

**Comité d'enquête sur le coût
et le rendement des services publics**

Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration



**Rapport d'enquête
et conclusions du Comité**

Janvier 2006

**COÛT ET ORGANISATION
DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
DANS L'ADMINISTRATION**

Rapport présenté par :

M. Dominique LACAMBRE
Directeur du fonds de solidarité

Mme Chantal AMEIL
Rapporteur à la 4^{ème} chambre
à la Cour des comptes

Mme Audrey AZOULAY
Conseiller à la CRC d'Île de France

M. Denis BURCKEL
Président de section à la CRC d'Île de France

Amiral Pierre-Xavier COLLINET
Contrôleur général des Armées
en mission extraordinaire

M. Jean-Wilfrid PRÉ
Administrateur civil hors classe

M. Yves ROUSSET
Inspecteur, Inspection générale des affaires sociales

Mme Isabelle ROUX-TRESCASES
Chef de service pour le développement des
nouvelles technologies de l'information
et de la communication

La présente publication réunit le rapport, qui exprime l'opinion des rapporteurs, suivi des conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, adoptées le 26 Janvier 2006.

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE

Paris, le 30 MAR. 2004

Le ministre de la fonction publique, de la réforme
de l'Etat et de l'aménagement du territoire

à

Monsieur le Président du Comité d'enquête sur les
coûts et rendements du service public

Objet : Lettre de mission relative au coût et à l'organisation de la fonction gestion des ressources
humaines (GRH) de l'Etat et de ses établissements publics administratifs.

En 1999, un rapport du Comité d'enquête sur les coûts et rendements du service public de 1999, consacré aux gestionnaires de personnels dans l'administration, a fourni de précieuses informations sur les effectifs des administrations centrales affectés à la gestion des personnels des ministères de la culture, de l'équipement, de l'intérieur, d'une partie du ministère des finances et de la jeunesse et des sports et sur les indicateurs d'activité de ces mêmes ministères.

Dans la double objectif de développer une meilleure connaissance de la fonction GRH et des coûts globaux de la gestion de personnel dans les services de l'Etat (recrutement formation, gestion administrative...), d'une part, et de préparer l'adaptation de cette fonction au nouveau contexte de la gestion publique résultant de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), d'autre part, une nouvelle étude du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics paraît nécessaire. Cette étude porterait sur un champ et un objet plus larges que ceux qui avaient été définis en 1999.

L'étude viserait tout d'abord à actualiser et prolonger le travail réalisé en 1999 en précisant le coût global de la fonction GRH tant en ce qui concerne les administrations centrales que les services déconcentrés et les établissements publics administratifs de l'Etat. Elle constaterait le niveau de qualification (catégories et corps) des agents composant les services de GRH et décrirait l'organisation interne de ces fonction (plus ou moins grand degré de déconcentration). Elle pourrait conduire à proposer des indicateurs permettant d'apprécier le coût et l'efficacité de la GRH.

...

Elle consisterait également, dans la perspective d'un meilleur équilibre de la fonction GRH entre les responsables chargés de la mise en œuvre des politiques publiques (responsables de programmes et gestionnaires de budgets opérationnels de programmes), désormais soumis à un impératif de résultat et de performance, et les responsables de la politique de GRH (directeurs des administrations centrales chargés des ressources humaines) à étudier :

- la question du niveau géographique ou fonctionnel pertinent de gestion des actes qui structurent la carrière des fonctionnaires (recrutement, avancement de grade, promotion interne, formation, mutations, mobilité, gestion des régimes indemnitaires...);

- la question des modalités selon lesquelles les cadres opérationnels pourraient intervenir dans le processus de décision en matière de GRH et le triple rôle de prestation de services, de pilotage et de régulation que pourraient jouer les directions chargées des ressources humaines.

Je vous remercie de me tenir informé de la suite que le Comité pourra donner à cette demande.



Jean-Paul DELEVOYE

SOMMAIRE DU RAPPORT

INTRODUCTION	1
 PREMIÈRE PARTIE	
LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT, UNE ACTIVITÉ MÉCONNUE ?	3
 I. UNE GESTION QUI NE DONNE PAS SATISFACTION.....	3
A) LES FAILLES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	4
1) Une gestion bureaucratique.....	4
2) Un défaut de prospective	6
3) Une faible évaluation de l'efficacité individuelle	6
4) La difficile maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel	7
B) LES ÉLÉMENTS IMPUTABLES AUX DISPOSITIFS STATUTAIRES	8
1) La lourdeur d'un système de nature législative et réglementaire	8
2) Un pouvoir central et déconcentré limité.....	8
3) Une gestion faussement homogène.....	9
C) UNE DÉCONCENTRATION DE LA GESTION MAL CALBRÉE ET LIMITÉE.....	11
1) Des effectifs mal répartis	11
2) Une déconcentration de la gestion très limitée	12
 II. DES COÛTS LARGEMENT IGNORÉS	13
A) LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN CONCEPT D'ACCEPTION VARIABLE.....	13
B) LES ENSEIGNEMENTS	14
C) COMPARAISONS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ	16
 III. UNE ÉVALUATION DE LA FONCTION GRH À CONSTRUIRE..	18
A) LES POLITIQUES DE GRH DOIVENT ÊTRE MIEUX ÉVALUÉES	19
B) UNE STRATÉGIE D'ÉVALUATION DE LA GRH.....	20
1) Les outils de l'évaluation	20
2) Un dispositif d'évaluation à établir.....	21

DEUXIÈME PARTIE

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

AU SERVICE DE L'OPÉRATIONNEL..... 23

I. LOGIQUE DE MISSION ET LOGIQUE DE MOYENS..... 23

A) LA LOLF : PRIORITÉ À LA LOGIQUE DE MISSION ET DE PROGRAMME..... 23

- 1) Une responsabilité propre en matière de GRH 23
- 2) Des évolutions indispensables 25

B) UNE RESSOURCE SINGULIÈRE 26

C) LE PARTAGE DES RÔLES 27

- 1) Le pouvoir managérial doit être déconcentré..... 27
- 2) Le rôle des DRH ministériels doit être redéfini 28
- 3) Les responsables opérationnels doivent assumer pleinement la gestion 29

II. REPENSER LE DIALOGUE SOCIAL 31

A) LE POSITIONNEMENT ET LE RÔLE DES COMITÉS TECHNIQUES PARITAIRES (CTP) DOIVENT ÊTRE REDÉFINIS 31

- 1) Le positionnement des CTP 31
- 2) Les attributions des CTP 32

B) LES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES PARITAIRES (CAP) 33

- 1) Le positionnement des CAP 33
- 2) Les attributions des CAP 34

C) SUR LES RAPPORTS RESPECTIFS ENTRE CTP ET CAP..... 35

D) QUELLES INCIDENCES SUR LA REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE ? 35

III. LES RISQUES ET LES DIFFICULTÉS DÉCOULANT

DE CE NOUVEAU PARTAGE 36

A) LA MAÎTRISE À MOYEN ET À LONG TERME DE LA MASSE SALARIALE 36

B) LA MAÎTRISE DES PROMOTIONS INDIVIDUELLES DANS UNE LOGIQUE QUALITATIVE DE VALORISATION..... 37

C) LE RESPECT DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES MEMBRES D'UN MÊME CORPS 38

TROISIÈME PARTIE

LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE 39

I. DES RÈGLES CLAIRES ET PÉRENNES..... 39

A) DES AJUSTEMENTS AU STATUT, EN PARTIE URGENTS, MAIS LIMITÉS..... 39

B) UN CADRE FORMALISÉ..... 40

C) LE RÔLE CENTRAL DU MINISTRE..... 41

D) UNE NÉCESSAIRE PLURIANNUALITÉ..... 43

E) L'INTÉRESSEMENT DES RESPONSABLES OPÉRATIONNELS AUX EFFORTS DE GRH 46

F) DÉCONCENTRATION ET PROFESSIONALISATION..... 47

II. UN DIALOGUE DE GESTION OUTILLÉ 48

A) LE SYSTÈME D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH) :

UNE RÉPONSE À DE NOUVEAUX BESOINS 48

1) Le SIRH est un outil pour tous les gestionnaires,
adapté aux exigences de la LOLF 48

2) Le SIRH permet l'économie des moyens de fonctionnement
au sein des services gestionnaires 49

3) Le SIRH répond au nouveau cadre budgétaire 50

4) Le pilotage des SIRH renvoie au cadre de cohérence et
de mutualisation défini par la fonction publique..... 50

5) Le pilotage des SIRH nécessite un accompagnement des gestionnaires locaux 51

B) LES OUTILS DU DIALOGUE DE GESTION : LE CONTRÔLE DE GESTION 51

1) Un contrôle financier renouvelé..... 52

2) Un contrôle hiérarchique renforcé 52

3) Un contrôle interne qui doit se développer sous la forme du conseil en gestion..... 52

III. LES AMÉLIORATIONS DE LA GESTION À RECHERCHER..... 53

A) PERFORMANCE INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE	53
1) La mesure de la performance individuelle en lien avec la performance collective	54
2) Les techniques de reconnaissance et de stimulation de la performance individuelle au sein du programme	55
3) Les éléments d’appréciation des agents non liés à leur performance au sein du programme	56
4) Les modalités de mise en œuvre d’un dispositif de mesure et de reconnaissance de la performance	56
B) MANAGEMENT	57
1) L’évolution des compétences.....	57
2) La gestion des carrières de l’encadrement	58
C) ADAPTER ET RENFORCER LES COMPÉTENCES DES GESTIONNAIRES	59
1) Savoir suivre la masse salariale	60
2) Construire une position crédible par rapport aux opérationnels	60
3) S’appuyer sur des « conseillers en gestion »	60
4) Travailler en réseau.....	61
D) SIMPLIFICATION DE LA GESTION, MUTUALISATION	61
1) Simplifications	61
2) Mutualisation	62
E) LA PERSONNALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	63

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

INTRODUCTION	65
PREMIÈRE PARTIE	
LES PROBLÈMES POSÉS.....	67
I. DES COÛTS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	
LARGEMENT IGNORÉS.....	67
II. L'IMPACT DE LA LOLF SUR	
LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	68
A) UNE RESPONSABILITÉ PROPRE EN MATIÈRE DE GRH	68
B) UN NOUVEAU PARTAGE DES RÔLES	68
1) Le rôle des DRH ministériels doit être redéfini	68
2) Les responsables opérationnels doivent être en mesure d'assumer pleinement leurs responsabilités en matière de GRH	69
C) LES RISQUES ET LES DIFFICULTÉS DÉCOULANT DE CE NOUVEAU PARTAGE	69
1) Comment assurer à moyen et à long terme la maîtrise de la masse salariale ?.....	69
2) Quelle maîtrise des promotions individuelles ?	70
3) Comment assurer l'égalité de traitement entre les membres d'un même corps ?.....	70

DEUXIÈME PARTIE	
RECOMMANDATIONS	
ET MODES OPÉRATOIRES	71
I. FIXER DES RÈGLES CLAIRES ET PÉRENNES	71
1) La nécessité d'un cadre formalisé.....	71
2) Le rôle central du Ministère	72
II. ASSURER UNE NÉCESSAIRE PLURIANNUALITÉ	72
III. RÉFLÉCHIR À DE NOUVEAUX MODES	
DE DIALOGUE SOCIAL	73
IV. DÉCONCENTRER ET MUTUALISER	
CERTAINS ACTES DE GESTION	75
V. AMÉLIORER LES INSTRUMENTS DE	
GESTION DE LA GRH	76
VI. ADAPTER ET RENFORCER LES COMPÉTENCES	
RH DES DÉCIDEURS ET DES GESTIONNAIRES	77
VII. RÉFLÉCHIR À DE NOUVEAUX MODES	
D'INTÉRESSEMENT INDIVIDUEL OU COLLECTIF	78
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	81
TABLEAU DES PROPOSITIONS.....	83
ANNEXES.....	85
BIBLIOGRAPHIE	105

INTRODUCTION

Résumés de façon synthétique, les objectifs majeurs assignés aux rapporteurs par la lettre de mission du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire (cf. annexe I) étaient au nombre de trois.

1. constater le coût budgétaire de la fonction gestion des ressources humaines dans les différents ministères ainsi que l'analyse du niveau de déconcentration de cette gestion¹ ;
2. mesurer les incidences de la LOLF sur l'organisation future de la fonction personnel, qu'il s'agisse du nouveau partage des rôles entre les différents responsables et décisionnaires concernés ou du niveau géographique et fonctionnel pertinent de gestion des actes statutaires régissant la carrière des fonctionnaires et des agents de droit public ;
3. proposer les modes opératoires susceptibles de répondre aux questions posées ci-dessus.

L'exécution, dans un délai réaliste, du mandat ainsi confié aux enquêteurs confrontait ces derniers à une double exigence : éviter le pointillisme de propositions technico-juridiques déconnectées de la réalité quotidienne du fonctionnement de nos administrations publiques ; prendre en compte la grande diversité des modes de gestion de la fonction publique française qui, même cimentée par les normes communes du statut général, reflète inéluctablement les différentes contraintes et logiques des missions de service public qu'assume l'État et s'y adapte.

¹ Pour compléter et actualiser le rapport du Comité d'enquête de 1999 portant sur les gestionnaires de personnel (juin 1999).

Les rapporteurs ont pu bénéficier des différents travaux d'ores et déjà réalisés par les deux principaux acteurs de la mise en œuvre de la LOLF, la direction de la réforme budgétaire et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui ont nourri et éclairé leurs réflexions.

La plupart des ministères leur ont également apporté de précieuses contributions, notamment sur le point capital du calcul du coût de fonctionnement de la GRH. Cette analyse chiffrée n'avait jusqu'alors jamais été tentée à une telle échelle et a nécessité de longues et patientes investigations à l'heure même où les services compétents étaient simultanément confrontés à d'autres commandes et d'autres travaux, particulièrement lourds et chronophages, inhérents à la mise en œuvre de la LOLF. Quelles que soient les imperfections statistiques et la relative hétérogénéité des résultats obtenus, le travail accompli doit être salué, sachant qu'il est point de départ pour les investigations ultérieures et en aucun cas constat définitif.

Enfin, les organisations syndicales représentatives dans la fonction publique ont bien voulu donner la vision propre avec laquelle elles abordent et jaugent la mise en œuvre de la LOLF en matière de gestion sociale.

Les rapporteurs tiennent donc à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour leur écoute, leur concours, leurs contributions et leurs avis autorisés.

Très modestement, car conscient des limites de ses moyens et de la contrainte temporelle, le groupe de travail s'est efforcé de répondre à cette question cruciale -fil conducteur de son mandat : comment l'entrée en vigueur de la LOLF est-elle de nature à répondre à la grave crise de la gestion des ressources humaines à laquelle est confrontée depuis trop longtemps l'administration française ? La LOLF ne peut se réduire à un simple outil comptable visant une meilleure connaissance et une véritable maîtrise des finances publiques. Toutes les propositions du rapport présentées au Comité d'enquête reposent donc sur le postulat suivant : une gestion moderne et renouvelée de la fonction publique est l'une des conditions essentielles du succès de la LOLF. Or, les incidences de cette dernière en ce domaine sont encore trop souvent incertaines, voire obscures, en dépit des travaux déjà accomplis et des expérimentations effectuées.

D'où le plan de la présente enquête articulé comme suit :

- la gestion des ressources humaines de l'État, une activité méconnue ?
- la gestion des ressources humaines au service de l'opérationnel
- les conditions de la réussite

PREMIÈRE PARTIE :

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

DE L'ÉTAT, UNE ACTIVITÉ MÉCONNUE ?

I. UNE GESTION QUI NE DONNE PAS SATISFACTION

Un double constat est aujourd'hui largement partagé : d'une part, celui de la qualité de la fonction publique et des hommes et femmes qui y travaillent et d'autre part celui de la persistance d'un problème global affectant le fonctionnement et l'efficacité du système qui a cristallisé au fil des ans des défauts dans la gestion de ses ressources humaines.

Des évolutions importantes et largement répertoriées ont affecté la gestion de l'administration depuis que la réduction des moyens économiques et les lois de décentralisation ont conduit à la modernisation du service public². Toutefois, faute d'une réforme d'ampleur, les principales failles relevées dans le système de gestion des personnels persistent notamment dans le mal-être diagnostiqué chez les fonctionnaires³.

Cette inadaptation trouve son origine pour l'essentiel d'une part, dans une organisation qui tolère une gestion passive au fil de l'eau, d'autre part dans certains éléments contraignants du système statutaire, enfin dans une déconcentration réelle trop limitée pour une gestion proche des agents.

Alors que se pose de façon cruciale la question du lien entre réussite de la réforme budgétaire et réforme de la gestion des ressources humaines, les critiques peuvent être regroupées autour d'un double constat d'inadaptation portant sur la gestion globale et sur la gestion individuelle des effectifs, constat repris par le rapport public du Conseil d'État en 2003⁴ et qu'il convient de rappeler.

² «Le service public en recherche, quelle modernisation ? (1996 commissariat général du Plan et ministère de la fonction publique).² Cf. la fonction publique à l'heure de la performance : quelle gestion des ressources humaines pour l'État, institut de l'entreprise janvier 2004.

³ Rapport de la Cour des Comptes sur « la gestion, par le ministre chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation », destinée à la commission des finances de l'Assemblée nationale avril 2005.

⁴ Conseil d'État, rapport public 2003, Perspectives de la Fonction publique, la documentation française.

A) LES FAILLES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1) Une gestion bureaucratique

La part de la gestion purement administrative, application de normes et de procédures impersonnelles, reste considérable malgré les initiatives prises pour développer une gestion fonctionnelle. Les gestionnaires, au lieu de se voir fixer des objectifs, se voient le plus souvent opposer des normes codifiant des orientations, source de rigidités. Ces dérives concernent notamment la notation, la mutation ainsi que la procédure d'avancement de grade et de promotion interne, domaines où l'approche personnalisée et la valorisation des compétences devraient pourtant trouver un terrain d'élection. La persistance dans la plupart des administrations d'une gestion centralisée complique encore la tâche dans la gestion de ces procédures.

Même si la sélectivité est réelle dans certains déroulements de carrière ou dans les nominations à certains emplois, notamment dans les carrières militaires, le constat général est celui d'un égalitarisme confortant les défauts de la gestion administrative : notations non discriminantes, impuissance des procédures disciplinaires, avancements à l'ancienneté plutôt qu'au mérite y compris pour les dirigeants, forfaitisation des primes. Cette gestion jugée égalitariste s'accommode paradoxalement de particularismes nombreux et d'opacité qu'il s'agisse de constructions statutaires atypiques (corps des services financiers), d'avantages catégoriels combinant toutes les dérogations en termes d'avancement, de pyramidage, de bonification et de pensions de retraite (corps des techniciens et des ingénieurs de l'aviation civile) ou de structures d'emplois aboutissant à vider les niveaux les plus bas de recrutement (ministère des finances).

Le caractère mécanique des mutations, de la notation et des promotions au ministère de l'éducation nationale

« Les mutations s'effectuent quasi exclusivement sur la base du volontariat »... « Il s'agit de garantir à tous les enseignants d'un même corps, quelles que soient leurs académies et leurs disciplines, une égalité dans le traitement de leur demande. Bien qu'elle soit devenue systématique, l'application du barème n'est pas une obligation réglementaire. »

« La note totale est constituée d'une note administrative, sur quarante points, qui est attribuée par le recteur sur proposition du chef d'établissement et d'une note pédagogique, sur soixante points, délivrée par l'inspecteur pédagogique. En pratique cependant, la note administrative n'est pas déterminante : les écarts constatés entre les notes les plus élevées et les notes les plus basses sont faibles et la péréquation nationale qui est effectuée a posteriori pour réduire les disparités académiques accentue ce resserrement. Quant à la note pédagogique, son niveau de départ est fonction du rang de classement obtenu lors du concours de recrutement. la note pédagogique fait l'objet, lors de l'établissement du tableau d'avancement pour le passage à la hors classe, d'un correctif automatique consistant à la porter à la moyenne des notes de l'échelon dès que le délai écoulé depuis la dernière inspection est supérieur à cinq ans... . La progression des notes demeure pour sa part fortement liée à l'ancienneté. Les études réalisées par le ministère montrent que les écarts de départ se perpétuent tout au long de la carrière des enseignants : l'avancement, qui est effectué en respectant l'ordre des notes, reflète bien plus, de facto, le rang de classement initial que la façon de servir, telle qu'elle devrait être appréciée tout au long de la carrière ».

Les promotions, qui s'effectuent normalement au choix, tiennent compte de la note obtenue, mais aussi de l'échelon atteint et du temps passé dans ce dernier échelon. L'ancienneté est ainsi fortement valorisée, qu'il s'agisse du passage au grade de « professeur hors classe » ou, pour les professeurs certifiés, de l'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de professeur agrégé. En 1989, des dispositions avaient été prises pour permettre aux recteurs, et à l'administration centrale en ce qui concerne les agrégés, de procéder à des promotions dites « hors barème », plus conformes au principe du « choix », dans la limite de 20 % pour les agrégés et de 8 % pour les autres corps d'enseignants. Mais en 1997, ces proportions ont été ramenées à 5 % pour l'ensemble des enseignants du second degré »....

« Ce système ne permet pas d'accélérer la carrière de ceux qui consacrent d'importants efforts à leur discipline, à la réussite de leurs élèves et à la vie de leur établissement »...

« L'accumulation de ces différents éléments, rigidités statutaires et diminution des obligations de service, renforcement constant du cloisonnement disciplinaire, application systématique du barème dans le traitement des demandes de mutation et poids prépondérant de l'ancienneté dans l'avancement, montre à quel point la réalisation de l'objectif d'une gestion qualitative des personnels, tenant compte des besoins diversifiés des établissements et des élèves, demeure encore lointaine »⁵

⁵ Cour des Comptes, rapport public particulier « la gestion du système éducatif » Avril 2003, p 136-137.

2) Un défaut de prospective

La réévaluation du rôle de l'État ne s'accompagne pas assez souvent d'une vraie réflexion en termes de ressources humaines. En dehors de quelques lois de programmation (police, justice, militaire), la gestion prévisionnelle à deux ou trois ans qui permet la préparation aux missions par des parcours professionnels ou des formations adaptées est encore très rare.

L'état d'avancement du chantier ouvert par les renouvellements démographiques laisse encore à désirer en 2005. Il en est de même de la définition de la structure des emplois et des compétences par filière au sein des secteurs ainsi que de leur répartition territoriale.

L'évolution des métiers n'est ainsi pas maîtrisée dans une perspective gestionnaire : les référentiels sont le plus souvent déconnectés d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences peu anticipatrice ; l'adaptation aux évolutions technologiques et aux nouveaux problèmes de société se fait plus par une révolution silencieuse des métiers que par recours à la boîte à outils de la gestion publique ; la rareté de la réflexion sur l'adéquation missions – moyens a pour résultat l'inexistence d'un consensus sur les conditions de travail, une relation distendue des services avec leurs objectifs, l'absence fréquente d'analyse des coûts avant la mise en œuvre des décisions politiques.

Enfin les agents contractuels, en dehors de certains secteurs et certains métiers bien identifiés, ne sont là souvent, faute de gestion prévisionnelle, que comme variable d'ajustement ou pour contourner les rigidités du statut.

3) Une faible évaluation de l'efficacité individuelle

L'attention croissante portée à la satisfaction de l'utilisateur a rarement pour corollaire le souci d'améliorer la performance individuelle et collective ; on déplore trop souvent le caractère exceptionnel de l'évaluation dans la gestion des carrières et l'insuffisance de reconnaissance des résultats. Les principes d'équité et d'uniformité, base traditionnelle de la gestion administrative, ne se combinent pas suffisamment, comme le permet pourtant le statut, avec le principe d'efficacité dans la gestion individuelle ; celle-ci reste plus technique que personnalisée et, même déconcentrée, ne permet que rarement des décisions adaptées aux situations locales (éducation nationale par exemple) et ce pour l'ensemble des personnels publics.

Un premier pas vers la valorisation du travail des fonctionnaires a été rendu possible par le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 qui permet de récompenser mieux les fonctionnaires par l'octroi de bonifications d'ancienneté significatives et d'augmenter leurs rémunérations en fonction de leurs résultats⁶.

⁶ Cf. Rapport du Comité d'enquête sur la notation du fonctionnaire (décembre 2001).

4) La difficile maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel

Trois caractéristiques actuelles du système de fonction publique français rendent difficile la maîtrise de l'évolution des dépenses correspondantes :

- toute mesure catégorielle justifiant un traitement particulier au sein d'un corps donne lieu à des demandes reconventionnelles des corps classés à l'identique sur la grille unique de la fonction publique de l'État, et par référence des deux autres fonctions publiques qui intéressent environ 5,4 millions d'agents publics ;
- la méthode de contrôle de la masse salariale, dite « pyramidage », est souvent remise en cause en gestion par le blocage des promotions, faute de renouvellement des effectifs ou, plus généralement, par l'absence de marge de manœuvre pour les gestionnaires ;
- la négociation salariale, interministérielle, a une ampleur qui la rend mal maîtrisable.

Hors effet de la revalorisation du point fonction publique en 2005, les dépenses de fonction publique *stricto sensu*, s'élèvent à 117,58 milliards d'euros en PLF représentant plus de 41,4 % des dépenses du budget général en 2005, après en avoir représenté 40,5 % pour 2004.

B) LES ÉLÉMENTS IMPUTABLES AUX DISPOSITIFS STATUTAIRES

Une partie des insuffisances précitées tient à des dérives coutumières qui pourraient être corrigées par le retour « aux fondamentaux du statut ». Il est néanmoins possible de dresser un bilan objectif des éléments statutaires qui s'avèrent inadaptés aux réalités actuelles de la fonction publique.

1) La lourdeur d'un système de nature législative et réglementaire

Les rigidités portées par un corpus commun à plusieurs millions d'agents sont bien répertoriées. Le maquis de règles et de procédures à la fois transversales à tous les agents et spécifiques à chaque statut particulier rend difficile leur évolution.

En conséquence, les mesures les plus stratégiques sont définies et appliquées de manière interministérielle voire inter fonction publique. Le caractère interministériel des négociations en limite le potentiel en termes de contreparties. Les modifications statutaires n'aboutissent parfois qu'au terme d'un processus anormalement long.

Deux exemples de la difficulté de « la négociation au sommet » :

- la modification des règles de la notation dans la fonction publique de l'État fixées par le décret du 5 février 1959 n'a pu être opérée que par le décret du 29 avril 2002, après retrait d'une première version de l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État en 1990 ;
- le décret sur le cumul d'emplois et de rémunérations dans la fonction publique, presque inchangé depuis 1936, est toujours en instance de refonte, malgré un rapport établi à la demande du gouvernement par le Conseil d'État en 1998 et proposant une nouvelle rédaction du texte.

2) Un pouvoir central et déconcentré limité

La marge de manœuvre des chefs de service dépend des pouvoirs octroyés selon les corps par les ministres, généralement limités aux actes de gestion les plus banals. Cependant le pouvoir des ministres connaît lui-même deux limites :

- en dépit de l'article 21 de la Constitution qui confère le pouvoir réglementaire au Premier ministre, c'est le Conseil d'État qui **encadre** les décrets d'application du statut ;
- la notion de mesure à caractère statutaire est conçue de façon extensive par le juge administratif.

En outre, la déconcentration de la gestion par corps devient très limitée pour les corps à faible effectif ⁷. Dès lors, les chefs de service opérationnels n'ont de prise ni sur les décisions essentielles au déroulement de carrière ni sur le dialogue social.

3) Une gestion faussement homogène

La mise en œuvre d'une gestion globale des ressources humaines par service est faussée par la gestion individualisée des corps de ce service parfois très nombreux : 23 corps à la protection judiciaire de la jeunesse pour 7 000 agents, 15 corps à l'administration pénitentiaire pour 25 000 agents, 18 corps pour 28 000 agents de préfecture, 7 corps pour 5 000 agents des bibliothèques universitaires.

La gestion est ainsi faussement homogène, éclatée en autant de procédures et de régimes que de corps avec pour conséquences les défauts du corporatisme. La logique de corps l'emporte sur la logique fonctionnelle. La multiplication des réglementations et des instances consultatives mobilise des moyens supplémentaires, humains, techniques, immobiliers et financiers.

Cette double gestion, par service et par corps, nécessite presque toujours une coordination étroite du gestionnaire avec la direction d'administration générale et une ou plusieurs directions verticales, mais aussi avec le ministère de la fonction publique, le ministère du budget voire d'autres ministères si les corps sont communs.

⁷ CE, avis du 7 juin 1990, Rapport public 1990, p. 223, la Documentation française : « il ne serait pas souhaitable de déconcentrer les actes impliquant une appréciation des mérites respectifs des agents d'un même corps lorsque l'effectif de ce corps au niveau local est inférieur à cinquante agents ».

ILLUSTRATION DE LA PROBLEMATIQUE AU MINISTERE DE LA CULTURE

Un groupe de travail qui élabore un référentiel des métiers au ministère de la culture, avec l'aide du Laboratoire de l'école des Mines de Paris, a analysé la réalité des fonctions exercées par les gestionnaires du personnel. Son rapport met bien en évidence les différences qui opposent la gestion des personnels par corps et la gestion des ressources humaines par individus :

« En premier lieu, la gestion par corps et la centralisation des actes de gestion ont conduit les bureaux de gestion et les gestionnaires du personnel des directions techniques à développer une connaissance des agents avant tout en termes de « population ». Il s'agit de gérer des grandes masses et la connaissance, sauf cas problématiques, ne peut être individuelle. Un des enjeux de cette gestion centrale consiste en outre, dans le cadre d'une gestion paritaire, à préserver au maximum l'homogénéité des corps ».

« À contrario, dans les institutions de petite ou moyenne taille, leurs correspondants sont le plus souvent des agents polyvalents, secrétaires généraux par exemple, amenés à exercer quelques fonctions de gestion du personnel mais en contact direct avec les agents et développant par conséquent un autre type de connaissance ».

« L'articulation de ces deux champs de compétences ne se fait pas sans difficultés. Les occasions de les articuler sont d'ailleurs limitées à quelques « grands moments » de la gestion des ressources humaines : publication des avis de vacance, fiches de notation, commissions administratives paritaires (CAP), etc. Dans ces occasions, les gestionnaires de personnel locaux ont de plus le sentiment que la gestion de leurs personnels leur échappe. C'est notamment le cas pour ce qui concerne les sanctions disciplinaires où le gestionnaire local ne fait que proposer un type de sanction, la CAP pouvant finalement décider d'aller au delà, plaçant alors le gestionnaire local en porte-à-faux ».

« Au total, les compétences de GRH restent semble-t-il dans un grand nombre de cas à construire, constat qui se traduit d'ailleurs par l'inquiétude exprimée par les gestionnaires locaux face à la déconcentration de certains actes de gestion ».

C) UNE DÉCONCENTRATION DE LA GESTION MAL CALBRÉE ET LIMITÉE

1) Des effectifs mal répartis

La faiblesse globale des délégations de compétences, le lien distendu entre l'allocation des personnels et les objectifs définis avec les services déconcentrés ainsi que les résultats obtenus sont les principales critiques faites par la Cour des comptes en novembre 2003⁸.

La Cour relève que la répartition des effectifs entre les directions départementales de l'équipement repose sur un système comparatif très élaboré, en termes de productivité. Cependant, ceci n'a pas été mis à profit pour réduire les disparités territoriales affectant les personnels d'exploitation.

À la direction générale de la comptabilité publique, le classement des postes comptables non centralisateurs et la répartition des emplois entre services se fait, rappelle également la Cour des comptes, à partir des opérations effectuées par les personnels de catégorie B et C. Ce système relativement objectif, privilégiant les activités d'exécution, constitue un facteur d'inertie au regard des évolutions à conduire.

La Cour des comptes confirme⁹ le difficile redéploiement des effectifs de police vers les zones sensibles, déjà souligné en 1999. Elle fait le même constat¹⁰ pour les fonctionnaires des services judiciaires et pour la répartition des enseignants selon les académies¹¹.

Ces constats de la Cour des comptes rejoignent d'ailleurs ceux du Comité d'enquête qui a dénoncé dans différents rapports¹² la lourdeur et l'extrême centralisation des dispositifs de gestion des personnels.

Le Comité notait toutefois, dans le rapport de décembre 2000, l'introduction plus fréquente d'éléments de déconcentration et de souplesse ainsi que la préoccupation partagée d'une plus large globalisation des moyens et l'ébauche d'une contractualisation objectifs-moyens.

⁸ Rapport sur la déconcentration des administrations et la réforme de l'État.

⁹ Rapport de juin 2001 sur l'exécution de la loi de finances 2000.

¹⁰ Rapport public sur la fonction publique de l'État, avril 2001.

¹¹ Rapport public particulier sur la gestion du système éducatif, avril 2003.

¹² Rapport sur la répartition des moyens en personnel par les administrations centrales (décembre 2000).

Rapport sur les aides à la mobilité des agents de l'État dans l'intérêt du service (décembre 2002).

Rapport sur la répartition locale et fonctionnelle des emplois dans les services déconcentrés de l'État (avril 2003).

2) Une déconcentration de la gestion très limitée

L'enquête dresse un constat apparemment paradoxal : en moyenne 75 % des gestionnaires de personnel sont affectés en services déconcentrés¹³. alors que la déconcentration des actes de gestion à portée juridique significative demeure faible. Le temps de travail, les congés et autorisations d'absence constituent le schéma d'orientation des ressources humaines (SORH) d'une déconcentration a minima largement constatée dans les administrations enquêtées.

Les rares corps à gestion déconcentrée (y compris pour le recrutement) sont ceux de la catégorie C. La gestion des enseignants de l'éducation nationale est semi déconcentrée (pour lesquels le recrutement seul reste de la compétence de l'administration centrale).

Pour la quasi-totalité des corps de catégorie A et B, la gestion des actes à portée statutaire et/ou ayant une incidence financière, soit tous les actes concernant la nomination, l'avancement, les mutations, le détachement, les disponibilités pour convenances personnelles et la cessation de fonction, est centralisée. En matière de recrutement, ce choix vise à préserver les équilibres entre les modes de recrutement (avancements, mutations et détachements) et garantit le respect des contraintes budgétaires.

Les corps à petits effectifs constituent parfois des obstacles à la déconcentration de l'avancement et de la promotion (intérieur, équipement, éducation nationale, culture). Par conséquent, se pose la question de l'articulation du bon niveau de gestion des ressources humaines et/ou de la configuration de certains corps et du niveau de gestion de la masse salariale des programmes, en raison de l'impact sur le montant des dépenses.

La valeur ajoutée de la déconcentration de la gestion des personnels, notamment l'évolution des moyens affectés à la gestion des ressources humaines, n'est pas évaluée constituant une réelle difficulté en raison de la diversité des pratiques.

¹³ Soit 70 % pour la police, la comptabilité publique ou la culture (hors établissements publics et services à compétence nationale) et 90 % pour l'éducation nationale et la défense, en revanche, des gestionnaires servent hors de l'administration centrale et des services parisiens.

II. DES COÛTS LARGEMENT IGNORÉS

A) LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN CONCEPT D'ACCEPTION VARIABLE

La présente enquête fait suite à celle qui avait été menée par le Comité d'enquête en juin 1999 sur les gestionnaires de personnel dans l'administration.

Les évolutions ont été bien limitées au vu des attentes et des besoins : une meilleure organisation de la fonction RH est devenue encore plus urgente et impérative en raison de la mise en place de la LOLF pour un meilleur contrôle de la dépense publique, mais aussi pour son meilleur usage. Cette approche de la fonction RH, nouvelle pour la fonction publique, a été mieux préparée par certains ministères.

En l'absence de méthodologie de référence et d'approche commune du contenu de la fonction RH, les enquêteurs ont rencontré de grandes difficultés à harmoniser les travaux et à tirer des conclusions pertinentes du questionnaire qu'ils avaient transmis aux ministères (une proposition de contour du domaine est présentée en annexe).

Certains ministères éprouvent des difficultés à déterminer de façon précise le potentiel humain et financier dévolu à chaque action ou du domaine RH, en raison d'une part de la charge importante que supportent actuellement les équipes affectées à ces études, mais aussi faute d'organisation interne adaptée au recueil et au traitement de l'information, et d'outil de gestion des données RH suffisamment performant.

Toutefois, les réponses au questionnaire transmis par le Comité d'enquête, bien qu'elles manquent d'homogénéité, permettent de tirer des enseignements sur la situation actuelle de la fonction RH dans certains ministères. À défaut d'en tirer des conclusions, elles peuvent au moins conduire à amorcer des réflexions et tenter quelques propositions en soulignant des axes d'efforts souhaitables.

B) LES ENSEIGNEMENTS

Malgré un réel effort des services gestionnaires à le mesurer, le coût de la GRH semble supérieur à celui du secteur privé (le ratio gestionnaire /gérés de la fonction publique varierait entre 2 et 8 %).

- les éléments financiers ne sont pas assez précis ni homogènes ;

Les éléments financiers ne sont pas assez précis et homogènes pour tirer des conclusions pertinentes. À titre d'exemple, le coût de la fonction RH rapporté à l'effectif total est compris entre 990 €/agent géré au ministère de l'éducation nationale et 1 400 €/ agent géré au ministère de l'équipement. Mais ces chiffres ne sont pas significatifs dans la mesure où certains n'incluent que le coût des rémunérations et charges sociales du personnel affecté à la fonction RH, et parfois même partiellement, d'autres encore y ajoutent les frais de déplacement, d'autres le coût de fonctionnement et sans doute l'amortissement de l'immobilier, d'autres enfin celui de l'informatique de gestion ;

Certains ministères (intérieur, éducation nationale) ont transmis des données précises relatives au coût du dialogue social, en chiffrant les différentes dépenses de personnel et d'organisation relatives à la tenue d'une CAP ou d'un CTP. Les résultats présentés en annexe montrent que, pour importants qu'ils soient, ces coûts ne sont pas démesurés surtout s'ils permettent une meilleure qualité des décisions. Par ailleurs, les économies faites sur les frais de déplacement compensent largement la démultiplication des structures induites par la déconcentration ;

De manière générale, quand une tentative d'analyse financière existe, la nature des coûts n'est pas assez précise pour qu'il soit possible d'uniformiser les périmètres adoptés par chacun et d'en tirer quelques enseignements. Seule une véritable approche de comptabilité analytique permettra de répondre de manière crédible à la question des coûts.

- le ratio « personnel affecté à la fonction RH sur personnel total géré » est plus significatif ;

Ce ratio est probablement le seul sur lequel une analyse peut être tentée. Pour les ministères civils, une constatation apparaît à la lecture des tableaux transmis en annexe : les effectifs des ministères importants, présentent un ratio « personnel affecté à la fonction RH sur personnel géré » plutôt plus faible.

En effet, les plus « gros » ministères atteignent 4,8 % pour l'équipement ou 3,7 % pour les préfectures au ministère de l'intérieur. Le ministère de l'éducation nationale, dont l'effectif voisine les 1 500 000 agents et dont les corps sont relativement peu nombreux proportionnellement aux autres ministères, et où les carrières sont pratiquement cylindrées (pour le personnel enseignant notamment), atteint quant à lui juste 2 %.

Le ministère de l'écologie et du développement durable est une exception puisque son ratio ne dépasse pas 3,5 % mais ceci s'explique aussi par la gestion partagée des agents du ministère avec leur ministère d'origine (équipement, agriculture, finances).

La même constatation vaut pour les grandes directions à réseau, dont les ratios sont faibles et ce même si tout le potentiel de la fonction RH, notamment les fonctions assurées par les directions d'administration générale n'est pas intégralement pris en compte. Au ministère des finances, 2,7 % du personnel de la direction générale des impôts et près de 2 % de celui de la Comptabilité publique sont affectés à la fonction RH ; la direction générale de la police nationale évoquant le chiffre de 1 %.

Le ministère de la défense représente un cas particulier. Dans certaines armées, comme les armées de Terre ou de l'Air, la charge de la formation n'incombe pas aux directions de personnel. Pour obtenir des réponses les plus homogènes possibles, cette charge n'a pas été prise en compte. De même pour le personnel affecté à la fonction « paie ». Contrairement à la Délégation Générale pour l'Armement (DGA), les armées et la gendarmerie délèguent cette fonction aux directions du Commissariat. Certaines armées ont inclus cette sous fonction dans leurs réponses (sans toujours l'identifier de manière précise), d'autres pas. C'est un autre facteur de distorsion, mais qui n'est pas déterminant dans le volume général de la fonction RH. Pour ce ministère, le ratio « personnel affecté à la fonction RH sur personnel géré » s'établit, hors fonction formation et en moyenne, à 4,2 % mais des disparités importantes existent.

Pour la DGA, il atteint 8 %, ce qui peut s'expliquer par la très forte proportion de cadres, souvent de haut niveau, qui nécessitent un suivi de carrière particularisé. Pour l'armée de Terre, qui comporte les plus gros effectifs (162 500 militaires et civils), il atteint environ 6 %. À l'inverse, la Marine et la gendarmerie ne consacrent à la fonction RH qu'environ 2 % de leur personnel.

Il convient de souligner que le fait d'exclure les charges de formation modifie sensiblement le pourcentage gestionnaire sur géré de certaines armées. C'est notamment le cas de la Marine, qui est celle dont l'effort de formation est le plus important, et dont le ratio atteindrait alors 8,7 % si les écoles étaient comptabilisées.

- le poids de la formation des agents est particulièrement important dans les ministères de l'éducation nationale et de la défense ;

Les ministères ont chacun une définition propre du potentiel qu'ils allouent à la formation, tant sur le plan des concepts, élaborés en général dans les administrations centrales, qu'au niveau des formateurs et des écoles, le plus souvent déconcentrés.

Pour les ministères civils, le poids moyen de l'effort consacré à la formation varie entre 20 et 30 % du personnel de la fonction RH.

Le ministère de l'éducation nationale est une exception puisqu'il atteint 67 %, soit près des deux tiers du potentiel RH, ce qui montre que ce n'est pas au détriment de la formation que le ratio d'ensemble est faible. Comme pour les militaires (à titre d'exemple, la formation représente 74 % de la fonction RH dans la Marine), cet effort important s'explique par la multitude des domaines de connaissance à acquérir, par un souci de maîtrise du savoir, afin de mieux le transmettre, qui nécessite un besoin fréquent d'entretien des connaissances.

- l'action sociale, l'hygiène et la sécurité et la médecine de prévention occupent une part de plus en plus significative. 2 à 5 % du total des gestionnaires RH est consacré à l'action sociale. Deux ministères font toutefois exception :
 - le ministère de l'intérieur, dont le secrétariat général des préfetures assure la gestion du réseau d'assistance sociale pour les préfetures et la police y consacre 13 % ;
 - le ministère de l'équipement, 21 %.
- le niveau des agents en charge de la fonction RH paraît élevé.

Deux ministères ont rendu compte du niveau de qualification des agents chargés de la fonction RH : le ministère de l'intérieur (préfetures) et celui des finances (Comptabilité publique).

Dans les deux cas, le nombre des agents des catégories A+ et A atteint environ 25 %, ce qui semble particulièrement important. La généralisation de la globalisation des budgets en préfiguration de la LOLF peut expliquer d'une part la connaissance de cette variable par les ministères concernés et, d'autre part, son niveau apparemment élevé. Il faudrait étendre cette question à tous les ministères pour confirmer ce qui va à l'encontre des constats habituels.

C) COMPARAISONS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

On observe dans le privé que les ratios « gestionnaires sur gérés » évoluent significativement à la baisse depuis une décennie. Ainsi à l'issue d'une démarche volontariste d'économie et de rationalisation de France Télécom, ce pourcentage était passé de 4 % à 2,4 % entre 1998 et 2001.

Par ailleurs, des études menées par des consultants privés ont montré que ces ratios étaient compris en moyenne entre 1,5 % et 2 % aujourd'hui, avec une différenciation selon la taille de l'entreprise. Evalué à environ 1,5 % en moyenne pour les entreprises de moins de 300 salariés, il atteint un maximum de 2,2 % pour les entreprises de 1 000 à 2 000 salariés et recommence à diminuer au delà. Selon d'autres études, les banques et assurances atteignent 1,5 % à 1,7 %.

Ce pourcentage est globalement inférieur à ce que l'on a pu mesurer dans la fonction publique où la moyenne dépasse 2 % (formation incluse et défense mise à part) pour des effectifs de personnel géré bien supérieurs.

Les raisons en sont multiples.

- la déconcentration

Dans la fonction publique, entre 70 et 90 % du personnel de la fonction RH est déconcentré alors qu'un rapport de la CEGOS de 2 000 annonce pour le privé un taux de déconcentration d'environ 10 %¹⁴ ;

- la sous-traitance

Même si la sous-traitance a tendance à fortement baisser dans l'entreprise (son taux atteint aujourd'hui 23 % des actions de RH : 45 % de la formation¹⁵, 16 % du recrutement, 7 % de la paie...), elle est bien supérieure à ce qui est observé dans la fonction publique pour laquelle cette démarche est encore embryonnaire.

Il faut noter cependant qu'une partie de la sous-traitance du privé est parfois obligatoire. C'est le cas notamment des dossiers de pensions qui représentent pour le privé une « sous-traitance obligatoire » et, pour le public, une internalisation systématique.

De même, l'existence des comités d'entreprise constitue « une sous-traitance obligatoire » d'une partie de l'action sociale, bien supérieure à ce qui est pratiqué par les administrations qui s'appuient sur des associations du personnel

Inversement, le rôle des services de la Comptabilité publique dans la liquidation de la paye constitue pour les administrations une « sous-traitance obligatoire » dont l'efficacité n'est pas contestée.

- l'informatisation

Poussée par la nécessité d'une meilleure rentabilité économique, l'informatisation, tout particulièrement dans le domaine de la gestion des RH, a été menée beaucoup plus tôt dans les entreprises que dans la fonction publique. Bien que la culture informatique se développe rapidement chez les fonctionnaires, le retard demeure même s'il s'atténue. Il n'est donc pas anormal que les gains espérés ne soient pas encore perceptibles dans la fonction publique. Soutenus par la mise en place de nouvelles procédures dans le cadre de la LOLF, les efforts de rationalisation dans la recherche de logiciels compatibles, à défaut d'être communs, devraient rapidement porter leurs fruits.

¹⁴ Il est intéressant de noter que la CEGOS estime que l'existence d'une gestion de RH décentralisée « coûte » environ 10 à 15 % en effectif supplémentaire. Ces chiffres n'ont pas pu être confirmés par les réponses reçues des ministères.

¹⁵ Surtout pour les « petites » entreprises. Au delà de 2 000 salariés, de nombreuses entreprises assurent leur formation en interne.

- les règles propres à la fonction publique

Les règles de gestion des carrières des fonctionnaires conduisent les ministères à gérer administrativement les agents qui ne sont pas en fonctions dans les ministères. C'est particulièrement le cas des agents détachés qui, à un moment de leur carrière, vont exercer dans d'autres secteurs mais qui réintégreront ultérieurement leur administration d'origine. C'est également le cas des agents dont les services sont transférés aux collectivités locales dans le cadre des lois de décentralisation : tant que les intéressés n'ont pas opté pour une intégration dans la fonction publique territoriale, ils font l'objet d'une double gestion, par leur administration d'origine et par leur administration d'accueil.

Il en va de même des agents de l'État affectés en établissement public, placés sous l'autorité fonctionnelle des dirigeants de l'établissement et gérés dans des proportions variables par leur ministère d'origine. C'est ainsi le cas au ministère de la culture qui gère administrativement plus d'agents affectés en établissement public et en service à compétences nationales que d'agents en fonction dans les services du ministère au sens strict.

De manière plus générale, on constate que « l'entreprise » (et notamment les plus grandes d'entre elles dont les effectifs sont comparables à ceux des ministères de taille moyenne) a une assez bonne connaissance des éléments de gestion du personnel, ce qui signifie à la fois que la culture RH existe, que le personnel est formé et que les outils destinés à mesurer les paramètres de la gestion sont bien adaptés, contrairement à ce que l'on rencontre dans la fonction publique. Il est vrai que, pour cette dernière, la gestion des ressources humaines est compliquée par la dissémination géographique de son personnel et par la multitude et la complexité de ses règles de gestion.

III. UNE ÉVALUATION DE LA FONCTION GRH À CONSTRUIRE

La LOLF a pour ambition de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultat; ce qui implique une définition claire de la stratégie et des objectifs de chaque politique publique et une mesure objective de leur performance.¹⁶ Cela nécessite un effort de rationalisation (stratégie/objectifs/indicateurs) et la transmission d'informations pertinentes à différentes autorités (parlementaires, administratives, ministérielles).

Cette fonction de renseignement, qui s'articule avec le contrôle de gestion, concerne également l'ensemble des fonctions support de l'État et, au premier chef, à la gestion des ressources humaines.

¹⁶ Cf. article 51 de la LOLF : la présentation des actions de l'État est faite « au regard des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié. »

La faiblesse actuelle de l'évaluation des performances de la GRH peut, dans ce nouveau contexte et dans un premier temps, faire place à une définition d'indicateurs pertinents. Ultérieurement, une réelle évaluation nécessitera aussi la définition d'objectifs en matière de RH et une bonne connaissance des moyens mis en œuvre.

A) LES POLITIQUES DE GRH DOIVENT ÊTRE MIEUX ÉVALUÉES

Actuellement, la fonction de gestion des ressources humaines n'est pas, au vu des démarches engagées par les rapporteurs du Comité d'enquête, soumise à un contrôle de gestion systématisé.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet état de fait :

- moindre valorisation et donc moindre exigence par rapport aux politiques d'intervention de l'État ;
- spécificité et complexité d'une fonction étroitement liée aux évolutions du droit et des pratiques sociales dans la fonction publique ;
- difficulté enfin à établir des périmètres d'analyse en ligne avec les pratiques (diversité des statuts des collaborateurs, démembrements organiques).

Cependant, la lecture des avant-projets annuels de performance (PAP) et des stratégies ministérielles de réforme montre que des indicateurs de performance de la GRH commencent à être définis mais ils restent diversifiés, parfois peu pertinents, hétérogènes et ne sont qu'exceptionnellement renseignés.

Or, le développement de la comparabilité entre les performances des fonctions soutien des différents ministères doit permettre au Parlement de disposer d'éléments transversaux sur la qualité de la gestion des activités support et, le cas échéant, sur les rationalisations susceptibles d'être engagées¹⁷.

Pour autant, une certaine diversité doit être possible :

- parce que tous les indicateurs ne relèvent pas des PAP : il convient en effet de distinguer les indicateurs utilisés pour le contrôle de gestion de la fonction RH, qui peuvent être nombreux, de ceux utilisés dans les PAP, par définition plus resserrés (on peut ainsi, par type de fonction incluse dans le champ de la GRH, trouver dans les stratégies ministérielles de réforme (SMR) ou les documents de pilotage interne, toute une batterie d'indicateurs qui ne seront pas nécessairement pertinents dans les projets de performances) ;

¹⁷ Comme la commission des finances du Sénat l'a souligné, « les fonctions soutien répondent à des problématiques communes, transversales aux différentes missions et ministères...et il serait dès lors intéressant de disposer de données harmonisées » sur ces sujets, quand bien même les comparaisons entre programmes et ministères trouveraient leurs limites dans la diversité des structures et particulièrement selon le poids qu'y occupent les dépenses de personnel.

- parce que les priorités stratégiques et opérationnelles ne sont pas les mêmes dans les différents programmes : telle structure doit chercher à favoriser la mobilité tandis qu'une autre devra par exemple faire des efforts en matière de formation ;
- parce que le poids des dépenses de personnel dans le budget du programme peut être prédominant ou au contraire très marginal ;
- parce que les dépenses de personnel sont soit ventilées dans les programmes opérationnels, soit regroupées dans un programme soutien, ce qui laisse plus ou moins de place à des indicateurs spécifiques de performance GRH.

Il apparaît donc qu'un SORH commun d'indicateurs de performance de la GRH est nécessaire, limité et conciliant la diversité des situations stratégiques et opérationnelles avec la comparabilité des différents programmes entre eux.

B) UNE STRATÉGIE D'ÉVALUATION DE LA GRH

1) Les outils de l'évaluation

Sur les trois types d'indicateurs définis par le guide partagé sur la démarche de performance, à savoir l'efficacité socio-économique (impact, point de vue du citoyen), la qualité de service (point de vue de l'utilisateur) et l'efficience (point de vue du contribuable), le premier trouve peu à s'illustrer dans le cadre d'une fonction soutien.

La qualité de service est, dans le cas de la fonction de gestion des ressources humaines, à mesurer auprès d'utilisateurs internes à la sphère publique. Ce type d'indicateur découle nécessairement des priorités stratégiques du programme, les moyens engagés différant significativement d'un programme à l'autre.

La direction de la réforme budgétaire du MINEFI en propose un certain nombre d'exemples dans ses fiches méthodologiques¹⁸.

¹⁸ Fiches méthodologiques sur la mesure de la performance, mises en ligne le 6 avril 2005 par la direction de la réforme budgétaire.

Exemples :

- caractère individualisé du suivi de la gestion (questionnaire qualitatif normalisé mesurant la perception par les agents) ;
- délai de pourvoiement des postes ouverts au recrutement (programme soutien de l'agriculture) ;
- part des agents ayant reçu moins de X jours de formation depuis 3 ans (programme travail) ;
- taux de mobilité des agents après plus de 3 ans au même poste (programme soutien de l'agriculture) ;
- absentéisme ;
- part des effectifs affectés dans les régions sous dotées par rapport aux effectifs cibles (programme travail).

Les indicateurs d'efficience de la gestion se prêtent en revanche tout à fait à la comparabilité entre programmes. Pour autant, un foisonnement d'indicateurs d'efficience de la fonction GRH dans les PAP n'est pas souhaitable.

Exemples :

- effectifs gérés par gestionnaire (gestionnaires en ETP) ;
- coûts de la formation.

2) Un dispositif d'évaluation à établir

Le dispositif suivant, à même de concilier diversité stratégique et comparabilité, est proposé :

- **établir un panel normalisé d'indicateurs de qualité de service et d'efficience de la GRH**, en s'appuyant notamment sur les travaux de la direction de la réforme budgétaire, du CIAP (Comité interministériel d'audit des programmes) et en liaison avec la DGAFP. Ce serait une base minimale pour le contrôle de gestion interne à chaque programme, et constituerait une « boîte à outils » dont tel ou tel indicateur serait éventuellement extrait pour le PAP en fonction des priorités du programme. Le mode de calcul de ces indicateurs serait précisément défini, afin d'assurer la comparabilité entre les programmes.

Par ailleurs, le suivi de ces indicateurs (hors PAP) permettrait un suivi en contrôle de gestion et pourrait servir de base de comparaison (pour le Parlement s'il le souhaite, mais surtout de façon opérationnelle pour les responsables de programmes, la DGAFP, la direction du Budget, les inspections, etc.). Ils pourraient être renseignés sur un extranet GRH afin que chaque responsable GRH ait accès à l'ensemble de l'information pour tous les programmes (cf. infra).

- **suivre un seul et unique indicateur d'efficience de la GRH, au sein des PAP ;** les enquêteurs recommandent l'indicateur effectif géré/gestionnaire (en ETP).
- **confier à la DGAFP le soin de choisir et de suivre un certain nombre d'indicateurs mesurant la participation de chaque programme à une politique interministérielle des ressources humaines.**

DEUXIÈME PARTIE

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

AU SERVICE DE L'OPÉRATIONNEL

I. LOGIQUE DE MISSION ET LOGIQUE DE MOYENS

A) LA LOLF : PRIORITÉ À LA LOGIQUE DE MISSION ET DE PROGRAMME

La LOLF est porteuse d'évolutions réelles dans le domaine de la GRH, qui doit s'adapter aux exigences de pilotage et de responsabilité qu'elle instaure.

1) Une responsabilité propre en matière de GRH

La LOLF définit ainsi un nouveau cadre juridique qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique au moyen d'une responsabilisation des gestionnaires qui doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus¹⁹.

Ce principe de responsabilisation générale s'accompagne d'une responsabilité spécifique des responsables de programme en matière de GRH parce que la LOLF institue une double contrainte spécifique à la gestion des personnels :

- d'une part, le principe de fongibilité totale qu'elle instaure ne s'applique pas à la gestion des personnels²⁰. La conséquence de cette exception est que le plafond de crédits ouverts sur le titre II est le seul à ne pas être purement indicatif mais à s'imposer aux gestionnaires ;
- d'autre part la LOLF fixe un plafond d'emplois en ETP limitatif par ministère.

¹⁹ Ainsi, les lois de finances (article 1^{er}) « déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte [...] des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ». De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles « sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, et faisant l'objet d'une évaluation ».

²⁰ « Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ». Les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être majorés par des crédits relevant d'un autre titre, mais peuvent, en revanche, abonder les crédits des autres titres.

Cette double contrainte est renforcée par la justification des crédits au premier euro. Les dépenses de personnel ne seront plus reconduites d'année en année dans le cadre des services votés. L'approche en base zéro de l'autorisation budgétaire doit conduire à analyser en détail la part des coûts en personnel concourant aux programmes, part qui, pour de nombreux programmes, sera le premier déterminant physique de la dépense.

Rappel : LOLF et dépenses de personnel

- redéfinition des missions stratégiques de l'État et responsabilisation au niveau ministériel sur les moyens (dont les ressources humaines) ;
- fongibilité asymétrique des dépenses de personnel (définition d'un plafond pour les dépenses de personnel) avec les autres dépenses du programme ;
- vote des crédits par mission devant le Parlement ; ces missions sont déclinées en programmes qui sont eux ministériels. A chaque programme est rattaché un budget ; en administration centrale comme en service déconcentré un même service peut gérer plusieurs budgets opérationnels de programmes (BOP). C'est au sein du BOP que s'exerce la fongibilité budgétaire. Au sein de chaque programme est défini un titre II spécifique aux dépenses de personnel et dont le plafond est limitatif ;
- ces dépenses s'entendent au sens de dépenses réelles (masse salariale, compte 641) et supposent un outillage adéquat de suivi (entrées/sorties, GVT, variation du point, RMPP, mesures catégorielles et indemnitaires) ;
- en complément, des plafonds d'autorisation d'emplois²¹ en ETP sont fixés limitativement par ministères, et de façon indicative déclinés par programme. Plus de pré cadrage des emplois par corps, grades et type de contrat. En restitution, les rapports annuels de performance doivent justifier de l'utilisation des autorisations d'emplois.

Enfin, la LOLF induisant une responsabilisation des chefs de BOP sur l'atteinte de leurs objectifs, les responsables souhaiteront disposer de marges de manœuvre élargies en GRH, notamment :

- appui sur un système d'évaluation des personnels en ligne avec la déclinaison de leurs objectifs ;
- gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences ;
- connaissance de la situation réelle et capacité à faire des projections (SIRH).

²¹ Périmètre : agents de l'État et agents rémunérés par l'État (y compris non titulaires et occasionnels).

2) Des évolutions indispensables

Ces dispositions ont pour conséquence évidente que les ressources humaines, en tant que ressources majeures soumises à une contrainte de gestion spécifique, doivent être, dans leur affectation, dans la prévision de leur gestion, étroitement associées aux objectifs des programmes et des actions rattachés à ces programmes. La déclinaison de la performance au niveau du personnel et son intégration dans les objectifs et résultats deviennent ainsi une ardente obligation.

La réorganisation de la fonction GRH est également le résultat de cette logique de responsabilisation comme de la nouvelle chaîne de la dépense. Les responsables de programmes et les responsables de BOP (en général les chefs de services territoriaux dans les administrations à réseaux) ont vocation à devenir les responsables de droit commun de la masse salariale du personnel géré. Le projet du responsable de BOP doit en effet traduire les objectifs opérationnels qu'il poursuivra pour contribuer aux objectifs stratégiques du programme, les objectifs opérationnels pouvant être la traduction directe, territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques. Il en résulte la nécessité d'une acculturation à la gestion en masse salariale, à la définition d'objectifs territorialisés de GRH en termes à la fois qualitatifs et quantitatifs.

La lisibilité exige ainsi une juste identification des responsables de ces objectifs à tous les niveaux. Elle postule à priori le rattachement des moyens en personnels à un programme opérationnel dès lors qu'ils concourent à une politique clairement identifiée et dès lors que le volume des effectifs en cause est suffisamment important pour assurer la souplesse de gestion et favoriser l'exercice de la fongibilité.

Cette lisibilité des politiques imposée par la LOLF ne doit pas faire obstacle à celle des grandes politiques gouvernementales interministérielles ; la coordination entre eux des BOP concourant à ces politiques doit permettre d'identifier les personnels impliqués pour assurer leur mise en œuvre opérationnelle au niveau local.

Ces rattachements des personnels ne peuvent qu'amener à repenser l'organisation administrative, les programmes pouvant transcender les organisations.

La LOLF oblige à se placer dans une approche systémique, à redéfinir les rôles respectifs des DRH centraux et des services déconcentrés et au sein des services déconcentrés les rôles des différents échelons. Elle amène à repenser le dialogue et les modes de travail entre les autorités centrales et déconcentrées, entre autorités déconcentrées relevant d'un même programme et/ou BOP, entre ces autorités et les corps d'inspection qui ont vocation à les contrôler. Sous réserve du rôle dévolu aux DRH centraux, les orientations et choix stratégiques de gestion des ressources humaines s'effectuent à moyen terme au plan régional (ou départemental) dans la mesure où les objectifs et les indicateurs nationaux des PAP devront nécessairement prendre en compte les résultats de leur déclinaison au niveau opérationnel.

La déclinaison des objectifs appelle la mobilisation de tous les acteurs à chaque échelon d'exécution. Cette mobilisation a pour corollaire évident la reconnaissance de la performance individuelle et collective quand elle concourt aux objectifs globaux.

Le pilotage budgétaire de la masse salariale des programmes et des budgets opérationnels et le pilotage par l'évaluation impliquent que responsables de programme et responsables de BOP disposent d'informations homogènes et d'outils partagés.

Enfin la GPEEC comme les plans de qualification auxquels elle doit être associée, ne peut à terme être dissociée des programmes afin d'une part, de prendre en compte l'impact différé de toute mesure décidée dans le domaine des ressources humaines, non seulement sur l'évolution de la masse salariale mais aussi sur l'organisation des services et, d'autre part, de répondre de façon plus précise à la satisfaction des objectifs fixés le plus souvent à moyen ou long terme.

B) UNE RESSOURCE SINGULIÈRE

Au sein de la fonction publique, les modalités de gestion des ressources humaines reflètent l'histoire, le rôle et la place des services publics, qu'ils soient ou non régaliens, dans l'État Nation. Cette culture et cette organisation structurantes propres à la fonction publique sont également en lien avec l'ensemble du corps social. Même si des discours ambivalents peuvent être notés où la fonction publique est louée pour son adaptabilité, sa disponibilité et sa compétence, en même temps qu'elle est décriée pour ses rigidités, ses faiblesses, sa lenteur et son inaccessibilité, elle reste attractive. Le nombre de candidats à l'ensemble des concours en témoigne.

Il est indispensable de maintenir cette attractivité pour continuer à attirer les talents et pour les retenir.

À cet égard, la comparaison avec la réalité du secteur concurrentiel ne peut être univoquement invoquée. La particularité des règles de la gestion publique résulte ainsi de la garantie pour les citoyens de bénéficier d'une administration impartiale et intègre. Dès lors, le système de fonction publique de carrière impose une obligation d'adaptation et de maintien des compétences dans les fonctions publiques.

En outre, un effet « volume » contribue à accentuer les particularités de l'État employeur : l'État, employeur de près de deux millions et demi d'agents, ne peut être un employeur comme un autre. Le départ programmé de classes d'âges importantes qui va affecter l'ensemble des ministères impose de prévoir les recrutements nécessaires ; la connaissance qualitative et quantitative des métiers réellement exercés, des compétences mises en œuvre et des emplois correspondants revêt dès lors une importance primordiale. À cette fin, la connaissance précise des effectifs exige l'amélioration de la cohérence de l'outil statistique qui articule la notion d'effectif budgétaire et celle d'effectif réel.

Le besoin de transparence, de vision à moyen terme de leur carrière exprimée par les agents doit être pris en compte pour mieux définir les postes, mieux évaluer et valoriser les compétences, clarifier et préciser les règles de gestion et de promotion. C'est à cette condition que la mobilisation des femmes et des hommes sera possible autour de valeurs partagées nécessaires à la bonne marche des services publics. Ainsi, l'investissement et la responsabilité de l'encadrement dans la gestion prévisionnelle des compétences, dans la mise en place de plans de requalification et de formation sont indispensables pour permettre un redéploiement des agents et l'adaptation à de nouvelles missions et fonctions. La possibilité, qui restera limitée, de recruter des agents non titulaires ouverte par la mise en œuvre de la LOLF ne modifiera pas cette réalité.

C) LE PARTAGE DES RÔLES

1) Le pouvoir managérial doit être déconcentré

L'optimisation des potentialités réformatrices de la LOLF nécessite que les gestionnaires opérationnels disposent de marges de manœuvre sur leur budget et disposent de réels moyens d'action sur les ressources humaines mises à leur disposition.

Pour autant, la responsabilité de gestion des dépenses de personnel ne confère pas les mêmes prérogatives aux responsables opérationnels que celle de la gestion des autres crédits de programme.

D'une part, l'ordonnateur dispose de ses crédits hors masse salariale, les engage et les gère selon le projet annuel de performances ; dans le cas des dépenses de personnel, ses marges de manœuvre semblent limitées à toutes les étapes de la procédure. Elles sont, en amont, incertaines quant à la capacité de recrutement des personnels par le responsable de programme, les plafonds d'emplois étant établis par ministères. Elles peuvent éventuellement être déployées en exécution (redéploiement des crédits entre catégories d'emploi, entre personnels statutaires et contractuels, entre rémunérations principales et accessoires), mais, d'une part, dans le respect des règles applicables à la fonction publique, d'autre part, dans le cadre d'un dialogue de gestion, qui reste à définir, avec les directions responsables des ressources humaines. Enfin, en aval, elles sont également incertaines quant à l'organisation et au suivi des carrières des personnels affectés dans les programmes.

D'autre part, selon le principe retenu par la LOLF, les dépenses de personnel doivent, dans toute la mesure du possible, être ventilées dans les programmes opérationnels, afin de laisser aux responsables de programme la maîtrise de l'ensemble de leurs moyens. Ces dépenses, d'importance variable ont fait l'objet de traitements différenciés. Ainsi, certains ministères comme celui de l'emploi et celui de l'équipement, ont rassemblé une part très importante de leurs crédits de personnel, qu'ils soient affectés - ou non - à des services polyvalents, dans des programmes soutien ou des « programmes spécifiques ».

Selon la Cour des comptes, l'utilisation d'« actions miroirs »²² est censée permettre aux responsables de programme et au Parlement de reconstituer le coût complet des programmes. Le refus de rattacher directement les crédits de personnel aux programmes opérationnels serait destiné à éviter de rigidifier la gestion des ressources humaines. L'absence de ventilation des crédits de personnel dans les programmes opérationnels, quoique contraire à l'esprit de la LOLF, s'explique donc ici par le souci d'optimiser la gestion du personnel. Certains ministères justifient par ailleurs le rattachement de la ressource humaine de certains programmes à des programmes supports, soit par la faiblesse des effectifs concernés, soit par leur polyvalence.

Cette organisation peut contrarier le jeu de la fongibilité asymétrique en cours d'année, et ne pas donner aux responsables de programmes et de BOP concernés l'ensemble des moyens de gestion dont ils devraient disposer.

2) Le rôle des DRH ministériels doit être redéfini

Les DRH devront garantir un cadre d'exercice de la fongibilité assurant le respect de règles statutaires, la cohérence de la politique salariale ainsi que la mise en œuvre des objectifs interministériels en matière de RH. Ils devront, dans cette perspective, assurer plusieurs fonctions :

- *le pilotage stratégique* à travers la GPEEC, ainsi qu'à travers des fonctions transversales d'animation telles l'animation d'info centres compatibles entre BOP et administrations centrales ainsi que l'animation de réseaux.

- *la régulation économique et juridique*

La gestion actualisée de la répartition des dotations de masse salariale, sous contrainte ministérielle de plafond d'emplois, exige des DRH le développement d'activités à des fins d'utilisation tant au niveau local que central. Il s'agit de la vérification des données locales, de leur consolidation, de la production d'outils de gestion communs aux BOP permettant l'harmonisation des données restituées, de la capacité de construire des systèmes d'information. Enfin, la régulation économique consiste aussi en l'animation d'une politique salariale transversale.

Les DRH devront veiller au respect par les responsables de programme de la cohérence des décisions locales avec les principes statutaires de gestion des corps. En effet, l'harmonisation des situations et la garantie d'équité de traitement pour les agents (rémunérations – indemnités, gestion des corps) doivent être assurées par les décisions du responsable de programme.

²² La notion d'« action miroir » est précisée par une note de la direction de la réforme budgétaire en date du 14 janvier 2005. Réservées théoriquement à la répartition des crédits de personnel des services dits « polyvalents », c'est-à-dire des services concourant à la mise en œuvre de politiques publiques faisant l'objet de programmes distincts, les « actions miroirs » sont des actions d'intitulé identique que l'on retrouve à la fois dans les programmes opérationnels concernés et dans un « programme spécifique de services polyvalents » - il s'agit, à ce stade, d'une notion nouvelle. En budgétisation, les crédits de personnel sont imputés sur les « actions miroirs » de ce programme spécifique. L'exécution des crédits intervient également au sein du programme spécifique. C'est seulement au titre de l'analyse des coûts - et non en exécution - que les crédits de chaque « action miroir » du programme spécifique de services polyvalents sont réfléchis - d'où leur nom - sur les programmes opérationnels concernés.

- *la prestation de services*

Outre l'optimisation des processus de recrutement et de gestion des carrières et l'aide au pilotage de la masse salariale (*cf. troisième partie - I : « des règles claires et pérennes »*), l'organisation de la formation à la gestion des agents relevant des BOP (GRH, contrôle de gestion, budgétaire,...) par le niveau central représentera dans nombre de départements ministériels une révolution culturelle dans la mesure où cette prestation traduit l'obligation pour l'échelon central d'adopter l'attitude d'un partenaire devant partager ses compétences pour que d'autres puissent exercer pleinement les leurs.

3) Les responsables opérationnels doivent assumer pleinement la gestion

Pour être en capacité d'exercer leurs missions, les responsables de programme et de BOP devront bénéficier de moyens et d'appuis pour assurer la maîtrise de cinq fonctions :

- *gestion de la masse salariale et de la fongibilité asymétrique :*

Trois obligations sont du ressort de cette fonction :

- réaliser, et justifier, des arbitrages de nature budgétaire entre traitement interne (coût salarial direct) et externalisation de certaines tâches (sous-traitance) ;
- intégrer dans la gestion des aléas éventuels et observer des règles prudentielles. Le responsable de BOP en sera comptable à la fois devant sa propre administration en cas d'événements imprévus auxquels il ne pourrait faire face, mais également devant les agents représentés par leurs organisations syndicales dans l'hypothèse où d'éventuelles immobilisations gèreraient la réalisation d'autres actions ;
- disposer localement de la capacité à construire des simulations afin de gérer le dialogue de gestion, l'allocation de moyens aux unités opérationnelles ainsi que le dialogue social.

- *gestion des ressources humaines :*

Trois obligations étroitement liées sont du ressort de cette fonction :

- connaître la ressource disponible. L'analyse des besoins en termes fonctionnels impose de multiples connaissances, en matière de statuts, de rémunérations et de leur projection dans le temps des compétences des agents, de leurs capacités ;
- établir et suivre les schémas d'emplois prévisionnels par grade, corps et coût salarial. Cela revient à anticiper et définir quantitativement et qualitativement le niveau des moyens nécessaires à court, moyen et long terme, exercice totalement nouveau pour les responsables de BOP habitués à mobiliser les moyens mis à leur disposition ;

- devenir un acteur du recrutement ; c'est à dire à la fois identifier le besoin et proposer le mode et le moment du recrutement.

Enfin, organiser l'évaluation, réaliser la notation et la répartition des primes.

- anticipation stratégique :

Une vision globale et stratégique exige du responsable de BOP la capacité de définir :

- la structure des emplois de son service ;
- des outils de prévision des effectifs (ETP), pour lesquels des savoir faire existent déjà, et de la masse salariale, domaine totalement nouveau qui justifie la création de compétences au niveau de chaque BOP ;
- la gestion de plannings (autorisations de recrutement, calendriers de concours), fonction coordonnée entre services de la GRH et services financiers et budgétaires et compétence peu identifiable aujourd'hui à un niveau déconcentré.
- prise en charge d'un dialogue social décentralisé :

Cette prise en charge est de deux ordres :

- organiser et animer le dialogue social autour des éléments de gestion. Traditionnellement, le lieu de ces débats est situé au niveau ministériel. La redistribution des niveaux de pouvoir de gestion va modifier les pratiques tant administratives que syndicales en déplaçant les lieux de décision au niveau déconcentré ;
- utiliser les marges de négociations au niveau local, qu'elles relèvent d'accords nationaux déclinés localement (accord interministériel sur la formation...), de négociations sur des thèmes d'initiative locale visant par exemple à établir des plans pluriannuels de retour sur les marges de gestion constatées (équipement mobilier, immobilier, informatique, conditions de travail ...).
- respect de la cohérence locale sous l'autorité du préfet :

Le responsable de BOP aura à assurer l'insertion de ses actions dans la cohérence de l'action locale de l'État. Le préfet, en qualité de garant de la cohérence de l'action de l'État à l'échelon déconcentré :

- approuve la liste des unités opérationnelles (en qualité d'ordonnateur secondaire délégué) ;
- indique son avis, pour les aspects qui le concernent, sur le projet de BOP transmis au responsable du programme ;
- peut, s'il le souhaite, saisir le comité d'administration régionale de ces projets.

Ce nouveau partage de compétences appelle la définition, voire l'institutionnalisation des liens entre ces nouveaux acteurs.

II. REPENSER LE DIALOGUE SOCIAL

La LOLF ne peut occulter le facteur humain et l'implication des agents publics dans une réalisation collective dont ils sont les premiers acteurs. C'est assez dire que la mise en œuvre de la LOLF est une opportunité exceptionnelle pour rénover le dialogue social au sein de la fonction publique, pour ouvrir de nouvelles pistes et de nouvelles perspectives d'échange et de concertation et prévenir que structures de dialogue et structures de gestion ne s'éloignent plus encore.

A) LE POSITIONNEMENT ET LE RÔLE DES COMITÉS TECHNIQUES PARITAIRES (CTP) DOIVENT ÊTRE REDÉFINIS

La structuration actuelle des niveaux de compétence des comités techniques paritaires, qui remonte à près de soixante ans, est manifestement décalée par rapport à la création des nouveaux centres de décision et d'arbitrage (programme, BOP, unité opérationnelle) suscités par la LOLF. Dans l'esprit des enquêteurs du comité, l'objectif souhaitable n'est pas de démultiplier les niveaux de concertation, mais de rapprocher le plus possible les décideurs et les personnels concernés. Ces nouvelles instances de dialogue peuvent être formelles ou informelles. L'essentiel est qu'elles existent.

1) Le positionnement des CTP

a) Les CTPM ministériels

Ils doivent non seulement être maintenus comme instance suprême de concertation ministérielle, mais ils sont voués à tenir un rôle capital à l'avenir. Là se jouent l'évaluation globale des moyens, leur répartition entre programmes et l'appréciation horizontale des politiques des personnels.

b) Les CTP par programmes

Il est préconisé de créer des CTP par programmes, a fortiori s'ils regroupent plusieurs directions opérationnelles. À moyen ou à long terme, l'appartenance à un programme devrait l'emporter sur celle d'une direction.

Si cette préconisation était retenue, elle devrait se traduire par une suppression significative des CTP centraux ou des CTP de direction de centrale. Il est suggéré de retenir une démarche plus pragmatique et d'examiner au cas par cas les conséquences induites ministère par ministère.

Point important : la création des CTP par programme ne saurait revêtir un aspect obligatoire. Il faut résister à la tentation normative et laisser à chaque ministère sa liberté d'appréciation.

En revanche, le décret du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires doit être explicitement modifié - puisque le concept juridique de programme lui est actuellement étranger - pour permettre la création possible de ce nouveau type de CTP.

c) Les CTP au niveau déconcentré

L'instance de décision ne saurait faire l'économie d'une instance de concertation, surtout au niveau déconcentré. La réussite de la LOLF s'évaluera au niveau local avec les administrés et les personnels détenteurs d'une mission de service public.

Les enquêteurs recommandent donc :

- **la création d'un CTP de BOP.** Une quasi majorité des services déconcentrés dispose déjà d'un CTP. Une taille critique minimale est en outre indispensable. Cette question ne devrait pas faire l'objet de décisions réglementaires mais être déléguée à l'appréciation de chaque ministère. Il convient donc qu'une analyse des instances compétentes pour chaque BOP soit entreprise, ministère par ministère, dans les meilleurs délais ;
- **au niveau infra-BOP, création d'instances informelles de dialogue et de concertation.**

2) Les attributions des CTP

Leurs compétences consultatives sont larges, compte tenu des textes en vigueur. La LOLF doit permettre d'ouvrir de nouvelles pistes.

a) Concernant les CTPM

Leurs attributions pourraient être élargies pour leur permettre expressément d'être consultés sur les arbitrages ministériels relatifs à la répartition des masses salariales et des plafonds d'emploi entre les différents programmes.

Les enquêteurs du Comité se sont interrogés sur la nécessité d'une modification expresse des textes réglementaires en vigueur, relative aux CTP. En effet, l'article 12-5 du décret du 28 mai 1982 dispose déjà que le CTPM est consulté sur « l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée ». La formulation est très vague et doit être rapprochée de l'article 15 du même décret sur le rapport annuel de l'état de l'administration, notamment ses moyens budgétaires et en personnel.

Compte tenu du relatif flou juridique existant, il est préconisé une **clarification du texte réglementaire prenant en compte la nouvelle donne de la LOLF.**

b) Les CTP de programme et de BOP

Une nouvelle formulation serait donc nécessaire pour permettre aux futurs CTP de programme et de BOP d'exercer les compétences du CTP indispensable en matière :

- d'effectifs et de masse salariale ;
- de GPEEC ;
- de détermination de critères indemnitaires ;
- de fongibilité.

B) LES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES PARITAIRES (CAP)

Il s'agit d'un débat majeur, car la justification et l'existence des CAP sont indissolublement liées à la structuration en corps de la fonction publique. La problématique du caractère excessif du nombre de corps existants ne relevait pas stricto sensu de la mission confiée aux enquêteurs. En revanche, le passage d'un mode de gestion par corps, grades et emplois à la notion de masse salariale induit nécessairement une réflexion sur la gestion future des corps et les modalités d'association des personnels concernés.

Les attributions actuelles des CAP sont centrées sur les problèmes individuels des membres du corps concerné (mutation, notation, avancement, temps partiel, etc.) et non pas sur les missions et la structuration du corps lui-même ainsi que son devenir.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être explorées.

1) Le positionnement des CAP

a) Les CAP locales

La création de CAP au niveau local va de pair avec la déconcentration souhaitable des actes de gestion, pour rapprocher le plus possible pouvoir de décision et dialogue social.

Les enquêteurs sont toutefois bien conscients que les CAP locales n'ont de légitimité que si les effectifs concernés ont une taille critique minimale et que le choix opéré dans certains ministères ne l'est pas pour d'autres. Il est clair qu'une politique ambitieuse de regroupement et de fusion des corps serait de nature à simplifier le problème. Toutefois, d'autres solutions sont possibles. La première consisterait à **créer des CAP par catégories (A, B, C) relevant d'un même ministère**, en s'inspirant peu ou prou de la fonction publique territoriale. La seconde, plus innovante, viserait la **constitution de CAP locales interministérielles** notamment pour les corps relevant de statuts communs, en particulier la filière administrative.

b) Les CAP nationales

L'existence ou non de CAP au niveau national comme instances d'appel fait débat. Les enquêteurs ont estimé que leur maintien paraissait nécessaire en fonction toutefois des modalités de recrutement, de la nature des missions et de la structuration et du positionnement hiérarchique des corps concernés. La réponse ultime à cette question dépendra de l'amplitude retenue pour la déconcentration des actes de gestion statutaire.

2) Les attributions des CAP

Il est préconisé de faire évoluer les compétences des CAP au-delà de la stricte problématique des cas individuels vers des débats d'intérêt collectif, davantage en perspective avec la logique de la LOLF.

Dans cette optique, **les compétences consultatives des CAP pourraient être étendues :**

- à la GPEEC : quel profil de recrutement et quelles missions confier à moyen et à long terme au corps concerné ?
- aux réformes statutaires pour tirer les conséquences de ce qui précède. Il est rappelé qu'en l'état actuel des textes, le CTPM. est seul compétent pour formuler un avis en la matière ;
- aux parcours professionnels offerts aux membres du corps dépassant la stricte vision individuelle.

L'exemple de la CAP interministérielle des administrateurs civils pourrait servir de référence.

En sens inverse, certaines compétences consultatives des CAP pourraient être restreintes : on citera, à titre d'exemple, l'obligation juridique de consulter la CAP sur le détachement d'un fonctionnaire du corps relevant de sa compétence.

Si ces options étaient retenues, une modification du décret relatif aux CAP serait indispensable.

C) SUR LES RAPPORTS RESPECTIFS ENTRE CTP ET CAP

Cette problématique, très rarement évoquée, mérite pourtant réflexion. Le seul cas juridique de collaboration expresse entre les deux instances consultatives est actuellement la présence obligatoire d'experts de la CAP au CTPM en cas de débat sur une réforme statutaire concernant un corps.

La distinction fondamentale instituée en 1946 entre gestion des corps (CAP) et fonctionnement des services (CTP) mériterait certainement une réflexion de fond dans la logique de la LOLF, qui privilégie la gestion en masse salariale et non plus en corps et emplois.

L'objectif n'est pas d'alourdir ni de complexifier les instances consultatives existantes, mais bien au contraire d'étudier à terme les voies et moyens assurant une coopération moins étanche entre les deux organismes de concertation et de consultation.

D) QUELLES INCIDENCES SUR LA REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE ?

Les suggestions formulées ci-dessus, tout particulièrement la reconfiguration des périmètres des CTP, ont des incidences sur le mode de calcul de la représentativité syndicale. Celles-ci seront d'autant plus significatives si le CTP d'un programme couvre le champ de plusieurs directions, a fortiori si le programme est interministériel.

La prise en compte de la représentativité syndicale et, partant, le nombre de sièges attribués à chaque syndicat sont, de droit, déterminés compte tenu du nombre de voix obtenues lors de l'élection des représentants du personnel dans les différentes CAP. Ce dispositif présente deux inconvénients majeurs : d'une part, il ne prend pas en compte les personnels non titulaires ; d'autre part, la logique de programme et de BOP induite par la LOLF transcende l'appartenance à un corps donné dont les effectifs peuvent être éclatés sur plusieurs programmes et plusieurs BOP.

Il faudrait donc étudier la possibilité de prendre en compte l'ensemble des personnels sur d'autres bases que les élections en CAP. Plusieurs ministères recourent au mode dérogatoire – déjà prévu par les textes – de consultation de l'ensemble des personnels s'exprimant par un vote sur sigle syndical, qui présente un double avantage :

- il permet l'expression du vote syndical de tous les agents publics, titulaires et non titulaires ;
- il permet l'agrégation par niveaux successifs de la photographie exacte de la représentativité syndicale et ce, par paliers départementaux, régionaux, interrégionaux, nationaux, la synthèse finale aboutissant à la composition du CTPM.

III. LES RISQUES ET LES DIFFICULTÉS DÉCOULANT DE CE NOUVEAU PARTAGE

Ils ne doivent être ni sous-estimés, ni exagérément grossis. La mise en œuvre de la LOLF représente en effet un saut dans l'inconnu, tant elle représente une rupture profonde avec les modes de gestion existants.

A) LA MAÎTRISE À MOYEN ET À LONG TERME DE LA MASSE SALARIALE

La maîtrise de celle-ci était jusqu'alors assurée par une régulation globale au niveau de chaque budget ministériel par la gestion fine de la « ligne souple », résultante du calcul forfaitaire des rémunérations par l'indice majoré moyen de chaque corps et grade. Ce mécanisme budgétaire, au demeurant très simple, garantissait une péréquation quasi-automatique entre corps à pyramide démographique vieillissante et corps « jeunes ».

Tout déséquilibre structurel trop marqué pouvait être compensé par abondement de la « ligne souple » au niveau ministériel en masse globalisée ou par transfert du budget des charges communes en cas, par exemple, de revalorisation non prévue en cours d'année de la valeur du point d'indice.

Le problème est infiniment plus complexe à résoudre dès lors que la masse salariale d'un ministère est éclatée entre différents programmes et des dizaines, voire des centaines de BOP, qui ont désormais la responsabilité de la maîtrise de leur masse salariale, bien entendu consolidée au niveau ministériel. En conséquence les gestionnaires seront donc confrontés à des choix tactiques difficiles.

- soit ils se rapprochent le plus près possible de leur plafond d'emplois et de masse salariale, en privilégiant les recrutements en début de carrière pour préserver, autant que faire se peut, leur marge de manœuvre en cas d'aléa de gestion. Ce faisant, ils peuvent s'estimer peu ou prou à l'abri d'éventuelles annulations d'emploi ou de régulation ;
- soit, ils font le pari du non remplacement immédiat de certains emplois devenus vacants et se constituent de ce fait une masse salariale prudentielle leur permettant de répondre aux imprévus de la gestion de personnel, d'abonder le cas échéant les régimes indemnitaires, enfin de faire jouer la fongibilité asymétrique. Ce parti pris n'est toutefois pas exempt de risques si d'éventuels annulations ou transferts d'emplois venaient précisément à pénaliser les gestionnaires qui, ayant respecté la lettre et l'esprit de la LOLF, se verraient sanctionnés au profit de collègues plus ancrés dans des habitudes acquises.

Les enquêteurs considèrent qu'il s'agit là d'un risque majeur qui, à défaut de garde-fou et de règle de bonne conduite pérennes et acceptés par tous, peut affaiblir l'effort de rénovation de la gestion publique, objectif principal de la LOLF.

B) LA MAÎTRISE DES PROMOTIONS INDIVIDUELLES DANS UNE LOGIQUE QUALITATIVE DE VALORISATION

Dans la logique de la LOLF, les responsables de programmes et a fortiori ceux des BOP sont les mieux à même d'apprécier la qualité du service et les mérites professionnels des personnels qu'ils encadrent au quotidien.

Si leurs demandes de proposition de promotion sont régulièrement écartées par des instances supérieures de régulation et de concertation, ou si leur concrétisation in situ se traduit par le départ de leurs meilleurs éléments faute d'une masse salariale disponible pour ce type de GVT, le risque est double : découragement des fonctionnaires les plus motivés faute de promotion sur place, ou difficultés accrues de mutation professionnelle et géographique résultant paradoxalement de leur promotion indiciaire, et partant, de l'impact sur la masse salariale de la future structure d'accueil.

Le nombre de promotions effectives était souvent fixé uniquement par la nomenclature des grades du budget. L'entrée en vigueur de la LOLF supprime ce contingentement budgétaire ; dès lors, pour ceux des corps dont le statut ne fixe pas de plafond au nombre de promotions, la LOLF entraîne une dérégulation.

La DGAFP, dans un souci d'équité et d'efficacité, a proposé un nouveau dispositif réglementaire fondé sur un ratio de promus en fonction du nombre de promouvables²³ ; la déclinaison de ce ratio par chaque ministre pour ses agents va permettre aux responsables opérationnels de revendiquer plus fortement une autonomie élargie.

Si la LOLF n'est pas un vecteur fort et fiable de l'adéquation entre la réussite de performance et la contrepartie en déroulement de carrière, sa crédibilité en sera affaiblie dès le départ de sa mise en œuvre.

La question doit être clairement posée : quelle sera la capacité réellement opérationnelle d'un responsable de BOP pour appuyer une promotion qu'il estimerait justifiée ou, le cas échéant, s'opposer à une promotion jugée non fondée ?

²³ Décret n° 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'État.

C) LE RESPECT DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES MEMBRES D'UN MÊME CORPS

Ce point a d'ores et déjà fait couler beaucoup d'encre et suscite, à juste titre, bon nombre d'interrogations passionnées compte tenu de la structuration actuelle par corps de la fonction publique.

À titre liminaire, il est rappelé que l'extrême émiettement des corps au sein de la fonction publique aboutit à une situation extraordinairement contrastée entre les ministères et qu'à titre d'exemple le seul corps des agrégés représente déjà le triple des effectifs du ministère de la culture, tous corps confondus. C'est assez dire que comparaison n'est pas raison et qu'un nombre non négligeable de corps gérés au niveau national ont des effectifs inférieurs au chiffre de 50, fixé par l'avis du Conseil d'État de 1990, censé garantir l'égalité de traitement au sein du corps.

Une analyse plus fouillée du problème conduit à faire un départ clair entre corps « cylindrés » et corps « pyramidés » pour lesquels l'avancement de grade est la condition absolue d'un déroulement harmonieux de carrière. Les enquêteurs ont abouti aux deux premières conclusions suivantes :

- il serait irréaliste d'occulter le risque éventuel d'inégalité de traitement lorsque les fonctionnaires d'un corps à faible effectif – à titre estimatif, moins de 3 000 – sont répartis pour ne pas dire éparpillés entre plusieurs programmes et dans un nombre conséquent de BOP. Dans ce cas de figure, une instance de régulation au niveau national paraît indispensable ;
- le risque d'inégalité de traitement peut également se manifester en matière d'attribution des régimes indemnitaires. La LOLF permet en effet aux responsables de programme et de BOP d'affecter une partie de leur masse salariale disponible à l'abondement des primes et indemnités, dans le respect bien entendu des plafonds réglementaires. Que cette stimulation soit individuelle ou collective, qu'elle soit exceptionnelle ou semi pérenne, elle est certes parfaitement fondée et conforme à la lettre des textes et à l'esprit de la LOLF. Elle porte toutefois en germe des effets de « cliquet » et de droits acquis et peut se révéler en outre, à court ou moyen terme, facteur de blocage de mobilité professionnelle ou géographique, faute d'être régulée et parfaitement maîtrisée au niveau des instances de régulation ministérielle. Si tel n'était pas le cas, le risque de dérive ne doit pas être sous-estimé.

TROISIÈME PARTIE

LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

I. DES RÈGLES CLAIRES ET PÉRENNES

La LOLF induit une plus grande dispersion des responsabilités « RH » entre divers niveaux (cf. supra). Un bon fonctionnement de ce système de gestion impose que les relations entre les intervenants soient clairement définies et, particulièrement dans un premier temps, fixées de manière à créer un environnement « certain » stabilisateur dans un contexte général largement nouveau. Dès lors, ces relations devraient faire l'objet d'une formalisation minimale avec trois types de règles indispensables : des normes de cohérence communes imposées par chaque ministre pour que la GRH ne soit pas enfermée dans les seuls impératifs des programmes, des engagements pluriannuels réciproques entre les acteurs « RH » pour assurer la visibilité nécessaire à la GRH, un intéressement des responsables opérationnels à leur effort de gestion RH pour encourager ceux-ci.

A) DES AJUSTEMENTS AU STATUT, EN PARTIE URGENTS, MAIS LIMITÉS

Les marges de manoeuvre budgétaire que la LOLF accorde aux gestionnaires ne les autorisent évidemment pas à transgresser les règles juridiques de la GRH.

Pourtant, certaines des innovations de la LOLF rendent inapplicables des éléments du statut de la fonction publique qui doivent donc être adaptés **de toute urgence** faute de bloquer certaines décisions. La disparition de la notion de contingentement budgétaire des grades et des corps nécessite, ainsi, **la refonte des règles de promotions.** L'attribution de compétences GRH significatives aux responsables opérationnels des programmes et des BOP déconcentrés induit que **soient identifiés les lieux de dialogue social (CTP, en partie CAP) correspondant à ces nouveaux niveaux de prise de décision** sauf à dévaloriser le dialogue social et sous peine de ne pas s'appuyer sur sa richesse pour réussir les changements imposés par la LOLF.

Les propositions des enquêteurs pour transposer dans la GRH la logique de performance entraîneraient **une modulation des primes indépendamment des règles de chaque corps**. Néanmoins, sur ce point, une période d'adaptation, l'utilisation des marges de manoeuvre réglementaires déjà existantes et la nécessité d'une réflexion/concertation approfondie laissent probablement **deux à trois ans de délai** pour une refonte de la réglementation.

Pour le reste, les règles statutaires actuelles offrent suffisamment de souplesse pour que la LOLF n'en implique ni directement, ni indirectement, des modifications. Tout au plus, deux évolutions appelées par la LOLF (mobilité accrue des agents, encouragement à la performance) justifient **la poursuite de la réflexion sur un élargissement, à terme, d'abord du périmètre des CAP, ensuite des cadres de gestion, par fusion de corps ou création de cadres de fonctions.**

B) UN CADRE FORMALISÉ

Ces règles propres à chaque ministère doivent être élaborées avec soin en recueillant, autant que possible, l'accord de tous les intervenants « RH », pour être incontestées par eux, et l'avis des CTP. Il est nécessaire d'institutionnaliser un comité de direction « ressources humaines ministérielles », qui associera, sous la présidence du secrétaire général, les responsables de programme et le DRH ministériel et, le cas échéant, le directeur chargé des affaires financières.

Pour la même raison de clarté aux yeux des intervenants mais aussi de bonne connaissance par tous les personnels concernés, ces règles doivent faire l'objet d'une formalisation qui les rendra, de surcroît, plus difficilement ou, en tous cas, plus clairement, modifiables. **Les rapporteurs suggèrent qu'elles prennent concrètement la forme d'une part, d'un schéma d'orientation des ressources humaines (SORH) unique dans chaque ministère et qui fixe les règles générales « RH » auxquelles sont soumis tous les programmes et BOP, d'autre part de contrats pluriannuels glissants, avec horizon de cinq ans, conclus entre chaque responsable opérationnel (directeur de programme ou chef de BOP) et directeur des ressources humaines du ministère.** Il est précisé que tous les responsables de programme seront signataires d'un contrat pluriannuel en tant que responsables opérationnels et qu'il reviendra à chaque ministre de préciser quels chefs de BOP (aucun, tous, les plus importants) seront également signataires de ces contrats pluriannuels (CAP).

À l'instar des projets annuels de performance (PAP) et des stratégies ministérielles de réforme (SMR), la forme de ces documents devrait être harmonisée pour permettre aisément au Parlement d'en apprécier la qualité, notamment par comparaison entre ministères.

Si les contenus détaillés des schémas d'orientation des ressources humaines (SORH) et des contrats pluriannuels doivent permettre d'adapter les règles aux contextes particuliers et aux choix effectués par les intervenants concernés, ces documents ne répondraient pas à ce qui en est attendu si certains éléments minimaux n'y étaient pas obligatoirement inscrits. **Dans le SORH, ces éléments détaillés ci-dessous, doivent préserver les fonctions de cohérence, d'équité et de régulation du ministre. Dans le contrat d'actions pluriannuels, les rapporteurs suggèrent l'inscription obligatoire de deux éléments qui relèvent fortement de la logique de la LOLF même s'ils ne découlent pas directement de son texte : la pluri annualité de certains engagements réciproques, l'intéressement pluriannuel des responsables opérationnels à leur effort de gestion « RH ».**

C) LE RÔLE CENTRAL DU MINISTRE

Le rôle « RH » du ministre dans le nouveau contexte des programmes de la LOLF se justifie par le fait qu'il reste, juridiquement, le supérieur hiérarchique de tous les agents du ministère, responsable du plafond d'emplois et il doit se porter personnellement garant d'une bonne application de la LOLF.

À ce titre, le ministre, appuyé sur la structure qui fait office de DRH ministérielle (secrétariat général et/ou direction centrale du personnel), doit fixer les règles qu'il estime nécessaires pour mener la GRH au sein du ministère. Ceci répond à un souci d'efficacité pour le ministre, au besoin des responsables opérationnels de s'appuyer sur un environnement clair et au souhait exprimé par plusieurs des organisations syndicales rencontrées par le Comité d'assurer un traitement équitable des fonctionnaires du même ministère. Aussi, **un schéma d'orientation a vocation à encadrer les actes « RH » des responsables opérationnels** pour tenir compte de contraintes collectives qui dépassent le cadre d'un programme, y compris d'orientations déterminées par le ministre. Ceci vaut particulièrement en cas de déconcentration de décisions lourdes de conséquences pour la carrière des agents. Pour préserver une marge de manœuvre aux responsables opérationnels, seules les règles positivement fixées dans le schéma d'orientation s'imposeraient à eux. **Globalement, il s'agirait d'une part, d'assurer un traitement équitable des agents ayant vocation à être affectés dans les différents programmes du ministère et d'autre part, de réguler les marges de manœuvre nouvelles des responsables opérationnels.**

LA DEFINITION DE « REGLES DU JEU » CLAIRES POUR TOUS DANS UN SCHEMA D'ORIENTATION

Le traitement équitable

- le rappel des principes de gestion statutaire et des orientations gouvernementales ;
- l'intégration de l'ensemble des personnels dans le plafond d'emplois et dans les dépenses de personnel (y compris de certains vacataires dont la rémunération était jusqu'ici imputée sur des crédits de fonctionnement) impose des règles claires et des procédures de suivi transparentes, sans retirer de marges de manœuvre aux gestionnaires locaux. Ces règles, notamment de recrutement, doivent permettre d'éviter le recours à des agents non titulaires par simple commodité de gestion, et non pas par analyse des compétences professionnelles recherchées que les corps de titulaires ne peuvent satisfaire ;
- les orientations et niveau d'harmonisation en matière de promotions, de reconnaissance indemnitaire et statutaire des mérites, de changement de position.

La régulation des marges de manœuvres

- les règles de répartition des effectifs avec les règles de constitution et de gestion d'« enveloppes réservées » en administration centrale (réserves pour aléas indifférenciés). Niveau de mise en œuvre de la fongibilité (soit au sein du plafond d'emploi, soit pour faire jouer la fongibilité asymétrique). Niveau de décision de suppressions d'emplois ;
- le financement éventuel sur des crédits conservés en administration centrale de certaines charges qui relèveraient alors d'une logique d'assurance : versement de capital décès... ;
- les modalités du dialogue social ;
- le suivi personnalisé des carrières.

Pour assurer le respect du schéma d'orientation, le ministre doit conserver les fonctions de préservation d'un traitement équitable au sein du ministère (détermination et suivi des règles grâce à un contrôle de gestion, organisation des voies de recours), de pilotage général de la GPEEC (démographie, principe de recrutement, rôle central de la formation), de gestion de l'encadrement supérieur (environ 1 % des effectifs mais limites à ajuster dans chaque ministère) et d'évaluation de la GRH. Ces suggestions rejoignent notamment des réflexions de la DGAFP début 2005 et l'observation de la GRH en système hospitalier (rôle de la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins, ou des directions centrales de l'AP - HP) dans lequel la décentralisation confère d'importantes marges de manœuvres aux responsables opérationnels.

D) UNE NÉCESSAIRE PLURIANNUALITÉ

La LOLF ne prévoit pas d'engagements pluriannuels en matière de gestion de personnel. Pour autant les nouvelles libertés de réallocation des emplois et crédits sous plafond d'emplois nécessitent de garantir la « soutenabilité » des décisions qui seront prises par les différents acteurs en matière RH (y compris sur l'évolution future de la masse salariale). Elles devraient inciter à une rigueur élevée dans la prévision s'appuyant sur une démarche de GPEEC et aboutissant à des engagements intégrés dans des contrats glissants pluriannuels. De plus, l'administration doit définir rapidement les profils des agents qui travailleront demain dans la fonction publique en remplacement de ceux qui partiront en retraite. Il lui est donc nécessaire de se doter des moyens pour renouveler les compétences. La substitution, à la logique de remplacement nombre pour nombre, de celle de gestion prévisionnelle des compétences axée sur les métiers et leurs évolutions devrait permettre d'anticiper sur la diminution des tâches d'exécution, sur l'émergence de métiers nouveaux, moins spécialisés, plus autonomes et adaptables, développant de nouvelles compétences, notamment en matière de management.

La GPEEC peut être définie comme l'« outil de l'obligation d'adaptation des moyens de l'action publique aux besoins d'intérêt général, aux évolutions de la demande sociale et aux priorités correspondantes » (Serge Vallemont). Elle est également un outil préalable à toute gestion prévisionnelle des carrières. Il ne s'agit donc que d'un moyen dont la conception et la mise en oeuvre dépendent étroitement des objectifs poursuivis.

Une démarche de GPEEC nécessite :

- un bilan ou inventaire de l'existant ;
- une analyse des évolutions (prévisibles, choisies, subies...) à au moins cinq ans, et de préférence également à 10 ou 15 ans ;
- la traduction de ces évolutions en besoins futurs ;
- une analyse, par projections, des écarts entre besoins et ressources ;
- la recherche des voies d'adaptation des ressources aux besoins et la mise au point d'un plan d'actions qui concerne alors l'ensemble des actions de gestion des ressources humaines (formation tant initiale que continue, reconnaissance des compétences acquises, recrutements, mobilités internes ou externes, géographiques ou fonctionnelles...).

LA QUALITÉ ACTUELLE DE LA GPEEC

❖ les effectifs :

- des progrès réels ont été obtenus ces dix dernières années et les travaux de l'observatoire de l'emploi public ont permis d'agréger au niveau interministériel des données, qui n'existaient auparavant que très dispersées, incomplètes ou non harmonisées ;
- les projections démographiques par âge, par grade, par ancienneté (et les éventuels blocages éventuels de déroulements de carrière) sont souvent de qualité même si la réforme du code des pensions se traduit par des modifications significatives des comportements des agents qui ne peuvent être encore totalement appréhendées. La nécessité d'hypothèses de comportement et de scénarios est ainsi mise en évidence.

❖ les emplois :

- tous les ministères ont mené des études par métiers (métiers-type, métiers déclinants, stables, émergents), mais beaucoup de ces travaux de cartographie et de répertoires-métiers, n'ont pas été complètement utilisés, leur usage étant parfois limité à la rédaction des certaines fiches de poste ou à l'élaboration de plans de formation. Le risque essentiel est celui de travaux menés sans y associer les principaux intéressés (gestionnaires, agents, cadres opérationnels) qui dès lors ne s'y reconnaissent pas, jugeant les descriptifs soit trop vagues soit trop précis ;

En revanche, il n'existe pas aujourd'hui de cadre interministériel permettant des comparaisons ou des analyses d'ensemble, à l'image de la production de l'observatoire de l'emploi public pour les effectifs.

❖ les compétences :

- le recensement des besoins (compétences nécessaires, souhaitables, compétences-clés ou critiques) est généralement dressé dans les études-métiers, et des compétences critiques sont généralement identifiées (informatique, contrôle de gestion, parfois gestionnaire RH), mais les conséquences en terme de gestion à moyen terme (recrutements, formations...) n'en sont pas toujours tirées ;
- le recensement des compétences disponibles est aujourd'hui, très insuffisant. Les fiches individuelles de formation ou les entretiens d'évaluation/formation ne sont utilisées au mieux que pour la gestion individuelle des agents, quasiment jamais pour une évaluation d'ensemble des ressources dont dispose l'administration. Les qualifications sont présumées de l'appartenance au corps ou au grade, et donc réduites au référentiel des connaissances exigées pour l'accès à ce corps ou à ce grade. L'attribution de brevets aux militaires par le ministère de la défense constitue la principale exception à ce constat.

Il apparaît qu'après la phase d'apprentissage et de mise au point des outils, l'administration de l'État est aujourd'hui à même de franchir un nouveau pas dans la mise en œuvre de la GPEEC, au moment où la LOLF exige de nouvelles capacités de pilotage de la part de l'encadrement. De plus, les représentants du personnel seront toujours plus exigeants sur la qualité de ces informations et de l'analyse qu'en font les gestionnaires notamment pour l'objectivation des compétences demandées sur un poste. Cette objectivation répond aussi à l'attente des agents qui aspirent à être les premiers acteurs de leur propre parcours professionnel et constitue une condition préalable à la réalisation de bourses de l'emploi.

L'amélioration des outils de la GPEEC peut être encouragée par deux techniques :

- **d'abord, la mise au point d'un recueil fiable des informations nécessaires : la prise en compte de cette exigence dans les cahiers des charges des SIRH en cours (notamment en matière de qualité des infocentres y compris par extraction d'éléments du fichier de paye, de modules de cartographie, d'informatisation des fiches formation) lève un préalable.** Cette prise en compte devrait se concrétiser pour l'ensemble des ministères dans des délais raisonnables. Par ailleurs, l'informatisation des dossiers administratifs individuels des agents nécessiterait de redéfinir son contenu et ses usages²⁴ ;

- **ensuite, la définition, et l'actualisation périodique, d'un référentiel interministériel harmonisant la définition des notions pertinentes (métier, emploi, vivier...), la définition de catégories d'emplois-types communes à l'ensemble des administrations et l'élaboration d'un répertoire interministériel** sont aujourd'hui d'intérêt commun, au regard du Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois existant dans le secteur privé, du nouveau répertoire des métiers élaboré par le CNFPT pour la fonction publique territoriale ou des travaux menés par l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière. La DGAFP a engagé des travaux en ce sens au deuxième semestre 2005.

La DGAFP devra également veiller à la cohérence de l'articulation entre la définition de ces métiers et le cadre statutaire qui donne aux agents vocation à occuper les emplois correspondants. Le référentiel élaboré par le CNFPT pour la fonction publique territoriale articule actuellement 250 métiers avec une soixantaine de cadres d'emplois.

La démarche de GPEEC exige de s'inscrire dans un cadre fixé par un contrat pluriannuel qui éclaire les évolutions souhaitées et précise les objectifs. Il est incontestable, à cet égard, que les administrations, dont l'évolution des missions et des moyens a été clairement inscrite dans des logiques pluriannuelles (défense, police, justice), ont mené leurs analyses plus facilement que d'autres. **Le cadre de « contrats pluriannuels » semble nécessaire à une analyse de qualité, même si la portée du mot de « contrat » ne peut être surestimée puisque l'annualité budgétaire n'est pas remise en cause en matière de personnels.**

L'élaboration d'un contrat pluriannuel ne peut venir du seul niveau ministériel (et encore moins du niveau du ministère de la fonction publique pour recenser les évolutions relatives des 2,5 millions d'agents, regroupés en près d'un millier de corps) qui analyserait les besoins grâce à l'informatique et adopterait les mesures pertinentes grâce à son savoir-faire. L'analyse du besoin doit en effet partir des demandes et perspectives des gestionnaires responsables (responsables de programme et de BOP), ce qui implique que le premier travail d'analyse des écarts, notamment entre les tableaux d'effectifs réels et les tableaux prévisionnels qui devront être tenus à jour en permanence, soit mené à ce niveau et en lien avec les instances paritaires compétentes pour ce niveau.

²⁴ Rapport du Comité d'enquête, le dossier du fonctionnaire (avril 2001).

Le niveau ministériel doit veiller à la cohérence d'ensemble, à sa « soutenabilité », en articulant les perspectives d'ensemble des recrutements, des priorités de formation, de plans éventuels (plan de requalification, plan pour l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux emplois supérieurs...) des politiques de mobilité, d'avancement et de promotion... La validation de ce contrat d'action (arbitrages internes, concertation au CTP ministériel, négociations interministérielles quand certaines mesures de mise en œuvre l'exigent) relève du niveau ministériel et engage tous les gestionnaires.

Quand le schéma est arrêté, le niveau ministériel met en œuvre ce qui relève de sa compétence (concours nationaux, actions de formations ministérielles, mais aussi évaluation d'ensemble du suivi - plans de recrutements - ou de la qualité-évaluation de la formation- de l'action d'ensemble des différents responsables).

Enfin, il revient au niveau interministériel de veiller à la cohérence d'ensemble, et d'en suivre la mise en œuvre. À cet égard, **l'élaboration par la DGAFP d'un indicateur d'ensemble de l'avancement de la mise en œuvre de la GPEEC dans les différents ministères** permettrait à la représentation nationale de mesurer la qualité des travaux qui fonderont par ailleurs les choix budgétaires en matière d'emplois.

E) L'INTÉRESSEMENT DES RESPONSABLES OPÉRATIONNELS AUX EFFORTS DE GRH

Dans le cadre des contrats pluriannuels, les responsables opérationnels doivent pouvoir préserver sur plusieurs années (et pas seulement pendant l'année d'exercice de la fongibilité asymétrique) tout ou partie du résultat de leurs efforts de rationalisation, y compris d'économies de personnel.

En effet, leur action dans ce domaine ne portera réellement ses fruits que sur une longue période d'ajustement et probablement assez peu les premières années, qui seront contraintes par « l'existant ». Elle doit pouvoir s'appuyer sur la démarche de GPEEC et donner à celle-ci le temps de donner sa pleine mesure. Le dispositif constitue donc également un encouragement à un usage convaincu de la GPEEC.

À ce titre, le pilotage annuel, avec des esquisses pluriannuelles, de la masse salariale et des marges éventuelles qui y sont dégagées, appelle le concours des directions budgétaires des ministères.

Cette disposition d'intéressement pluriannuel heurte, certes, le principe d'annualité budgétaire mais doit néanmoins pouvoir être adaptée au sein de chaque ministère en fonction d'arbitrages internes, recueillir l'accord du ministre chargé du budget et être connue du Parlement.

F) DÉCONCENTRATION ET PROFESSIONALISATION

La déconcentration des compétences budgétaires mais aussi des décisions de « RH » résulte de l'architecture même de la LOLF. L'organisation de la déconcentration « RH » doit donc être rapide, notamment en matière de décisions courantes et de mobilité ; ceci pourrait sûrement faciliter les mouvements de personnels entre programmes qui devraient être plus nombreux. **Une nouvelle organisation déconcentrée pourra sans doute intervenir par étape avec une priorité immédiate aux décisions de mutation. À terme, elle devrait aboutir à une plus grande pratique locale de mutualisation des moyens entre services de différents ministères.**

La gestion, en partie centrale et en partie déconcentrée, nécessitera un **plus grand professionnalisme de la « RH »** qu'il s'agisse des gestionnaires eux-mêmes dont la carrière devrait être revalorisée ou des managers en charge de personnel. Cette professionnalisation devrait en particulier aboutir à une personnalisation de la gestion des carrières. Pour cette révolution « culturelle » qui appelle notamment la formation et le renouvellement de certaines équipes, **une programmation pluriannuelle est sûrement inévitable ; encore devrait-elle se concrétiser en partie dès 2006 et s'achever au terme quinquennal des premiers contrats pluriannuels.**

	Conditions préalables	Court terme	Moyen terme	Long terme
Choix d'organisation	- Moyens en personnel dans les programmes	- Schéma d'orientation - Contrat pluriannuel - Mutations déconcentrées	- Professionnalisation de la fonction RH - Déconcentration générale	- Mutualisation des moyens des services de différents ministères
Outils de pilotage à créer ou développer	- SIRH	- Référentiel « métiers » - Indicateurs de gestion RH - Conseil de gestion	- GPEEC	
Refontes statutaires	- Quotas de promouvabilité	- Dialogue social adapté	- Reconnaissance de la performance	- Fusion partielle des corps ou cadre de fonctions

II. UN DIALOGUE DE GESTION OUTILLÉ

Les dialogues de gestion entre les différents acteurs appellent à des nouveaux outils pour s'appuyer sur des informations fiables et objectives.

A) LE SYSTÈME D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH) : UNE RÉPONSE À DE NOUVEAUX BESOINS

La maîtrise de la gestion des ressources humaines, préalable et enjeu de la mise en œuvre de la LOLF, dépend aujourd'hui de la richesse et de la qualité du système d'information des ressources humaines (SIRH).

Par la simplification et l'allégement des procédures qu'il autorise, par la mise en cohérence d'outils de pilotage rendus accessibles, le SIRH permet de répondre aux attentes des services RH, des managers et des agents et d'accroître l'efficacité de la gestion des ressources humaines du service public.

Le développement de systèmes d'information des ressources humaines est ainsi un axe important de modernisation de la gestion interne qui répond également à un objectif d'économie de moyens dans un contexte budgétaire contraint et à un objectif d'aide à la gestion opérationnelle de proximité.

1) Le SIRH est un outil pour tous les gestionnaires, adapté aux exigences de la LOLF

Le SIRH améliore la connaissance des ressources humaines pour mieux les gérer et mieux les piloter.

La fonction RH va s'orienter vers la délivrance de services nouveaux et une relation personnalisée avec les agents et les cadres de proximité. Le SIRH est l'occasion d'offrir aux managers et aux agents un accès à des outils performants, tant sur les données individuelles que sur les synthèses collectives de plus en plus indispensables. Il permet de fournir les outils de pilotage conjoints ou partagés nécessaires selon les répartitions des rôles entre gestionnaire RH, responsables de programmes, responsables de BOP, qui auront été adoptées. Référentiel unique, le SIRH assure la cohérence des données sur les évolutions et les prévisions d'évolutions d'ensemble, leur transparence pour objectiver les évolutions spontanées ; outil d'aide à la décision par les simulations et projections qu'il permet, il garantit dans le cadre des dialogues de gestion et du dialogue social la qualité de ces décisions.

La contribution de la fonction RH à la performance d'ensemble passe ainsi par la restitution de données et d'indicateurs indispensables à tous (turn-over, maladies professionnelles et accidents du travail, absentéisme...). Elle passe aussi par l'amélioration qualitative des processus car la production du niveau de compétences attendu des services implique une gestion précise de ces compétences, des mobilités, des recrutements et des formations, autorisée aujourd'hui par le développement des technologies de l'information.

2) Le SIRH permet l'économie des moyens de fonctionnement au sein des services gestionnaires

Les administrations ont toujours réalisé, une fois passée la période de mise en place, des gains (coûts, qualité, délais) sur les processus collectifs de gestion. Le développement des progiciels intégrés permet de supprimer les saisies multiples (et les risques d'erreur associés). Le calcul du retour sur investissements reste néanmoins difficile à chiffrer globalement à cause de la complexité des architectures informatiques et du caractère conventionnel de certains calculs (par exemple : l'imputation du coût des interfaces entre le SIRH et d'autres systèmes comme les systèmes comptables).

Mais surtout, les principaux gains résultent in fine des changements d'organisation. Ainsi quatre ans après avoir investi 37 millions d'euros dans la refonte de son SIRH, l'entreprise Schlumberger estimait avoir réalisé 130 millions d'euros d'économies ; un tel retour sur investissement est lié à la situation de cette entreprise en 1997 qui disposait de 30 bases de données de personnel et de 16 systèmes de paie, aujourd'hui unifiés²⁵. De même l'unification de la quinzaine de systèmes d'information de France télécom et l'unification au niveau mondial d'un noyau de procédures RH ont été un puissant facteur de la réussite du plan de modernisation de la fonction RH mené par cette entreprise entre 1998 et 2001.

À la délégation générale à l'armement, la mise en place du SIRH Chorus pourrait permettre à terme 30 % d'économie de personnels sur les fonctions administratives des administrations centrales.

Les nouveaux SIRH doivent accompagner la responsabilisation du niveau local et permettre la rationalisation en tant que de besoin de la gestion d'actes banals lorsqu'elle s'avère dispersée sur le territoire, coûteuse en temps et en énergie et sans intérêt pour le gestionnaire. Ainsi les administrations qui reposaient sur un modèle « préparation matérielle des décisions au niveau local/vérification et prise de décision au niveau ministériel » pourront passer à un modèle « prise de décision au niveau local/mise en œuvre matérielle au niveau ministériel (ou interrégional) », en conciliant responsabilité du gestionnaire local, amélioration de la qualité et des délais, et réduction des coûts. Cet enjeu organisationnel du SIRH implique d'analyser l'organisation et la professionnalisation de la fonction GRH avant le déploiement d'une « solution » informatique.

²⁵ (Liaisons sociales, avril 2003).

3) Le SIRH répond au nouveau cadre budgétaire

Les dépenses de personnels sont désormais encadrées par une double contrainte, en crédits et en plafond d'emplois, et le titre des dépenses de personnel a vocation à retracer toutes les dépenses afférentes aux personnels de l'État. Dès lors, les systèmes d'information en ressources humaines doivent être complétés, afin de mieux suivre les coûts de personnel et leur évolution, et adaptés pour intégrer la gestion complète des effectifs et la gestion de la masse salariale. Cette gestion opérationnelle exige de mesurer précisément les coûts prévisionnels et les coûts constatés ainsi que l'impact de chaque événement, individuel (mutation, avancement, temps partiel...) ou collectif (modification de la valeur du point, réforme statutaire...).

4) Le pilotage des SIRH renvoie au cadre de cohérence et de mutualisation défini par la fonction publique

La mise en place d'un projet interministériel par la DGAFP et l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) répond à un double constat récurrent sur les systèmes de gestion informatisés des ressources humaines :

- leur dispersion et leur incompatibilité : nombre d'entre eux ont été conçus à des époques et selon des principes différents, certains ministères en totalisant plusieurs dizaines, développés au cours du temps pour répondre chacun à un besoin précis ; tous sont source de coûts de maintenance et de gestion élevés, de difficultés d'articulation entre les procédures qu'ils mettent en oeuvre ;
- la nécessité pour chaque administration de dégager des moyens importants (compétences, crédits) pour mener à terme des projets de grande ampleur en refaisant ce que les autres ont fait, et parfois en repayant à des fournisseurs des prestations déjà réalisées pour d'autres services de l'État.

À contrario, le projet doit permettre :

- de disposer, au niveau interministériel, d'un champ de référentiels communs (processus communs, indicateurs transversaux, cadres de répertoires métiers...) au sein de la fonction publique d'État, d'une mutualisation des bonnes pratiques, d'un infocentre réactif et performant de suivi des effectifs et de GPEEC ;
- de laisser aux administrations une marge de manœuvre suffisante du point de vue fonctionnel et organisationnel. Les caractéristiques des ministères, diversifiées en termes de mission, d'organisation territoriale et statutaire, de déclinaison de la LOLF, impliquent d'accompagner leur modernisation sans la contraindre par l'effet structurant d'un SIRH. Les éléments du tronc commun interministériel doivent donc leur permettre de décliner très concrètement des modalités d'organisation et de gestion des métiers propres à chacune d'elles ;

- de limiter, lorsque la mutualisation est possible, les coûts budgétaires associés au paramétrage des progiciels de ces SIRH, y compris à l'occasion de modifications législatives ou réglementaires, et de réduire les délais de leur déploiement, les coûts de maintenance, voire d'hébergement des serveurs ;
- d'éviter les doublons et maîtriser le coût des SIRH sans ralentir les calendriers des programmes lancés, porteurs de réels retours sur investissement.

5) Le pilotage des SIRH nécessite un accompagnement des gestionnaires locaux

Les rapporteurs estiment que, même si leur mise en oeuvre complète est une affaire de long terme, ces projets répondent aux besoins alors que s'accroît l'importance nouvelle des SIRH pour constituer le SORH d'informations et d'indicateurs permettant le pilotage des ressources humaines, et pour rendre possible une nouvelle impulsion de la déconcentration et de la modernisation de la GRH.

Il conviendra d'assurer l'accompagnement des gestionnaires locaux dans l'utilisation des applications nationales de pilotage prévues par les SIRH afin de garantir la fiabilité des bases de gestion et la comparabilité des résultats.

B) LES OUTILS DU DIALOGUE DE GESTION : LE CONTRÔLE DE GESTION

Le dialogue de gestion doit s'appuyer sur des données stabilisées, fiables et transparentes. La mesure de la performance de la politique RH suppose qu'elle puisse être observée de manière objective au regard notamment de critères relevant de l'efficacité sociale (délais de réponse, délais de traitement des dossiers, efficacité des dispositifs, ...).

La satisfaction des objectifs qui permettent d'apprécier cette performance de la GRH tant au niveau des programmes que des BOP repose à la fois sur un contrôle financier renouvelé, un contrôle hiérarchique renforcé, et la mise en place, ou le développement, d'un contrôle de gestion.

1) Un contrôle financier renouvelé

Le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État prévoit ainsi dans son premier article que l'autorité chargée du contrôle financier concourt « à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ». Ces nouvelles missions s'accompagnent également de nouvelles procédures de contrôle. Parmi les modifications induites par ce texte, l'avis préalable donné sur les documents prévisionnels de gestion. Il oriente ainsi vers un visa a priori de documents prévisionnels et de suivi, qui peut dispenser du contrôle a priori de chacun des actes si ces prévisions paraissent de bonne qualité.

Par ailleurs, les modifications des délais dans lesquels l'autorité chargée du contrôle est contrainte d'examiner une demande de visa ou d'avis préalable²⁶ changent sensiblement la nature du contrôle exercé par le contrôle financier sur les dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires, qu'ils soient ou non, délégués.

2) Un contrôle hiérarchique renforcé

Le contrôle hiérarchique, outil traditionnel du gestionnaire, doit nécessairement être maintenu, et même renforcé afin que celui-ci puisse s'assurer de la régularité de l'exécution des procédures. Ce type de contrôle, parfois tombé en désuétude mérite d'être mis en œuvre de manière méthodique par les responsables de BOP qui doivent d'une part s'assurer du bon respect des règles de gestion mais également pouvoir s'en porter garants devant les responsables de programme.

Au niveau ministériel, les inspections générales qui conservent leurs missions traditionnelles doivent être sollicitées pour l'appréciation du nouveau cadre de gestion.

3) Un contrôle interne qui doit se développer sous la forme du conseil en gestion

La mise en œuvre d'un système de pilotage formalisé au niveau des BOP doit être préalable à la mise en place d'un contrôle de gestion. La réflexion initiale doit intégrer les moyens et les outils utilisés mais également les méthodes adoptées pour l'exploitation des résultats.

Le contrôle de gestion ne peut être confondu avec l'évaluation et le contrôle (audit interne). Il est un outil privilégié indispensable pour le pilotage, disposant de champs d'analyses propres, en accompagnement des nouvelles responsabilités assumées par le responsable de BOP.

²⁶ Article 14 du décret précité.

Il doit s'agir d'un véritable « conseiller en gestion » qui constitue une ressource pour les services plutôt que d'un « producteur de tableaux de bord », qui alourdit la charge de travail des services, représente un risque pour ces derniers et en définitive contourne l'encadrement pour rechercher des gains de productivité non négociés.

Dans le domaine des ressources humaines, le conseiller en gestion, placé au centre d'un système complexe, est chargé, en fonction des objectifs généraux du programme, de permettre des appréciations et des comparaisons sur leur déclinaison dans la gestion interne ; il contribue ainsi, par des propositions établies en concertation avec l'encadrement fonctionnel, à améliorer l'efficacité du service public et à en diminuer les coûts. Il s'appuie dans cette tâche sur les deux outils fondamentaux, dont il doit impérativement disposer, que sont l'analyse des données fournies par les systèmes d'informations sur les ressources humaines (SIRH) et le « reporting » effectué par l'encadrement.

La mise en place du conseil en gestion exige des indicateurs réguliers et suivis pour piloter, et non seulement pour constater les évolutions. Dans le domaine de la GRH considérée comme un service interne à la sphère publique destinée à la fois à la satisfaction des besoins des responsables de politique et aux usagers, l'objectif du conseiller en gestion est :

- de valoriser en coût de revient pour éclairer les arbitrages entre solutions possibles (coût de gestion d'un acte, coûts de la formation, effectifs gérés par gestionnaires) ;
- d'effectuer des simulations (redéploiements d'effectifs en fonction d'objectifs) ;
- de réaliser des études d'organisation, d'analyse de processus y compris en les valorisant.

III. LES AMÉLIORATIONS DE LA GESTION À RECHERCHER

A) PERFORMANCE INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE

La réussite d'un programme traduira, en grande partie, la capacité de son responsable à mettre en œuvre efficacement des moyens techniques, financiers et humains. Elle traduira la performance individuelle du directeur mais aussi la performance collective de l'ensemble de son personnel. Finalement, il paraît justifié de considérer que la performance collective repose sur un encadrement efficace de performances individuelles. Dès lors se posent quatre questions :

- la mesure de la performance individuelle en lien avec la performance collective ;
- les techniques de reconnaissance et de stimulation de cette performance au bénéfice du programme ;
- les éléments d'appréciation des agents non liés à leur performance au sein du programme ;
- les modalités de mise en œuvre d'un dispositif de mesure et de reconnaissance de la performance.

1) La mesure de la performance individuelle en lien avec la performance collective

La déclinaison individuelle des indicateurs du programme mérite une étude spécifique dans chaque programme. **La légitimité et l'acceptation des critères de performance individuelle supposent qu'ils soient déterminés de façon transparente avec une procédure d'élaboration ouverte et étudiés en CTP.**

Les indicateurs individuels devraient, quand c'est possible, être définis en lien assez direct avec les indicateurs du programme: ces derniers pourraient être les indicateurs eux-mêmes du programme pour le responsable du programme lui-même; ils pourraient en être proches et individualisés pour l'encadrement au moins supérieur. Pour les autres agents, les indicateurs devraient être, le plus souvent possible, mathématiques et objectifs mais liés aux résultats globaux du programme (ou du BOP).

Dans tous les cas se pose la question des éléments extérieurs à la performance individuelle qui ont influencé, favorablement ou défavorablement, le niveau des résultats, comme par exemple des éléments de conjoncture économique.

Enfin, la mesure des indicateurs suppose **la fixation préalable d'objectifs individuels** et un suivi des indicateurs individuels, permettant de cerner les écarts par rapport aux prévisions. Cette fixation d'objectifs préalables suppose un travail délicat pour uniformiser le niveau d'effort demandé à chacun. Elle passe notamment par les entretiens d'évaluation annuelle pour l'accord préalable sur les objectifs et un échange sur les résultats.

2) Les techniques de reconnaissance et de stimulation de la performance individuelle au sein du programme

Même si la valeur professionnelle ne se réduit pas à l'atteinte d'objectifs, la mesure de la contribution individuelle à la performance du programme devrait être, en tant que telle, clairement prise en compte dans la gestion des agents. Elle représente un outil « RH » de pilotage et d'association à la réussite d'un programme en tant que projet collectif ; d'une part, elle permet au gestionnaire RH d'apprécier l'adéquation des composantes RH de ses moyens aux objectifs du programme; d'autre part, elle contraint par construction à fixer des objectifs par rapport auxquels les agents seraient appréciés et elle rend davantage « objective » la différenciation entre les agents.

Pour en tirer les conséquences, plusieurs approches sont envisageables :

- **un meilleur effet retour sur le déroulement de la carrière de l'agent (avancement d'échelon, promotion de grade) ;**
- **une meilleure prise en compte des responsabilités fonctionnelles par l'accès à un poste plus important et/ou un changement de corps, voire de catégorie ;**
- **enfin, une modulation indemnitaire en fonction des performances individuelles mais comprenant une part forfaitaire pour tous liée à l'objectif collectif ²⁷.**

Une conséquence possible pourrait prendre la forme « **d'obligations de faire** » avec **changement d'affectation ou obligation de formation** pour adapter les compétences de l'agent à des objectifs réalistes pour lui et rentrant dans la logique du programme. Cette conséquence peut être vécue comme un échec pour l'agent et peut, selon les cas, également être affichée comme une erreur du manager dans l'affectation du personnel. Mais elle doit s'inscrire dans la recherche de l'affectation des agents à des postes où ils ne se trouvent pas durablement en situation d'échec, avec les conséquences négatives trop connues sur leur épanouissement personnel et sur le fonctionnement des services ; enfin, **l'évaluation des managers devrait tenir compte de leurs « performances » dans l'affectation des agents.**

²⁷ Voir les recommandations du rapport du Comité d'enquête sur « la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes » (juin 2004).

3) Les éléments d'appréciation des agents non liés à leur performance au sein du programme

Une question délicate sera la place respective des éléments directement liés au programme et de ceux qui n'y sont pas directement corrélés ; par ailleurs, une complexité excessive irait à l'encontre de la nécessité de rendre plus transparentes les modalités de différenciation, actuellement trop souvent implicites et incomprises.

En tout état de cause, la mise en œuvre de ces recommandations ne peut être uniforme ; elle doit nécessairement tenir compte des catégories, des niveaux de responsabilité et des profils de carrière.

4) Les modalités de mise en œuvre d'un dispositif de mesure et de reconnaissance de la performance

Si les enquêteurs considèrent comme un objectif idéal de mesurer la performance individuelle notamment en déclinaison de la performance collective et d'en tirer les conséquences pour les agents, ils soulignent les limites et les difficultés pour y parvenir.

En l'état du droit, ces mesures seront sans effet pour les agents ne bénéficiant que de peu de prime, comme les enseignants, qui représentent près de la moitié des agents de l'État. **La mise en œuvre de primes variables pour l'ensemble des personnels de l'État supposerait un aménagement réglementaire substantiel prévoyant l'attribution de primes indépendamment des règles du corps d'appartenance mais en fonction de la performance.**

Concernant la différenciation dans la progression de carrière statutaire, le système de réduction d'ancienneté institué par le décret de 2002 (avec effet sur les évaluations et les avancements en 2004) paraît d'ores et déjà compatible avec la proposition des rapporteurs. Il prévoit, en effet, des différenciations en fonction de la manière de servir. **Dans le schéma d'orientation des ressources humaines (SORH), et après concertation interministérielle, les règles de réduction d'ancienneté pourraient encourager particulièrement la prise en compte de la performance ; lors de l'évaluation du décret de 2002, sa pertinence au regard de la reconnaissance de la performance mériterait d'être examinée.** Une autre manière d'élargir la souplesse dans les réductions d'ancienneté serait un accroissement sensible de la taille des corps augmentant ainsi les possibilités de péréquation ; une telle option plaide, à terme et au même titre que pour la facilité des mobilités fonctionnelles, **en faveur des fusions de corps.**

B) MANAGEMENT

La nouvelle répartition des responsabilités managériales entre programmes et BOP a été retracée ci-dessus. Elle a des conséquences prévisibles sur les compétences traditionnelles et nouvelles requises des agents de catégorie A ainsi que sur la gestion de leurs carrières.

1) L'évolution des compétences

L'encadrement de la fonction publique est recruté sur la base de qualifications techniques (juridiques, économiques ou financières,...), et non sur des compétences managériales. La formation n'inclut souvent que marginalement les fonctions d'animation d'équipe, de gestion des ressources humaines autres que statutaire ou financière alors que la mise en œuvre de la LOLF, notamment pour les cadres intermédiaires et de proximité, induit de nombreux changements vers une gestion plus moderne et plus incitative des RH :

- constitution de nouveaux métiers tels le contrôle de gestion, la gestion des compétences ;
- transformation d'une hiérarchie de compétences techniques en hiérarchie d'animation dans le cadre d'une activité s'apparentant à celle de « chef de projet ». Ainsi, pour préparer et éclairer les décisions des responsables de BOP, les cadres supérieurs des unités opérationnelles devront rechercher l'implication des cadres de proximité (adhésion aux buts, aux valeurs, ...).

Les cadres intermédiaires devront être capables de rechercher la coopération des agents (recherche de l'autonomie, de la délégation, de la responsabilité), de s'investir dans une gestion renouvelée du recrutement (démarche anticipatrice, qualitative et évaluatrice) et de rendre des comptes sur le degré d'atteinte des objectifs et leur propre capacité à mobiliser les équipes.

L'encadrement de proximité connaîtra une évolution analogue d'objectivation, d'évaluation des compétences et d'analyse des besoins de formation des agents. Les méthodes de travail et de management devront nécessairement être renouvelées pour les réorienter vers le suivi des objectifs, la mobilisation des agents et la détermination des contributions individuelles et collectives à l'atteinte des objectifs.

2) La gestion des carrières de l'encadrement

Le recrutement et la formation

Ces évolutions attendues de l'encadrement posent à la fois la question de la redéfinition des compétences à sélectionner lors du recrutement et celle des procédures de recrutement de ces nouvelles compétences managériales.

Elles posent également la question du renouvellement des dispositifs de formation dans leur organisation et leur contenu.

S'agissant de l'organisation, l'articulation entre formation initiale et formation continue doit être révisée. La mise en place du principe de formation continue obligatoire et sa sanction par la condition d'accès à certains postes ou certains grades pourrait être généralisée, y compris pour les emplois d'encadrement supérieur de l'État appelés notamment à servir en service déconcentré.

Par ailleurs, la nécessité d'augmenter la formation interministérielle aux niveaux départemental et régional, en la centrant davantage sur le management est un axe à développer pour permettre à la fois des économies d'échelle et un transfert de compétences entre administrations.

Sur le plan du contenu, outre la GPEEC et le management, il faut développer la diffusion de savoir faire désormais requis : compétences pour établir un diagnostic de situation (réalisation d'un audit pédagogique, d'un diagnostic social), pour engager des changements dans un système administratif (stratégies de changement). Ces matières peuvent être complétées par l'acquisition de compétences liées à l'organisation des services, à la mobilisation des agents (méthodologie de conduite de projet) à la communication interne et aux techniques d'entretien (évaluation, besoin de formation).

Une évaluation à la hauteur de la responsabilité

L'augmentation de la responsabilité de l'encadrement, qu'il soit supérieur, intermédiaire ou de proximité, doit s'accompagner d'une double contrepartie, la reconnaissance et la sanction. Les responsables de BOP doivent se voir imputer directement la responsabilité de leur gestion tandis qu'un lien évaluation et mérite avec les évolutions de carrière / rémunérations s'impose pour l'encadrement intermédiaire et l'encadrement de proximité.

La modulation de la rémunération des cadres doit également prendre en compte la reconnaissance de la performance collective (du service) et individuelle. Elle exige alors la mise en place de critères clairs et connus.

L'évaluation des cadres implique de ne pas seulement envisager le degré d'atteinte des objectifs fixés mais également la manière dont ils sont, ou non, atteints. Aussi, si l'entretien d'évaluation avec le supérieur hiérarchique reste indispensable, il est sans doute nécessaire d'envisager de nouvelles méthodes permettant d'appréhender l'ensemble de l'activité du cadre dans son univers administratif. De nouvelles modalités dans son évaluation (évaluation à 360°, évaluation type « préfet évaluateur » des préfets et des sous préfets,...) sont sans doute à envisager en généralisant progressivement ces pratiques, et en les adaptant, pour qu'elles concernent à terme l'ensemble des personnels d'encadrement.

Une valorisation de la GRH dans le parcours de carrière

La valorisation de certaines fonctions, notamment celles relevant des ressources humaines, pourrait être organisée par la création d'une obligation faite aux cadres de passer par certains types de postes pour atteindre certains stades d'une carrière, à l'image du ministère de l'équipement qui impose à ses directeurs départementaux une expérience dans le domaine de la GRH. De même la validation des compétences managériales (encadrement d'équipes, direction de projets...) pourrait être rendue indispensable pour certaines promotions.

Recommandations :

- **initier une réflexion sur les critères et les modalités de recrutement des cadres ;**
- **développer la formation interministérielle locale au management pour les cadres de proximité des services déconcentrés ;**
- **intégrer la GRH dans la formation continue obligatoire des cadres supérieurs ;**
- **rendre obligatoire la formation au management pour l'accès à certains postes ;**
- **intégrer la vision des collaborateurs et des partenaires extérieurs dans l'évaluation des cadres.**

C) ADAPTER ET RENFORCER LES COMPÉTENCES DES GESTIONNAIRES

Les attentes nouvelles portées aux services de gestion des ressources humaines doivent se traduire par de nouveaux modes de travail au sein de ces services. Les outils à maîtriser doivent évoluer, les compétences et donc les profils doivent s'adapter ; enfin, les modes de travail doivent se moderniser.

1) Savoir suivre la masse salariale

Fongibilité totale des types de dépenses de personnel, globalité du plafond d'emplois, fongibilité asymétrique des dépenses de personnel avec les autres dépenses : autant d'éléments qui rendent indispensable un suivi précis de la masse salariale. Pour autant, les outils qui sous-tendent ce suivi (entrées/sorties, GVT, impact en cours d'année des mesures individuelles et catégorielles, allocations pour perte d'emploi, fiscalité sociale, etc.) ne sont pas les plus communément partagés dans des services jusqu'ici centrés sur la gestion administrative des corps.

Il apparaît ainsi nécessaire de former les gestionnaires à ce type de compétences, et de réorienter à moyen terme les recrutements de façon cohérente.

2) Construire une position crédible par rapport aux opérationnels

Que ce soit dans une logique de prestation de services ou dans une logique de régulation, les gestionnaires vont avoir à opérer des arbitrages entre les demandes de différents responsables de programmes, ou responsables de BOP. La bonne compréhension de ces demandes et la capacité à parfois y résister requièrent une certaine fluidité entre les deux champs. **Il n'y aurait qu'avantages à ce que les gestionnaires soient incités à passer un temps de leur carrière dans un service opérationnel, et réciproquement.**

3) S'appuyer sur des « conseillers en gestion »

Le conseiller en gestion doit disposer d'un positionnement spécifique, de compétences techniques et de savoir faire importants, à l'heure actuelle rarement constatés :

- une proximité forte avec le responsable des moyens du BOP (secrétaire général) est indispensable pour s'assurer de la cohérence des outils du conseil en gestion et leur production avec la politique générale du programme. Cependant, le conseil en gestion doit être fonctionnellement détaché de l'autorité directe du responsable financier ou budgétaire comme du responsable des ressources humaines afin de garantir son indépendance ;
- le conseil en gestion doit être placé dans une chaîne hiérarchique le différenciant clairement des autres formes de contrôles existants (contrôle hiérarchique interne, audit). Par ailleurs, le responsable du conseil en gestion doit être d'un niveau hiérarchique suffisant pour pouvoir s'adresser sans réserve aux responsables des services qui sont appelés à devenir ses interlocuteurs professionnels ;
- la maîtrise technique et instrumentale de l'animation et celle de la communication sont les principales qualités et compétences requises.

Le conseil en gestion est un outil de pilotage, mais il doit se développer dans une organisation cohérente qui met en œuvre d'autres techniques, différentes mais complémentaires. Ainsi, le conseil en gestion doit être complété par des fonctions « contrôle qualité » et « audit interne », qui intègrent la logique de qualité du service rendu. Un mode d'organisation en « centres de responsabilité », permettant de déléguer une partie de la responsabilité de gestion est également souhaitable.

Les compétences professionnelles nécessaires à cette fonction doivent être prises en compte dans la gestion des agents et de leur carrière.

4) Travailler en réseau

Les problématiques communes rencontrées par les gestionnaires, la technicité de certains points, l'aspect novateur du positionnement des gestionnaires par rapport aux opérationnels, la nécessité de comparer sa propre gestion à celles d'autres entités poussent à une mutualisation accrue des expériences et à un partage systématisé des évaluations. C'est pourquoi, outre le travail d'animation et de consolidation des données chiffrées régulièrement mené par la DGAFP, il apparaît avantageux de mettre en place **un extranet dédié au réseau des gestionnaires de personnel**. Piloté par la DGAFP, d'accès contrôlé aux professionnels gérant les ressources humaines de l'État et de ses démembrements, il pourrait notamment servir de plate-forme de diffusion d'éléments méthodologiques, de source d'actualisation juridique et de tableau de bord centralisé des indicateurs de performance des services de GRH. Un certain nombre de prestations connexes sont possibles (décrochage régional notamment).

D) SIMPLIFICATION DE LA GESTION, MUTUALISATION

La diversité des administrations et des services s'oppose à des préconisations trop générales. Néanmoins, il apparaît d'ores et déjà que chaque ministère devrait réexaminer ses procédures en vue de leur simplification et que des actions de mutualisation devraient être engagées ou expérimentées.

1) Simplifications

La complexité, coûteuse, de la gestion des RH ne répond pas toujours à une nécessité d'intérêt général comme le montre, par exemple, la gestion des agents dans les corps à petit effectif où les avantages éventuels sont loin de compenser les inconvénients de cette gestion : faibles possibilités de mobilité et de progression de carrière, voire délais de décision suivant le rythme réduit de réunion des CAP. À cet égard aussi, l'intérêt des fusions de corps, voire de leur regroupement en cadres plus large, est réel.

De même, nombre de processus internes font intervenir plusieurs acteurs dont certains à titre de contrôle alors que l'utilisation des nouvelles technologies ouvre un champ important à leur allègement. En témoigne l'initiative de la DGAFP en matière d'ouverture de concours²⁸ qui conjugue dématérialisation des transmissions et suppression du contreseing au profit d'une procédure d'accord implicite en l'absence d'opposition.

2) Mutualisation

Les nouvelles responsabilités données aux chefs de programme et de BOP en matière de GRH ne doivent s'accompagner ni d'une perte de fiabilité de la gestion ni d'une duplication des structures gestionnaires. Dès lors, chaque ministère doit étudier l'appui technique et le niveau de gestion qui permettront de répondre au mieux à ces exigences :

- l'organisation de la préliquidation de la paye répartie dans cent départements peut parfois conduire à un manque de technicité au niveau local et à des délais de traitement des situations individuelles assez médiocres. Une prestation de services rendue par l'administration centrale ou par certains services déconcentrés au profit d'autres peut, sans remettre en cause la maîtrise des décisions par les cadres locaux, permettre d'industrialiser plus efficacement certains processus ;
- la même logique de mutualisation pourrait s'exercer aussi dans le cadre régional, voire interrégional pour les administrations qui développent ce niveau de gestion (défense, impôts). À titre d'exemple, la société IBM estime être parvenue en six ans à réduire ses coûts administratifs de 37 % en regroupant dans un seul centre de services partagés toutes ses tâches de « back office » de gestion du contrat de travail de ses 110 000 salariés européens²⁹ ;
- le cadre interministériel déconcentré constitue un autre niveau d'appui possible.

Ainsi le traitement des dossiers d'indemnisation du chômage des agents non-titulaires qui requiert une forte technicité, utilisée très rarement dans la plupart des services, gagnerait en fiabilité et en délai de traitement à être confié à des agents formés et habitués à cette tâche. S'agissant de règles communes à l'ensemble des ministères, cette mutualisation peut être interministérielle localement, ce qui permettrait autant d'éviter les erreurs que d'améliorer les possibilités de contacts avec les acteurs locaux du service public de l'emploi (ANPE, Assedic) dans un souci d'efficacité renforcée.

²⁸ Décret n° 2004-1105 du 19 octobre 2004 relatif à l'ouverture des procédures de recrutement dans la fonction publique de l'État) ou d'agrément des détachements (Décret n° 2005-165 du 22 février 2005 et circulaire du 24 février 2005)

²⁹ (Liaisons sociales magazine, avril 2003).

La réforme de l'administration territoriale de l'État qui vise à simplifier l'organisation administrative en région et à conforter cet échelon dans l'animation et la coordination des politiques de l'État incite d'ailleurs à envisager le développement interministériel de certains types d'actions comme en matière de formation continue, d'action sociale voire de gestion administrative des agents, développement préconisé dès 1989 par la circulaire du Premier ministre sur le renouveau du service public, et pour lequel des outils adaptés³⁰ ont été mis en place. Le Préfet, garant de la cohérence de l'action de l'État à l'échelon déconcentré et acteur du dialogue de gestion entre les responsables de programme et les responsables de BOP sera à même de percevoir et d'animer les domaines où une telle mutualisation interministérielle serait utile, voire d'engager des actions conjointes avec d'autres collectivités publiques. Les déconcentrations, actuellement envisagées, en matière de gestion et d'investissement des restaurants inter administratifs, et à l'étude en matière de réservations de logements, en sont des exemples. Le champ peut en être progressivement élargi (constitution de réseaux interministériels d'assistants de service social, de médecine de prévention, mise en place de plate-forme de gestion et de bourses de l'emploi public local pour favoriser la mobilité fonctionnelle des agents de catégorie C qui le souhaitent alors que la mobilité géographique leur est souvent très difficile).

E) LA PERSONNALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Difficile dans le contexte actuel de gestion statutaire prédominante, indispensable face aux impératifs de la gestion par programme, possible avec les nouveaux outils en développement, la personnalisation de la gestion des ressources humaines peut se développer avec quelques techniques simples d'organisation.

Parce que la gestion statutaire absorbe les services de personnel, le suivi ou l'élaboration conjointe avec les agents de parcours professionnels restent limités à quelques rares exemples qui satisfont les intéressés comme la gestion des officiers au ministère de la défense ou le rôle d'interface des « chargés de mission par corps » tels ceux du ministère de l'équipement. Les directives, outils et objectifs pour cadrer ces parcours font souvent défaut: pas de « doctrine d'emploi des personnels d'encadrement » avec des parcours alternés à l'instar de ceux de grands groupes de services (entre direction centrale, responsable de terrain, fonctions d'état-major, direction opérationnelle); peu de préparations de l'évolution professionnelle de personnel de catégorie B et des personnels d'exécution (comme celle des dactylos à l'ère du micro ordinateur).

³⁰ Mandat de gestion, délégations interservices, délégations de gestion (Décrets des 29 avril 2004 et 14 octobre 2004).

Pourtant, les programmes instaurés par la LOLF feront prévaloir les besoins en qualification recensés des responsables opérationnels pour des périodes cadencées par les objectifs des programmes.

La demande d'adaptation professionnelle sera renforcée de la part des responsables opérationnels et les opportunités d'évolution seront élargies et renouvelées pour les agents.

Les profils et l'expérience devraient être intégrés à la gestion statutaire, de même que la reconnaissance de l'expérience professionnelle dont l'instauration dans la fonction publique n'est pas encore arrêtée.

Un déroulement de carrière devra à la fois être bien connu, clairement demandé, par les « employeurs » et « construit » par les agents en fonction de leurs aspirations à plus ou moins long terme et leurs capacités. Une carence dans le profilage des carrières rendrait, à terme, insuffisante l'adaptation des agents aux objectifs des programmes; un système de suivi personnalisé de carrière devient ainsi une des conditions de réussite de la LOLF.

Cette valorisation du potentiel humain devrait bénéficier aux agents dont l'amélioration de la motivation rejaillira sur la performance.

Plusieurs outils en développement récent et certaines des évolutions induites par la LOLF faciliteraient cette démarche :

- **l'évaluation, qui dépasse la simple notation pour comprendre les attentes et capacités des agents, doit être l'occasion de recenser les perspectives souhaitées ou envisagées dans une phase de diagnostic moyennant quelques aménagements : formation adaptée des évaluateurs ; diffusion des référentiels métiers en préparation de l'entretien ; insertion dans le processus d'évaluation et son compte rendu d'une partie « évolution et perspectives de carrière » ;**
- **ensuite, le SIRH et les outils de GPEEC permettraient de confronter les potentialités recensées lors de l'évaluation avec les besoins des programmes ;**
- **enfin, en s'appuyant sur des souplesses résultant de la LOLF (diversification des fonctions, primes adaptées ; développement des dispositifs de formation - adaptation) des gestionnaires de carrières pourraient dessiner les évolutions possibles et les besoins d'affectation/formation des agents.**

PROJET DE CONCLUSIONS

DU COMITÉ D'ENQUÊTE

INTRODUCTION

Les présentes conclusions du Comité d'enquête répondent aux trois interrogations qui lui ont été posées :

1. comment apprécier le coût budgétaire de la fonction gestion des ressources humaines dans les différents ministères ?
2. comment mesurer les incidences de la LOLF sur l'organisation future de la fonction personnel et, notamment, le nouveau partage des rôles entre les différents responsables et décisionnaires concernés ?
3. comment dégager les modes opératoires adaptés ?

Un double constat est aujourd'hui largement partagé : d'une part, celui de la qualité de la fonction publique et des hommes et des femmes qui y travaillent et d'autre part, celui de la persistance d'un problème global affectant le fonctionnement et l'efficacité de la gestion par l'État de ses ressources humaines.

Des diagnostics sévères ont été formulés ces dernières années sur des failles et des carences de gestion même si certains récents progrès conduisent à les nuancer et si des expériences novatrices ont été mises en œuvre.

Dans ce contexte, l'entrée en vigueur de la LOLF peut, et doit, jouer le rôle de catalyseur. Le Comité considère que la LOLF ne peut se réduire à un simple outil comptable visant une meilleure connaissance et une meilleure maîtrise des finances publiques. Elle est aussi une opportunité exceptionnelle d'une gestion renouvelée de la fonction publique et cet objectif est largement partagé.

Cette prégnance a guidé les conclusions du Comité tant pour son analyse de la problématique que pour ses recommandations.

PREMIÈRE PARTIE

LES PROBLÈMES POSÉS

Le Comité d'enquête a mis en exergue les problématiques suivantes :

I. DES COÛTS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES LARGEMENT IGNORÉS

Le Comité s'est appuyé sur les données chiffrées transmises aux enquêteurs par la plupart des ministères (cf. annexe II). Plusieurs constats s'imposent :

- 1.1. **premier constat** : un tel travail de chiffrage du coût de la fonction « gestion des ressources humaines » dans l'administration n'avait jusqu'alors jamais été entrepris ce qui paraît pour le moins surprenant en raison de la taille et du poids de l'État employeur.
- 1.2. **deuxième constat** : Les ministères n'ont pas une approche commune du contenu de la fonction ressources humaines, d'où le manque d'homogénéité des éléments financiers transmis et les variations de coûts d'un ministère à l'autre.
- 1.3. **troisième constat** : le ratio « personnel affecté à la fonction ressources humaines sur personnel total géré » est toutefois très significatif car il permet à la fois des comparaisons objectives entre départements ministériels mais ouvre également la voie à des comparaisons avec le secteur privé ou para public -tout en gardant à l'esprit que « comparaison n'est pas raison » et que la fonction publique obéit à des règles de gestion spécifiques.
- 1.4. **quatrième constat** : le Comité est d'avis qu'il s'agit d'un premier bilan et d'une première approche mais qu'il est absolument indispensable de faire progresser rapidement la méthodologie pour objectiver les coûts – ce qui implique la définition d'un périmètre homogène de la fonction RH et la mise au point d'un indicateur commun et synthétique aux différents programmes de nature à répondre aux légitimes demandes du Parlement en la matière. La DGAFP devrait se voir confier le pilotage interministériel de ce dispositif. Ceci posé, le Comité rappelle que tout ratio a valeur statistique et de comparabilité mais n'est pas nécessairement synonyme d'une bonne gestion qualitative des ressources humaines.

II. L'IMPACT DE LA LOLF SUR LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La LOLF donne priorité à la logique de mission et de programme. Elle est porteuse de réelles évolutions dans le domaine de la gestion des ressources humaines qui doit s'adapter aux exigences de pilotage et de responsabilité qu'elle instaure.

A) UNE RESPONSABILITÉ PROPRE EN MATIÈRE DE GRH

Les responsables de programme doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus. Le principe de responsabilisation générale s'accompagne d'une responsabilité spécifique en matière de GRH puisque la LOLF institue une double contrainte spécifique à la gestion des personnels :

- le principe de fongibilité des crédits ne s'applique pas pleinement à la gestion des personnels. En conséquence, le plafond des crédits ouverts sur le titre II est le seul à ne pas être indicatif mais s'impose aux gestionnaires ;
- par ailleurs, la LOLF fixe un plafond d'emplois ou « ETP » limitatif par ministère.

Cette double contrainte est renforcée par la justification des crédits au premier euro, année par année.

B) UN NOUVEAU PARTAGE DES RÔLES

Les crédits de personnel doivent, dans toute la mesure du possible, être ventilées entre les programmes opérationnels afin de laisser à leurs responsables la maîtrise de l'ensemble de leurs moyens budgétaires. C'est l'architecture même de la fonction RH dans la plupart des ministères qui en est singulièrement affectée. Il en résulte deux conséquences majeures.

1) Le rôle des DRH ministériels doit être redéfini

Dans cette nouvelle perspective, ils assumeront trois fonctions cruciales :

- le pilotage stratégique à travers la GPEEC et des missions transversales d'animation de réseaux ;
- la régulation économique et juridique ;
- la prestation de service.

2) Les responsables opérationnels doivent être en mesure d'assumer pleinement leurs responsabilités en matière de GRH

En conséquence, le Comité estime qu'ils devront impérativement bénéficier de moyens et de relais pour assurer la maîtrise de cinq fonctions :

- la gestion de la masse salariale et de la fongibilité asymétrique ;
- la gestion qualitative des ressources humaines ;
- l'anticipation stratégique ;
- la prise en charge d'un dialogue social au plus près possible du niveau décisionnaire ;
- le respect de la cohérence de l'action locale de l'État.

C) LES RISQUES ET LES DIFFICULTÉS DÉCOULANT DE CE NOUVEAU PARTAGE

Ils ne doivent être ni exagérément grossis ni sous-estimés. Il n'en demeure pas moins que des incertitudes subsistent et qu'il est nécessaire de les pallier pour faire face à des interrogations légitimes.

Trois d'entre elles méritent plus particulièrement un examen attentif.

1) Comment assurer à moyen et à long terme la maîtrise de la masse salariale ?

Celle ci était jusqu'alors assurée par une régulation globale au niveau de chaque budget ministériel par la gestion fine de la « ligne souple » qui garantissait une péréquation quasi automatique entre corps à pyramide démographique vieillissante et corps « jeunes ». Le problème est infiniment plus complexe à résoudre dès lors que la masse salariale est éclatée entre différents programmes et des dizaines, voire des centaines de BOP.

Les responsables seront désormais confrontés à des choix tactiques difficiles pour se constituer une masse salariale prudentielle leur permettant de faire face aux aléas de gestion et de faire jouer, le cas échéant, la fongibilité asymétrique.

2) Quelle maîtrise des promotions individuelles ?

Dans la logique de la LOLF, les responsables de programmes et, a fortiori, ceux des BOP sont les mieux à même d'apprécier la qualité du service et les mérites professionnels des personnels qu'ils encadrent au quotidien.

On ne saurait écarter un double risque : faute de masse salariale disponible pour le GVT (glissement, vieillesse, technicité), découragement des fonctionnaires les plus motivés faute de promotion « in situ » ou, en sens inverse, des difficultés accrues de mutation professionnelle ou géographique résultant de leur promotion indiciaire et, donc, de l'impact sur la masse salariale de la future structure d'accueil.

3) Comment assurer l'égalité de traitement entre les membres d'un même corps ?

Le Comité a fait siennes les conclusions des enquêteurs sur ce point précis :

- il serait irréaliste, compte tenu de l'actuel émiettement du corps au sein de la fonction publique, d'occulter le risque éventuel d'inégalité de traitement lorsque les fonctionnaires d'un corps à faible effectif sont répartis entre plusieurs programmes et un nombre conséquent de BOP. Dans ce cas une instance de régulation paraît indispensable ;
- le risque d'inégalité de traitement peut également se manifester en cas d'abondement des régimes indemnitaires. Qu'une telle stimulation soit parfaitement fondée et conforme à la lettre et à l'esprit de la LOLF n'est pas contestable. Elle peut toutefois porter en germe de redoutables effets de « cliquet » et de droits acquis et se révéler, à terme, facteur de blocage de mobilité professionnelle ou géographique. Faute de régulation, le risque de dérive ne saurait être sous estimé.

DEUXIÈME PARTIE

RECOMMANDATIONS

ET MODES OPÉRATOIRES

Au vu de ce qui précède, le Comité formule les trois recommandations suivantes tout en étant pleinement conscient qu'elles ne sauraient constituer qu'un socle minimal. La mise en œuvre de la LOLF induit nécessairement une profonde rupture avec les pratiques antérieures de gestion RH. Difficultés et contraintes de toute nature, encore mal perçues aujourd'hui, viendront tôt ou tard en pleine lumière et appelleront nécessairement examen et correctifs nécessaires. La première urgence est d'établir un schéma cohérent d'action.

I. FIXER DES RÈGLES CLAIRES ET PÉRENNES

La LOLF entraîne une plus grande dispersion des responsabilités RH entre divers niveaux. Il paraît donc indispensable que les relations entre les intervenants soient clairement définies de manière à créer un environnement stabilisateur dans un contexte général largement nouveau.

1) La nécessité d'un cadre formalisé

Chaque département ministériel devrait être incité à élaborer des normes de cohérence commune pour que la GRH ne soit pas enfermée dans les seuls impératifs des programmes et des BOP. Le Comité est d'avis que cette formalisation se concrétise d'une part par la rédaction d'un schéma d'orientation des ressources humaines unique (SORH) dans chaque ministère fixant les règles générales RH auxquelles sont soumis tous les programmes et BOP, et d'autre part de contrats pluriannuels sur cinq ans conclus entre chaque responsable opérationnel et directeur des ressources humaines du ministère, fixant les engagements réciproques à moyen terme et l'intéressement pluriannuel des responsables opérationnels à leurs efforts de gestion des ressources humaines. Cette formalisation appelle une responsabilité particulière de la direction générale de l'administration de la fonction publique qui doit être confortée et renforcée dans son rôle de DRH centrale, pour pouvoir assumer davantage de coordination, de pilotage des grands dossiers et de prévention des déséquilibres potentiels.

La forme de ces documents devrait être harmonisée pour faciliter au Parlement la comparaison entre ministères.

2) Le rôle central du Ministère

Chaque ministre est politiquement garant de la bonne application de la LOLF. À ce titre, appuyé sur la structure qui fait office de DRH centrale, il se doit d'une part, d'assurer un traitement équitable des agents ayant vocation à être affectés dans les différents programmes et d'autre part, de réguler les marges de manœuvres nouvelles des responsables opérationnels.

Traitement équitable : ce sont notamment le respect des principes de gestion statutaire, des orientations gouvernementales en matière de RH, d'harmonisation en matière de reconnaissance indemnitaire et statutaire des ministres.

Régulation des marges de manœuvres : sont visés, notamment, les règles de répartition des effectifs et le financement éventuel de certaines charges qui relèvent de la mutualisation ou d'une logique d'assurance.

Il paraît donc indispensable que le niveau ministériel conserve - et même renforce - son rôle de pilotage général de la GPEEC (démographie, principe de recrutement, rôle central de la formation, gestion de l'encadrement supérieur). Les modalités concrètes d'application sont ensuite à décliner ministère par ministère, en concertation avec les partenaires sociaux.

II. ASSURER UNE NÉCESSAIRE PLURIANNUALITÉ

La LOLF ne prévoit pas d'engagements pluriannuels en matière de gestion du personnel.

Pour autant, les nouvelles libertés de réallocation des emplois et crédits devraient inciter à une rigueur plus élevée, s'appuyant sur une démarche de GPEEC et débouchant sur des contrats d'objectifs à moyenne durée.

En effet toutes les administrations ont développé des démarches de GPEEC, mais peu sont jusqu'ici parvenues à des dispositifs aboutis. Or le contexte de la LOLF facilite ces démarches autant qu'il les rend encore plus nécessaires.

L'amélioration des outils de la GPEEC peut être encouragée par deux techniques. D'abord la mise au point d'un recueil fiable des informations nécessaires. La prise en compte de cette exigence dans le cahier des charges des SIRH en cours lève un préalable. Par ailleurs, l'informatisation des dossiers administratifs individuels permettrait singulièrement d'accélérer cette évolution (cf. rapport du Comité d'enquête relatif à la notation et l'évaluation des agents dans l'administration, avril 2002).

La définition et l'actualisation périodique d'un référentiel interministériel harmonisant la définition de notions pertinentes (métier, emploi, vivier), recensant des catégories d'emplois-types communes à l'ensemble des administrations, enfin la mise au point d'un répertoire interministériel, engagées par la DGAFP, sont plus que jamais d'intérêt commun. À cet égard, l'élaboration par la DGAFP d'un indicateur d'ensemble de l'avancement de la mise en œuvre de la GPEEC dans les différents ministères permettrait à la représentation nationale de mesurer plus objectivement la qualité des travaux qui peuvent guider ensuite les choix budgétaires en matière d'emplois.

Reste qu'il est incontestable que les administrations, dont l'évolution des missions et des moyens a d'ores et déjà été clairement inscrite dans des logiques pluriannuelles, (défense, police, justice) ont mené de ce fait leur analyses prospectives plus aisément que d'autres. Ceci plaide nettement en faveur d'une approche pluriannuelle, même si la LOLF ne remet pas en cause le principe de l'annualité budgétaire en matière de crédits de personnels.

III. RÉFLÉCHIR À DE NOUVEAUX MODES DE DIALOGUE SOCIAL

Loin de remettre en cause les structures de concertation actuellement existantes au sein de la fonction publique, la LOLF est une opportunité pour mieux leur faire jouer leurs rôles et pour prévenir que lieux de dialogue social et centres de décision ne s'éloignent plus encore.

Le comité d'enquête s'est, de ce fait, légitimement interrogé sur le positionnement et les rôles respectifs des comités techniques paritaires (CTP) et des commissions administratives paritaires (CAP) dans le contexte très précis de la mise en œuvre de la LOLF et de ses implications.

Ses conclusions et préconisations, peuvent se résumer comme suit :

- la mise en œuvre de la LOLF induit la création de nouveaux centres de décision et d'arbitrage (programme, BOP, unité opérationnelle) qui ne semblent plus en phase à terme avec l'actuelle structuration des organismes paritaires juridiquement corrélés avec des entités administratives existantes (directions de centrales, services déconcentrés pour les comités techniques paritaires, ou pour les commissions administratives paritaires le problème de l'unicité de gestion pour des personnels repartis entre plusieurs programmes et plusieurs BOP) ;
- ceci posé, le Comité a considéré que l'objectif souhaitable n'était pas de démultiplier les niveaux de concertation mais de rapprocher le plus possible les futurs décideurs et les personnels concernés ; ces nouvelles instances de dialogue peuvent être formelles ou informelles. L'essentiel, selon le Comité, est qu'elles existent ;

- les attributions des CTPM pourraient être clarifiées pour prendre en compte la nouvelle donne de la LOLF, notamment la répartition des masses salariales et des plafonds d'emplois entre les différents programmes ;
- le Comité d'enquête estime que la préconisation des enquêteurs de création de CTP par programme et au niveau des BOP, ne peut avoir valeur normative. S'agissant des CAP, le Comité est d'avis que l'objectif est bien de rapprocher le plus possible pouvoir de décision et concertation syndicale. Il formule donc le vœu que soit examinée - au niveau interministériel et sous l'égide de la DGAFP - l'alternative suivante :
 - ✓ la création de CAP par catégories relevant d'un même ministère ;
 - ✓ la constitution de CAP locales interministérielles, notamment pour les corps à statuts communs, en particulier ceux de la filière administrative.

À défaut devrait être réexaminée la pertinence du seuil de 50 agents pour créer une CAP déconcentrée compétente pour apprécier les mérites respectifs des agents.

- le Comité est bien conscient que les évolutions esquissées des modes de dialogue social méritent - à juste titre - réflexions complémentaires et débats. Une nouvelle structuration du dialogue social en relation avec la mise en œuvre de la LOLF doit être étayée juridiquement. Force est de constater que ni le concept de programme, ni celui de BOP ne présentent aujourd'hui une assise juridique suffisamment solide pour permettre de placer une instance – bien fondée et légitime - de dialogue social de proximité. Elle poserait de surcroît le problème de la définition du corps électoral permettant de procéder à une désignation des représentants du personnel au sein de ces nouvelles instances de concertation qui paraîtront, à terme, indispensables. Mais il est d'ores et déjà nécessaire de dresser l'inventaire des lieux de concertation existants pour préciser leur champ de compétence au regard des évolutions en cours ;
- le Comité est convaincu que les évolutions proposées ci-dessus en matière de dialogue social ne sauraient être imposées « ex ante ». La généralisation de la mise en œuvre de la LOLF permettra de mettre à jour les niveaux et les modes de concertation les plus adaptés. Ce délai nécessaire pourrait être utilement mis à profit pour conduire les expertises complémentaires nécessaires et redresser rapidement certaines dérives éventuelles. La concertation avec les partenaires sociaux sera d'autant plus nécessaire.

IV. DÉCONCENTRER ET MUTUALISER CERTAINS ACTES DE GESTION

La déconcentration des actes de gestion des personnels n'est pas une fin en soi. Elle n'a de réelle pertinence et de justification que si elle apporte aux agents concernés une plus grande réactivité et fiabilité d'exécution, s'agissant notamment des décisions juridiques les plus importantes et significatives : promotion d'échelon, avancement de grade, changement de corps ou de catégories.

Force est de constater que seuls le temps de travail, les congés et autorisations d'absence constituent actuellement le socle d'une déconcentration « a minima » largement constatée dans la plupart des ministères. Le Comité prend acte que pour la quasi totalité des corps de catégorie A et B, la gestion des actes à portée statutaire et /ou ayant une incidence financière demeure largement centralisée, à l'exception des corps enseignants et de certains corps de catégorie C.

À l'heure de l'entrée en vigueur imminente de la LOLF, le Comité est d'avis que cette question devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie et urgente –ministère par ministère- en concertation étroite avec les partenaires sociaux pour dégager les voies et moyens de nature à remédier à cet état de fait et ce, dans une optique davantage managériale que strictement juridique. Il n'est pas acceptable que des avancements d'échelons ou des promotions de grade mettent plusieurs mois à se concrétiser effectivement sur le bulletin de paie. Veut-on estimer la valeur ajoutée d'une réelle déconcentration de la gestion ? C'est à ce type d'indicateurs qu'il faut impérativement se référer.

Le Comité est pleinement conscient que de nouvelles responsabilités ainsi données aux responsables de programmes et de BOP en matière de GRH ne doivent en aucun cas être affaiblies par une perte de sécurité juridique ou une coûteuse et inutile duplication de la gestion. Le Comité estime donc indispensable d'insister sur la mutualisation de certains processus administratifs en matière de ressources humaines. Ce point aurait mérité de plus amples développements mais pourrait légitimement faire l'objet d'une enquête ultérieure du Comité.

À ce stade, celui-ci s'est borné à mettre en exergue trois démarches très techniques dont une prestation de services mutualisée au profit d'autres administrations pourrait, sans remettre en cause la maîtrise des décisions par les responsables déconcentrés, améliorer efficacement la fiabilité et la rapidité :

- ✓ l'organisation de la préliquidation de la paye actuellement éparpillée entre des centaines de centres responsables qui aboutit parfois, en raison d'un manque de technicité au niveau local, à de regrettables erreurs ;
- ✓ le traitement de dossiers d'indemnisation du chômage des agents non-titulaires - souvent d'une grande complexité - gagnerait certainement à être mutualisé et confié à des personnels formés et habilités à ces tâches en liaison avec les acteurs locaux du service public de l'emploi ;
- ✓ la consultation juridique en cas d'édition d'actes complexes susceptibles de contentieux éventuels.

Les nouveaux outils juridiques (mandats de gestion, délégation interservices) et la réforme de l'administration territoriale de l'État, qui vise à simplifier l'organisation administrative en région et à conforter cet échelon, ne peuvent qu'inciter à une mutualisation interministérielle accentuée qui n'est, au demeurant, nullement contradictoire avec les principes édictés par la LOLF.

V. AMÉLIORER LES INSTRUMENTS DE GESTION DE LA GRH

La maîtrise de la gestion des personnels dépend aujourd'hui de la richesse et de la qualité du système d'information des ressources humaines (SIRH). C'est un outil pour tous les gestionnaires, adapté aux exigences de la LOLF ; il permet tout à la fois de mieux gérer les individus et de mieux piloter les évolutions et prévisions d'ensemble. Il est source potentielle d'économie de moyens de fonctionnement.

Dans ces conditions, le Comité estime que la mise au point des SIRH constitue une priorité urgente dont dépend, en grande partie, le lancement effectif de nouvelles pratiques de gestion. Compte tenu de la lourdeur des projets, leur activation, avec des calendriers rapides de livraison progressive, s'impose comme une urgente nécessité.

Le Comité considère que le pilotage global des SIRH justifie le cadrage de cohérence défini par la DGAFP en concertation avec les ministères de nature à permettre simultanément :

- de disposer, au niveau interministériel, d'un champ de référentiels communs au sein de la fonction publique de l'État, d'une mutualisation des bonnes pratiques et d'un info centre de suivi des effectifs ;
- de laisser aux administrations une marge de manœuvre suffisante du point de vue fonctionnel et organisationnel compte tenu de leurs caractéristiques propres sans la contrainte excessive d'un référentiel trop structurant et partant, trop déconnecté de leurs propres réalités de gestion des ressources humaines.

VI. ADAPTER ET RENFORCER LES COMPÉTENCES RH DES DÉCIDEURS ET DES GESTIONNAIRES

La nouvelle répartition des responsabilités induite par la LOLF évoquée ci-dessus a nécessairement des conséquences prévisibles sur les compétences traditionnelles et nouvelles requises des personnels d'encadrement ainsi que des gestionnaires :

- s'agissant du personnel d'encadrement de la fonction publique, il n'est guère contestable, ni contesté qu'il est actuellement recruté sur la base de qualifications universitaires ou techniques et en aucun cas sur la base de compétences managériales ou présumées telles. La formation initiale n'inclut trop souvent que très marginalement les fonctions d'animation d'équipe et de gestion des ressources humaines sauf sur les strictes plans juridiques, statutaires et budgétaires. La mise en œuvre de la LOLF va nécessairement entraîner une évolution des compétences requises. Au vu de ce diagnostic, le Comité formule les recommandations suivantes :
 - ✓ initier une réflexion tant ministérielle qu'interministérielle sur les critères et les modalités de recrutement des cadres dans une perspective de plus en plus prégnante de GRH ;
 - ✓ développer la formation interministérielle locale au management pour les cadres de proximité des services déconcentrés, dans un souci de mutualisation des bonnes pratiques ;
 - ✓ rendre obligatoire la formation préalable au management pour l'accès à certains postes de responsabilité ;
 - ✓ valoriser la GRH dans le parcours de carrière ; quelques ministères subordonnent déjà l'accès à certains types de postes à l'obligation préalable d'une expérience minimale dans le domaine des ressources humaines.
- le succès de la LOLF dépendra aussi des réponses qui seront apportées par les administrations aux interrogations des gestionnaires de ressources humaines, désormais confrontés à quatre défis majeurs :
 - ✓ savoir suivre la masse salariale alors même que les services concernés étaient jusqu'alors principalement centrés sur la seule gestion administrative des corps, d'où la nécessité absolue de former les personnels à ce nouveau type de compétences ;
 - ✓ construire une position crédible par rapport aux « opérationnels » ; il n'y aurait qu'avantages à ce que les gestionnaires soient incités à passer un temps de leur carrière dans un service opérationnel, et réciproquement ;

- ✓ dialoguer avec les conseillers en gestion ;
- ✓ enfin travailler en réseau : il serait opportun de mettre en place un extranet dédié au réseau des gestionnaires de personnels qui, piloté par la DGAFP, pourrait notamment servir de plate-forme de diffusion d'éléments méthodologiques, de source d'actualisation juridique et de tableau de bord centralisé des indicateurs de performance en GRH, avec possibilité de « décrochage » régional.

VII. RÉFLÉCHIR À DE NOUVEAUX MODES D'INTÉRESSEMENT INDIVIDUEL OU COLLECTIF

À l'occasion d'un récent rapport de juin 2004, le Comité avait déjà formulé différentes recommandations sur « la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes ». Il est toutefois conduit à aborder à nouveau cette question mais sous un angle quelque peu différent, à la lumière des conséquences prochaines, voire immédiates, de la LOLF. La réussite, ou non, d'un programme reflétera, en grande partie, la capacité de son responsable à mettre en œuvre efficacement des moyens humains, techniques, juridiques et financiers. Comment dès lors, de façon réaliste et objective, faire un départ clair entre investissement personnel et investissement collectif du travail d'équipe qui, transcendant les efforts individuels, vise un objectif concerté et partagé ?

Bon nombre de préventions autour de ce thème, pourtant au cœur de la LOLF, sont intrinsèquement liées à l'ambiguïté même du terme de performance, assimilé à un quasi-exploit sportif, alors qu'il s'agit, plus modestement mais très nécessairement, d'établir chaque année un bilan d'adéquation entre objectifs fixés et résultats obtenus en prenant en compte, bien entendu, les contraintes exogènes qui sont susceptibles d'en altérer l'optimisation.

Dans cette optique, le Comité estime qu'il serait, à ce stade, relativement inopérant, voir prématuré, de définir des indicateurs individuels de performance en lien direct avec les indicateurs de programme, exception faite des responsables des dits programme et de l'encadrement supérieur. Seules des approches progressives et participatives permettront ultérieurement de mieux cerner cette question qui demeure toutefois centrale. Elle est d'autant plus sensible qu'elle pose la délicate question de la place respective des éléments d'appréciation des personnels directement liés au programme et de ceux qui n'y sont pas corrélés en droite ligne.

Rien n'interdit en revanche, bien au contraire, de développer et d'encourager les modalités d'intéressement collectif aux résultats globaux d'un programme ou d'un BOP. Le Comité formule sur ce point deux observations :

- ✓ en premier lieu, la légitimité, la fixation des critères de performance ainsi que leurs modalités techniques de reconnaissance doivent être déterminées de façon transparente après concertation avec les partenaires sociaux ;
- ✓ en second lieu, elles doivent être nécessairement déconnectées de l'analyse des progrès à réaliser par chaque agent dans sa pratique professionnelle, les entretiens d'évaluation mettent souvent en lumière des objectifs de comportement ni quantifiables ni connectables à des indicateurs.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les recommandations formulées par le Comité s'inscrivent dans le droit fil des préconisations antérieures exprimées par le Comité sur la modulation des primes, la répartition territoriale des effectifs, la qualification des gestionnaires RH en particulier. Elles revêtent désormais un caractère d'urgence en raison de l'entrée en vigueur de la LOLF au 1^{er} janvier 2006.

Ces recommandations qui ne sauraient être considérées comme un point d'arrivée figé doivent au contraire constituer une base pour les concertations et négociations à venir sur les différents problèmes évoqués supra.

La prise en compte de la dimension humaine de la LOLF devrait être désormais au cœur des préoccupations des décideurs si l'on veut répondre de façon fiable et crédible aux interrogations légitimes et aux soupçons plus ou moins alarmistes qu'elle suscite et garantir le succès de la réforme.

Enfin, la LOLF n'est pas une machine de guerre dirigée contre le statut général. Sa mise en œuvre effective peut d'ailleurs être réalisée avec des ajustements de celui-ci au demeurant très limités. Il n'en reste pas moins qu'il faut d'ores et déjà prévenir certaines dérives, notamment un risque de balkanisation de la GRH ou le recours massif à des emplois de non-titulaires ou précaires. La réponse à ces risques, non négligeables, passe nécessairement par un recours accru à l'interministérialité. Confortée et renforcée dans son rôle de DRH centrale, la DGAFP, sous l'autorité du Premier Ministre, doit être à même d'assumer davantage de coordination, de pilotage des grands dossiers et de prévention des déséquilibres potentiels.

TABLEAU DES PROPOSITIONS

1	Engager l'évaluation de la fonction RH en commençant par des indicateurs normalisés interministériels, y compris sur les progrès des politiques RH, et en définissant le périmètre de la fonction RH	p. 67
2	Clarifier le rôle des CTPM par rapport à la LOLF, analyser les CTP correspondant aux programmes et aux BOP, puis les adapter autant que nécessaire (rendre possible des CTP communs aux services mettant conjointement en œuvre les programmes ou les BOP, créer des instances locales, élargir les attributions des CTP ministériels)	p. 73
3	Repenser l'organisation des commissions administratives paritaires en lien avec les évolutions de la gestion (CAP par catégorie, CAP interministérielles locales, réexamen des compétences des CAP nationales)	p. 74
4	Etablir dans chaque ministère des règles de cohérence et d'équité dans la gestion des agents affectés aux divers programmes, par l'institutionnalisation d'un comité de direction RH et par l'établissement d'un schéma d'orientation des ressources humaines (SORH)	p. 71
5	Définir dans un contrat pluriannuel glissant, pour 5 ans, entre chaque responsable opérationnel et la DRH ministérielle, les domaines de responsabilité de chacun, les engagements réciproques de gestion et, avec l'accord du ministère chargé du budget, y prévoir les modalités d'affectation pluriannuelles des gains résultant des économies réalisées par le responsable opérationnel ainsi que les modalités de leur maintien, en tout ou partie, dans les budgets du service concerné	p. 71
6	Améliorer les démarches de GPEEC par l'intégration obligatoire de leurs modalités dans les contrats d'action pluriannuels, la prise en compte de l'informatisation des dossiers individuels des agents, l'élaboration d'un référentiel interministériel « métiers-emplois » et la création d'un indicateur d'ensemble interministériel	p. 72
7	Fixer des calendriers précis de livraison progressive des éléments de réalisation des systèmes d'information des ressources humaines, inscrits dans une démarche de convergence interministérielle progressive	p. 76
8	Définir de façon concertée et adaptée à chaque programme les modalités de mesure de la performance, de la fixation des objectifs selon le niveau de responsabilité, de prise en compte des éléments exogènes dans l'appréciation des résultats et préciser les modalités de prise en compte de ces performances	p. 78
9	Valoriser la dimension RH dans le recrutement et la gestion des cadres, (développer la formation continue, préparer l'accès à certains postes, intégrer la vision des collaborateurs et partenaires extérieurs dans leur évaluation)	p. 77
10	Organiser la déconcentration des compétences RH en donnant aux responsables opérationnels les moyens de leurs missions (conseil en gestion, appuis sur les nouveaux projets tels que le déploiement des systèmes d'information ou la gestion de la masse salariale)	p. 69 p. 75
11	Mutualiser certaines tâches de gestion, soit au sein d'un ministère soit par l'organisation interministérielle locale	p. 75
12	Développer la personnalisation de la gestion des ressources humaines en s'appuyant en particulier sur l'entretien d'évaluation et la GPEEC	p. 78

ANNEXES

- I** Liste des personnes contactées
- II** Coût des instances paritaires
- III** Bibliographie
- IV** Lexique

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES CONTACTÉES

Liste des personnes contactées par le groupe d'enquêteurs

Outre les rencontres avec les responsables des administrations centrales des ministères ou des organismes publics enquêtés, des réunions organisées à Lille sous l'égide de M. Jean ARIBAUD, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, ont permis aux enquêteurs de rencontrer la plupart des chefs des services déconcentrés de l'administration.

<i>Représentants des administrations</i>

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT TERRITOIRE, TOURISME ET MER

Administration centrale :

Direction du personnel, des services et de la modernisation

M. Christian PARENT, directeur

Sous-direction Pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion

Mme Béatrice LECOMTE, adjointe

M. Jean-Paul SERVET, chef de bureau PBC 5

M. Yannick LEBEAU, chargé de mission LOLF, bureau PBC 5

Services déconcentrés du Nord-Pas-de-Calais :

Direction régionale de l'équipement

M. Jean-Louis HELARY, directeur régional et départemental

Mme Dominique DESTOMBES, responsable du service des ressources humaines

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE

Administration centrale :

Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration

M. Jean-François SOUMET, directeur

Direction générale de la comptabilité publique

M. GROSSKOPF, sous-directeur

Direction générale des Impôts

Mme Véronique BIED-CHARRETON, chef de service

Services déconcentrés :**Direction des douanes et droits indirects de Dunkerque-Interrégion de Lille*****M. Maurice JOUBERT, directeur*****Trésorerie générale du Nord-Pas-de-Calais*****M. Philippe TUAL, chef du service ressources humaines*****Direction des services fiscaux du Nord-Pas-de-Calais*****M. André RIETZMANN, directeur divisionnaire******M. Bernard LOCUFIER, inspecteur principal*****Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)*****M. Francis BOULANGER, secrétaire général******Mme Ghislaine LEGENDRE, secrétaire administrative de classe exceptionnelle******Mme Marie-Christine JACOB, secrétaire administrative de classe exceptionnelle*****ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE****Administration centrale :****Direction des personnels enseignants*****M. Pierre-Yves DUWOYE, directeur*****Direction des personnels, de la modernisation et de l'administration*****M. Dominique ANTOINE, directeur*****Direction des affaires financières*****M. Michel DELLACASAGRANDE, directeur*****Direction de l'enseignement scolaire*****M. Patrick GERARD, directeur******M. COLONNA d'ISTRIA, chef de service*****Services déconcentrés :****Rectorat de l'académie du Nord-Pas-de-Calais*****Mme Françoise PLAN-DELHOUGNE, secrétaire générale******Mme Marie-Claude FRANCHI, secrétaire générale adjointe******M. Francis MANESSIER, secrétaire général adjoint à la DRH*****Académie de Rennes*****M. Bernard POULIQUEN, secrétaire général***

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT DURABLE

Administration centrale :

Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales

Mme Marie-Christine SETTIMO, chargée de la sous-direction ressources humaines

M. Dominique GUIZIEN, chargé de mission LOLF

Mme Chantal PEDRON-BOUTTES, chargée de mission

Mme Catherine NANEIX

Mme Catherine MOOSBRUGGER

Mme Brigitte ARNOULD

} *Chefs de bureau*

INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE, LIBERTÉS LOCALES

Administration centrale :

Direction des ressources humaines

M. Paul PENY, directeur

Mme Michèle MAXWELL, chef de cabinet

Direction de l'administration de la police nationale

M. Jacques SCHNEIDER, sous-directeur des ressources humaines

Services déconcentrés :

Préfecture de région et de département du Nord-Pas-de-Calais

M. Jean ARIBAUD, préfet

Secrétariat général pour l'administration de la police du Nord-Pas-de-Calais

M. Bernard BOUDEWYN, directeur des ressources humaines

EMPLOI, SOLIDARITÉ, COHÉSION SOCIALE

Services déconcentrés :

Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Nord-Pas-de-Calais (DRTEFP)

M. Jean-Paul HÉDIN, directeur régional délégué

M. Jean-Luc LEBEUF, secrétaire général du CTRI

SANTÉ, PROTECTION SOCIALE

Administration centrale :

Secrétariat général

M. RAPOPORT, secrétaire général

Direction de l'administration générale, du personnel et du budget

M. Philippe BARBEZIEUX, chef du service du personnel

M. LECONTE, sous-directeur

Direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins

M. Jean CASTEX, directeur

M. Edouard COUTY, ancien directeur, conseiller maître à la Cour des comptes

Services déconcentrés :

Direction régionale des affaires sanitaires et sociales du Nord-Pas-de-Calais

Mme Évelyne CUENET, secrétaire générale

Direction départementale des affaires sanitaires du Nord-Pas-de-Calais

Mme Évelyne SYLVAIN, directrice

Hôpitaux :

Assistance publique Hôpitaux de Paris

M. Alain BURDET, directeur adjoint

Direction du développement des ressources humaines

Mme Floriane de DADELSEN,

Hôpital PITIÉ-SALPÊTRIÈRE

Mme Anne-Marie ARMANTERAS de SAXCE, directrice

M. Thierry KURT, directeur des ressources humaines

Mme Anne-Marie VILLEROBE, coordinatrice générale des soins

Centre Hospitalier régional universitaire de Lille

M. Bruno DONIUS, directeur du département des ressources humaines

CULTURE ET COMMUNICATION

Administration centrale :

Direction de l'administration générale

M. Philippe GEFFRÉ, chef de service du personnel et des affaires sociales

Services déconcentrés :

Direction régionale des affaires culturelles du Nord-Pas-de-Calais

Mme Véronique DELOBEL, secrétaire générale

Établissements publics

Musée du Louvre

M. Henri POINSIGNON, administrateur général adjoint

DÉFENSE

Administration centrale :

Secrétariat général de l'administration

Mme Évelyne RATTE, secrétaire générale

Direction des ressources humaines à la délégation générale pour l'armement

M. l'ingénieur général de l'armement Louis-Alain ROCHE, directeur

M. l'ingénieur général de l'armement Hubert de CAZENOVE, adjoint Filière ressources humaines

Direction du personnel de la Marine

M. le Vice-amiral d'escadre Philippe SAUTTER, directeur

Direction centrale du Commissariat de la Marine

M. le Commissaire général Pierre-Marie ARRECKX, directeur

M. le commissaire général Bernard LENOIR, directeur adjoint du commissariat de la marine

Direction de la fonction militaire et du personnel civil

M. le contrôleur général des armées Jean-Michel PALAGOS, directeur

Mme le contrôleur général des armées Anne-Chantal LE NOAN, chef de la mission de coordination et d'expertise

Direction du personnel de l'armée de Terre

M. le général Alain GILLES, directeur

AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE ET RURALITÉ

Services déconcentrés :

Direction régionale et départementale de l'agriculture et de la forêt de Lille (DRDAF)

Mme Carinne MONGIN, chef de service des ressources humaines

MAIRIE DE PARIS

M. Michel YAHIEL, directeur des ressources humaines

M. Philippe SANSON

FRANCE TÉLÉCOM

M. Bernard BRESSON, directeur des ressources humaines du groupe France telecom

M. Christophe BOIRON, directeur des relations sociales France

AUTRES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Didier CAORS, consultant

M. MERCK, consultant

M. Jean-Pierre DARDAYROL, conseil général pour les technologies de l'information

***M. Yves CHEVALIER, chef de service à la direction générale de l'administration
et de la fonction publique***

Mme Sophie MANTEL, directrice de projet à la direction de la réforme budgétaire

Représentants des organisations syndicales

CFDT

Mme Marie Claude KERVELLA *Secrétaire générale de l'Union des fédérations des fonctions publiques et assimilés – C.F.D.T.*

CFTC

M. Yves MISSAIRE *Secrétaire général de la Fédération générale des fonctionnaires – C.F.T.C.*

M. Michel MOREAU *Secrétaire général adjoint de la Fédération générale des fonctionnaires – C.F.T.C.*

CGC

Mme Catherine GILLES *Représentante de l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques – C.F.E.-C.G.C.*

Mme Elisabeth ALLAINMAT *Représentante de l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques – C.F.E.-C.G.C.*

CGT

M. Vincent BLOUET *Représentant de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires – C.G.T.*

M. Bernard LHUBERT *Représentant de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires – C.G.T.*

FO

M. Gérard NOGUÈS *Secrétaire général de la FGF-FO*

M. Patrick FAUVEL *Secrétaire fédéral de la FGF-FO*

FSU

M. Jean-Michel DREVON *Secrétaire national de la Fédération syndicale unitaire F.S.U.*

M. Marc LE DISERT *Secrétaire national de la Fédération syndicale unitaire F.S.U.*

UNSA

M. Jean-Marie POIROT *Secrétaire national de l'Union nationale des syndicats autonomes de fonctionnaires – U.N.S.A.*

**COÛT
DES INSTANCES PARITAIRES**

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
SG/DRH**

ÉTUDE SUR LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT RH

**CTP et CAP
(établie au 01/02/2005)**

NATURE DE LA PRESTATION	COÛT DE LA PRESTATION D'UN CIP (préfecture)	COÛT DE LA PRESTATION D'UNE CAP (catégorie B de préfecture)	COÛT DE LA PRESTATION D'UNE CAP (catégorie C de l'AC)
Nombre de participants	20	34	21
Masse salariale calculée sur la base d'1 journée de participation et de 5 journées de préparation	Participation : 5 353 Préparation : 755 Total : 6 108 €	Participation : 4 849 Préparation : 755 Total : 5 604 €	Participation : 2 772 Préparation : 755 Total : 3 527 €
Déplacements	3 100 €	6 011 €	286 €
Communication	12 €	6 €	6 €
Montage du dossier	16 €	55 €	9 €
Reprographie- Impression	38 €	319 €	85 €
Affranchissement	0 (sacoches postales)	0 (sacoches postales)	0 (sacoches postales)
TOTAL	9 274 €	11 335 €	3 913 €
Autres indicateurs			
Durée des déplacements	1 j	1 j	1 j
Durée moyenne des réunions	5 h	6 h	3 h
Durée des préparations matérielles	35 h	35 h	35 h

Nota :

Les éléments servant au calcul de la masse salariale sont les coûts moyens annuels par catégorie de personnel ramenés au coût d'une journée ou de cinq jours de travail.

Les éléments servant au calcul du montant des déplacements sont des coûts moyens établis entre les distances géographiques d'origine des membres du CTP ou des CAP.

Les autres coûts sont des coûts réels.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (DPMA)

**ÉVALUATION DU COÛT DU PARITARISME (dans une académie-test)
CAP des agents et adjoints administratifs et CAPN des médecins
(chiffres 2004)**

NATURE DE LA PRESTATION	COÛT DE LA PRESTATION DES CAPA (AGENTS)	COÛT DE LA PRESTATION DES CAPA (ADJOINTS)	COÛT DE LA PRESTATION DE LA CAP COMMUNE (AGENTS ET ADJOINTS)	COÛT DE LA PRESTATION DE LA CAP (MEDECINS)
Nombre d'agents concernés	281 agents	1251 adjoints	281 agents 1251 adjoints	1 500 médecins
Nombre de participants	15	24	39	16
Nombre de réunions	2	2	1	2
Masse salariale des participants	936 €	1 200 €	1 280 €	1 902 €
Déplacements	92 €	287 €	161 €	286 €
TOTAL	1 028 €	1 487 €	1 441 €€	2 840 €
Coût par agent	4,59 €	2,12 €		
Durée des déplacements	1 j	1 j	1 j	1 j
Durée moyenne des réunions	4 h	4 h	4 h	4 h
Durée des préparations matérielles	48 h	48 h	24 h	70 h (*)

EXTRAPOLATION À L'ENSEMBLE DES ACADÉMIES

- nombre d'académies = 30
- nombre d'agents (national) = 7 288
- nombre d'adjoints (national) = 34 018
- coût d'organisation des CAP =
 - o agents = 33 541 €
 - o adjoints = 72 118 €

Nota. = ces estimations présupposent que la composition des CAP et la gestion des frais de mission sont identiques dans l'ensemble des académies.

(*) = la longueur de cette phase préparatoire est justifiée par la nécessité d'instaurer un dialogue constant entre les services déconcentrés d'exercice des médecins et le bureau centralisé de gestion.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS, DOCUMENTATION PUBLIQUE, REVUES, SÉMINAIRES

Commissariat général au Plan et ministère de la fonction publique, « *le service public en recherche : quelle modernisation* », 1996.

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « *les gestionnaires de personnel* », Comité d'enquête, 1999.

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « *la répartition des moyens en personnel dans les administrations centrales* », Comité d'enquête, 2000.

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « *la notation et l'évaluation des agents de l'administration* », Comité d'enquête, 2001.

Cour des comptes, « *rapport public sur la fonction publique de l'État* », Cour des comptes, avril 2001.

Cour des comptes, « *rapport sur l'exécution de la loi de finances 2000* », Cour des comptes, juin 2001.

Cour des comptes, rapport public particulier, « *la gestion du système éducatif* », Cour des comptes, avril 2003.

Liaisons sociales, avril 2003.

Cour des comptes, « *rapport sur la déconcentration des administrations et la réforme de l'État* », Cour des comptes, novembre 2003.

Conseil d'État, rapport public, « *perspectives de la fonction publique* », sous la direction de M Pochard, La Documentation française, 2003.

CEGOS, rapport d'enquête, « *Fonction Ressources Humaines* », 2003.

Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, « *Quelle GRH pour la fonction publique de l'État ?* », Synthèse des études et recherches commandées dans le cadre du CRP en 2002-2003 sur les mutations de l'emploi public, 2003.

Institut de l'entreprise, « *la fonction publique à l'heure de la performance : quelle gestion des ressources humaines pour l'État* », janvier 2004.

Séminaire les Echos, 23 et 24 juin 2004.

Sénat, commission des finances, « *rapport d'information n° 416* » (2003-2004) de M. Yann Gaillard, 15 juillet 2004.

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « *la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes* », Comité d'enquête, 2004.

Sénat, commission des finances, « *rapport d'information n°220* » (2004-2005) de M. Jean Arthuis, 2 mars 2005.

Assemblée nationale, rapport au gouvernement, « *Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* », Alain Lambert et Didier Migaud, septembre 2005.

Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, Direction générale de l'Administration et de la fonction publique, « *Synthèse des plans de GPEEC* », 6 septembre 2005.

Profession politique, « *GRH le statut compatible avec la LOLF* », 12 octobre 2005.

LEXIQUE

LEXIQUE

ADAE	Agence pour le développement de l'administration électronique
BOP	Budget opérationnel de programme
CAP	Commission administrative paritaire
CAP	Contrat pluriannuel
CIAP	Comité interministériel d’audit de programmes
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CTPM	Comité technique paritaire ministériel
CTPS	Comité technique paritaire spécial
DGAFP	Direction générale de l’administration de la fonction publique
ETP	équivalent temps plein
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances (1 ^{er} août 2001)
PAP	Projet annuel de performance
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SMR	Stratégies ministérielles de réforme
SORH	Schéma d'orientation des ressources humaines

Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration

“ La loi organique relative aux lois de finances, vouée à l'amélioration de la gestion financière, peut être l'occasion historique de moderniser la gestion d'une autre richesse de l'Etat, les hommes et les femmes qui le servent. Les conclusions rendues par le Comité analysent le coût et l'organisation de la GRH dans l'administration et les défis qui attendent les responsables opérationnels, qui seront désormais jugés sur leurs résultats.

À partir du travail d'enquête mené dans les administrations de l'Etat et ses établissements publics, qui a recensé les exigences nouvelles, mais aussi les nombreuses opportunités que recèle ce basculement dans la logique de la performance, le Comité émet des propositions devant contribuer à passer de la gestion du personnel à un management professionnel : c'est l'avènement d'une véritable gestion des ressources humaines dans les services publics.”



**Comité d'enquête sur le coût
et le rendement des services publics**

13 rue Cambon - 75100 Paris Cedex 01
Tél. 01 42 98 98 84 - Fax. 01 42 98 97 71
Messagerie : comite.enquete@ccomptes.fr