



GLOSSAIRE : administration générale

Les grandes évolutions

Le cadre des prochaines années

Les 3 Fonctions Publique (FP), d'Etat, Territoriale et Hospitalière comptent environ 5 millions de fonctionnaires dont les plus gros bataillons sont constitués par l'éducation nationale avec les corps enseignants, par la défense avec les armées et par l'intérieur avec la police : tous n'ont d'ailleurs pas le même impact auprès du public dans l'exercice de leurs missions et ont connu et connaîtront des évolutions de modernisation n'ayant pas automatiquement le même tempo.

Il faut rappeler que l'histoire de la FP française montre que la philosophie, qui régit le régime juridique des agents qui oeuvrent pour l'Etat et les grandes collectivités publiques oscille entre un particularisme qui les exclut du reste des travailleurs et une assimilation quasi-totale qui fait de l'Etat un employeur comme les autres.

Indépendamment du régime politique et de la philosophie politique qui président au système de la FP, aucun pays ne peut échapper à 2 mouvements : il devient impensable que certains droits ne s'appliquent pas uniformément à l'ensemble des citoyens, surtout s'ils sont plus protecteurs que ceux qui visent une catégorie particulière, en l'occurrence les fonctionnaires ; **c'est la raison de l'extension de l'aire du droit du travail.**

Parallèlement, le fait de travailler pour la puissance publique de l'Etat et des grandes collectivités publiques ne peut laisser l'Etat indifférent : c'est la raison qui lui fait adopter des dispositions particulières pour les agents qui travaillent pour lui.

Ce mélange des genres, notamment en France en raison de l'extension importante de la notion de fonctionnaire, s'est trouvé impacté fortement par un contexte contraint et européen : ainsi, la libre circulation est plus aisée dans le cadre d'un système de FP qui n'enferme pas les agents dans un particularisme juridique rigide.



L'environnement de la sphère publique **connaîtra d'ici 2010 des événements majeurs** impactant les chantiers de la réforme de l'Etat et la rénovation des procédures administratives importantes qui vont entraîner des révisions dans nos modes de recrutement, de concours, de formation, de promotion interne notamment.

Effectivement, administrer dans le cadre de la FP doit permettre l'adaptation permanente de ses modes de gestion face aux évolutions sociales, économiques et techniques et le maintien d'un climat social constructif et rénové face aux changements de ces prochaines années.

La FP va connaître 2 fortes contraintes :

- **le défi démographique avec le départ d'environ 30% de ses agents sur 10 ans.**

Ces départs massifs ont entraîné la réforme du système des retraites et l'allongement de la durée d'activité et les réflexions à mener sur les missions régaliennes, dévolues à l'administration d'Etat et aux directions centrales, et celles innovantes sur la rénovation des recrutements (concours et diversification de leurs modes et des plans de gestion ainsi la 3eme voie; les contractuels ciblés sur des postes de spécialistes).

- **La LOLF du 1^{er} août 2001** (Loi Organique relative aux Lois de Finances) qui s'est traduite dès 2006 par une reconfiguration complète de la nomenclature budgétaire et comptable mais surtout par les bases d'une nouvelle gestion publique « responsabilité et autonomie à tous les niveaux », impliquant la mise en œuvre de nouvelles procédures budgétaires.

Cette rénovation budgétaire devient un levier de la réforme de l'Etat en renforçant certes l'intervention du parlement **mais surtout en substituant à une budgétisation des moyens par nature une logique de budgétisation par objectifs.**

En outre, **les FP vont devoir s'engager sur des orientations incontournables pour moderniser la gestion des RH** et pour améliorer efficacité et pratiques administratives :

- Décentralisation et régionalisation : montée en puissance de l'échelon régional et création des 8 pôles ;
- Développement de l'administration électronique, en renforçant la place des TIC comme outil de travail et de dialogue social.
- Emergence de nouveaux concepts, efficacité, performance ;
- Redéploiement d'effectifs liés à des politiques publiques s'appliquant de façon différenciée suivant les ministères (2ème carrière pour les enseignants, réorganisation des SD autour des pôles régionaux, transferts de services et de personnels vers les collectivités territoriales) ;
- Mobilité encouragée entre les 3 FP ;
- Valorisation des parcours professionnels ;
- Mise en place d'une GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), appropriée aux spécificités culturelles des différentes branches de la FP, et définition de nouveaux métiers ;
- Réforme de la formation professionnelle initiale et continue ;
- Réforme de l'évaluation et de la notation et contractualisation des objectifs et des moyens.



Sur ce dernier point, afin d'accompagner la mise en œuvre de ces nouveaux enjeux, la FP a du introduire de nouvelles pratiques qui s'adaptent à une gestion par objectif, notamment avec la mise en place de nouveaux critères de rémunération au mérite et une modification de la gestion des carrières.

L'ensemble de ces thèmes feront, dans les dix prochaines années partie intégrante du territoire de compétences de toute direction ou service des RH, au niveau central comme au niveau local, qu'ils travaillent pour la sécurité, la lutte contre la précarité et l'exclusion, les moyens de transport et leur fonctionnement, l'expansion économique, la lutte contre le chômage ou pour l'industrie de l'armement.

Leur traitement devra passer par une rénovation et une refondation du dialogue social avec les partenaires sociaux, publics comme privés, ainsi qu'il est demandé à chaque administration de le faire afin que pour chaque grand dossier discuté soient conclus "de véritables pactes de progrès" et **afin que la réforme de l'Etat ne se fasse pas sans "le concours actif des agents ni en opposition avec les organisations qui les représentent"**.

Les grands dossiers

La fonction publique, qui représente 20% de l'emploi total en France, mène différents chantiers de modernisation, afin de dynamiser sa gestion et d'assurer un renouvellement démographique de grande ampleur.

Plusieurs dossiers ont été ouverts : certains sont aujourd'hui en cours ou en préparation avancée et d'autres en voie d'achèvement comme par exemple la mise en œuvre de la réforme budgétaire (LOLF), qui introduit des outils pour une meilleure gestion des dépenses de personnel de l'Etat, ou encore la réforme des cadres statutaires et le RIME.

Les outils de gestion des ressources humaines

Projet interministériel SIRH –

Les enjeux

La maîtrise de la gestion des ressources humaines est à la fois un préalable et un enjeu à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Cette maîtrise dépend aujourd'hui de la richesse et de la qualité des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) sur lesquels elle s'appuie.

Dans la même perspective, pour permettre à la DGAFP d'accomplir sa mission d'évaluation et de pilotage de la fonction publique, pour faciliter et "industrialiser" ses travaux tout en allégeant la charge de renseignement des enquêtes des ministères, et pour assurer une meilleure connaissance des trois fonctions publiques, il est apparu nécessaire de la doter de

son propre système d'information et de bâtir un instrument de consolidation de données directement issues des systèmes d'information des ministères et, plus généralement, des 3 fonctions publiques.

Les objectifs

Dans ce contexte, le projet interministériel SIRH conduit depuis octobre 2002 par la DGAFP (direction générale de l'administration de la fonction publique) et soutenu depuis avril 2004 par l'ADAE dans le cadre du plan d'action de l'administration électronique puis par la DGME (direction générale de la modernisation de l'Etat), poursuit plusieurs objectifs complémentaires :

- accompagner les ministères dans l'évolution de leur SIRH et les aider dans la mise en œuvre de la GPEEC et de la LOLF ;
- harmoniser les SIRH des ministères, renforcer leur cohérence et leur interopérabilité, faciliter la consolidation nationale des informations et faire collectivement des économies de moyens ;
- mettre en place un infocentre pour consolider les informations issues des trois fonctions publiques et aider la DGAFP à piloter les politiques interministérielles et plus largement les politiques fonction publique.

Le noyau SIRH commun

- Il se présente comme un ensemble de spécifications s'appuyant sur les référentiels communs à la fonction publique, décrites dans un cahier des charges.
- Il n'est pas un produit informatique précis : plusieurs logiciels peuvent respecter ce cahier des charges et des versions différentes du noyau pourront être "labellisées".
- Il présente des spécifications détaillées :
 1. un dictionnaire de données et les nomenclatures (tables de valeurs) associées,
 2. les événements et règles de gestion associées pour la fonction publique,
 3. des fonctions de base nécessaires (gestion des dossiers personnel, administratif et financier des agents, gestion des structures organisationnelles et de leurs moyens RH, GRH de proximité, interfaces avec le système PAY des TG, avec le service des pensions pour la tenue du compte individuel retraite (CIR), ...),

mais il ne décrit pas de processus de gestion, propres à chaque ministère.

- **Il prévoit des outils informatiques qui évitent le recours à du développement spécifique** et qui permettront la prise en charge des évolutions réglementaires ou organisationnelles par paramétrage.

La conformité d'un SIRH ministériel avec le cahier des charges du noyau sera garantie à la fois du respect des règles de gestion communes, de la capacité du système à prendre en compte rapidement l'évolution de ces règles, ainsi que de sa cohérence et son interopérabilité avec les systèmes des autres ministères.

Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

Par les circulaires du Premier ministre (2 décembre 2002) relative à la réforme de l'État et celle du ministre chargé de la fonction publique (16 décembre 2002), relative à la gestion prévisionnelle, le Gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion à la démarche de GPEEC initiée dès le début des années 1990 et en faire l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme.

L'objectif de cette démarche est triple :

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

Même si la responsabilité de l'élaboration de scénarios de GPEEC s'inscrit avant tout dans une démarche ministérielle, **la GPEEC constitue néanmoins un axe stratégique pour le pilotage global et la modernisation de l'État.**

L'Observatoire de l'emploi public (OEP) a pour mission d'impulser ces travaux et d'en effectuer la synthèse.

Le Répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME)

Deux questions prégnantes ont conduit l'Etat et l'ensemble des ministères à créer un outil d'une part pour mieux gérer les ressources humaines en fonction des besoins évolutifs du service public pour les futures années et d'autre part pour valoriser le travail effectué par les agents de l'Etat :

- **Quels sont les emplois de l'État qui permettent à celui-ci d'assurer ses missions ?**
- **Comment les identifier sous forme d'emplois et de compétences liées afin d'assurer les recrutements de l'administration d'aujourd'hui et de demain ?**

En outre, leur identification permet également d'envoyer des signaux à l'appareil de formation, initiale et continue, et au marché du travail, pour que l'État puisse recruter dans des conditions satisfaisantes : pour lui-même mais aussi pour ceux qui souhaitent entrer à son service.

Il a fallu faire un travail préparatoire permettant de connaître les emplois de l'État : les répertorier en les identifiant et en les nommant. Ce travail a été effectué dans le cadre du projet "**Répertoire interministériel des métiers de l'État**" (RIME), qui a associé l'ensemble des ministères, mais également les organisations syndicales parties prenantes aux travaux de l'Observatoire de l'emploi public.

Le Rime a constitué la première cartographie des emplois de l'Etat : il est un instrument de communication et de gestion des ressources humaines puisqu' 'il vise à valoriser les compétences et les qualifications des agents de l'Etat pour mieux répondre aux besoins des services publics.

Ce travail collectif et interministériel a permis d'identifier et de décrire plus de **230 emplois classés dans vingt-trois domaines fonctionnels** : le RIME se veut un instrument pour les citoyens, les agents de l'Etat, les gestionnaires des ressources humaines et les partenaires sociaux.

Outil interministériel, le RIME permet d'avoir une lecture commune des emplois de l'État. Il a vocation à être décliné par les ministères dans leurs propres répertoires pour prendre en compte leurs spécificités.

Ses nombreux usages potentiels vont être :

- de déterminer les emplois nécessaires à la mise en œuvre des missions de l'État, action à mener dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétence,
- d'information sur les emplois de l'Etat en favorisant la communication pour mieux recruter,
- de construction des parcours professionnels, notamment dans une perspective interministérielle de mobilité,
- de recrutement et de formation en élaborant des actions de formation et de recrutement mieux adaptées aux besoins en compétences et en mettant en place de nouvelles mutualisations

Le RIME illustre et montre que la démarche "métier" constitue désormais une dimension incontournable de la gestion des ressources humaines.

La création des « conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines »

Le 14 novembre 2005, le ministre de la Fonction publique a annoncé en conseil des ministres la création de « **conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines** » destinées à élaborer des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines.

Ce dispositif, expérimenté dans un premier temps avec sept ministères volontaires, dont le celui du Travail, a été étendu en 2007 à l'ensemble des ministères.

Objectifs de la démarche

La démarche engagée avec les ministères participe d'une logique d'entretiens et de dialogue de gestion. Il s'agit en effet d'évoquer avec chacun sa stratégie pluriannuelle et les étapes de son déploiement au cours de l'année à venir, la manière dont il appréhende globalement les sujets RH et les priorités à retenir dans le cadre des principes de gestion de la fonction publique.

Trois grandes catégories d'objectifs ont prévalu lors de la phase expérimentale :

- établir une **feuille de route** avec des engagements réciproques du ministère de la fonction publique et de chaque gestionnaire pour programmer le travail commun à réaliser, fournir d'emblée quelques orientations générales et signaler quelques principes ou règles impératifs dont le respect s'impose ou dont l'évolution requiert une concertation préalable ;
- recenser les **bonnes pratiques** constatées dans les ministères afin de les faire connaître de tous et, le cas échéant, de les améliorer grâce à un processus d'échanges entre gestionnaires RH ;
- mettre en place un dispositif de **suivi pluriannuel** des projets de modernisation des RH et des engagements réciproques des gestionnaires et du ministère de la fonction publique.

Thèmes abordés lors de l'expérimentation en 2006

Sur la base d'une première maquette de schéma stratégique de gestion des ressources humaines, annexée à la circulaire du 31 janvier 2006, il a été demandé aux ministères volontaires de présenter les politiques conduites dans les domaines suivants :

- l'élaboration de plans de Gpeec,
- la poursuite de la déconcentration,
- la mise en œuvre d'une politique de fusion de corps,
- l'adaptation des procédures de recrutement et la promotion de la mobilité,
- l'amélioration de la gestion des carrières,
- la modernisation de la gestion des rémunérations.

1- L'élaboration de plans de gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC)

L'examen des plans GPEEC des ministères expérimentateurs, ainsi qu'un point particulier sur les démarches métiers, **ont permis un échange sur les stratégies globales mises en œuvre pour adapter leurs ressources humaines à l'évolution de leurs missions.**

Cet échange a constitué un point d'étape sur des chantiers par ailleurs conduits par la DGAFP et a été l'occasion d'insister sur :

- la nécessité de cartographier les compétences existantes au regard des missions appelées à se développer ;
- la nécessité de quantifier les flux de personnels et de scénariser les déformations prévisionnelles de la structure des emplois ;
- l'articulation des démarches métiers conduites dans les ministères avec le répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME).

2- La poursuite de la déconcentration

Ce thème a permis de débattre des nouveaux partages de compétences et de responsabilités mis en œuvre à l'occasion de l'entrée en vigueur de la LOLF : notamment **l'examen des modalités d'une déconcentration accrue aux responsables de programmes et de BOP, et d'un renforcement des fonctions transversales de pilotage et de régulation.**

Les ministères ont été encouragés à prendre des engagements en terme de mutualisations interministérielles de leurs réseaux (formation, recrutement, action sociale) et à exprimer leurs attentes en matière d'évolution du dialogue social.

3- La mise en œuvre d'une politique de fusion de corps

Dans les sept ministères expérimentateurs, les dossiers de fusions de corps examinés concernent 82 000 fonctionnaires et devaient conduire au regroupement de 73 corps en 27 nouveaux corps. **Pour les ministères sociaux, il peut être rappelé la fusion des corps des S/D et de l'administration centrale pour les agents administratifs et les adjoints administratifs** et celle des attachés d'administration centrale.

Ces initiatives représentent une partie du programme de fusions de corps mis en place dans la fonction publique **à l'issue du protocole d'accord du 25 janvier 2006**. Plus globalement, en effet, la fusion de corps actuellement engagée concerne 413 000 fonctionnaires de catégorie A, B ou C gérés dans 335 corps qui ne seront plus désormais gérés que dans 101 corps.

Les engagements ont porté majoritairement sur la priorisation et les délais de traitement des projets de réformes portés par les ministères.

4- L'adaptation des procédures de recrutement et la promotion de la mobilité

La conformité des politiques menées en matière de recrutements a été particulièrement examinée au regard des orientations gouvernementales sur les thèmes suivants :

- Pacte,
- Parité homme/femme,
- Insertion des personnes handicapées.

En ce qui concerne la mobilité, les ministères ont exprimé leurs attentes, pris l'engagement de lister leurs difficultés ou d'échanger sur leurs projets et problématiques.

5- L'amélioration de la gestion des carrières

La gestion qualitative des carrières fait l'objet d'une attention croissante et d'initiatives dans tous les ministères qui se traduisent notamment :

- dans les politiques de formation ;
- dans les politiques de prise en compte de l'expérience, notamment en ce qui concerne les dispositifs de promotions ;
- dans la généralisation de l'évaluation des personnels.

L'examen de ce chapitre des schémas stratégiques de gestion RH a également été l'occasion de faire le point sur les projets et attentes réciproques en matière de gestion des cadres et d'action sociale (CESU notamment).

6- La modernisation de la gestion des rémunérations

Ce thème a permis de détailler les projets de ministères en matière de simplification et de rationalisation des régimes indemnitaires. La DGAFP leur a en outre demandé de préciser leurs engagements en matière de transparence et de gestion (information sur les pratiques de modulation). Ont enfin été précisées les conditions d'expérimentation d'une refondation des dispositifs indemnitaires.

La généralisation du dispositif en 2007

La circulaire du 16 novembre 2006 précise l'organisation des conférences **pour l'année 2007**. Elle invite chaque ministère à élaborer un schéma stratégique de gestion des ressources humaines **autour de trois thèmes : le cadre prévisionnel de la GRH, l'organisation des fonctions RH et les éléments de la politique de GRH, détaillés par processus.**

1 - Le cadre prévisionnel de la GRH : élaboration d'un plan de GPEEC

- mise en place des outils de GPEEC

2 - L'organisation de la GRH et le rôle des acteurs

- partage des responsabilités en matière de GRH
- performance des fonctions RH
- dialogue social

3 - Les éléments de la politique de GRH

- processus de recrutement et de mobilité
- processus de gestion des carrières
- processus de gestion des rémunérations.

