réalisé un référentiel en vue de l'obtention d'une certification ISO 9001, l'autre l'a réalisé dans un but de « restructuration » (entendre : après suppression d'emplois...), certaines n'ont ciblé que des besoins très particuliers ; l'exploitation des résultats va de l'outil de pilotage pour les métiers clés à l'absence pure et simple d'exploitation en passant par la seule gestion des effectifs ou des besoins en formation.

Une initiative plus inter-directionnelle a été lancée par la 4ème sous-direction de la DPMA. Le métier de secrétaire ayant fortement évolué, une analyse des métiers a été réalisée sur les personnels de l'administration centrale sur base de laquelle un référentiel a été conçu. Il est intéressant de noter que la 1ère sous-direction, chargée de la coordination RH ministérielle, n'a pas été associée à la démarche initiale mais le sera à la seconde étape³¹.

Dès 1999, à l'occasion de la mise en oeuvre du nouveau système informatique, la 1ère sous-direction de la DPMA, sur la base d'une concertation avec les directeurs et les organisations syndicales, a identifié et préparé la mise en place de quatre nouveaux métiers informatiques et des formations professionnelles correspondantes. L'évolution rapide des technologies de la communication et de l'information a conduit le ministère à lancer, à la fin de l'année 2001, un nouveau chantier sur ses besoins en qualification informatique, afin de repérer les compétences nécessaires.

La 1ère sous-direction a enfin tenté une première « approche métiers » transversale en adressant, à toutes les directions, un projet de référentiel que les directions étaient amenées à compléter, discuter et amender. Aucune suite n'a été donnée à ce projet.

²⁹ L'Université des Cadres (CFMI) est une formation commune qui s'adresse à environ 1400 catégories A avant la prise de fonction ou au début de la scolarité : inspecteurs, élèves huissiers du trésor, attachés d'administration centrale et de l'INSEE. L'objectif est de consolider le sentiment d'appartenance commune au ministère et de faciliter les relations entre les directions (en centrale et dans les services déconcentrés).

³⁰ **DGCP** : description des métiers informatiques ; **DGSI** : en 1992, référentiel métiers par famille, sous famille et par emploi (dont savoir et savoir-faire) ; **DGI** : référentiel de métiers RH (avec l'aide d'un consultant extérieur) ; **INSEE** : référentiel « Gestion des postes » début des années 90 : résultats décevants et non utilisés (trop détaillés). Nouveau projet INSEE 2004 de référentiel métiers ; **DREE** : définition des compétences requises par emploi et capitalisation des compétences acquises par les agents ; **DGDDI** : référentiel métiers.

³¹ La seconde étape consiste à établir, dans les Directions, une typologie des différents postes occupés afin de définir les fonctions relevant de la catégorie B ou de la catégorie C, à envisager éventuellement un passage vers la catégorie A et à réfléchir à l'adéquation des formations aux besoins de qualification.

Le recrutement

En 2001, des travaux d'analyse prospectifs ont été développés dans le cadre du groupe de travail du CTPM sur l'évolution de la structuration des emplois et sur la requalification.

L'équipe-projet mise en place a déposé un rapport en octobre 2001 où elle élaborait une série de propositions visant à ouvrir le recrutement et rénover les modes de sélection³².

Ces propositions, non suivies d'effet concret, correspondent en très grande partie aux réflexions de la 1ère sous-direction de la DPMA qui les a modalisées de la manière suivante :

- la mise en place d'un concours interne exceptionnel pour l'accès à la catégorie A, ouvert aux agents des catégories C et B afin de réduire le problème des surdiplômés³³;
- l'ouverture de l'ensemble des concours internes aux trois fonctions publiques ;
- l'adaptation de la part respective du concours externe, du concours interne et de la liste d'aptitudes, fixée par les statuts particuliers des corps du ministère ;
- le pré-recrutement.

Ces propositions ont été soumises en mai 2002 aux Directions. Il a fallu constater que, globalement, les directions ne partagent pas l'approche ministérielle. Elles considèrent que le choc démographique ne les affectera pas au point de mettre en place des dispositifs spécifiques, les leviers qualitatifs, comme la formation initiale, devant permettre de faire face aux besoins. Elles manifestent en outre, comme les syndicats, leur opposition très claire à l'organisation d'un concours interne exceptionnel et invoquent l'inopportunité d'une nouvelle voie de recrutement interne en sus du concours externe et de la liste d'aptitudes.

³² Les modes de recrutement sont actuellement les suivants :

Concours externes : ouverts aux candidats non fonctionnaires

Concours internes : réservés aux fonctionnaires

Concours uniques : recrutement pour plusieurs corps (souvent corps homologues)

Examens professionnels (pour certaines promotions) : conditions : ancienneté et réussite d'une épreuve

Concours sur titre : sur base d'un dossier de candidature et éventuellement d'une interview, en général réservé au recrutement de spécialistes

Qualifications informatiques (pour obtenir une prime) : condition : exercer un métier informatique

3^{ème} voie : pour des candidats extérieurs ayant déjà une expérience professionnelle

Liste d'aptitudes : liste sur laquelle les agents sont inscrits en tenant compte de critères, tels l'ancienneté, les notations (il existe certaines pratiques non prévues par les statuts comme par exemple, les quotas d'inscription sur les listes d'aptitude en fonction des Directions (de commun accord)).

Répartition des modes de recrutement : prévue par les statuts particuliers : ex : 10 personnes, dont 5 par concours externe, 3 par concours interne, 2 par liste d'aptitudes. Recrutement de non titulaires : comme dans le privé

³³ Est considéré comme surdiplômée, la personne qui possède un diplôme suffisant pour présenter un concours de catégorie supérieure à celui auquel elle a été reçue. Le nombre de surdiplômés a explosé durant la décennie 1990. Cette explosion est liée à la dégradation de la conjoncture et à l'augmentation du taux de chômage. Les surdiplômés seront donc proportionnellement plus nombreux après les départs massifs à la retraite.

L'IGPDE, en concertation avec la 1ère sous-direction, a rédigé à l'attention du Secrétaire général une proposition visant la création d'un concours commun de recrutement d'inspecteur des services déconcentrés³⁴.

Cette initiative a porté ses fruits : le ministre a confié à un haut fonctionnaire la mission de faire des propositions concrètes pour l'organisation de concours communs et pour l'organisation de la formation initiale s'y rapportant. Le rapport devrait être déposé en juillet 2003.

Des perspectives pour une gestion des compétences

A court terme, les perspectives de mise en place, au MINEFI, d'une gestion ministérielle et intégrée des compétences paraissent fort limitées, la DPMA, 1ère sous-direction, ne disposant que d'une marge de manoeuvre très étroite en raison tant du contexte global de la fonction publique d'Etat en général et du MINEFI en particulier que de son absence de pouvoir contraignant et de la faiblesse de son poids stratégique.

Une initiative législative importante vient de fournir à la 1ère sous-direction une lueur d'espoir : la loi organique du 1er août 2001, appelée LOLF, véritable constitution financière qui devrait introduire de la souplesse dans la gestion administrative.

Dans le cadre de cette loi, le personnel est rattaché à la finalité de sa mission et non plus à la structure dont il fait partie. Les flux budgétaires seront désormais rattachés aux programmes dans une approche pluriannuelle et la GPEEC devrait accompagner les changements culturels impliqués par la logique de résultats et la responsabilisation des acteurs : la part d'autonomie dans l'exercice d'un métier et l'appréciation de la compétence devrait prendre une part croissante.

La 1ère sous-direction reste cependant prudente : la LOLF est, par essence, une modification purement comptable (on passe d'une comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale) et a pour but permettre une meilleure analyse des finances publiques. Elle ne rend pas une modification de la GRH obligatoire d'autant que la culture des corps et des grades est très ancienne et très ancrée³⁵.

Il n'en reste pas moins que la LOLF établit un lien entre les objectifs et les moyens et que chaque ministère doit rendre compte de l'utilisation de ces moyens. L'enveloppe « personnel » n'est en outre pas fongible³⁶ et le ministère devra impérativement se recentrer sur ses missions. Ce recentrage et la nécessité de rationalisation (c'est à dire le besoin de faire des économies) amènera une réflexion quasi obligatoire à tout le moins sur les métiers.

³⁴ La part des épreuves communes dans les concours actuels d'inspecteur atteint en effet 94%, les programmes et les dates d'organisation des concours actuels rendent envisageable un concours unique et une organisation commune permettrait un allègement des coûts d'organisation des concours et des dépenses du ministère pour préparer ses agents aux concours ainsi qu'une simplification des démarches pour les agents candidats.

³⁵ Il est notamment ancré dans la mentalité que la multiplicité des corps provient de la multiplicité des métiers spécifiques. En outre, la fusion des corps amènerait une rebasage indemnitaire qui pourrait s'avérer désavantageux pour certains corps.

³⁶ Le ministère ne peut puiser dans les autres enveloppes, le contraire étant par contre possible.

Quoi qu'il en soit, la 1^{ère} sous-direction est d'avis que la GPEEC reste un exercice qu'il convient d'inscrire dans le cadre statutaire de la fonction publique (sans préjuger d'évolutions) et, dans l'hypothèse du maintien de l'organisation actuelle faite d'une structure par corps dotés de statuts particuliers, son objectif est de rechercher un ensemble de mesures destinées à assouplir les contraintes d'une telle organisation.

La marge de manoeuvre de la 1^{ère} sous-direction est la suivante :

Le recrutement

Adaptation de la nature des épreuves des concours tant externes qu'internes sans pour autant professionnaliser ceux-ci à l'excès³⁷ (voir chapitre précédent).

La formation

Nous avons vu au chapitre précédent que l'objectif est de faire évoluer la formation vers une adaptation à la réalisation du parcours professionnel de l'agent (en amont de la requalification et/ou en aval).

La mobilité

La perspective d'une fusion des corps ne pouvant être soutenue qu'à moyen, voire long terme, le développement de la mobilité doit donc, à court terme, s'appuyer sur des politiques plus volontaristes : conventions de mobilité, bourse aux emplois, abandon progressif des critères non statutaires sans rapport avec les compétences...

La notation et l'évaluation

Faire évoluer la notation vers une reconnaissance accrue du mérite. L'évaluation, quant à elle, pourrait être l'un des supports d'une requalification au service de la progression des compétences particulières et collectives³⁸.

Les référentiels métiers

Le recours accru au régime des statuts d'emploi qui ont l'avantage de doter certains emplois présentant certaines spécificités d'un régime particulier, à la fois d'accès (ce qui offre la possibilité de les ouvrir à des

³⁷ En effet, les agents qui entrent tôt dans la fonction publique ne doivent pas être placés dans un carcan dont ils ne pourront peut-être plus sortir. Une véritable professionnalisation, telle qu'elle est entendue par les gestionnaires ne devrait se justifier qu'en raison de spécificités techniques très particulières. Il conviendrait, pour les autres recrutements, de tableer sur des compétences génériques, basées sur des critères bien conçus et maîtrisés par le jury, permettant un éventail de métiers plus large. L'aspect spécifique du métier réellement exercé pourrait être apporté grâce à la formation. Une première étape serait d'organiser des concours de recrutement communs, d'intensifier la variété des modes de recrutement et de tenter d'agir sur le contenu des concours encore très académiques, ainsi que sur les formations communes.

³⁸ Au Ministère des Finances, on assiste à une véritable déconnexion entre la notation et l'évaluation. L'évaluation sert notamment, en partie, à la promotion. La notation ne sert qu'aux bonifications d'ancienneté dans le cadre de l'avancement automatique d'échelon. La note ne reflète même pas forcément la réalité de l'évaluation car les possibilités de bonifications sont contingentées dans les statuts particuliers, par nombre de mois, par nombre de personnes et par grade. Un bon élément que l'on voudrait récompenser pourrait ainsi se retrouver sans aucune possibilité d'obtenir une bonification si le contingent est complet. En outre, une pratique de gestion du Ministère impose qu'une bonification accordée la première année d'accès à un échelon restera valable pendant la durée nécessaire au passage à l'échelon suivant. Par contre, si la bonification n'est pas accordée, la première année, elle ne pourra plus l'être par la suite.

agents venant de corps différents) et de rémunération et la poursuite de la réflexion sur les métiers qui font déjà l'objet d'une préoccupation inter-directionnelle, permettraient d'induire une réflexion plus approfondie sur les emplois du ministère croisant les grands domaines d'activité et requérant des compétences génériques semblables.

* * *

La 1^{ère} sous-direction a réalisé que la réflexion à grande échelle sur la gestion des compétences est encore un peu prématurée. Elle préfère laisser mûrir les esprits pour ne pas prendre le risque d'entamer un travail aussi titanesque qu'inutile. Elle s'emploie donc à s'engouffrer dans toutes les ouvertures possibles, à la mesure de son poids stratégique qu'elle espère voir s'affirmer, intégrant une gestion des compétences par petits bouts là où elle semble pouvoir tenir une place dans le contexte concret de la fonction publique et des priorités politiques.

FICHE STAGE

<i>Détails pratiques</i>	
<i>Date stage</i>	7 au 25 avril 2003
<i>Organisation accueillante</i>	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration 1 ^{ère} sous-direction Rue de Bercy, 139 Paris, XII ^{ème} France
<i>Personne de contact</i>	Marc Estournet DPMA, 1 ^{ère} sous-direction Tél : 00.33.1.53.18.76.07

Fax : 00.33.1.53.18.97.63
e-mail : marc.estournet@dpma.finances.gouv.fr

Démarche et tâches

1^{ère} semaine : entretien avec la chargée de mission GPEEC et consultation des documents internes de la 1^{ère} sous-direction.
2^{ème} semaine : préparation et rédaction d'un document sur la modernisation de l'administration fédérale belge, axé sur la réforme des carrières et la gestion des compétences. Présentation orale.
3^{ème} semaine : entretiens avec une responsable GRH de la 4^{ème} sous-direction et avec les collaborateurs de la 1^{ère} sous-direction. Consultation de documentation et documents internes.

Objectifs du stage

Tout projet de modernisation, aussi bien conçu qu'il soit, resterait lettre morte sans l'enthousiasme et la motivation des hommes et des femmes qui le mettent en oeuvre. Une gestion des ressources humaines intégrée, compréhensive et efficace me paraît dès lors être la clé indispensable à la réussite de toute démarche de modernisation de l'administration.

S'agissant d'un domaine très vaste, j'ai ciblé mon projet de stage sur la gestion des compétences et, plus particulièrement, sur la manière dont elle peut se concevoir et se construire dans un contexte à priori différent, quoique proche de celui de l'administration belge.

Des contacts en cascade m'ont conduite à la 1^{ère} sous-direction de la Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration, direction transversale du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à Paris (MINEFI), chargée de la conception et de la mise en oeuvre d'une politique intégrée et transversale de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Cette mission a été confiée à la 1^{ère} sous-direction il y a plus de 3 ans mais il est apparu qu'elle se heurtait à de nombreux obstacles. N'ayant pas la possibilité d'observer une pratique transversale de gestion des compétences, je me suis dès lors attachée à repérer et décrire les défis tant structurels et organisationnels que culturels et à rechercher les éléments qui, quoiqu'encore épars, pourraient servir de leviers pour la conception d'une gestion intégrée des compétences (modes de recrutement, mobilité, formation...).

Leçons pour l'administration fédérale

Le MINEFI, qui emploie 190.000 agents, est un ministère composé de grandes entités aux missions distinctes, fonctionnant elles-mêmes comme des ministères à part entière.

L'analyse de pratiques de gestion intégrée des compétences aurait pu s'avérer utile pour l'administration fédérale belge dont la structure est plus ou moins comparable.

Si l'exemple du MINEFI ne permet de relever aucune « bonne pratique » de gestion transversale des compétences malgré la volonté politique affichée, cette absence même n'est cependant pas sans intérêt.

L'analyse des obstacles rencontrés par la 1^{ère} sous-direction peut être utilement prise en compte par l'administration fédérale belge dans son processus de modernisation car elle démontre que les mises en garde des théoriciens et analystes des processus de changement ne sont pas que de vaines paroles.

Ces leçons peuvent se résumer comme suit :

- les processus de modernisation doivent être soutenus par une volonté politique claire, forte et réelle et cette même volonté doit animer les gestionnaires ainsi que tous les membres de la ligne hiérarchique ;
- les services d'appui transversaux ne peuvent agir utilement qu'à la condition de jouir d'un poids stratégique réel ;
- les processus de modernisation doivent tenir compte du contexte organisationnel et structurel de l'administration dans lequel ils sont mis en oeuvre, en particulier si ce contexte repose sur une longue tradition et une culture partagée que ce soit par toute l'administration ou par ministère ;
- les concepteurs de projets doivent pouvoir accepter de « laisser le temps au temps » ;
- les objectifs stratégiques de la modernisation doivent être clairs et les objectifs opérationnels réalistes ;
- une adéquation rigoureuse doit être conçue et maintenue entre les moyens financiers et humains mis en oeuvre et les résultats escomptés ;
- il est important d'avoir une vision prévisionnelle de la gestion des compétences, en particulier dans la perspective du « Papy Boom ».

REMERCIEMENTS

Il me tient à coeur de remercier tous les membres de la 1^{ère} sous-direction de la DPMA pour leur aimable accueil et l'aide qu'il m'ont apportée.

Je remercie tout particulièrement Madame Brigitte Klein, chargée de mission GPEEC, pour sa gentillesse et sa grande disponibilité.

Merci enfin à Madame Françoise Waintrop, de l'IGDPE et à Monsieur Steve Jacob de l'AURAP.

BIBLIOGRAPHIE

AUBY J-M., AUBY J-B., DIDIER J-P. et TAILLEFAIT A., 'Droit de la fonction publique', Précis Dalloz, 4^{ème} éd.

CIRE du 12 octobre 2000, Relevé de décisions

Cour des Comptes, 'La Fonction Publique de l'Etat - Deuxième rapport public particulier', 2002

Cour des Comptes, 'Rapport public 2002 - Deuxième partie : Observations des juridictions financières' Janvier 2003

CPCS, Gestion des effectifs et des compétences face au Papy-Boom, session d'octobre 2001

CPR (Centre de formation professionnelle et de perfectionnement), 'Projet d'évolution des missions de l'institut en matière de préparations aux concours ministériels', mai 2001

DGAFP, 'La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et de compétences - Guide méthodologique'

DGAFP, 'L'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière', actes de la Journée d'étude du 26 mars 2003

DGCP, Groupe 'Evolution des compétences', Note de synthèse

DGI (ANDERSEN) : Référentiel des métiers RH, 2000

DGSI : Les métiers de la DGSI, 1998 et Le référentiel des emplois

DPMA, Rapport d'activité 2001

DPMA, Le métier de secrétaire/assistant(e) à l'administration centrale du MINEFI - restitution intermédiaire - mars 2003

DPMA, Compte-rendu du groupe de travail du 27 novembre 2001 relatif aux qualifications

DPMA : 'Le dossier individuel de l'agent - Rapport du sous-groupe de travail du SIM-SIRH', octobre 2002

DPMA, Projet de cahier des charges de réalisation de la base de données ministérielle de suivi des effectifs (document interne)

DPMA, Comptes-rendus des réunions du club de la formation

DPMA, Plan de formation de la 1^{ère} sous-direction, 2002

DPMA, 'Charte ministérielle de la formation - Plan d'action 2002-2004'

DPMA Intranet

ENA, 'La gestion prévisionnelle des effectifs', 1999

ENA, 'Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA », Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire présenté par la commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques', avril 2003

IGPDE, 'CMFI 2003/2004 première phase - Propositions', 2002

INSEE, Comité de projet n°2 : ‘Les utilisations de la méthode de description des activités et compétences (DAC)’, 2002

LANDRY Marie-Christine, ‘Les recrutements par concours dans la fonction publique de l’Etat en 2000’, Point Stat déc. 2002 (DGAFP, DIRE)

MEDEF (Mouvement des Entreprises de France), ‘Objectif Compétences’, //objectif-compétences.medef.fr, novembre 2002

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l’Etat et de l’Aménagement du Territoire, ‘Circulaire du ministre du 16 décembre 2002 sur la gestion prévisionnelle de l’emploi public’

MINEFI, ‘Charte ministérielle de la formation’, 6 août 2002

MINEFI, ‘Rapport d’activité 2000, volume 3 - Bilan social’

MINEFI, ‘Rapport d’activité 2001’

Observatoire de l’Emploi Public et DGAFP, Comptes-rendus de la journée d’études du 26 avril 2001

Observatoire de l’Emploi Public et DGAFP, ‘L’approche « métier » dans une fonction publique de carrière’ Comptes-rendus de la journée d’études du 26 mars 2003

Observatoire de l’Emploi Public, ‘Rapport annuel d’octobre 2002’, La documentation française

POCHARD M., ‘Perspectives pour la Fonction Publique’, Etudes et Documents du Conseil d’Etat, Rapport public 2003

Législation consultée :

Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d’évaluation, de notation et d’avancement des fonctionnaires de l’Etat.

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite Le Pors.

Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’Etat

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Décret n°99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils

Sites WEB

www.fonction-publique.gouv.fr

www.ccomptes.fr

[//alize.finances.gouv.fr](http://alize.finances.gouv.fr)

TABLE DES MATIERES

MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	1	
Les enjeux		1
La volonté politique		2
Les réalisations concrètes		4
Un aperçu des réalisations concrètes par ministère		4
GESTION DES COMPETENCES ET GESTION PREVISIONNELLE	5	

Les obstacles à une vision interministérielle et intégrée de la gestion des compétences	6
Structuration et gestion par corps	6
Recrutement	6
Traitements	7
Avancement et promotions	7
Rôle difficile des gestionnaires du personnel	8
Volonté politique et support méthodologique	9
LA GPEEC AU MINEFI	10
Les défis	10
Les initiatives	12
Le contexte	12
<i>Le plan de gestion prévisionnelle</i>	12
<i>La base de données SIRH</i>	13
<i>Le dossier individuel de l'agent</i>	15
Les éléments de gestion des compétences	15
<i>La formation</i>	15
<i>L'approche « métiers »</i>	17
<i>Le recrutement</i>	18
Des perspectives pour une gestion des compétences	19
FICHE STAGE	22
Détails pratiques	22
Démarche et tâches	22
Objectifs du stage	22
Leçons pour l'administration fédérale	23
REMERCIEMENTS	25
BIBLIOGRAPHIE	26