



PUBLIC MANAGEMENT PROGRAMME

RAPPORT DE STAGE

Direction de l'administration pénitentiaire française

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences :
une modernisation de la gestion des ressources humaines ?

Fabrice DESPAS

Service Public Fédéral Justice

Conseiller en justice réparatrice à l'établissement pénitentiaire de
Jamioulx

Consultation publique autorisée

AVRIL / MAI 2003

Je tiens à remercier Monsieur CHARBONNIAUD, Sous Directeur des Ressources Humaines et des relations sociales, Monsieur Jean-Pierre DENET, chef du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3) et Monsieur Christian COUET, adjoint au chef de bureau RH3 pour le temps, les explications et les différents documents qu'ils m'ont transmis.

Mes remerciements vont aussi aux différents acteurs de la Sous Direction des Ressources Humaines et des relations sociales de l'administration pénitentiaires française.

Introduction

L'objectif du stage consistait à étudier la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de l'administration pénitentiaire française dans le contexte de réforme de l'Etat.

Lors de mon séjour, j'ai eu la possibilité de m'entretenir avec différents fonctionnaires de l'administration pénitentiaire au sein de la Sous direction des ressources humaines et des relations sociales mais aussi d'autres Sous Directions de l'administration pénitentiaire et du Ministère de la Justice. Trois rencontres ont aussi été possibles en services déconcentrés, il s'agit de la Maison d'Arrêt pour hommes de Fleury Merogis, de l'établissement pénitentiaire pour femmes de Rennes (concernant la mise en place d'un projet d'unité expérimentale de vie familiale) et de la Maison d'arrêt de la Santé.

Ces différentes rencontres m'ont permis tout d'abord de comprendre le fonctionnement complexe de l'administration pénitentiaire française et aussi de développer une analyse générale concernant son mode de gestion basé sur mes connaissances apprises lors de la première phase de la formation sabbatique au Public Management. Je tiens à signaler au lecteur qu'il s'agit d'une première expérience dans le domaine des ressources humaines. Par conséquent l'analyse et le développement théorique sont certes limités mais a généré une volonté à moyen et à long terme d'une implication importante, de ma part, dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Ce document débute par une description de l'organisation accueillante qu'est la direction de l'administration pénitentiaire à Paris. Deux volets sont abordés dans cette description, l'un concerne la structure de l'organisation avec ses missions légales, le deuxième explique de façon succincte le fonctionnement des services déconcentrés. La deuxième partie de ce document tente de tracer un bref historique de la gestion prévisionnelle. Ce bref historique est surtout basé sur la planification des ressources humaines dans le secteur privé. La troisième partie de ce document essaye de donner une définition de la gestion prévisionnelle. La quatrième partie du document aborde elle l'implémentation de la gestion prévisionnelle au sein du secteur public. La cinquième partie aborde la gestion prévisionnelle au sein du Ministère de la Justice. La sixième partie du document reprend une analyse sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de l'administration pénitentiaire. Après quelques conclusions dans le point sept, j'aborde les leçons de mon stage à destination de la Direction Générale Exécution des Peines et Mesures. Ce document se termine avec deux documents en annexe, il s'agit de deux organigrammes, celui du Ministère de la Justice et celui de la Direction de l'administration pénitentiaire.

1. Description de l'organisation accueillante

Coordonnée de l'organisation accueillante :

Direction de l'administration pénitentiaire
Sous Direction des Ressources Humaines et des relations sociales
Bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3)
Rue du Renard, 8-10
75004 PARIS (France)

Personnes de contact :

Monsieur Jean-Pierre DENET, chef du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;

Monsieur Christian COUET, adjoint au chef de bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3), responsable du stage

Tél. 0033(0)149962949 (secrétariat)

Mail : christian.couet@just.gouv.fr

Justification du choix de cette organisation pour le stage

Etant un fonctionnaire au sein de la nouvelle organisation de la Direction Générale Exécution des peines et mesures, il s'agissait de prendre connaissance de nouveaux processus de gestion des ressources humaines dans une administration voisine et cela dans une perspective prévisionnelle. L'objectif était de prendre connaissance de ce nouvel outil de gestion à destination des managers.

Mission de l'organisation

La mission de l'administration pénitentiaire est intrinsèquement liée à l'évolution historique de l'exécution des peines. Retracer cette évolution historique afin de déterminer sa mission serait trop long. Cependant, on peut dire que « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines* »¹

Description de la structure de l'organisation accueillante

Le Ministère de la Justice français est composé de plusieurs départements (service, direction ou délégation). Il s'agit de :

- La direction des services judiciaires (DSJ) ;
- La direction des affaires civiles et du sceau (DACS) ;
- La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ;
- La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ;
- La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) ;
- La direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) ;
- Délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE) ;
- Service des affaires européennes et internationales (SAEI) ;
- Service de l'information et de la communication (Sicom).

En plus de ces départements, il existe également l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) ainsi que le contrôle financier (CF).

Il est à souligner qu'il faut aussi évoquer les associations liées au Ministère de la justice, le service central de prévention de la corruption ainsi que les écoles au Ministère de la Justice.

Un organigramme (repris en annexe) représente, de la façon la plus fidèle possible, l'organisation du Ministère de la justice.

Maintenant, je vais vous présenter l'organisation de l'administration (centrale) pénitentiaire en France situé à Paris.

Un organigramme (en annexe) vous présente la structure de l'administration pénitentiaire française.

Il existe plusieurs départements et trois sous - directions. Les départements reliés directement au directeur de l'administration sont :

- le département de l'état major de sécurité (EMS) ;
- le chargé de mission ;
- Le bureau des affaires générales (cabinet du directeur) ;
- L'inspection des services pénitentiaires ;
- Le service de la communication et des relations internationales.

Les trois grandes sous directions sont :

¹ Article 1^{er} de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire (France)

- la Sous Direction des Personnes placées sous Main de Justice (PMJ) ;
- la Sous Direction de l'organisation et du fonctionnement des Services Déconcentrés (SD) ;
- la Sous Direction des Ressources Humaines et des relations sociales (RH).

Chaque Sous direction est composée de bureau avec différentes compétences.

En ce qui nous intéresse, on peut définir la mission de la Sous Direction des Ressources Humaines et des relations sociales comme étant « *chargée d'élaborer, de conduire et d'évaluer les politiques de ressources humaines de l'administration pénitentiaire. Elle anime les politiques de relations sociales et les politiques de formation ; elle élabore le référentiel des métiers et la gestion prévisionnelle des emplois des services déconcentrés. Elle participe à l'élaboration des textes statutaires et indemnitaires propres aux différents corps de personnels des services déconcentrés. Elle assure le développement d'une gestion qualitative et individualisée des carrières de certaines catégories de cadres pénitentiaires. Elle autorise et coordonne les opérations de recrutement, d'affectation, de gestion administrative et budgétaire entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Elle en assure la synthèse. Elle assure la tutelle de l'Ecole Nationale d'administration pénitentiaire dans les domaines de l'exercice de ses missions.* »²

Comme on a pu le voir au sein de l'organigramme, il existe cinq bureaux au sein de la Sous Direction des Ressources Humaines et des Relations sociales. Une description des missions légales de chaque bureau me semble une présentation pertinente.

Le Bureau RH1 concerne les relations sociales. Il est « *chargé du suivi et de l'analyse des relations sociales dans les services déconcentrés. Il centralise les courriers des organisations syndicales et, en liaison avec les divers bureaux de la direction, élabore les projets de réponse. Il propose toutes mesures destinées à favoriser le développement du dialogue social. Il assure l'application de la réglementation relative aux droits syndicaux. Il est chargé du secrétariat des comités techniques paritaires institués auprès de la direction de l'administration pénitentiaire. En liaison avec le bureau de l'action sociale de la direction de l'administration générale et de l'équipement, il est chargé de la conception et du suivi des mesures visant au développement de l'action sociale en faveur des personnels ainsi qu'au respect des règles d'hygiène et de sécurité et à la prévention des risques professionnels* »³

Le Bureau RH2 s'occupe des affaires statutaires des personnels pénitentiaires. Il « *procède, dans le cadre de la politique du ministère de la justice, aux études relatives aux régimes statutaires et indemnitaires des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ; il élabore les projets législatifs et réglementaires s'y rapportant. Il prépare les instructions de portée générale relatives aux droits et obligations des personnels pénitentiaires. En liaison avec la direction de l'administration générale et de l'équipement, il assure le traitement des affaires contentieuses relevant des attributions de la sous direction. Il prépare les dossiers soumis au conseil de discipline dont il assure le secrétariat.* »⁴

² Arrêté portant organisation de la direction de l'administration pénitentiaire publié au journal Officiel le 01 septembre 2003.

³ Arrêté portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire publié au journal officiel le 01 septembre 2003, article 14

⁴ Arrêté portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire publié au journal officiel le 01 septembre 2003, article 15

Le bureau RH3 est « *le bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences est chargé de définir et d'anticiper les besoins généraux quantitatifs et qualitatifs en emplois de l'administration pénitentiaire. Il procède aux études sur le contenu et l'évolution des métiers pénitentiaires, sur les qualifications des personnels et l'adaptation des compétences requises par la mise en œuvre des politiques pénitentiaires. Il exploite et actualise le référentiel des métiers pénitentiaires. Il élabore le plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Il répartit et suit les crédits de rémunération, tient la comptabilité des effectifs réels. Il définit les orientations de travail de l'Ecole Nationale d'administration pénitentiaire et des structures régionales de formation.* »⁵ C'est au sein de ce bureau que je réalise mon stage.

Le bureau RH4 est « *Le bureau de la gestion des personnels assure le recrutement et la gestion des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, il procède aux études relatives aux techniques de gestion administrative et budgétaires des personnels ; il exploite les données quantitatives fournies par la gestion prévisionnelle des emplois. Il développe et suit la déconcentration de la gestion des personnels ; il organise les concours et examens. Il procède aux mouvements et aux affectations des personnels, sous réserve des compétences attribuées aux autorités déconcentrées. Il suit l'application par les services déconcentrés des dispositions législatives et réglementaires relatives aux statuts et aux régimes de protection sociale. Il est le correspondant de la direction de l'administration générale et de l'équipement pour la gestion des personnels des services déconcentrés appartenant à des corps communs. Il organise les commissions administratives paritaires centrales.* »⁶

Le bureau RH5, au niveau de la Sous direction des ressources humaines, s'occupe du suivi des carrières. Il est « *chargé, à partir du référentiel des métiers pénitentiaires, d'identifier les compétences et les aptitudes des agents exerçant ou appelés à exercer des fonctions de responsabilité au sein des équipes de direction des établissements pénitentiaires et services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Il leur propose des projets professionnels pouvant comporter la mise en œuvre de bilans de compétence ou des formations d'adaptation. Il contribue à l'utilisation, par ces personnels, des techniques modernes de gestion. Il est associé à la préparation des mouvements destinés à pourvoir les postes* ». ⁷

Cependant, afin d'être complet au niveau de la présentation de l'organisation de l'administration pénitentiaire, il me semble indispensable de mettre en évidence que celle-ci ne fonctionne pas uniquement au niveau de l'administration centrale. En effet, il existe un système de service déconcentré des services de l'Etat. Ce système est basé sur les directions régionales des services pénitentiaires (DRSP) qui sont au nombre de 9. Il s'agit des directions régionales de Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Strasbourg et Toulouse. On peut ajouter la mission des services pénitentiaires d'outre mer. Il est à signaler en plus qu'il existe 185 établissements pénitentiaires avec en plus un établissement public de santé national. On doit également mettre en avant les 102 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SIPP), un établissement public administratif de l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

⁵ Arrêté portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire publié au journal Officiel le 09 septembre 2003, article 16

⁶ Arrêté portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire publié au journal Officiel le 09 septembre 2003, article 17

⁷ Arrêté portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire publié au journal Officiel le 09 septembre 2003, article 18

2. Historique de la gestion prévisionnelle.

Je pense utile de réaliser un petit historique concernant la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. En fait, on peut différencier deux évolutions dont le point de départ est la gestion prévisionnelle des effectifs. En effet, même si il n'est pas évident de retracer une période de départ exact, on peut cependant dire qu'il y a une source historique. Celle-ci débute après la seconde guerre mondiale. « *Avant 1945, les employeurs s'intéressaient peu au problème de la planification des ressources humaines, car la main d'œuvre peu spécialisée très nombreuse d'alors répondait bien à leurs besoins.* »⁸. C'est déjà les exigences des nouvelles technologies des années 60 qui ont nécessité la conception d'outil de gestion prévisionnelle. Cependant, l'approche quantitative était l'élément principal de la gestion des ressources humaines. L'objectif de cette gestion était basé essentiellement sur une approche mathématique mais celle-ci « *négligeait les évolutions de l'environnement externe (technologie, concurrence, marché du travail, emploi, législation sociale,...) et de l'environnement interne (entre autres le pouvoir revendicateur syndical). C'était là un modèle qui ne fonctionnait qu'à partir des objectifs de l'employeur.* »⁹

La période des années 70 se focalise autour du concept de gestion intégrée. En fait, ce concept tente de faire interagir plusieurs composantes. « *Cette approche a surtout été appliquée aux cadres, ou plutôt à la gestion des carrières des cadres. Ces derniers s'attendaient à ce que les employeurs leur offrent des carrières plutôt que des emplois. Il s'agit d'une approche qui met l'accent sur les objectifs individuels au détriment des objectifs organisationnels.* »¹⁰.

La décennie des années 80 est traversée par la crise de l'emploi et par l'augmentation du chômage. On va voir un renouveau de la gestion prévisionnelle des emplois. « *L'approche de la gestion stratégique des emplois et des ressources humaines a réenligné les décideurs vers une valorisation du potentiel collectif des ressources humaines.* »¹¹.

Dans la décennie des années 90, deux aspects sont à mettre en évidence. Il s'agit, d'une part, de l'accentuation du mouvement d'individualisation de la gestion des ressources humaines et, d'autre part, du développement de la gestion des compétences. « *Les turbulences plus fortes dans l'environnement externe des organisations, dont l'accélération des progrès technologiques et la mondialisation des marchés économiques, rendent plus importante encore la planification stratégique des ressources humaines. (...) Dans la nécessité de gérer l'incertitude, les organisations développent l'employabilité de leurs salariés en les rendant plus polyvalents à l'interne et en les aidant à se donner des compétences reconnues à l'externe.* »¹²

3. Définition de la gestion prévisionnelle.

On peut proposer la définition suivante : « *c'est l'activité de base qui regroupe l'ensemble des activités permettant aux dirigeants d'une organisation, en collaboration étroite et harmonieuse avec tous les niveaux hiérarchiques, d'identifier, d'analyser, d'évaluer et de prévoir les besoins en effectifs humains qui répondront à la fois aux objectifs de l'organisation et aux objectifs particuliers des salariés à travers des stratégies à court, moyen et long termes.* »¹³. En fait, on peut dire simplement que les gestionnaires de personnel, dès qu'ils ont prévu le besoin en

⁸ SEKIOU, BLONDIN, FABI et autres, Gestion des Ressources Humaines, 2^{ème} édition, 2001, collection de Boeck Université, p. 69

⁹ idem ⁸

¹⁰ idem ⁸

¹¹ idem ⁸

¹² idem ⁸

¹³ idem ⁸, p. 70

personnel de l'organisation, cherchent à affecter la bonne personne avec la bonne compétence au bon endroit, au bon moment. Si cette définition paraît simple, sa mise en application est complexe. *« En effet, pour obtenir l'adéquation entre la bonne compétence et la bonne personne, le gestionnaire doit connaître les compétences nécessaires à l'exercice des missions confiées aux services en même temps que les compétences exigées des agents concernés. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences nécessite de se projeter dans l'avenir pour anticiper les besoins »*¹⁴

4. Le service public et la gestion prévisionnelle.

Et au niveau des services publics, qu'en est-il ?

*« On pourrait penser que la gestion prévisionnelle des effectifs est, dans le secteur public, une technique ancienne. Ce n'est pas le cas. **Ce n'est que de façon assez récente que les organisations de service public ont introduit ces techniques familières à nombre d'entreprises privées.***

*L'Etat et les personnes morales de droit public doivent adapter en permanence le niveau de l'emploi et les qualifications disponibles aux besoins qui découlent des missions qu'ils prennent en charge. La recherche de cette adéquation ne peut se faire sans la mise en place d'outils de gestion prévisionnels, dont l'objet est de mesurer les évolutions spontanées et d'anticiper les besoins futurs. Les spécificités de l'appareil d'Etat qui gère directement ou influe sur la situation des ressources en personnel des collectivités ou établissements publics nécessite de considérer avec attention le système qui y fonctionne. »*¹⁵

Par conséquent, on peut véritablement dire que la gestion prévisionnelle est un élément central de gestion des ressources humaines. *« Elle constitue une piste intéressante de modernisation dans la gestion des ressources humaines dans le secteur public mais aussi un instrument de réforme au niveau du management. »*¹⁶

En ce qui concerne la spécificité de l'appareil d'Etat, on peut mettre en avant, comme le dit Monsieur Serge Vallemont dans son rapport, que les spécificités de la fonction publique française militent en faveur de la gestion prévisionnelle. Cependant, *« le système français de fonction public ne présente pas les mêmes caractéristiques que celui des autres pays de l'OCDE : logique de carrière et séparation du grade et de l'emploi, recrutement par concours, organisation par corps dotés de statuts particuliers. Cet ensemble de pratiques est issu d'une longue tradition, mais est également l'expression de valeurs républicaines et éthiques, qui ont longtemps garanti un niveau élevé de service et un état impartial. »*¹⁷

5. La gestion prévisionnelle au sein du Ministère de la justice.

Le premier aspect à mettre en évidence concernant un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des Ministères est le relevé des décisions du Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat (le CIRE). En effet, le CIRE développe l'idée que *« l'administration est au service des citoyens. Elle doit s'adapter en permanence à leurs besoins et veiller constamment à améliorer la qualité de ses prestations. La fonction publique doit donc évoluer pour être en phase avec la Société. »*¹⁸ Dans cette conception, deux éléments sont à mettre

¹⁴ L'approche des métiers dans le respect d'une fonction publique de carrière, journée d'étude du 26 mars 2003, dossier de presse du rapport annuel de l'observatoire des métiers, Direction générale de l'administration de la fonction publique, p.33

¹⁵ AUBY, Jean-François, ancien élève de l'ENA, Professeur associé à l'Institut d'études politiques de Bordeaux Management Public, Introduction générale, éd. SIREY, 1996, p. 40

¹⁶ Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode, synthèse du Rapport présidé par Serge VALLEMONT, Commissariat général du plan, mai 2000, p. 3

¹⁷ idem ¹⁶

¹⁸ Relevé des décisions du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, 15 novembre 2001, p. 19

en avant. Le premier concerne la diversification du recrutement avec comme objectifs que l'administration dispose de toutes les compétences nécessaires et que tous les talents aient accès à la fonction publique. Le deuxième aspect quant à lui se focalise sur le développement et l'exercice des responsabilités par les fonctionnaires.

La raison fondamentale de l'instauration de ces deux éléments cités ci-dessus concerne la période des départs à la retraite. En effet, la période qui s'ouvre est marquée par le départ en retraite d'un agent sur deux d'ici 2012. Par conséquent, l'Etat « *doit relever ce défi démographique pour disposer demain des ressources humaines indispensables à son bon fonctionnement* ». ¹⁹ Elle relèvera ce grand défi en instaurant une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. L'objectif de cette gestion prévisionnelle est « *de mieux calibrer, sur plusieurs années, les volumes et les rythmes de recrutement, d'avancement et de promotion, et d'adapter les compétences aux besoins évolutifs de l'administration* ». ²⁰

Donc, afin de réaliser cette action, chaque ministère se dotera d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au cours du 1^{er} trimestre 2002.

Au sein du Ministère de la Justice, c'est la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) qui est en charge de réaliser l'implémentation d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Une directrice de projet dialogue social/ressources humaines est plus spécifiquement en charge de coordonner cette action au sein du Ministère de la Justice. Il est à signaler qu'il existe une institution chargée de réaliser la centralisation des différents plans ministériels de gestion prévisionnelle, il s'agit de l'Observatoire de l'emploi public au sein de la Direction Générale de l'administration et de la Fonction Publique (DGAFF).

Les grands principes de la gestion prévisionnelle sont repris au sein de la circulaire du Premier Ministre du 16 décembre 2002 sur la gestion prévisionnelle de l'emploi public. Le Ministère de la Justice « *doit mener un travail de réflexion et de prospective sur les compétences et les effectifs nécessaires à l'exercice de ses missions. Ce travail doit 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, dans un cadre et à un rythme qu'il vous appartiendra de fixer, un débat avec les organisations syndicales représentatives du personnel sur ces questions. »* ²¹

On peut tirer deux grands enseignements de cette nouvelle orientation stratégique.

Le premier concerne **l'action transversale des ressources humaines interministérielle**. En effet, l'action ministérielle d'introduire un plan de gestion prévisionnelle peut être considérée comme une action traversant les différents Ministères. Il sera nécessaire à moyen ou à long terme d'introduire un service identique (ce qui n'est pas malheureusement pas toujours le cas) au sein de chaque Ministère afin de favoriser la cohérence de l'action. Ce premier aspect démontre, par conséquent, qu'il est nécessaire de modifier les structures ou, du moins, réfléchir à les organiser différemment avant d'implanter une action de ce type.

¹⁹ idem ¹⁸

²⁰ idem ¹⁸

²¹ Circulaire du Premier Ministre du 16 décembre 2002 concernant la gestion prévisionnelle de l'emploi public.

Le deuxième élément entraîne **une action transversale des ressources humaines intra ministérielle**. En effet, la Sous direction des ressources humaines de la Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) peut être considérée comme possédant un rôle d'impulsion des politiques des ressources humaines au sein des différentes administrations du Ministère de la Justice. Elle a engendré la nécessité au sein de chaque administration de réorganiser sa structure des ressources humaines ou d'adapter sa pratique quotidienne.

6. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de l'administration pénitentiaire.

La direction de l'administration pénitentiaire possède un bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Ce bureau à l'origine était uniquement chargé de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences créé dès 1998. Depuis 2003, la gestion prévisionnelle des effectifs a été une nouvelle mission du bureau. On peut donc constater que l'administration pénitentiaire a réalisé une avancée importante au niveau de la gestion prévisionnelle vu qu'elle a intégré au sein d'un même service la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

A l'heure actuelle, la gestion prévisionnelle des effectifs est devenue un élément important au sein du bureau RH3. La principale question est de pouvoir déterminer exactement le nombre d'effectifs réels. En effet, les mécanismes de la loi de programmation de la loi de finances tente de déterminer les besoins de l'administration en nombre de personnel. Ces besoins sont concrétisés par la loi de finances et est traduit en effectifs budgétaires. La grande question est l'écart existant entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels.

Plusieurs éléments (en fait des piliers voir point 8 conclusions) au sein de l'administration pénitentiaire existent. Ils sont en lien de façon plus ou moins directe avec la gestion des ressources humaines et plus particulièrement avec la gestion des effectifs, des emplois et des compétences.

1. La déconcentration.

Un des deux objectifs déclarés de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est de tenter de réduire l'écart entre effectifs budgétaires et effectifs réels, ce qui entraînera nécessairement une part budgétaire qui pourra être récupérée au bénéfice de projets structurels (principe de la fongibilité des crédits). Le contraire ne peut se faire. Cependant, la LOLF va également entraîner un bouleversement important au niveau de la nécessité d'octroi de crédits par rapport aux objectifs à atteindre et surtout des résultats qui en découlent. Outre ces deux aspects officiels de la LOLF, on peut dire que son objectif caché est encore plus fondamental au niveau de la gestion, n'est-il pas de favoriser les entités déconcentrées à être plus autonome au niveau de leur mode de gestion et cela dans tout les domaines en ce compris la gestion des ressources humaines ?

Le deuxième objectif déclaré est de déterminer des objectifs fixés par les Directions régionales des services pénitentiaires en concertation avec l'administration centrale qui donnera ses objectifs importants (surtout repris au sein de la loi d'orientation et de programmation de la justice). Cependant, en devant déterminer ses objectifs, l'administration pénitentiaire va devoir également déterminer une vision de son institution. On peut tout de même parler d'un grand pas en ce qui concerne la délégation de gestion au niveau des entités déconcentrées. Ne s'agit-il pas d'un premier pas vers la décentralisation ? On peut aussi souligner que la LOLF implique des objectifs

en impliquant la nécessité d'obtenir des résultats en engendrant un nouveau système d'évaluation des cadres.

2. Le management par objectifs

Le personnel « cadre » sera évalué (on passe de la notation à l'évaluation) suivant les tâches qu'il doit remplir par rapport aux objectifs fixés.

On peut considérer que le taux moyen objectifs (TMO) qui est une prime dans l'arsenal des primes des fonctionnaires peut être considéré comme un élément de motivation positive à l'attention des cadres. Malheureusement, à l'heure actuelle, il n'est peut-être pas utilisé à cette fin et est finalement utilisé plus de façon mécanique d'année en année. Cependant, le management par objectifs ne se limite pas à une modernisation des évaluations. Il engendre aussi la nécessité de construire des objectifs à moyen ou à long terme au sein d'un service. Malgré tout, on peut dire qu'il manque aussi essentiellement à ce type de management une vision de son administration. *« Ce qui lui (le management par objectif) manque est la vision, la capacité de savoir où l'on veut aller pour le futur. La vision motive et rassemble, elle est affaire de politique si l'on peut dire alors que les objectifs sont affaire d'administration ».*²²

Il faut noter que des indicateurs sont également mis en place afin de mesurer la réalisation des objectifs.

3. La gestion des compétences.

On peut dire que l'élément central au sein de la gestion des ressources humaines est la définition des tâches des personnes qui doivent remplir leurs fonctions.

En effet, la gestion prévisionnelle des compétences nécessite de déterminer en tout premier lieu l'ensemble des tâches à remplir par les différentes personnes pour exercer leurs fonctions. En fait, c'est un état des lieux par rapport à ce qui se passe à présent. Ce descriptif des tâches terminé, le travail consiste à définir les compétences correspondant à ces tâches. Ces différentes compétences sont mises en lien avec l'exercice d'un emploi. En effet, la finalité de la gestion des compétences n'est-elle pas de pouvoir décrire l'ensemble des processus de travail ? Cette hypothèse est tout à fait vraisemblable. En effet, en ce qui concerne le *known ledge management*, il existe une personne chargée de mettre cet aspect managérial en place à la direction des affaires civiles et du sceau. Lorsque cette finalité sera atteinte, quelle forme de réflexion sera mise en place ? Quel lien pourra-t-on faire avec la gestion des effectifs ?

Une des hypothèses que l'on peut avoir est que l'on pourrait définir quel emploi nécessite quelle forme de compétence. Cette hypothèse est déjà utilisée au niveau de la construction de formation afin de faire évoluer la personne qui exerce un emploi d'une compétence A vers une compétence B. L'autre hypothèse est d'arriver à pouvoir décrire l'ensemble des différents processus de travail. Une réflexion pourra alors s'instaurer en vue de répartir les fonctionnaires par rapport aux tâches à exécuter et plus nécessairement par rapport à un emploi fixe. On peut alors imaginer dans ce cas de figure, une marge restante au niveau des ressources humaines. Cette marge pourrait être redéployée au niveau d'autres établissements ou d'autres services. Une autre conséquence va être de pouvoir déterminer un échantillon de référence (au niveau du personnel) sous un angle budgétaire.

²² TROSA, Sylvie, Quand l'Etat s'engage, la démarche contractuelle, Collection Service Public de la mission au métier, Ed. d'Organisation, Paris, 1999, p.100

4. La mise en place de la gestion mixte.

Une autre action importante au sein de la gestion de certains établissements pénitentiaires est l'installation de la gestion mixte (avec des partenaires privés) qui n'est pas une délégation de service. « Elle n'est pas non plus une externalisation selon le concept couramment pratiqué par les grandes entreprises. **Elle peut être considérée comme une internalisation par l'administration pénitentiaire de son cocontractant, prestataires de services, au cœur de son fonctionnement.** La nuance est importante : les services concernés ne sont pas rejetés en périphérie, comme dans le schéma de l'externalisation, avec un risque induit de perte de maîtrise ou de souveraineté. C'est le cocontractant qui est intégré, tout en restant porteur d'une forte identité et d'outils différents, au service de l'Etat dans un partenariat d'action dans la finalité de service public. »²³ Les secteurs qui font partie de la gestion privée sont la restauration, l'hôtellerie, la cantine, le transport, la maintenance, le travail pénitentiaire et la formation professionnelle des détenus. Des fonctions restent de la compétence exclusive de l'état, il s'agit des fonctions de direction, de greffe et de surveillance, comme le souligne l'article 1^{er} du décret n°87-604 du 31 juillet 1987 relatif à l'habilitation des personnes auxquelles peuvent être confiés certaines fonctions dans les établissements pénitentiaires²⁴. Finalement, l'administration pénitentiaire a déjà entamé sa première étape de réflexion sur ses missions de base.

Comme je l'évoque dans le paragraphe précédent, un échantillon de référence pourra être réalisé afin de faire une comparaison entre opérateur privé et public. Même si ce lien n'existe peut-être pas encore, il sera certainement mis en place lors d'une évolution de la gestion mixte des établissements pénitentiaires.

Finalement la question est de savoir si, dans le cadre de la gestion des ressources humaines, on va, dans ce processus, inévitablement vers une gestion privée de certaines catégories du personnel en charge des établissements pénitentiaires ?

Deux orientations sont possibles

- La première orientation serait que l'opérateur privé coûte moins cher que l'opérateur public pour une qualité de service à destination de la population carcérale équivalente voire supérieure. La gestion mixte serait alors une évolution probable au niveau des établissements pénitentiaires. L'opérateur public aura plus un rôle de contrôle par rapport à l'exécution des tâches qui sont réalisées et se focaliserait plus sur ses missions de base à savoir la surveillance et la réinsertion.
- La deuxième orientation serait que la qualité du service presté par les personnels pénitentiaires est de si bonne qualité (grâce à l'évolution de leurs compétences basée une gestion prévisionnelle des compétences et une analyse des emplois correspondant au mieux à l'évolution du monde carcéral) que l'opérateur privé au niveau des services à rendre à la population pénale son coût serait beaucoup trop élevé.

Je pense que ce choix au niveau des orientations de la gestion des établissements pénitentiaires est, en Belgique, de la responsabilité de l'autorité politique. Cependant, l'administration pénitentiaire belge devra nécessairement réaliser ce type d'analyse afin que l'autorité puisse prendre la meilleure orientation.

²³ Document de présentation générale des marchés de fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion mixte, Ministère de la Justice, direction de l'administration pénitentiaire, p.10

²⁴ article 1 : « l'habilitation des personnes auxquelles peuvent être confiés par contrat des fonctions autres que celle de direction, du greffe et de surveillance dans les établissements pénitentiaires est accordée par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice »

5. La modernisation des recrutements

Un autre aspect au sein de la gestion des ressources humaines est le commencement au niveau de l'adaptation des concours de recrutement. Une grande réflexion est en place au point en vue du recrutement des personnes, recruter des personnes avec certaines compétences par rapport aux besoins de l'administration. Le système français se base toujours sur le recrutement par concours mais l'introduction du concours sur titre (où en fait on reconnaît les années d'activités au sein du privé) engendrera une attractivité de l'administration sur le marché du travail. Le recrutement de contractuel est aussi un sujet d'actualité. Pour le moment, ce choix est toujours de la décision de l'autorité politique qui désire toujours recruter sur concours.

La communication au niveau du recrutement de personnels pénitentiaires a été aussi un élément important de gestion des ressources humaines. Une grande campagne de recrutement a été organisée. Savoir bien communiquer, c'est savoir dire ce que l'on fait ou ce que l'on pourra faire. La gestion des compétences et des emplois prend aussi tout son sens.

Un aspect important aussi au niveau de la gestion des ressources humaines est la possibilité pour le personnel pénitentiaire, en reconnaissant sa spécificité de travail, d'évoluer dans sa carrière, d'occuper plusieurs emplois au cours d'une même carrière. L'occupation d'un poste est limitée dans le temps, ce qui favorise aussi une grande motivation du personnel et une grande mobilité peut être seulement géographique. La mobilité fonctionnelle est encore malheureusement fort limitée vu les classifications par grades et par corps au sein des catégories.

Dans un proche avenir, ce qui va faire évoluer les compétences des personnels pénitentiaires, est, je pense l'évolution des mesures à destination des détenus (développement de la surveillance électronique, mesure alternatives à la détention,...) mais aussi et surtout l'application d'un droit interne et externe à destination des personnes incarcérées. En effet, le service à rendre sera destiné au détenu. Cette perspective de l'instauration de ces droits est certainement un défi à relever tant pour l'administration pénitentiaire française que belge.

8. Conclusions

Ma participation au sein du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3) s'est essentiellement basée sur un rôle d'observation lors des différentes réunions. Je ne peux pas dire que j'ai réalisé des actions concrètes lors de mon stage. En effet, il n'est pas évident de disposer d'une autonomie de responsabilité au niveau d'un dossier. Cependant, j'ai pu librement donné mon avis ou livrer mes différentes réflexions aux différents collègues français. Cet échange a été très constructif et a permis en grande partie la réalisation de ce document.

Une première impression à souligner est la dimension territoriale de l'administration française. Sa superficie est très grande mais aussi en terme de population carcéral et en nombre de personnel. En effet, l'administration pénitentiaire française gère en nombre de personnel notre plus gros ministère qu'est le ministère des Finances. La nécessité d'avoir une organisation administrative correspondant à la dimension de la France est tout à fait logique. La deuxième impression porte plus sur la mise en place de règles (parfois très complexe) nécessaire au bon fonctionnement de l'administration. Finalement, la grande réflexion à mettre en évidence est que l'administration pénitentiaire, avec certaines spécificités, se considère comme toutes les autres administrations du pays. Par conséquent, elle tente de s'inscrire au sein des différentes grandes actions qui sont menées afin de réformer l'état.

A mon sens, deux grandes conclusions s'imposent.

La première concerne l'avenir de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. En effet, comme j'ai tenté de le démontrer, la gestion prévisionnelle se base à l'heure actuelle, pratiquement sur la gestion prévisionnelle des effectifs. La constitution d'une banque de donnée informatisée sera un outil de gestion pertinent pour le manager des ressources humaines (qui est déjà une des grandes idées du plan de GPEEC). Cependant, elle n'a pas vocation à rester une banque de données quantitatives. Elle sera un outil indispensable au niveau de la gestion des ressources humaines à destination des managers. De plus, la gestion prévisionnelle des effectifs va nécessairement évoluer vers une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Afin que cette évolution arrive, il faudra, à mon sens, développer l'autonomie des entités déconcentrées tant au niveau budgétaire que de la gestion des ressources humaines. Et par conséquent, celle-ci engendrera nécessairement une remise en question de l'organisation structurelle actuelle et le développement de politique transversale au sein des ministères.

La deuxième grande conclusion touche, comme je l'ai déjà évoqué, l'intervention de l'opérateur privé dans le champ de compétence de l'Etat. A mon avis, il s'agira dans quelques années d'un grand défi au niveau de l'organisation et surtout au niveau du développement des compétences des personnes qui vont orienter leurs métiers sur les fonctions de base de l'administration pénitentiaire.

9. Les leçons pour la direction générale de l'Exécution des peines et mesures.

Je pense que le contexte démographique et le système de la pyramide des âges peut être comparables. Par conséquent, si on reste toujours sur le principe de nomination de l'agent de l'Etat, il faudra réaliser une gestion prévisionnelle des effectifs. En tenant compte du développement d'engagement de contractuel au sein de l'administration, l'instauration de cette gestion n'est peut être pas le plus adéquat. Cependant, l'instauration d'une gestion prévisionnelle basée sur les compétences est quant à elle beaucoup plus pertinente. La construction des profils de fonction (au sein de la réforme Copernic) pourrait être mis en relation. Une réflexion concernant une gestion prévisionnelle des emplois en lien avec le système des formations à destination des personnels pénitentiaires est à mon avis un grand défi de modernisation que nous devons prendre. Le principe d'obligation de formation avant la prise d'un poste au sein d'un établissement est un principe que l'on devrait appliquer.

L'introduction de l'opérateur privé dans le champ de compétence de l'opérateur public (les établissements pénitentiaires) est certainement aussi une réflexion que devra se poser à notre organisation. Comme je l'ai déjà évoqué, je pense qu'un choix politique devra intervenir au niveau de l'orientation à donner, surtout au niveau des fonctions régaliennes de l'Etat (Direction, greffe, surveillance). Cependant, nous ne pouvons, dans un proche avenir, ne pas être confronter à cette problématique. Manager avec cohérence, c'est manager avec prévoyance. Je pense qu'il faudra soulever un faux dilemme. « ***moderniser l'administration ne signifie pas casser le service public mais au contraire le renforcer.*** »²⁵ La Direction de l'établissement pénitentiaire aura alors plus un rôle de contrôle de l'exécution de service demandé mais aussi de contrôle de la qualité de service. Il pourra alors se renforcer en développant au maximum les compétences de son personnel afin de rendre son administration encore plus performante.

²⁵ TROSA, Sylvie, Quand l'Etat s'engage, la démarche contractuelle, Collection Service Public de la mission au métier, Ed. d'Organisation, Paris, 1999, p.21

Deux autres principes à implanter au sein de la Direction générale Exécution des Peines et Mesures sont :

- Le principe d'occupation d'un poste limité dans le temps qui nécessite de mettre en place une gestion individualisée des carrières;
- l'introduction d'objectifs pour les services au sein du plan de management mais surtout l'évaluation personnalisée par rapport aux tâches à remplir.

Je désire terminer ce document en émettant une conclusion finale. Malgré le fait que j'étais limité par le nombre de page à rendre pour ce document et même si les systèmes ne sont jamais comparables, on peut dire que l'administration pénitentiaire française a mis en place plusieurs processus de modernisation par l'adaptation de son recrutement, par l'introduction de base de donnée commune et partagée (GEREHMI), par la mobilité géographique de ses fonctionnaires, par les réflexions qu'elle a au niveau de l'introduction de partenaire privé au sein de la gestion de certains établissements pénitentiaires, le fait d'amener ses orientations de gestions sur les compétences pour les emplois à exercer, l'introduction des nouvelles technologies (le concept d'e learning commence à faire son chemin, L'administration française est en train de construire des piliers d'activités solides. Elle construit les piliers du pont afin d'asseoir sa réforme de l'Etat à venir en réalisant en final le tablier du pont. Elle arrivera vraisemblablement à la réflexion de modifier sa structure.

Notre administration est en train de se réformer. La modification des structures est un des points les plus visibles. En fait, on a réalisé le tablier du pont, on réfléchit aux possibilités de lien avec les autres services, administrations,... mais on fonctionne encore avec les anciens piliers de l'administration.

Finalement, on aura certainement construit le même type de pont mais en utilisant une procédure différente.

Bibliographie

Entretiens lors du séjour :

Monsieur Charbonniaud, Sous directeur des Ressource humaines et des relations sociales de l'administration pénitentiaire ;

Monsieur Denet ; Chef du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3);

Monsieur Taggerre, Chef du bureau de la gestion des personnels (RH4)

Monsieur Couet ; adjoint au chef de bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3)

Monsieur Pierron ; responsable de la section GEREHMI (gestion des ressources humaines du ministère de la justice) à RH3

Monsieur Manuel ; responsable de la section gestion des effectifs à RH3 ;

Madame Baledent ; responsable de la section des crédits de rémunération ;

Monsieur Grand ; responsable de la section des métiers et des compétences ;

Monsieur Fusaro ; chef du bureau de la gestion individualisée des carrières (RH5);

Monsieur Baillon ; responsable de la section management par objectifs (RH5) ;

Madame Gaux ; chef de bureau des affaires statutaires des personnels pénitentiaires (RH2) ;

Monsieur Roche ; responsable des statuts des personnels pénitentiaires (RH2) ;

Madame Picollet ; chef du bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion (SD5) ;

Madame Soumet ; Directrice de projet à la Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) du Ministère de la Justice concernant le plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein du Ministère de la justice ;

Madame Noguera ; Directrice des Ressources Humaines (DRH) au sein de la Maison d'Arrêt pour Hommes de Fleury Merogis

Madame Birling ; Service de Communication et des relations internationales (SCRI) de la Direction de l'administration pénitentiaire.

Documents écrits

Article 1^{er} de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire (France)

Arrêté portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire publié au journal Officiel le 09 septembre 2003

AUBY, Jean-François, ancien élève de l'ENA, Professeur associé à l'Institut d'études politiques de Bordeaux Management Public, Introduction générale, éd. SIREY, 1996 ;

Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode, synthèse du Rapport présidé par Serge VALLEMONT , Commissariat général du plan, mai 2000

L'approche des métiers dans le respect d'une fonction publique de carrière, journée d'étude du 26 mars 2003, dossier de presse du rapport annuel de l'observatoire des métiers, Direction générale de l'administration de la fonction publique

Relevé des décisions du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, 15 novembre 2001

SEKIOU, BLONDIN, FABI et autres, Gestion des Ressources Humaines, 2^{ème} édition, 2001, collection de Boeck Université

TROSA, Sylvie, Quand l'Etat s'engage, la démarche contractuelle, Collection Service Public de la mission au métier, Ed. d'Organisation, Paris, 1999, p.100

ANNEXES

MINISTERE DE LA JUSTICE



