



Promotion Romain Gary

«2003-2005»

Cycle International Long

Master en Administration Publique

TITRE : LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION G.R.H, VECTEUR DE
MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE.

Mémoire présenté par
M. Rachid AOUINE

Sous la direction de :

M. Thierry COURTINE

Fonction : Expert pédagogique, coordinateur des cursus NTIC à l'ENA

Ingénieur des Ponts et Chaussées.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	5
1. LES CARACTERISTIQUES DE LA GRH DANS LA FONCTION PUBLIQUE FRANCAISE.....	7
1.1 Une fonction publique fondée sur une logique de carrière	
1.1.1 L'évolution historique de la GRH.....	7
1.1.2 La gestion du personnel reste principalement administrative et bureaucratique.....	9
1.2 les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires sont affirmées par la Constitution et la loi plaçant ainsi le statut au cœur de la fonction publique.....	10
1.2.1 le droit de la fonction publique consacré par la Constitution et la loi.....	10
1.2.2 Le statut au cœur de la fonction publique.....	11
1.3 l'appréciation des agents de l'Etat : un dispositif centré sur la notation et sans enjeux véritables.....	13
1.3.1 Le système de notation s'est avéré progressivement inefficace.....	14
1.3.2 L'évaluation des fonctionnaires est exagérément égalitaire.....	15
1.4 La déconcentration de la gestion de personnel reste limitée.....	17
1.4.1 L'absence de gestion de proximité.....	17
1.4.2 L'administration déconcentrée est appelée à évoluer au regard de la réforme de l'administration territoriale.....	19
II. LES ENJEUX ACTUELS D'UNE GESTION PLUS DYNAMIQUE DES RESSOURCES HUMAINES.....	20
2.1 Faire face aux attentes des usagers et aux souhaits des agents.....	22
2.1.1 Répondre aux attentes des fonctionnaires.....	22
2.1.2 Répondre aux attentes des usagers	23

2.2 Le secteur public est appelé à s'adapter rapidement aux nouvelles contraintes.....	24
2.2.1 La masse salariale ne peut croître indéfiniment.....	24
2.2.2 Le « glissement vieillesse technicité » (GVT) accroît systématiquement la masse salariale.....	25
2.3 le renouvellement démographique est une opportunité pour une gestion renouvelée des ressources humaines.....	26
2.3.1 Faire face à une accélération forte des départs à la retraite.....	26
2.3.2 Le niveau des recrutements dans la fonction publique doit être arrêté.....	28
2.4 Un contexte favorable par la mise en place progressive de la LOLF.....	29
2.4.1 Le déplacement des responsabilités managériales de la GRH vers les gestionnaires des programmes.....	30
2.4.2 les contours et le rôle des gestionnaires de ressources humaines reste à définir....	31
2.5 Inscrire la réforme au regard des tendances observées des expériences des pays de l'O.C.D.E.....	31
2.5.1 Les tendances observées visent à réduire les effectifs.....	32
2.5.2 Deux modèles de fonction publique , l'approche métier et l'approche carrière.....	34
III. VERS UNE PROFESSIONNALISATION DE LA GRH COMME VECTEUR DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	36
3.1 Les souplesses introduites par la L.O.L.F.....	37
3.1.1 La globalisation des crédits de personnel outil de responsabilisation des gestionnaires.....	37
3.1.2 La GRH comme outil pour atteindre les objectifs.....	40
3.2 Placer l'évaluation au cœur de la gestion des ressources humaines.....	41
3.2.1 Evaluer le personnel sur la base d'objectifs mesurables	41
3.2.2 Mettre en oeuvre le nouveau dispositif réglementaire d'évaluation.....	41

3.3	L’approche métier dans le respect d’une fonction publique de carrière.....	46
3.3.1	Le métier comme élément d’attractivité de la fonction publique.....	46
3.3.2	l’approche métier doit être déclinée aux principaux volets de la G.R.H.....	50
	Conclusion.....	52
4.	Bibliographie.....	53
	Annexes.....	57

INTRODUCTION :

La gestion des ressources humaines dans le fonction publique constitue, **un levier important au service de la performance des administrations publiques.**

Le secteur public s'est engagé, depuis plus d'une dizaine d'année, dans un vaste chantier de modernisation qui s'est traduit par des évolutions timides des aspects de la gestion des ressources humaines.

En dépit de cette volonté affichée de mieux intégrer la dimension de management des ressources humaines, **les pratiques de gestion n'ont que peu évolué.** Celles – ci apparaissent en retrait par rapport aux prescriptions de la circulaire du Premier Ministre en date du 3 Juin 1988 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations qui a invité à développer la gestion des ressources humaines au delà de l'administration du personnel. Son champ doit ainsi s'étendre pour englober l'incitation à la prise de responsabilité et la mise en place des outils de pilotage performants.

Il ressort de diverses enquêtes publiques ¹que **la gestion des ressources humaines souffre d'un déficit de professionnalisme et d'une insuffisance de reconnaissance :** pour beaucoup de cadres opérationnels, la gestion du personnel reste une fonction essentiellement administrative.

Cette situation s'explique par l'importance attachée au statut, pendant longtemps, on a limité la question du personnel à l'application des règlements en occultant tout ce qui concerne véritablement le développement des ressources humaines.

Pour autant, il convient de noter que la fonction ressources humaines tend à élargir sa dimension « administration du personnel », en assurant le nécessaire équilibre entre les impératifs statutaires propres à la fonction publique et la volonté de développement des personnels et des compétences.

¹ Serge Vallemont, Gestion des ressources humaines dans les administrations, Rapport au ministre de la fonction publique, 1999.

A ce titre, la fonction ressources humaines figure parmi **les priorités retenues pour la réforme de l'Etat**. Elle est reconnue dans l'administration comme une fonction stratégique.

Cette évolution est favorisée par la mise en œuvre de **la loi organique relative aux lois de finances du 1 Août 2001** qui promeut une plus grande responsabilisation des agents de l'administration.

Le gouvernement a indiqué dans le second rapport présenté au parlement en juin 2004 au sujet de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, que les modalités de gestion interne des ressources humaines sont appelées à évoluer. La commission des finances de l'Assemblée nationale a souligné², quant à elle, que le gouvernement devra mener à terme la rénovation de la gestion des ressources humaines, en passant d'une approche statutaire à une approche fonctionnelle.

L'administration ne manque pas d'atouts pour développer une gestion performante de ses ressources humaines. L'attachement du personnel au service public et le très bon niveau de recrutement initial facilitent le développement des ressources humaines au service d'une politique d'amélioration de la qualité du service public.

Plusieurs réponses sont possibles pour moderniser la gestion des ressources humaines dans le secteur public. **La professionnalisation de la GRH va t-elle contribuer à la modernisation de la fonction publique ?**. En tout cas, l'état des lieux révèle que la GRH s'est limitée, pendant longtemps, à des aspects administratifs. Les enjeux actuels de différentes dimensions imposent que l'on réfléchisse à une fonction qui peut être stratégique ; les mesures introduites notamment par l'évaluation, la déconcentration, le contrôle de gestion et le pilotage par les indicateurs de gestion peuvent y contribuer

la prise en conscience ces dernières années de l'intérêt de cette fonction par les autorités publiques (création de l'observatoire de la fonction publique, rapports et tables rondes organisés par la Direction Générale de l'administration et de la Fonction Publique) témoigne de son importance comme outil incontournable de la réforme de l'Etat.

Par ailleurs, l'enjeu est important, Les dépenses de personnel s'élèvent à cent dix huit milliard d'euros en 2003 (source) représentant plus de 40% du budget de l'Etat.

² Rapport d'étape de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Rapport d'information n°1021, juillet 2003.

Ainsi, cette analyse va, dans une première partie, souligner **les caractéristiques de la gestion des ressources humaines** dans le secteur public (I), pour ensuite dégager les **enjeux auxquels la GRH doit faire face** pour adapter les pratiques en la matière (II), et proposer enfin, **les axes d'une professionnalisation** de la GRH dans la fonction publique d'Etat(III).

1. LES CARACTERISTIQUES DE LA GRH DANS LA FONCTION PUBLIQUE FRANCAISE.

La fonction publique civile française s'est préoccupée, tout d'abord, de doter les agents publics d'un statut qui les protègent contre l'arbitraire du pouvoir politique. Les principaux objectifs des statuts successifs de 1946, 1959 et 1983 étaient d'instituer une fonction publique intègre, compétente et non politisée, en offrant des protections pour les fonctionnaires.

La gestion du personnel doit prendre en compte les spécificités du droit de la fonction publique : les fonctionnaires bénéficient des garanties constitutionnelles et législatives. Néanmoins, **l'introduction du système de notation** dans la fonction publique s'est avérée progressivement inefficace et sans enjeux véritables.

Par ailleurs, l'organisation de l'Etat est caractérisée par **la prépondérance du niveau central en matière des actes de gestion** des ressources humaines et un niveau déconcentré dépourvu d'une grande partie des capacités d'action sur les composantes de la fonction RH. Ce qui a entraîné l'inadaptation des pratiques de la GRH face aux nouveaux enjeux.

1.1 Une fonction publique fondée sur une logique de carrière.

1.1.1 L'évolution historique de la gestion de personnel

La conception française de la fonction publique puise ses racines dans l'histoire institutionnelle et politique. Autoritaire sous le consulat et l'empire, la conception de la fonction publique va se libéraliser au fil des régimes politiques, les fonctionnaires se voyant reconnaître progressivement un minimum de règles protectrices qui les placent dans une situation de droit public qualifiée de statutaire et réglementaire.

La loi du 19 octobre 1946 a formalisé le premier statut général applicable à l'ensemble des agents publics. Ce statut fonde le particularisme du régime actuel de la fonction publique : **principe de la fonction publique de carrière.**

Le système de carrière a pour effet de ne pas lier les agents à un emploi déterminé, mais de leur proposer de s'élever dans la hiérarchie au cours de leur carrière, par différence avec les règles applicables dans les fonctions publiques d'emploi, ou les agents sont recrutés pour occuper un autre emploi déterminé et ne peuvent prétendre à un autre emploi.

La particularité du régime applicable aux fonctionnaires est différente de celui des salariés du secteur privé. Il repose sur l'idée que l'Etat, en raison de ses missions, n'est pas un employeur comme les autres et qu'il doit dès lors, dans ses relations avec ses agents, être soustrait au régime de droit commun. Il détermine les règles d'une façon purement unilatérale en contrepartie des garanties et droits fondamentaux assurés aux fonctionnaires.

Les textes postérieurs se situent dans la même ligne des principes dégagés par la loi du 19 Octobre 1946. L'ordonnance de 1959 a procédé au toilettage du statut de 1946 pour en retirer les dispositions non législatives et a apporté des simplifications, notamment en ne reprenant pas la notion de cadre et en faisant apparaître celle de corps. Elle a regroupé en un seul article tout ce qui a trait à la rémunération.

L'ossature du système actuel est formée par le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales qui est issu de l'adoption de trois lois adoptées au début des années 1980. La loi du 13 Juillet 1983 détermine les droits et obligations communs aux fonctionnaires des trois fonctions publiques³ et forme le titre I du statut général des fonctionnaires. La loi du 11 janvier 1984 est relative au statut de la fonction publique de l'Etat (titre II), la loi du 26 janvier 1984 porte statut de la fonction publique territoriale (titre III). Enfin, la loi du 9 janvier 1986 (modifiée par les lois du 30 juillet 1987, 25 Juillet 1994 et 28 mai 1996) est venue créer le statut général de la fonction publique hospitalière.

Sur les cinq millions d'emplois publics, 51% appartiennent à la fonction publique d'Etat, 31% à la fonction publique territoriale et 18% à la fonction publique hospitalière.

³ Fonction publique de l'Etat, des collectivités territoriales et hospitalières.

L'importance de la gestion des ressources humaines dans le secteur public se manifeste par le nombre considérable d'agents publics actifs qui s'élève à plus de cinq millions d'emplois publics selon les données de l'observatoire de l'emploi public⁴. Notre champ d'étude est délimité à la fonction publique de l'Etat.

1.1.2 La gestion du personnel reste principalement administrative et bureaucratique.

La gestion des ressources humaines dans le secteur public se consacre⁵ pour une trop large part à l'application **impersonnelle de normes et de procédures**, abstraction faite du profil des agents, des emplois à pourvoir et des objectifs du service qui constituent pourtant les bases d'une gestion des ressources humaines.

Gérer c'est d'abord mettre en œuvre des textes et directives, réunir des instances consultatives, appliquer des barèmes, s'astreindre à toute une série de tâches administratives, très consommatrices de temps et d'énergie, au détriment d'une gestion plus qualitative.

Les illustrations de cette gestion administrative sont multiples: de la notation, qui absorbe l'énergie des gestionnaires sans pour autant déboucher sur des appréciations facilement lisibles, des avancements qui n'échappent que difficilement à la pesanteur de l'ancienneté, ou encore par les procédures de recrutement ou les préoccupations de bonne organisation et de régularité des concours l'emportent souvent sur la définition des aptitudes attendues des candidats et sur la sensibilisation des jurys à la détection de ces aptitudes.

Aussi, l'administration recrute des agents pour faire carrière à vie, son horizon dans la gestion des ressources humaines par contre, est à très court terme, le plus souvent annuel particulièrement pour les effectifs. Une telle démarche paralyse les gestionnaires du terrain qui ne disposent d'aucune visibilité d'avenir et finissent par agir comme s'ils pouvaient indéfiniment compter sur les mêmes moyens.

S'agissant des carrières individuelles, il en est à peu près de même et bien rares sont les administrations qui ont déterminé des parcours de carrière, comme a pu le faire le ministère de l'équipement par exemple, pour l'accès aux emplois de chefs de service déconcentrés. La carence la plus notable en la matière concerne le rôle de l'encadrement supérieur à repérer dans les viviers des agents qui peuvent prétendre juridiquement à des postes supérieurs, les

⁴ Rapport annuel décembre 2003 de l'Observatoire de l'emploi public.

⁵ Appréciations tirées du rapport Conseil d'Etat, perspectives pour la fonction publique, 2003.

éléments les plus aptes à y être nommés à l'horizon de deux ou trois ans, et les préparer à exercer ces fonctions, par des parcours professionnels ou de formation adaptés. Cette bonne pratique n'a vu le jour que partiellement, et nombre de ces cadres continuent à être sélectionnés à la dernière minute et affectés sans formation spécifique préalable.

1.2 les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires sont affirmées par la Constitution et la loi, plaçant ainsi le statut au cœur de la fonction publique

1.2.1 le droit de la fonction publique consacré par la constitution et la loi.

La source constitutionnelle du droit de la fonction publique est limitée. **L'article 13 et l'article 21 fixent les règles de nomination** aux emplois publics respectivement par le chef de l'Etat et le Premier Ministre. **L'article 34 réserve au législateur le soin de déterminer les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires** de l'Etat.

Au – delà de ces mentions directes relatives au lien organique entre la fonction publique et le pouvoir politique, les sources du droit de la fonction publique sont nombreuses. D'abord, le statut de la fonction publique est lui – même imprégné des règles de valeur constitutionnelle. Il en va du principe de l'égal accès aux emplois publics formulé par l'article 6 de la déclaration de 1789. De même, **le préambule de la constitution de 1946 mentionne les droits et libertés applicables** directement aux fonctionnaires. C'est le cas notamment du principe de l'égalité devant la loi, de la liberté syndicale, du droit de grève et le respect des droits de la défense⁶.

Ensuite, sur la base de ces mêmes textes ou des principes de valeurs constitutionnelles, le Conseil Constitutionnel a précisé les **libertés et garanties constitutionnelles de la fonction publique**. Ainsi appliquant le principe d'égalité en général, il en a souligné les implications au plan de la fonction publique : égalité d'accès aux emplois publics, égalité de traitement dans le déroulement de carrière en matière disciplinaire, le droit de grève....

La loi tient une place importante dans la détermination des règles du droit de la fonction publique. A cet égard, la Constitution de 1958 fixe des indications précises sur les modalités d'intervention de la loi en matière de statuts des fonctionnaires. D'abord, la voie de la loi organique doit être pratiquée pour certains corps de la fonction publique (statut des

⁶ Conseil Constitutionnel, 20 Juillet 1977, Rec, AJDA, 1977, p 596, note Denoix de Saint Marc, RDP 1978, p827, obs Favoreu.

magistrats, régime des incompatibilités du fonctionnaire avec la qualité du parlementaire). Ensuite, la seconde voie indiquée par la Constitution est celle de la loi ordinaire. Son article 34 assigne au législateur le soin de fixer les règles relatives aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires.

Il en résulte de cet ensemble qu'il appartient **au législateur seul de déterminer et fixer les règles concernant les fonctionnaires civils de l'Etat**. Cependant, les lois de 1983 et 1984 comportent des dispositions dont la nature juridique ne relève pas de la notion de « garanties fondamentales ». Ce qui ouvre sans doute la voie à une intervention réglementaire. **En effet, une partie du droit de la fonction publique est d'origine réglementaire.**

Tout d'abord, les règlements susceptibles d'être identifiés comme n'ayant pas d'incidence sur les garanties fondamentales sont multiples. Ils peuvent concerner les organismes paritaires, notamment pour déterminer le mode d'organisation des représentants du personnel. Ils peuvent avoir trait à certaines contraintes telles que celles imposant à des agents d'assurer leur fonction au-delà des heures normales de service.

La source réglementaire correspond ensuite à la mise en œuvre des règles législatives déterminant les garanties fondamentales des fonctionnaires. Cette mise en œuvre s'effectue par l'intermédiaire des règlements d'application et l'élaboration des statuts particulières (loi du 11 janvier 1984, article 8). Les différents corps sont dotés de statuts particuliers. Ceux – ci sont édictés par voie de décret en Conseil d'Etat.

1.2.2 Le statut au cœur de la fonction publique

Le statut précise les garanties fondamentales qui sont du domaine de la loi et contient des dispositions applicables à chaque catégorie de fonctionnaires. Le statut des fonctionnaires peut être modifié par la loi ou décret, le fonctionnaire a droit au maintien des situations résultant d'actes individuels réguliers. A défaut, un acte irrégulier peut être contesté devant la juridiction administrative.

Les actes de recrutement, de notation ou d'avancement sont prévus dans le statut général, soit les divers statuts particuliers (tableau d'avancement par exemple).

Dispositions juridiques	Articles	Principes
Loi n°83 – 634 du 13 Juillet 1983 (droits et obligations des fonctionnaires).	Article 4	Principe de positionnement du fonctionnaire vis à vis de l'administration par le statut et le règlement.
Loi n°83 – 634 du 13 Juillet 1983 (droits et obligations des fonctionnaires).	Article 10	Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent.
Loi n°83 – 634 du 13 Juillet 1983 (droits et obligations des fonctionnaires).	Article 16	Principe de concours pour assurer l'égalité d'accès aux emplois publics sauf dérogation prévue par la loi.
Loi n°83 – 634 du 13 Juillet 1983(droits et obligations des fonctionnaires)..	Article 17	Principe de notation pour évaluer la valeur professionnelle des agents.
Loi n°84 – 16 du 11 Janvier 1984. (statuts de la FPE).	Article 55	Principe d'avancement des fonctionnaires résultant de l'ancienneté et de la valeur professionnelle de l'agent.
Loi n°83 – 634 du 13 Juillet 1983 (droits et obligations des fonctionnaires).	Article 19	Pouvoir de sanctions par l'autorité investie du pouvoir de nomination et communication du dossier au fonctionnaire sanctionné.

Ainsi, 60% des fonctionnaires bénéficient des statuts particuliers (Conseil d'Etat, corps diplomatique, grands corps technique), qui peuvent déroger aux dispositions du statut général après examen par le conseil supérieur de la Fonction publique.

Les corps sont constitués par l'ensemble des agents de niveau et de formation comparable, de divers grade mais ayant vocation à une même carrière, régis par un même statut qui définit les règles d'avancement de recrutement, de rémunération.

Le corps est un statut particulier par opposition au statut général, qui fixe des règles générales applicables à tous les agents.

Schéma d'organisation de la fonction publique.

Catégorie A	- corps des administrateurs - corps des ingénieurs - corps des commissaires - corps des professeurs
Catégorie B	- corps des secrétaires - corps des techniciens - corps des officiers
Catégorie C	- corps d'ouvriers - adjoints administratifs

Plusieurs critiques ont été mises en avant pour expliquer la rigidité du statut qui laisserait très peu de marge de manœuvres. En réalité, il contient de principes de bon sens et que seulement les pratiques de gestionnaires sont appelées à évoluer. Le statut est une garantie d'équité et d'égalité des citoyens devant l'action publique, ainsi qu'une protection des fonctionnaires contre l'arbitraire. En revanche, la multiplicité des corps (environ un millier) constitue un obstacle majeur à l'uniformisation des politiques de gestion de ressources humaines. Il est nécessaire de diminuer le nombre de corps par fusion et de réviser de nombreuses dispositions qui sont devenues progressivement inappropriées aux exigences de la GRH.

1.3 L'appréciation des agents de l'Etat : un dispositif centré sur la notation et sans enjeux véritables .

le système de notation dans la fonction publique est exagérément égalitaire. Il s'est avéré progressivement inefficace par les pratiques des gestionnaires de ressources humaines.

1.3.1 Le système de notation s'est avéré progressivement inefficace.

lorsque le statut de la fonction publique mis en place en 1946, a introduit l'obligation d'établir, pour le fonctionnaire, une note chiffrée suivie d'une appréciation générale⁷, c'était qualifié à l'époque d'une mesure novatrice.

Le système qui prévalait prévoyait que pour chaque fonctionnaire une fiche annuelle de notation comportant :

- la note chiffrée ;
- l'appréciation d'ordre général du chef de service chargé de la notation, exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire, compte tenu notamment de ses connaissances professionnelles, de son efficacité, du sens de l'organisation et de la méthode dans le travail ainsi que des qualités dont il a fait preuve dans l'exécution du service, cette appréciation indique, en outre, les aptitudes de l'intéressé à l'exercice de certaines fonctions spéciales et plus particulièrement des fonctions correspondant au grade supérieur;
- Les indications sommaires données éventuellement par l'intéressé lui même et se rapportant aux fonctions ou affectations qui lui paraîtraient les plus conformes à ses aptitudes.

L'article 17 de la loi du 13 Juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que les notes et les appréciations générales sont communiquées aux agents. La loi du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, prévoit, en son article 55, que le pouvoir de fixer les notes est exercé par le chef de service. Les commissions administratives paritaires (CAP) ont connaissance de ces notes et peuvent proposer, à la demande des intéressés, leur révision.

⁷ Le statut de la fonction publique des fonctionnaires promulgué par la loi du 19/10/1946 avait mis en place un régime de notation qui comportait deux éléments : une note chiffrée synthétique et une appréciation littéraire.

Le système de notation dans le fonction publique d'Etat s'est avéré progressivement inefficace. La tendance forte observée chez les évaluateurs est d'apprécier le personnel de manière trop indifférenciée qui tient plus à une stratégie d'évitement de face à face⁸. De plus, l'effet mécanique de la progression à l'ancienneté finit par absorber le plus souvent de la marge dont dispose le chef de service. Ce qui entraîne, l'obsolescence du système et à la dénaturalisation de la procédure.

L'inflation des notes n'a pas permis au système de notation de jouer le rôle qui lui était initialement dévolu en termes de rémunérations et de carrière : modulation des primes, avancement d'échelon, avancement de grade. En effet, moins la notation est représentative, plus il est difficile de faire dépendre d'elle l'attribution des primes. De même, si une majorité d'agents obtienne les notes les plus hautes, la notation ne peut plus avoir d'incidence sur le déroulement de carrière de l'agent.

C'est dans cette optique, que le décret n°2002 – 682 du 29 Avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires d'Etat, est intervenu pour donner un nouveau souffle au système de notation.

Le décret de 2002 a laissé le soin pour chaque Ministère de prendre les mesures nécessaires à l'application dudit décret.

1.3.2 L'évaluation des fonctionnaires est exagérément égalitaire⁹.

Les gestionnaires ont pris l'habitude de traiter tous les agents de la même façon, quelle que soit leur manière de servir, en matière de notation, de rémunération ou de déroulement de carrière. Cet égalitarisme prend de multiples formes, notations non discriminantes, avancement à l'ancienneté, forfaitarisation des primes, refus de mesure impliquant une différenciation selon les emplois occupés, très peu de cas de sanction....

Ce mal de la fonction publique tire ses sources du principe d'égalité de traitement qui doit pourtant être combiné avec la distinction selon les vertus et les talents.

⁸ Serge Vallemont, *Gestion des ressources humaines dans les administrations*, Rapport au ministre de la fonction publique, 1999.

⁹ Rapport 2003 du Conseil d'Etat, perspective de la fonction publique.

Pourtant, **le juge administratif a circonscrit la portée de l'égalité de traitement des fonctionnaires**, en admettant les différences de traitement selon les différences de situation, ainsi l'agent qui assure correctement ses fonctions n'est pas dans la même situation que l'agent qui, les négligeant, a vu sa prime réduite de moitié¹⁰, ou encore, la légalité d'une variation selon les départements d'une indemnité de service destinée à remédier à des déséquilibres dans les demandes d'affectation.

Néanmoins, le principe de l'égalité de traitement continue d'être un mot d'ordre syndical que les gestionnaires ont très peu mis en cause. Il n'y a toujours pas de vraies différenciations selon la manière de servir, et cet esprit égalitaire pèse beaucoup, non seulement sur le fonctionnement de l'administration en démotivait les agents, mais aussi sur son organisation notamment l'hostilité de nombreux agents et certaines organisations syndicales aux différents mouvements de déconcentration de la gestion.

L'existence de ces dérives par rapport aux principes posés par le statut **tiennent plus à de mauvaises pratiques de gestion que par l'application des règles statutaires**. En effet, les insuffisances identifiées précédemment (la notation, l'avancement, le pouvoir disciplinaire) ne sont pas en conformité avec les règles et principes statutaires, lesquels au contraire donnent toute leur place au mérite et à la valeur professionnelle et permettent de sanctionner les manquements.

Ainsi, les textes relatifs à la notation disposent que la notation est accompagnée d'une appréciation générale du chef de service exprimant la valeur professionnelle de l'agent. Le même critère est utilisé en matière d'avancement de grade ou de promotion interne, il ne prévoit en aucun cas la prise en compte de l'ancienneté. Même en matière d'avancement d'échelon, le mérite n'est pas absent, puisque la loi dispose expressément que l'avancement d'échelon est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle.

De la même façon, le statut prévoit un arsenal de sanctions disciplinaires pour faire face aux manquements à la déontologies professionnelle et à l'insuffisance professionnelle d'un fonctionnaire.

¹⁰ Conseil d'Etat, 10 Octobre 1990, Ministre des PTT/ Mme Rivaleau

De même pour la pratique égalitaire constatée, il existe d'importantes possibilités d'individualisation pour tenir compte de la manière de servir des agents et ce à travers les primes.

Le niveau élevé des rémunérations accessoires par rapport aux rémunérations indiciaires offre aux gestionnaires des marges d'individualisation importantes. De la même façon, la nouvelle bonification indiciaire (NBI), instituée en application du protocole Durafour¹¹, permet de mieux rémunérer, soit l'exercice d'une fonction particulière, soit la détention et la mise en œuvre d'une technicité particulière, ce qui constitue un instrument efficace pour récompenser la tenue de certains postes ou inciter à occuper certaines fonctions.

Ce constat est souvent analysé comme la traduction d'une sorte de refus des gestionnaires d'affronter les tensions ou encore d'un consensus mou entre organisations syndicales et autorités hiérarchiques largement cautionné par les autorités politiques. C'est une sorte de prix de la paix sociale dans la fonction publique.

1.4 La déconcentration de la gestion de personnel reste limitée.

La situation organisationnelle de la fonction publique d'Etat, se caractérise **par un niveau central concentrant l'essentiel des pouvoirs**. Il assure, en outre, les missions fonctionnelles, en liaison avec les services opérationnels déconcentrés.

Cette organisation rend, de fait, plus complexe l'exercice de la gestion des ressources humaines, dans la mesure où elle soulève des problèmes particuliers de pilotage, de communication, et surtout de répartition des rôles entre l'échelon central et le niveau local.

Si le niveau central a la charge de définir une politique de gestion et d'impulser les projets qui lui paraissent prioritaires, une partie de la gestion des ressources humaines devra forcément être déconcentrée, car la définition des besoins qualitatifs et l'appréciation des ressources ne peuvent être gérées en centrale. Cette tâche revient aux managers de terrain, accompagnés par les relais locaux de la fonction gestion des ressources humaines, qu'ils soient gestionnaires ou simples correspondants.

1.4.1 L'absence de gestion de proximité

¹¹ loi n°91-73 du 18 janvier 1991.

L'insuffisance de la déconcentration contribue à une gestion anonyme, car loin du terrain. On assiste depuis quelques années à une volonté d'opérer une véritable déconcentration de la gestion des personnels comme corollaire à la réforme de l'Etat. Dans la circulaire du 26 juillet 1995, relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, le premier Ministre insiste sur la nécessaire mise en place d'une gestion de proximité. La circulaire du 3 juin 1998, relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations réaffirme le même objectif.

Le statut prévoit expressément la faculté de déconcentrer certains actes de gestion des personnels. L'article 13 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que les corps et cadres d'emploi des fonctionnaires sont régis par les statuts particuliers à caractère national. Leur recrutement et leur gestion peuvent être, selon les cas, déconcentrés ou décentralisés. Cependant le Conseil d'Etat a étroitement encadré cette possibilité, la déconcentration ne doit pas porter atteinte aux garanties fondamentales des fonctionnaires ni au principe d'égalité de traitement dans le recrutement et le déroulement des carrières.

La déconcentration des actes de gestion des agents de l'Etat, qui **a fait l'objet de plusieurs textes spécifiques** au cours de la décennie reste limitée et dont les principaux textes sont les suivants :

- Circulaire du Premier Ministre du 9 avril 1991 consacrée au renouveau du service public favorise la déconcentration du recrutement des agents de catégories B et C par l'organisation des concours régionaux, le dialogue social en prévoyant la mise en place d'instances paritaires déconcentrées ;
- Circulaire du Premier Ministre du 26 Août 1994 vise à accroître la responsabilité des préfets qui ont vocation à coordonner les politiques de personnel notamment en ce qui concerne la détermination des effectifs et les chefs de service déconcentrés auxquels est rappelée la règle de déconcentration des concours de recrutement de catégorie B et C ;
- Décrets du 31 mai 1997 prévoient, la création de commissions et des comités administratifs paritaires, la déconcentration du pouvoir disciplinaire et la déconcentration des procédures de mise à disposition ;
- Circulaire du Premier Ministre du 3 Juin 1998 a introduit la notion de pilotage des services déconcentrés. Le transfert de compétences des administrations centrales vers les services déconcentrés conduira à ériger ces derniers en pôle de responsabilités ayant la maîtrise de leurs moyens et de leurs objectifs opérationnels.

- La loi organique des lois de finance du 1^{er} Août 2001 est une réforme budgétaire de grande ampleur qui renforcera la responsabilité des gestionnaires locaux.
- Avis du Conseil d'Etat du 17 juin 1990 : il n'est pas possible 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 une cinquantaine d'agents.

la gestion des agents publics reste globalement une gestion centralisée. Il existe, toutefois, une volonté de déconcentration des corps administratifs de catégorie B et C, notamment par la possibilité du recrutement au niveau régional . Il y a de l'autre côté, les corps ou la déconcentration se limite aux actes de gestion les plus banals (congés annuels, congés maladie, autorisation d'absence...), par exclusion de tous les actes comportant une consultation de la Commission Administrative paritaire (CAP). C'est le cas notamment d'un très grand nombre de corps, en particulier de tous ceux pour lesquels aucune CAP locale n'a été constituée (corps à faibles effectifs et la plupart des corps de catégories A et B).

La Délégation inter- ministérielle de réforme de l'Etat a reconnu dans son bilan de septembre 2001 que la déconcentration de la gestion de personnel « *progresse faiblement en dehors de l'éducation nationale. Elle demeure très inégalement pratiquée et constitue, sans doute, une marge de progrès possible de la déconcentration* »

La Direction générale de l'administration de la fonction publique, pour sa part, a évalué à 40% pour la catégorie C et 22% pour la catégorie B seulement les recrutements organisés au niveau déconcentré en 2002.

1.4.2 L'administration déconcentrée est appelée à évoluer au regard de la réforme de l'administration territoriale.

Une importante réforme de l'administration territoriale de l'Etat a été engagée par le gouvernement, dans le but d'adapter les structures administratives étatiques aux conséquences de la nouvelle étape de la décentralisation et la mise en œuvre de la LOLF. Deux aspects de cette réforme sont susceptibles de nécessiter une adaptation des modalités actuelles de la gestion des ressources humaines au niveau déconcentré.

Les programmes ministériels seront déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP), cette enveloppe mise à la disposition des gestionnaires centraux ou locaux, associant des moyens à des objectifs, dont la réalisation est évaluée sur la base d'indicateurs de

résultats. Au niveau déconcentré, les responsables de BOP, outre l'enveloppe budgétaire, se sont vu attribuer de nouvelles attributions en matière de GRH.

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat consacre la prééminence du niveau régional, en tant que « niveau d'impulsion, d'orientation, de synthèse et d'évaluation de l'ensemble des politiques déconcentrées de l'Etat¹² ». Elle conduit à recomposer l'organisation des services de l'Etat au niveau régional autour de huit pôles auxquels seront associés les établissements publics. Le rôle de chef de pôle sera d'animer et de coordonner les services de pôle, sans que dans l'immédiat les structures soient modifiées.

Si toutefois à l'avenir l'échelon régional devait acquérir une réelle prééminence, et les pôles s'ériger en nouvelles structures administratives, l'organisation de la fonction des ressources humaines au niveau des pôles s'imposerait.

Cette nécessité de prendre d'avantage en compte la dimension territoriale de politique publique en matière de personnel, donne ainsi de nouvelles marges d'initiative et d'actions aux services déconcentrés et peut être accompagné par le renforcement du dispositif de pilotage à savoir le dialogue de gestion, les lettres de mission et les contrats de services et d'objectifs.

Ce bilan de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique conduit à des blocages qui nécessitent une refonte des pratiques pour faire face aux nouveaux enjeux.

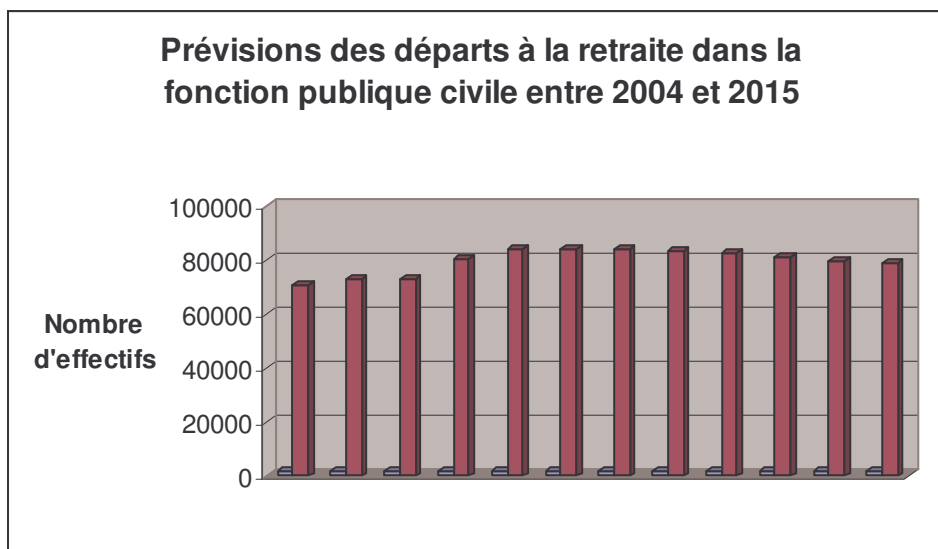
II. LES ENJEUX ACTUELS D'UNE GESTION PLUS DYNAMIQUE DES RESSOURCES HUMAINES.

Depuis la fin des « trente glorieuses », la prise de conscience de la nécessité d'accroître l'efficacité des politiques publiques et d'adapter celles – ci à la nouvelle contrainte budgétaire (charges de personnel représentant 43% du budget de l'Etat) exige l'intensification des efforts entrepris pour définir les objectifs **que doit poursuivre l'Etat pour l'adaptation de son administration.**

D'un autre côté, l'administration doit faire face **aux attentes aussi bien des usagers que des fonctionnaires.** Elle doit agir aussi bien par l'amélioration de la qualité des prestations auprès des administrés qu'en améliorant l'attractivité de la fonction publique.

¹² intervention du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales lors de la réunion des préfets du 22 Avril 2004.

Les évolutions démographiques des prochaines années sont telles que l'Etat est contraint de réformer la fonction publique afin d'ajuster le nombre des agents et des compétences nécessaires .



Source : Service des pensions, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Enfin, **l'introduction progressive de la loi organique** relative aux lois de finances adoptée en 2001 et effective à compter de la loi de finance de 2006 a créé des conditions favorables pour faire face aux enjeux de la GRH.

En effet, les objectifs associés au budget sont des objectifs stratégiques. En nombre limité, ils portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations.

Ces objectifs laissent une large autonomie aux administrations sur la manière de les réaliser, dans la mesure où ils ne fixent pas le détail des activités à effectuer ou des crédits à consommer. Il appartient aux administrations d'utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes par la loi organique, grâce à la globalisation des crédits. Pour ce faire, elles doivent mettre en place un dispositif de contrôle de gestion et de pilotage par les performances, permettant d'orienter l'action de l'ensemble de leurs services vers la réalisation des objectifs stratégiques.

Pour chaque programme, les ministères doivent présenter au Parlement des documents de synthèse en matière de performance : les projets annuels de performances (PAP) à l'occasion

de la loi de finance initiale et les rapports annuels de performances (RAP) à l'occasion de la loi de règlement.

2.1 Faire face aux attentes des usagers et aux souhaits des agents.

La richesse de la fonction publique réside dans les hommes et femmes qui la composent, leurs compétences, leur motivation et leur efficacité. La gestion des ressources humaines doit être entièrement tournée vers le renforcement de ces « actifs immatériels ». Il est présomptueux de dire qu'il n'en est pas ainsi ¹³, compte- tenu qu'il n'ait pas pu se mettre en place pour l'ensemble de l'administration¹⁴ un véritable pilotage des effectifs et des compétences .

2.1.1 Répondre aux attentes des fonctionnaires

Les fonctionnaires expriment un besoin accru de participation et de responsabilité. A cet égard, une gestion performante de l'emploi public devient une nécessité malgré les nombreux problèmes à résoudre.

Les fonctionnaires ont des devoirs, mais ils ont aussi des attentes. Ces aspirations constituent une opportunité de changement si l'on sait en faire un outil d'amélioration de la gestion publique. Il en va ainsi du souhait de carrières plus valorisantes, d'initiatives accrues, d'explications sur la finalité de l'administration ou ils exercent. Ces exigences doivent être prises en compte dans un processus de concertation sur l'évolution des missions de la fonction publique.

Les attentes des agents vis à vis de leur carrière s'expliquent par le bon niveau de qualification dans la fonction publique. Par conséquent , la reconnaissance des compétences, du mérite et des responsabilités fait l'objet d'une demande accrue de la part des agents.

¹³ Serge Vallemont, *Gestion des ressources humaines dans les administrations*, Rapport au ministre de la fonction publique, 1999.

¹⁴ Avec la création d'une sous-direction à la DGAFP chargée de cette mise en cohérence de l'ensemble des pratiques en vigueur dans les différents ministères.

Ils aspirent à un parcours professionnel diversifié. Le cycle tel qu'il a été décrit par Christian Batal¹⁵, qu'un fonctionnaire, lorsqu'il est affecté dans un emploi, passe un certain nombre de phases :

- **Une période d'exploration** : correspondant à la découverte du métier, des missions et des activités ;
- **Une phase d'apprentissage** : correspondant à l'acquisition des compétences nécessaires pour exercer ce métier ;
- **Une phase de maîtrise** : correspondant à l'acquisition de l'autonomie aux différentes situations auxquelles l'agent doit faire face ;
- **Une phase d'innovation** : à condition d'en avoir le potentiel, l'agent prend des initiatives pour proposer des modifications, de procédures....
- **Enfin phase de routine** : qui conduit rapidement à une situation de démotivation et une baisse significative de performance.

La phase de routine engendre des répercussions en termes de bon fonctionnement de service public. La gestion des ressources humaines peut contribuer à atténuer les effets négatifs de cette situation en intervenant par le biais de la mobilité interne.

Les hauts fonctionnaires attendent aujourd'hui de l'administration qu'elle leur permette de réaliser un parcours diversifié sur l'ensemble de leur carrière. La comparaison avec les perspectives proposées par le secteur privé pour des niveaux de qualification équivalents est l'une des principales sources de cette revendication.

2.1.2 Répondre aux attentes des usagers :

Les démarches de modernisation de l'administration ont négligé de faire le lien avec la gestion de ressources humaines. Inversement, la modernisation de la gestion des ressources humaines est envisagée de façon isolée, comme une pure question interne à l'administration, et non comme une réponse aux besoins de l'utilisateur.

Il en résulte une demande croissante de la part des usagers, d'un service public de qualité.

Ce qui est réclamé, c'est une plus grande transparence et une plus grande efficacité. Les travaux de la cour des comptes sur l'efficacité de la fonction publique rendent compte de

¹⁵ La gestion des ressources humaines dans le secteur public, analyse des métiers, des emplois et compétences. Christian Batal, édition organisation, 1998 .

cette demande sociale¹⁶. En effet, elle a appelé à d'adapter la gestion des agents publics à l'évolution du service public afin de mieux répondre à la demande des citoyens.

Le coût de service public, souvent évoqué, a tendance à n'être accepté que dans la mesure où le service rendu aux usagers est jugé rapide, efficace et de qualité. L'Etat est jugé, en définitive, sur sa capacité et son aptitude à répondre aux différentes attentes.

Avec l'évolution de la société et des attentes des usagers, l'administration a changé d'interlocuteur. L'utilisateur du service public est plus exigeant : ce n'est plus l'administré docile face à l'administration régaliennne. Il s'est émancipé et demande de plus en plus aux organismes publics d'être disponibles, de conseiller efficacement, de faire en sorte que son cas particulier soit bien pris en compte.

Ce besoin de réactivité s'est accru aussi avec l'extension du recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Celles – ci ont changé les relations entre l'utilisateur et les fonctionnaires en instaurant une forte demande d'interactivité. Ainsi comme le mentionne le rapport « organisation du travail, métiers et formation »¹⁷, chaque service public doit mettre en place les moyens et les procédures pour accélérer le temps de réponse aux demandes des usagers et donner plus de transparence aux délais de traitement des dossiers. Sous peine d'être décrédibilisée, l'administration ne peut rester à l'écart de cette demande. L'Etat se doit de suivre les évolutions de la technique.

2.2 Le secteur public est appelé à s'adapter rapidement aux contraintes budgétaires

2.2.1 La masse salariale ne peut croître indéfiniment

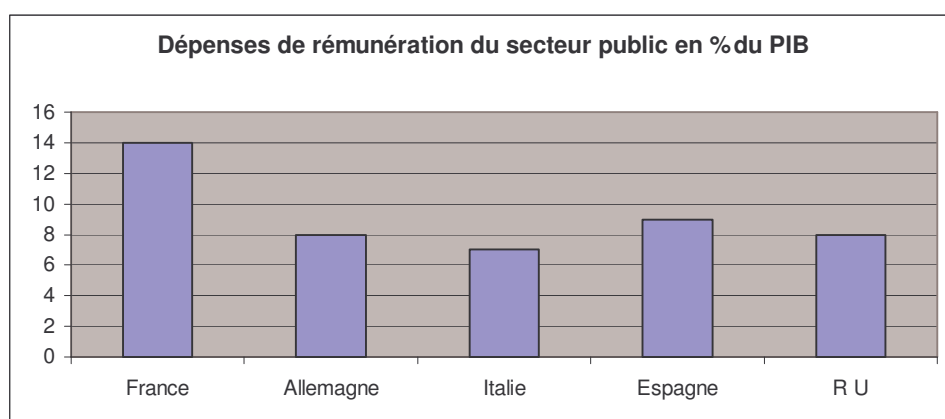
Si la contrainte budgétaire n'est pas l'élément premier, dans l'ordre des raisons, d'une réforme de la fonction publique : la qualité du service rendu et la compétitivité globale du pays peuvent être invoqués en premier lieu. Il n'en reste pas moins que la gestion à moyen terme de maîtrise des dépenses publiques et de recherche d'une efficacité accrue de la dépense qui se justifient par l'impact sur les prélèvements obligatoires et le dégonflement de la dette publique.

¹⁶ Cour des comptes, Rapport public sur la fonction publique d'Etat, Avril 2001.

¹⁷ Organisation du travail, métiers et formation, commissariat général du plan, la documentation Française, janvier 2000.

Or, le poids de la masse salariale dans le budget général est significatif. En même temps, les charges de la dette s'établissent à 12% du budget général. Le niveau des prélèvements obligatoires ne peut croître indéfiniment, freinant au même temps, toutes possibilités d'améliorer la situation des fonctionnaires. De surcroît, cette situation risque d'être de plus en plus mal comprise par l'opinion publique.

Entre 1990 et 1999, la masse salariale des administrations publiques a progressé une fois et demi plus vite que le PIB de la France. Alors que la croissance du PIB sur la période a gagné 33% en valeur sur la période, la masse salariale a évolué en moyen de 2,5% par an. Le niveau de la masse salariale du secteur public Français est nettement supérieur à celui observé dans d'autres pays de l'O.C.D.E¹⁸.



2.2.2 Le « glissement vieillesse technicité » (GVT) accroît systématiquement la masse salariale.

Les évolutions du poids des dépenses liées à la fonction publique dans le budget de l'Etat doivent être examinées non seulement en elles-mêmes, mais aussi compte tenu de la dynamique propre qu'elles recèlent. Il s'agit d'un choix complexe qui fait intervenir plusieurs variables, comme l'acceptation des prélèvements obligatoires, la qualité des services rendus, les choix d'opportunité dans l'affectation des dépenses publiques.

Quatre facteurs expliquent l'évolution de la masse salariale :

- *le premier constitue des revalorisations catégorielles qui touchent une catégorie d'agents seulement,*

¹⁸ La gestion des ressources humaines à l'heure de la performance

- *Le deuxième repose sur des revalorisations générales qui touchent tout les agents (augmentation de la valeur du point d'indice ou attribution générale de points d'indice supplémentaires),*
- *Le troisième est fondé sur la variation quantitative des effectifs,*
- *Le quatrième, enfin, tient à la variation qualitative des effectifs, qu'on appelle « glissement vieillesse technicité »(GVT).*

Le GVT permet d'apprécier la contribution d'une modification de la structure des emplois à l'évolution de la masse salariale. Il rend compte de l'évolution des aptitudes professionnelles des agents qui occupent les postes. Ces aptitudes reposent à la fois sur le niveau de qualification au moment de recrutement et le niveau de l'ancienneté, qui se traduit par une évolution automatique des rémunérations.

Le GVT se décompose lui – même en un GVT positif, qui mesure les effets de carrière, et un GVT négatif, qui découle du mouvement des entrées et des sorties dans un sens qu'un jeune fonctionnaire étant moins bien payé qu'un agent plus âgé. Le GVT solde mesure la combinaison de ces deux facteurs.

L'incidence du GVT positif a été la plus forte jusqu'à présent, ce qui explique la croissance du GVT solde. Le GVT solde a connu une croissance continue au cours des dix dernières années, ce qui, ajouté aux mesures catégorielles, explique la faiblesse des marges de manœuvres. La question décisive consiste à se demander si la perspective de prochains départs à la retraite et d'une modification considérable de la pyramide des âges sera ou non de nature à inverser cette tendance.

Pour les années à venir, on devrait assister a priori à la combinaison de deux facteurs : une forte croissance du GVT positif lié aux remplacements par de jeunes à la carrière plus rapide et une augmentation de GVT solde- indépendamment des mesures catégorielles de revalorisation.

2. 3 le renouvellement démographique est une opportunité pour une gestion renouvelé des ressources humaines.

Les départs massifs à la retraite des fonctionnaires qui s'est déjà fait sentir dans l'administration et qui va, continuer pendant les futures années, constituent une opportunité historique de changement. Ils doivent permettre, in fine, de mieux prendre en compte l'adéquation du nombre des agents, des compétences et des missions.

2.3.1 Faire face à une accélération forte des départs à la retraite.

Les prévisions des départs à la retraite des agents de l'Etat¹⁹ s'illustre à travers le tableau suivant :

Années	Départs des fonctionnaires civils	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C/D
2004	71 100	6 399	36 247	9 535
2005	73 100	6 579	37 267	9 803
2006	73 100	6 579	37 267	9 803
2007	80 200	7 218	40 886	10 755
2008	83 800	7 542	42 722	11 238
2009	84 300	7 587	42 977	11 305
2010	84 100	7 569	42 875	11 276
2011	83 100	8 310	42 365	11 144
2012	82 900	9 009	41 753	10 983
2013	81 000	9 720	41 294	10 663
2014	79 600	10 348	40 581	10 675
2015	78 600	11 004	40 071	10 541

Source : Service des pensions, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Les perspectives démographiques dans la fonction publique peuvent être mesurées tout d'abord, par les départs à la retraite déjà inscrits dans la pyramide des âges (l'âge moyen de la fonction publique est de 41 ans). dès l'horizon 2015, la moitié des salariés actuellement présents dans le secteur public auront plus de 60 ans.

Le nombre annuel des départs à la retraite dans la fonction publique de l'Etat est d'environ 75000 par an entre 2005 et 2015.

La situation est différenciée globalement selon les administrations, mais surtout selon les catégories les plus qualifiées (A et B) et dans une moindre mesure celles qui le sont moins.

Il existe ainsi une forte inégalité entre les régions, ce qui implique de gérer au plus fin l'évolution démographique sur un plan territorial. Il conviendra de tirer les conséquences de cette

¹⁹ Fonctionnaires de l'Etat hors, agents de Police Nationale, de la Poste et de France – Telecom.

situation en termes d'organisation de mobilité, mais aussi des concours administratifs . le nombre des places offertes sera nécessairement très différent d'une région à l'autre.

Les éléments à prendre à considération dans le cadre de renouvellement des ressources humaines sont multiples :

- **la démographie** : la population active décroît alors que les besoins en recrutement pour remplacer les départs en retraite s'accroissent. Alors que, jusqu'en 1998, la population active de 25 – 49 ans augmentait chaque année dans une proportion supérieure aux départs en retraite de la fonction publique, le rapport s'inverse depuis cette date. La population active des 25- 49 ans n'augmente plus mais diminue tandis que les départs en retraite des fonctionnaires civils augmentent fortement. Cette situation n'exclue pas, l'effet d'éviction des recrutements de la fonction publique sur eux des entreprises.

- **Les redéploiements en faveur des actions prioritaires** : ce qui écarterait le remplacement poste par poste dans toutes les administrations qui ne laisseraient plus aucune marge de manœuvre. Les redéploiements d'effectifs devront être combinés avec une politique de réorganisation et de définition des compétences nécessaires. Ce redéploiement suppose que les effectifs soient mieux dirigés vers le lieu ou ils sont le plus utile, qu'il s'agisse du service ou de la zone géographique.

- **La structure d'emploi** : il est nécessaire que chaque recrutement soit pensé en fonction d'une capacité d'adaptation de l'agent tout au long de sa carrière. Cette adaptation peut s'exprimer en termes de structure des emplois, à l'évolution des compétences et des nouvelles données technologiques.

A cet effet, il conviendra de différencier les tâches appelées à être permanentes et celles, plus temporaires, qui pourraient être externalisées ou confiées à des agents contractuels de haut niveau.

2.3.2 Le niveau des recrutements dans la fonction publique doit être arrêté

Un groupe de travail ²⁰ avait penché sur la question et préconisé trois possibilités :

²⁰ Groupe présidé par Bernard Cieutat, Commissariat Général au Plan

- 1) le premier choix envisageable consisterait à recruter nombre par nombre les remplaçants des retraites l'année de leurs départs. Cette stabilisation des effectifs signifierait de fait, de l'importance des départs, une explosion des recrutements. Elle aurait des conséquences lourdes sur les finances publiques. De plus, elle risquerait, compte tenu en particulier des besoins du secteur privé, de poser à l'administration des problèmes de qualité des recrutements dans certains secteurs.
- 2) Le deuxième choix possible consisterait à stabiliser non pas les effectifs mais les recrutements au niveau actuel. Cette solution offrirait l'avantage de lisser les recrutements tout en dégageant des marges de manœuvre qui permettraient d'améliorer non seulement l'efficacité de l'appareil de l'Etat, mais aussi les perspectives de carrière des fonctionnaires eux – mêmes. Cette option fera croître aussi les charges en termes de finances publiques.
- 3) Le troisième choix reposerait sur la stabilisation des recrutements en valeur relative au regard des flux de recrutement dans l'ensemble des secteurs d'activité. Il permettrait d'ajuster les recrutements de la fonction publique en fonction de la démographie et conduirait à d'importants redéploiements internes aux fonctions publiques.

Dans son rapport sur la fonction publique en 2003, le Conseil d'Etat a préconisé dans le même ordre d'anticiper les besoins à satisfaire secteur par secteur, d'évaluer les besoins à satisfaire, les gains de productivité possibles notamment grâce à l'utilisation de nouvelles technologies de l'information.

Ensuite, déduire pour chaque secteur, filière par filière, la structure des emplois et les compétences globalement nécessaires, ainsi que sa répartition territoriale.

Enfin, déterminer les moyens de faire face à ces différents besoins par des redéploiements en faveur des action prioritaire, par des actions de formation, de promotion interne et d'organisation de carrières.

En tout état de cause, l'approche à adopter ne saurait être systématique, globalisante et mécaniste : il n'existe pas en soi un bon niveau de recrutement. Il convient de tenir compte à la fois des missions que les fonctions publiques doivent assurer, de la possibilité d'améliorer le marché de travail interne au secteur public , la mobilité et des contraintes budgétaires.

Force est de constater, que le comportement en la matière adopté partiellement par les Ministères notamment au ministère de l'économie et des finances consiste à ne pas remplacer un par un les départs à la retraite dans un contexte de globalisation et de fongibilité asymétriques²¹(en vertu des articles 7 et 12 de la LOLF) des crédits introduites par la LOLF.

2.4 Un contexte favorable par la mise en place progressive de la LOLF

l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) pour le projet des lois de finances de 2006 crée une exigence nouvelle pour l'Etat, qui est de présenter ses dépenses annuelles en fonction des objectifs fixés et des résultats attendus, par mission, par programme et par action, et non plus par nature de dépenses et par ministère.

Elle introduit une nouvelle gestion publique orientée vers la performance et fondé sur le principe de responsabilisation des gestionnaires. Ceux – ci voient s'accroître leur liberté de gestion, grâce aux mécanismes de globalisation des crédits, de fongibilité asymétrique et de gestion de masse salariale des crédits de personnel.

Les dépenses de personnel devront donc être **justifiées par rapport à des objectifs de politiques publiques**, inscrites dans les missions, programmes et actions, sur réalisation desquels les ministères devront rendre compte chaque année.

Cette approche **marque une rupture avec le modèle d'autorisation budgétaire** issu de la pratique de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. celle – ci reposait sur une double autorisation en crédits détaillés par chapitre (rémunérations d'activité, pensions de retraite....) et en emplois détaillées par corps et par grades..

2.4.1 Le déplacement des responsabilités managériales de la GRH vers les gestionnaires des programmes.

La mise œuvre de la LOLF pourrait conduire **au déplacement des responsabilités vers les gestionnaires de programmes budgétaires**. Ils sont dotés d'une large autonomie de décision dans la gestion des moyens qui lui sont alloués parmi lesquels figurent les moyens en personnel. La gestion globale de la masse salariale, sans possibilité d'abondement en cours de gestion

²¹ en vertu des articles 7 et 12 de la LOLF le principe de fongibilité asymétrique permet de réaffecter des crédits d'emplois sur des crédits d'investissement ou de fonctionnement mais pas l'inverse.

(principe de fongibilité asymétrique), doublée d'un plafond ministériel d'autorisation des emplois rémunérés qui ne donnera pas lieu à une description précise par corps et par grade de ces emplois, laisse en effet une très grande souplesse au responsable de chacun des programmes.

Dans ce contexte, **le partage des rôles entre les gestionnaires de programmes et les directeurs de ressources humaines reste à définir**. Il constitue un caractère déterminant pour l'évolution du climat social et le processus de gestion du changement.

2.4.2 le rôle des gestionnaires de ressources humaines reste à définir

la mise en place progressive de la LOLF ne tranche pas sur le rôle respectif du responsable du budget opérationnel de programme et du responsable des ressources humaines. La GRH doit être conçue comme un axe stratégique d'action au sein de l'administration. Pour ce faire, une professionnalisation et une revalorisation de la fonction RH est nécessaire.

En dépit de la prise en conscience, depuis plus de dix ans, de l'importance de la GRH comme élément d'efficacité des administrations, celle-ci n'occupe pas encore la place stratégique qui lui revient. Si les initiatives se sont multipliées dans les dernières années, de par les nombreux rapports et actions sur la question. Elles n'ont pas été intégrées dans une stratégie d'ensemble.

Il s'agit de poursuivre le développement de nouvelles démarches, d'identifier précisément une stratégie globale de GRH, qui guiderait l'action de tous les services. Cette stratégie peut être élaborés à partir des objectifs d'emploi, des enjeux auxquels est confrontée la fonction publique. Des outils peuvent être appropriés par les gestionnaires de ressources humaines en prenant en compte les meilleurs pratiques dans les administrations, avec les difficultés de transposition en phase avec les grandes orientations à atteindre dans les domaines du recrutement, de l'évaluation, de la rémunération et de la concertation avec les partenaires sociaux.

Ces bonnes pratiques permettraient de capitaliser les expériences déjà menées dans les différents services, d'en diffuser les principaux enseignements et de les promouvoir. Il devrait être actualisé périodiquement et ajusté en fonction des caractéristiques propre à chaque unité opérationnelle. La stratégie globale serait ensuite déclinée par ministère.

2.5 Inscrire la réforme au regard des tendances observées des expériences des pays de l'O.C.D.E.

A l'instar de la France, les pays de l'OCDE ont été confrontés au cours des années 1980 et 1990 à des récessions sur les économies nationales et des difficultés pour y faire face. Les gouvernements ont commencé, à des degrés divers, à repenser le rôle et le coût de l'administration. Ils essaient de mettre au point des stratégies de nature à renforcer la responsabilité des gestionnaires et ils cherchent, plutôt que de mettre l'accent comme par le passé sur le contrôle des intrants et des activités, à créer un environnement qui soit orienté vers des résultats et qui encourage l'application d'idées nouvelles et créatrices pour les atteindre. Il importe de noter que si la plupart des pays de l'OCDE se sont tous au moins engagés sur la voie d'une réforme majeure de la fonction publique, ils n'ont pas tous été confrontés en même temps et avec la même intensité aux effets de la récession et des autres pressions économiques. Le moment auquel une réforme des institutions administratives a été entreprise autant que les objectifs de cette réforme ont été différents.

Le personnel a été réévalué autant que principal ressource de la fonction publique. La plupart des pays de l'OCDE ont adopté de nouvelles méthodes de gestion de ressources humaines dans la fonction publique. D'une manière générale, les raisons qui les ont poussé à transformer la façon de gérer les ressources humaines ont été très semblables. C'est d'abord les contraintes économiques auxquels le secteur public devait faire face et l'amélioration de l'efficacité et la qualité des services. Ce qui a souvent abouti à une réduction des effectifs.

Placer **les ressources humaines en tant qu'outil stratégique** se traduit par une amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans l'administration. Les pays se rendent compte que pour changer les institutions, il faut d'abord déterminer comment les agents qui travaillent pour l'administration seront affectés par le changement et comment ils peuvent être encouragés à atteindre les résultats souhaités.

2.5.1 Les tendances observées visent d'abord à réduire les effectifs.

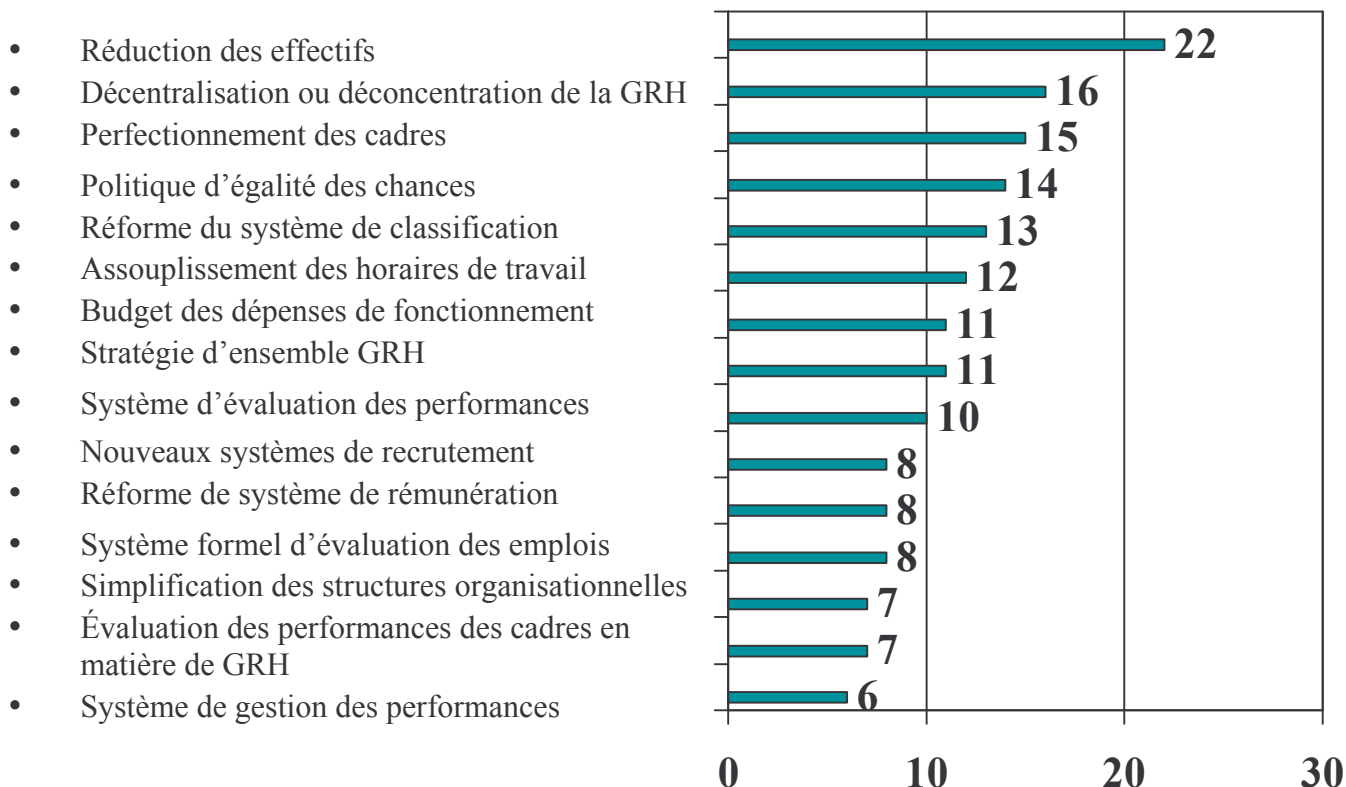
Une étude²² a été menée par l'OCDE et qui a mis en relief les tendances et les priorités semblables dans de nombreux pays de l'OCDE, même si les stratégies mises en œuvre pour mener à bien ces réformes ont souvent et amplement varié.

Les pays de l'OCDE ont signalé des initiatives diverses visant à introduire ou à améliorer les programmes de gestion des ressources humaines. Les programmes de compression des

²² OCDE, rapport sur la gestion du capital humain et réforme de la fonction publique.

effectifs dans le secteur public, ainsi que la décentralisation et la déconcentration de la gestion des ressources humaines compte parmi les initiatives de réforme les plus fréquemment signalées. D'autres initiatives de réformes souvent citées sont notamment de nouveaux programme de perfectionnement des cadres.

Nombre de pays de l'OCDE ayant introduit des initiatives nouvelles ou ayant considérablement réformé les structures existantes²³.



Malgré l'intérêt de la démarche de comparaison des fonctions publiques effectuée par l'OCDE, l'exercice est difficile dans la mesure où il faut retenir des champs semblables. Il en va ainsi, qu'il s'agisse de comparer les effectifs publics ou les modes de gestion des services publics.

²³ O.C.D.E , rapport sur la gestion du capital humain et réforme de la fonction publique.

Les exemples de la fonction publique allemand, français et canadien illustrent bien ce contraste. Les trois fonctions publiques de carrière et veulent les maintenir ainsi. Mais il y a des différences profondes entre leurs situations. Par exemple, le Canada et la France partent des pôles opposés : la France met l'accent sur le statut, autour de la notion des « corps » de fonctionnaires, au sein desquels sont organisées les carrières, gérées les promotions, l'emploi lui-même, le poste est donc tout à fait secondaire. La situation allemande est assez voisine. Au contraire, le Canada met l'accent sur le poste, il n'y a aucun encadrement comparable au « corps », le statut et le grade sont fonction du poste et en découlent.

2.5.2 Deux modèles de fonction publique , l'approche métier et l'approche carrière.

Les modèles de fonction publique dans les pays de l'OCDE se caractérisent par la prédominance de deux systèmes : le système dit d'emploi et celui de carrière.

Dans le système « d'emploi », le principe consiste à sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque poste, que ce soit par recrutement externe, par promotion ou par mouvement interne. Les systèmes dits « d'emploi » sont plus ouverts, et les recrutements latéraux y sont relativement fréquents.

Dans les systèmes de carrière, les fonctionnaires sont généralement embauchés au tout début de leur carrière et sont censés rester dans le service public pratiquement tout au long de leur vie professionnelle. Le recrutement se fait sur la base de diplôme et d'un examen d'entrée dans la fonction publique. La promotion est liée à un système de grades liés à chaque individu, et non à un poste spécifique. Ce type de système se caractérise par des possibilités limitées d'entrée dans la fonction publique en milieu de carrière, et par l'importance accordée à l'avancement professionnel.

Les systèmes « de carrière » ont tendance à promouvoir des valeurs collectives à l'entrée dans un sous – groupe spécifique de la fonction publique (notion de corps en France), le sentiment collectif entre niveaux hiérarchiques et entre « corps » étant moins développé. L'inconvénient est qu'il est plus difficile de mettre l'accent sur la performance et la responsabilisation individuelle. Les systèmes reposant davantage sur le poste ont généralement moins de valeurs communes à l'ensemble de l'administration à l'embauche que les systèmes de « carrière », mais susceptibles de créer des liens plus solides entre niveaux hiérarchiques et statuts.

Tableau comparatif du système de carrière et système d'emploi²⁴:

	<i>Système de carrière</i>		<i>Système d'emploi</i>	
	Atouts	Risques	Atouts	Risques
Entrée dans la fonction publique.	<ul style="list-style-type: none"> - Equité garantie par les concours/diplôme. - valeurs collectives à l'échelle de toute l'administration publiques assurées par une même formation des différentes catégories de fonctionnaires avant l'entrée dans la fonction publique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Peu de valeurs communes entre niveaux hiérarchiques. - Peu d'évaluation à l'embauche du souci des résultats chez les candidats. - Peu de valeurs collectives communes à tous les agents des administrations publiques sous statuts différents 	<ul style="list-style-type: none"> - Equité assurée par des processus ouverts et compétitifs pour chaque poste. - Davantage de valeurs collectives au sein du personnel des statuts différents. 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité biais à l'embauche, lorsque le processus manque de transparence. - Peu de valeurs communes à l'entrée dans le service public central.
Promotion.	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilités limitées de gestion injuste par la séparation du grade acquis par ancienneté. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de transparence dans les nominations aux différents postes par manque d'évaluation au niveau individuel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equité garantie par une solide évaluation de la performance individuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - lorsque les processus ne sont pas transparents, le favoritisme dans la promotion est possible, du fait du lien entre les grades et les

²⁴ Rapport sur l'évolution des politiques de gestion d'emploi des RH dans les pays de l'OCDE, octobre 2004

				postes. - Nomination entre département difficile.
--	--	--	--	---

Cette étude de l'OCDE a révélé deux tendances à cet égard :

Les systèmes d'emploi confèrent généralement un rôle important à leurs organismes centraux GRH et ont tendance à disposer d'un système relativement plus centralisé de gestion des cadres dirigeants qu'avant.

Les systèmes traditionnels de carrière ont tendance à augmenter le nombre de postes ouverts à la compétition et à déléguer les processus GRH aux ministères opérationnels et aux niveaux hiérarchiques inférieurs.

III. VERS UNE PROFESSIONNALISATION DE LA GRH COMME VECTEUR DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE.

En matière de gestion des ressources humaines, la mise en œuvre de la loi organique relatives aux lois de finances va **amplifier le mouvement de modernisation de la fonction publique**. Cela passe par **une responsabilisation** accrue des gestionnaires par la fixation des objectifs et l'évaluation des résultats et une meilleure utilisation du nouveau **système d'évaluation** et de notation pour différencier les carrières. Ce qui pourra favoriser **l'émergence d'une fonction publique de métiers**.

3.1 Les souplesses introduites par la L.O.L.F.

La loi organique relative aux lois de finance a un impact sur la gestion des ressources humaines de deux ordres : l'un d'ordre technique et l'autre managérial.

L'ordre technique est dû à une nouvelle approche de la gestion budgétaire des crédits de personnel. Une masse salariale sera allouée à chaque directeur de programme ministériel, masse salarial qui correspondra à une quote-part d'emplois d'équivalents temps plein (ETP) votés par

ministère. La nouvelle caractéristique réside par les grandes **marges d'arbitrage aux gestionnaires** de crédits que sont les directeurs de programmes.

Le second facteur réside dans la logique de gestion par la performance qui a présidé à l'élaboration de la LOLF. Les responsables de programme devront **atteindre des objectifs précis et leur performance sera mesurée par des indicateurs de résultats**. Dès lors, les responsables de programme devront s'intéresser de plus près à la GRH pour maîtriser les objectifs car les effectifs seront un des moyens d'action. Recruter des agents, bien les gérer, les motiver et les former deviendra un enjeu majeur.

Ce qui induit un nouveau rôle des directeurs du personnels, qui vont s'attacher à devenir de véritable « animateurs d'équipes » : moins de temps aux procédures administratives et plus de temps à la gestion qualitative des ressources humaines (nouveaux métiers, organisation de parcours professionnels). Il s'agit de se concentrer plus sur des tâches à forte valeur ajoutée en termes de GRH.

3.1.1 La globalisation des crédits de personnel outil de responsabilisation des gestionnaires.

Au sein de chaque programme, les crédits de personnel composent un titre, dont le montant constitue un plafond limitatif. A l'intérieur de ce plafond, les différentes catégories de dépenses de personnel sont fongibles. Cependant ce plafond ne peut pas être abondé par les crédits des autres titres du programme, alors que l'inverse est possible. A ce titre, un plafond global d'autorisation d'emploi rémunérés par l'Etat est fixé par ministère.

Ce dispositif répond à une double préoccupation :

il permet d'assurer aux gestionnaires, grâce à la globalisation des crédits et des emplois, la liberté d'utilisation des moyens qui leur est nécessaire pour atteindre les résultats qui leur sont demandées en contrepartie.

Il permet également de garantir la maîtrise des dépenses de personnel grâce au mécanisme d'un double plafond fixé en crédits, par programme, et en emploi, par ministère.

Toutefois, il existe des possibilités d'abondement par voie réglementaire dans les cas suivants :

- Répartition d'abondement de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération (augmentation du point fonction publique et autres mesures catégorielles de revalorisation des rémunérations, variation des taux de cotisation sociales à la charge des employeurs...);
- Transfert entre programmes de ministères distincts pour objet déterminé, correspondant à des opérations dont l'exécution est confiée par un ministère à un autre ministère. Les emplois peuvent être transférés dans ce cas de figure ;
- Report des crédits de paiement dans la limite de 3% des crédits initiaux inscrits sur le titre de dépenses de personnel du programme considéré.

La globalisation des crédits de personnel sur un titre limitatif au sein de chaque programme, assortie d'un plafonnement des emplois par ministère, donne aux gestionnaires une grande liberté dans l'utilisation des moyens qui leur sont alloués, en contrepartie d'un engagement sur les résultats attendus.

La globalisation des crédits dans les préfectures²⁵

La globalisation des crédits des préfectures a été engagée dès 2000, à titre expérimental dans 4 préfectures. Elle a été progressivement étendue à 14 préfectures en 2001, 18 préfectures en 2002, 28 préfectures en 2003 et généralisée au premier janvier 2004.

Avant la globalisation, les préfectures avaient développé une logique systématique de demande des moyens supplémentaires. la globalisation visait à introduire une souplesse budgétaire et la responsabilisation des préfets et de leurs collaborateurs.

Un contrat de globalisation intérieur/ finances a été signé pour préciser les règles applicables aux préfectures expérimentales durant la période 2000/2002. il a été prorogé en 2003. un second contrat a été arrêté pour la période 2004/2005 en préfiguration de l'application de la LOLF en 2006.

Outre les crédits de fonctionnement, la dotation globale intègre les charges de personnels entrant dans le périmètre de la globalisation (rémunération d'activité et charges sociales).

Le montant de la dotation est notifié à chaque préfecture pour les deux années du contrat de globalisation (2004 et 2005). La norme de progression de la dotation globale d'une année sur l'autre est fixée à + 0,2% appliqué dès 2004.

Trois effets ont été observés depuis l'introduction de la globalisation des préfectures :

- le préfet modifie l'allocation des moyens pour la rendre plus optimale, en recherchant la meilleure adaptation de la structure des emplois à l'exercice des missions. Le remplacement des agents quittant la préfecture n'est plus considéré comme automatique mais fait l'objet d'une analyse pouvant conduire à une redéfinition de poste, voire à sa suppression.

- l'introduction du pilotage par objectif dans les préfectures responsabilise sur l'utilisation de l'emploi des moyens et a permis d'obtenir des meilleurs résultats de l'emploi des moyens.

²⁵ la nouvelle gestion publique dans les préfectures, Direction de la modernisation et de l'action territoriale, MISILL.

- la gestion des ressources humaines est modernisée : la globalisation a très largement renouvelé la gestion des ressources humaines dans les préfectures par la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences., élaboration de plan de formation, le renouvellement du dialogue social.

En revanche, la LOLF n'a pas tranché sur des questions importantes notamment le niveau de déconcentration nécessaire et le rôle à jouer par le gestionnaire des ressources humaines.

Les Budgets opérationnels de programme (BOP) devraient favoriser la déconcentration

En matière d'emploi, les budgets opérationnels de programme (BOP) devraient favoriser la déconcentration, en assurant une déclinaison locale du principe de fongibilité des emplois. Les marges de manœuvres des gestionnaires locaux devraient en conséquence se renforcer.

les enveloppes de crédit ainsi déconcentrés devraient aboutir à une nouvelle organisation des services de l'Etat. Il est plus cohérent de déconcentrer aussi la gestion des ressources humaines, notamment pour les actes à fort contenu managérial : le recrutement, l'avancement de grade, la gestion indemnitaire.

La nouvelle organisation de l'Etat territorial, vers l'accroissement du rôle de la région comme échelon de mise en œuvre des politiques publiques devraient s'accompagner d'une nouvelles organisation de la fonction des ressources humaines. Elle pourra se faire progressivement en s'appropriant des actes de gestion de forte valeur ajoutée en matière de GRH.

Le nouveau rôle des gestionnaires des ressources humaines.

Si les gouverneurs de programmes et les responsables des budgets opérationnels de programme revendiquent légitimement la part de décision en matière de GRH puisqu'ils sont responsables entièrement des résultats de leur entité, les responsables de RH devront se recentrer sur la régulation des moyens humains pour atteindre les objectifs.

Les responsables de programmes pourront se voir attribuer les actes essentielles des ressources humaines (affectation des agents en fonction de profils, reploiement, évaluation, avancement et sanction, dialogue social...). le nouvel équilibre avec les gestionnaires des ressources humaines pourra se faire sur la base d'une contractualisation. Cette dernière pourra

prendre la forme d'un mandat de gestion auquel les responsable de programme fixera au début de chaque exercice les objectifs que devrait atteindre le responsable des ressources humaines.

3.1.2 La GRH comme outil pour l'atteindre les objectifs

le passage d'une culture de moyens à culture de résultats impliquera nécessairement un changement culturel. Si la mesure des objectifs par des d'indicateurs pertinents (article 51 de la LOLF) sont techniquement réalisables, la démarche ressource humaine, quand à elle, est plus subtile et demande nécessairement de la méthode et de l'art de conduite de changement.

Il s'agit d'inscrire le changement dans la durée, de montrer des signes de la prise en compte du changement de haut niveau – la valeur de l'exemple étant déterminante pour le succès de la démarche et de dégager les moyens permettant réellement et dans la durée de réaliser ces changements sur le terrain.

La conduite de changement nécessite la professionnalisation de la fonction ressources humaines.

Serge Vallemont à mis en avant des préconisations pour atteindre cet objectif :

- développement des actions de formation continue de la GRH pour les professionnels RH (administration central et services déconcentrés) et les non professionnels (cadre dirigeants et cadres opérationnels) ;
- la DGAFP devrait contribuer aussi au développement d'une expertise en GRH par une action pilote de formation interministérielle ;
- organiser régulièrement des débats autour de la question GRH au profit des professionnels pour échanger les expériences et détecter les meilleures pratiques ;
- créer un comité de pilotage permanent pour évaluer les politiques de GRH ;
- valoriser la fonction RH en faisant du passage dans des fonctions GRH un temps fort de la carrière, à l'instar de ce que pratiquent déjà certains ministères (secrétaires généraux des DDE, au Ministère de l'équipement, fonctions qui sont un point de passage valorisant pour l'accès à des emplois supérieurs). A cet effet, l'administration devrait prioritairement reconnaître le métier « RH » comme fonction à part entière qui nécessite des compétences particulières, au delà de celles requises par la gestion administrative et statutaire du personnel. Occuper, au cours de sa carrière, un métier relatif à la GRH, devrait être d'avantage valorisé pour les hauts fonctionnaires;

- responsabiliser les syndicats et leur donner les moyens de s'impliquer.

3.2 Placer l'évaluation au cœur de la gestion des ressources humaine.

3.2.1 Evaluer le personnel sur la base d'objectifs mesurables.

la démarche d'évaluation doit faire au préalable d'une action de formation des évaluateur pour vaincre les différentes résistances culturelles du système de la notation qui prévalait jusqu'à lors.

Les objectifs individuels fixés à l'agent doivent répondre à trois conditions :

1. *être quantifiables, mesurables* : les objectifs une fois définis, doivent être associés à des indicateurs pour mesurer la performance. Ces indicateurs peuvent être qualitatifs (paix sociale) ou quantitatifs (nombre de dossiers traités, délais....).
2. *être acceptés, réalistes et définis dans le temps.*
3. *être conformes aux objectifs de l'organisation ou de service de l'organisation dont relève l'agent.*

Ce dernier enjeu se heurte à l'insuffisante déconcentration des actes de gestion relatifs à la gestion du personnel, qui peut être atténuée par la mise en œuvre de la LOLF. Cette faiblesse ne permet pas toujours au supérieur hiérarchique de peser véritablement sur la carrière de l'agent qu'il évalue.

Toutefois, les objectifs individuels sont à rechercher dans la déclinaison des objectifs collectifs de l'administration, en cohérence avec les missions de l'agent évalué. Ils expriment sa contribution à l'atteinte des objectifs collectifs.

La définition des objectifs individuels passe toujours par la reconnaissance des activités spécifiques de chacun qui, combinées avec celles des autres, permet d'obtenir les résultats collectifs attendus.

3.2.2 Mettre en œuvre le nouveau dispositif réglementaire d'évaluation.

Le décret n°2002 – 682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires abroge, à compter de son entrée en vigueur, l'actuel décret du 14 février 1959 et ses textes d'application qui régissent les règles de la notation des fonctionnaires. Il instaure un nouveau dispositif d'évaluation et de notation et y rattache les modalités d'avancement des fonctionnaires. Ce dispositif permettra de mieux tenir compte de la valeur professionnelle individuelle des agents en distinguant ceux qui progressent dans leur travail.

Le décret laisse le soin à chaque ministère d'arrêter ses propres règles d'évaluation et de notation, après concertation avec les organisations syndicales représentatives.

la portée du dispositif réglementaire vise à rompre avec l'ancien système de notation. Les principales modifications introduites par le décret du 29 avril 2002 se présentent comme suit :

L'instauration de l'obligation de procéder à des entretiens d'évaluation conduits par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire et donnant lieu à un compte rendu signé par l'agent et versé à son dossier.

Cette obligation de procéder à un entretien préalable à la notation permet d'une part de renforcer le dialogue entre le fonctionnaire noté et le responsable hiérarchique, d'autre part, de développer une GRH prospective, fondée sur l'évaluation des aspirations et des potentialités des agents.

L'entretien individuel permet:

pour le collaborateur, d'être entendu sur le contenu de son travail, de connaître l'appréciation de son responsable hiérarchique sur son activité professionnelle, d'appréhender son avenir professionnel au travers des objectifs fixés et de s'auto – évaluer et de développer son autonomie par une meilleure perception de son rôle dans l'activité du service.

pour le responsable hiérarchique, d'améliorer sa connaissance de ses collaborateurs, de réfléchir à sa part de responsabilité dans le degré d'atteinte des objectifs et de prendre la mesure des dimensions quotidiennes de la gestion des ressources humaines qui relèvent directement de sa responsabilité. C'est aussi l'occasion d'apprécier les prestations et les potentialités de chacun et de prévoir l'évolution de ses collaborateurs.

pour le service, d'adapter les moyens aux objectifs de l'administration en s'appuyant sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences efficace. Cela favorise également la communication interne.

La périodicité de la notation peut être annuelle ou bisannuelle.

La périodicité de la notation dont découlera, d'ailleurs celle de l'avancement d'échelon, ne sera fixée qu'au terme de l'année 2004, ce qui permettra de tirer les enseignements d'une première année d'application des nouvelles dispositions concernant l'évaluation et la notation.

Les organisations syndicales ont rappelé leurs réserves en ce qui concerne la formule de la bi-annualisation. Elle permettrait certes d'alléger sensiblement la tâche des services gestionnaires ainsi que celle des notateurs. Cependant, son adoption provoquerait un décalage entre la notation d'une part, et l'évaluation et l'avancement de grade d'autre part, aboutissant ainsi à un système moins lisible et plus difficile à gérer. De plus, elle entraînerait une réduction inacceptable du point de vue syndical, du rôle des représentants du personnel en supprimant une commission administrative paritaire (CAP) de notation sur deux.

La suppression de l'obligation de la note chiffrée de 0 à 20.

La suppression de la notation chiffrée vise à introduire des éléments plus qualitatifs dans l'évaluation et à renforcer ainsi l'appréciation de la performance individuelle dans le travail.

Cette suppression de la note chiffrée de 0 à 20 devrait aussi, avoir pour conséquence essentielle de supprimer toute « interférence » avec l'ancienneté, laquelle ne peut être prise en compte en matière d'avancement, sauf pour départager des candidats dont le mérite est jugé égal. En effet, les critères utilisés ne peuvent se fonder que sur la valeur professionnelle de l'agent et son aptitude à exercer des fonctions d'un niveau supérieur.

L'introduction de la notion de marge d'évolution

La marge d'évolution de l'évalué constitue un critère qui permet de mesurer l'évolution de l'agent depuis la dernière notation. Il est mesuré par un coefficient en chiffres de 5 à 1 et complète de la sorte, le niveau de la valeur professionnelle de l'agent sur sa capacité de progresser professionnellement.

La mise en place d'un système d'avancement d'échelon accéléré mais plus sélectif.

Sur la base d'un système de quota, il est prévu que les réductions d'ancienneté sont accordés chaque année à 50% de l'effectif : à un taux maximal de trois mois réservé à 20% des agents notés et dont la note a fait l'objet d'une évolution maximale, le complément étant attribué au taux de base d'un mois pour 30% des agents restants (les fonctionnaires ayant atteint l'échelon terminal de leur grade ne sont pas compris dans cet effectif).

Les modalités d'application laissées à l'initiatives des ministères (cas du Ministère de l'intérieur):

au - delà des principes communs énoncés par le décret, il revient aux ministères de déterminer, en coordination avec les organisations syndicales, les modalités concrètes de mise en œuvre de l'évaluation.

Par arrêté ministériel du 11 décembre 2003, le ministre de l'Intérieur a arrêté le planning de mise en œuvre de la réforme selon le calendrier suivant :

- 1. Les dispositions relatives à l'évaluation et à la notation sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2004 ;*
- 2. Les dispositions relatives aux avancements d'échelon et de grade doivent entrer en vigueur à partir début janvier 2005 ;*
- 3. Le décret du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires cesse d'être applicable au fur et à mesure de l'entrée en vigueur du décret de 2002, il sera abrogé à partir du 1^{er} janvier 2005.*

L'arrêté pris en application dudit décret, prend en compte l'évaluation et la notation dans l'évolution de la carrière.

Assortir l'évaluation d'enjeux réels : surtout, l'évaluation est inscrite dans un processus de valorisation des personnels et de leur parcours professionnel. L'évaluation doit avoir des conséquences directes sur l'avancement du grade et sur l'avancement d'échelon accéléré.

En matière d'avancement de grade, l'arrêté ministériel rappelle que le tableau d'avancement, préparé chaque année, est établi en procédant à l'examen approfondi de la valeur professionnelle de l'agent, à partir, des propositions motivées formulées par le chef de service, des fiches de notation individuelles portant sur les dernières années, des comptes rendus d'évaluation des dernières années.

En ce qui concerne l'avancement d'échelon, l'article 17 de l'arrêté ministériel rappelle que les agents ayant connu la marge d'évolution la plus élevée bénéficient de la réduction d'ancienneté maximale. Elle est fixée à trois mois en cas de notation annuelle et à six mois en cas de notation bisannuelle.

L'évaluation doit déterminer la partie variable de la rémunération en fonction de la performance de l'agent.

Outre l'accélération de la carrière de l'agent performant, les primes peuvent être un outil pour récompenser les résultats des agents et des services. Dans un premier temps, les primes pourront être réparties par le ministre entre ses services en fonctions de leurs résultats. Dans un second temps, le chef de service distribuerait entre ses agents la somme déléguée, sur la base de l'évaluation des performances individuelles. Ce système permettra à la fois de motiver le service dans son ensemble et les agents pris individuellement.

Pour assurer la réussite de cette réforme, l'administration doit se concerter avec les organisations syndicales par un processus de dialogue social. Au cours de cette phase, l'administration s'engagera à garder le même niveau de rémunération à tout les fonctionnaires et le nouveau système de prime liée à la performance, distinguera les performances individuelles et de service sans complaisance.

Une telle réforme aurait un impact budgétaire significatif. Son coût pourrait être atténué par le non remplacement de certains départs en retraites et par l'obtention de gains de productivité, liés entre autre, aux nouvelles technologies de l'information.

Une nouvelle fiche de notation²⁶ : cette fiche comporte les éléments suivants :

- La grille d'appréciation composée de critères qui expriment les qualités et les compétences dont l'agent fait preuve dans l'exécution du service. Elle permet, de plus, pour chaque critère, de spécifier si la qualité ou la compétence requise traduit un progrès.

²⁶ détaillée en annexe

- L'appréciation générale du chef de service notateur exprime la valeur professionnelle de l'intéressé. Elle peut, le cas échéant, être précédée de l'avis du supérieur hiérarchique auteur de l'évaluation.
- La note porte sur deux éléments distincts : le niveau de la valeur professionnelle exprimé sous forme de lettre (A,B,C,D,E) ; et la marge d'évolution.

3.3 L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière.

Système d'emploi et système de carrière correspondent à des modèles largement théoriques. Dans la réalité, la plupart des fonctions publiques intègrent et combinent les éléments des deux logiques. En comparaison, le système français de fonction publique comporte assez peu d'éléments relevant de la logique d'emploi.

L'enquête menée par l'OCDE, montre qu'aucun des deux systèmes n'est supérieur à l'autre. Les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients. Les secteurs publics ayant une culture de carrière se caractérisent par une forte tendance à la stabilité, à la continuité et à la cohésion, mais ils présentent un risque de lenteur dans l'adaptation au changement. En outre, ils peuvent laisser à désirer sur le plan de professionnalisme, spécifiquement requis pour certains postes clés dans la fonction publique. Les systèmes d'emploi, quant à eux, permettent une meilleure adéquation des compétences et des fonctions exercées, et offrent une plus grande capacité d'adaptation. Néanmoins, ils présentent un risque de discontinuité et de manque de cohésion des administrations publiques.

3.3.1 Le métier comme élément d'attractivité de la fonction publique

Il existe deux modèles de fonction publique : la fonction publique de carrière et la fonction publique orientée métier. Si les deux modèles, comme ça était explicité ci – dessus, **présentent des atouts et faiblesses qu'ils lui sont propres**, le Ministre de la fonction publique, lors de la journée d'étude organisée par la DGAFP et OEP a avancé l'idée de concilier une fonction publique de carrière avec la reconnaissance de la compétence et de la performance, autrement dit l'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière.

Sans remettre en cause les principes de la fonction publique française, qui repose sur la notion de carrière. La question se pose, dans le terme, **de conciliation de la notion de métier dans la fonction publique.**

Le métier peut constituer un élément d’attractivité de la fonction publique²⁷. Les agents publics ne rentrent pas seulement dans l’administration pour bénéficier d’un statut, avec ses avantages et ses contraintes, mais aussi pour exercer un métier.

Ainsi, les tâches exercées au sein de l’administration requièrent une certaine technicité. Cela est vrai pour les filières techniques mais aussi pour les filières administratives ou d’enseignement...

Cependant, il existe des préalables pour la mise en œuvre d’une telle réforme.

Inscrire la notion de métier dans le statut général

Si l’orientation globale de l’approche métiers était retenue, l’absence d’une méthodologie commune aux ministères donnerait lieu à l’émergence de disparités notables du point de vue de la terminologie et du contenu des familles professionnelles retenues. Pour éviter que cette approche fonctionnelle ne devienne un nouveau facteur de cloisonnement entre ministères, il pourrait être envisagé d’inscrire la notion de métier dans le statut général afin de rendre son utilisation obligatoire, dans des conditions identiques à toutes les administrations. A ce titre, la DGAFP pourra piloter ce processus d’identification exhaustive des métiers dans les différentes administrations d’une manière à identifier les emplois en les répartissant en familles professionnelles et en les traduisant sous forme législative.

Ainsi, le regroupement des emplois par catégories statutaires et regroupement de corps en familles professionnelles peut se présenter de la manière suivante.

Filière professionnelle	administrative	Juridictionnelle et de contrôle	Scientifique et technique	sécurité	Santé sanitaire et social	Culture et sport	enseignement
Cadre dirigeant							

²⁷ discours du ministre de la fonction publique au cours de la journée d’étude organisée par la DGAFP et OEP, décembre 2003.

Cadre supérieur							
Cadre							
assistant							
adjoint							
Ouvrier							

Les filières professionnelles peuvent être affinées par les différents ministères.
A l'intérieur de chaque métier, les catégories statutaires vont être préservés (A, B,C).

L'évolution de carrière des fonctionnaires méritants peut s'effectuer à l'intérieur de la filière professionnelle(experts) mais aussi au niveau fonctionnelle (managers).

Le ministère de l'équipement a mis en place à côté d'une gestion des ingénieurs tournés vers des métiers de managers, un dispositif pour gérer les carrières des spécialistes et experts.

Des comités de filières couvrant chacun un domaine technique spécifique ont été placés auprès du directeur de personnel pour recenser les emplois existants dans chaque filière, ainsi que les besoins de chaque filière en définissant les formations initiales requises ainsi que la durée et la nature des affectations préalables souhaitées par accéder aux différents niveaux d'expertise.

Trois niveaux d'expertise ont été définis, le niveau de spécialiste, le niveau d'expert et le niveau d'expert au niveau international, ainsi que le niveau d'ingénieur senior, correspondant au niveau directeur départemental du côté managers.

Organiser la fonction publique par cadre de fonction²⁸, déclinés par grandes filières professionnelles et par niveau de fonctions. Les cadres de fonctions seraient en fait des corps à « vocation élargie » permettant l'accès à un plus grand nombre d'emplois, la situation de l'agent ne serait plus déterminée par la seule évolution de son grade mais aussi par l'emploi qu'il occupe. L'affectation de l'agent se fera par voie contractuelle sous forme d'un contrat sur emploi à durée déterminée.

²⁸ Observatoire de l'emploi public, Rapport annuel décembre 2003

Elaborer les référentiels métiers

Une fois la notion de métier inscrite par disposition législative, les différents ministères pourront procéder à la constitution d'un référentiel métier, à l'appui des travaux réalisées pour mettre en œuvre la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il comporterait des descriptifs d'emplois – types et des pré – requis en termes de mobilité et de formation recommandés pour les postulants et aux administrations. Ce dispositif sera adapté par chaque ministère.

La construction du référentiel conduit les gestionnaires à identifier et gérer les métiers émergents et ceux en voie de disparition. Il peut constituer, un cadre de référence commun à tous les métiers, mais aussi à tous les personnels. Il permet, également, une gestion à la fois collective et individuelle des ressources humaines et favorise l'évaluation, le recrutement, la formation, la promotion professionnelle et la définition de parcours de carrière.

Toutefois, la conception d'un référentiel doit tenir compte de l'évolution des métiers. Il est important de le mettre constamment à jour et d'être capable d'anticiper les évolutions prévisibles.

Reclassification statutaire et fusion des corps

Une fois les référentiels métiers élaborés, la mise en œuvre d'une **reclassification statutaire des grades et des corps, selon les métiers définis**, permettrait de relier étroitement le niveau des fonctions exercées et le grade détenu. A terme, elle conduirait à réduire le nombre des corps et des grades. Le processus d'identification en vue de la fusion de corps déjà enclenché par les ministères facilitera l'application de cette approche.

Juridiquement, la création, la suppression, la modification des corps et la répartition des fonctionnaires entre eux sont laissés à la discrétion de l'administration²⁹.

L'identification et le classement des fonctions par niveau sur une échelle commune permettrait de constituer une nouvelle structure par corps, par grade et emplois.

²⁹ CE, 2 Mars 1988, association nationale des assistants.

3.3.2 l'approche métier doit être déclinée aux principaux volets de la G.R.H.

Afin d'accroître l'efficacité des administrations publiques, l'approche métier peut être décliné sur les principaux aspects de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique à savoir le recrutements et la promotion.

Professionaliser les recrutements

L'approche métiers met l'accent sur la professionnalisation et les capacités d'adaptation des agents. Ces principes doivent être appliqués en matière de recrutement. Une évaluation plus complète des aptitudes opérationnelles des candidats devrait être promue, dans le respect du principe du **concours qui reste la voie du mérite**.

Sans remettre en cause certains modèles de concours qui sont adaptés pour certains fonctionnaires, notamment, le concours de l'ENA pour la filière administrative et le concours de Polytechnique pour les ingénieurs, il est opportun aujourd'hui de professionnaliser les concours, voir de multiplier les examens professionnels.

L'objectif reste de sélectionner les meilleurs. Cependant, les épreuves doivent être mieux adaptées, d'une part aux tâches à accomplir, et d'autre part aux aptitudes des candidats à exercer un métier.

Les concours peuvent être complétés par un entretien professionnel lors du recrutement. Ces entretiens évalueraient principalement le potentiel et les qualités opérationnelles des candidats. Cette place accrue des entretiens devraient être encadrée pour éviter le risque d'arbitraire.

Encourager l'adaptation des agents à l'évolution des métiers :

En cours de carrière, l'agent va être confronté à un double défi : l'évolution de son métier et les perspectives d'avancement au – delà de ses compétences initiales.

Naturellement, les métiers sont soumis à la loi implacable de l'évolution pour des raisons multiples :

Le progrès technique : l'avènement des nouvelles technologies de l'information est un facteur de remise en cause ;

La réorganisation des services : cette réorganisation peut intervenir par exemple suite à la fusion de plusieurs départements ministériels, ou d'un mouvement de décentralisation.

Pour y faire face, l'agent doit s'adapter. L'administration peut proposer aux agents, soit de poursuivre des formations, soit d'enrichir ses tâches, afin de lui donner une palette plus large de moyens pour exercer son métier. La notion de métier s'élargit alors à celle de filière, comme l'exemple de la Poste³⁰.

La Direction Générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) peut jouer un rôle capital dans l'animation de la gestion publique en matière de gestion des ressources humaines. A ce stade, la création à son sein d'une cellule de suivi et de contrôle de gestion en lien étroit avec les directions des ressources humaines des ministères, pourrait être envisagée.

Cela peut se concrétiser par la tenue d'une part, d'un reporting mensuel sous forme de tableaux de bord par ministère et concernant le personnel (mouvement, entrée, sortie), le climat social, l'état d'avancement des réformes, le taux d'absentéisme, les promotions...., et l'autre part mettre sous réseau informatique, une base de données des meilleures pratiques identifiées dans les différents ministères.

³⁰ Journée d'étude organisée par la DGAFP et OEP, décembre 2003.

CONCLUSION

La fonction publique s'est construite dans un cadre juridique et statutaire. Sa principale préoccupation était de garantir aux agents publics une fonction publique intègre, compétente et non politisée mais les outils de gestion de ressources humaines mis en place par le statut de 1946 ont progressivement montré leurs limites.

Le nouveau contexte économique prévalant depuis le début des années 1970 a poussé les gouvernements successifs à revitaliser les services publics en matière de gestion de ressources humaines. L'objectif n'est pas exclusivement la maîtrise budgétaire, mais aussi de répondre aux besoins des usagers par un service public de qualité. Ceci ne peut se réaliser que par la refonte des pratiques des ressources humaines dans la fonction publique.

Un système d'évaluation performant, une gestion déconcentrée de proximité des ressources humaines, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance sont des mesures qui interagissent entre elles et peuvent induire à une professionnalisation des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat.

4. BIBLIOGRAPHIE

Textes de référence

Statut général

Loi n° 83- 634 du 13 Juillet 1983 portant *droits et obligations des fonctionnaires*.

Loi n° 84 – 16 du 11 Janvier 1984 portant *dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat*.

Textes réglementaires

Décret n°59 – 308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales *de notation et d'avancement des fonctionnaires*.

Décret n°2002 – 682 du 29 Avril 2002 relatif aux *conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat*.

Décret n°2004 – 321 du 8 avril 2004 relatif aux *pouvoirs des préfets et à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements*.

Circulaire du Premier Ministre du 23 février 1989 relative au *renouveau du service public*.

Circulaire du Premier Ministre en date du 3 Juin 1988 relative à la *préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations* .

Rapports, études

Comité central d'enquête sur *le coût et le rendement des services publics*. La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes. Paris : 2004.

Organisation de coopération et de développement économique, Rapport : *évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE, enquête 2004*.

Observatoire de la fonction publique. *Rapport annuel 2003 de la fonction publique* – Paris : la documentation française, 2004.

Sénat : Rapport n° 292 de la commission finance, *contrôle budgétaire et des compte économique de la nation sur la mise en œuvre de la LOLF*, 2004.

Conseil d'Etat, *perspectives pour la fonction publique*. Rapport public – Paris : la documentation Française, 2003.

Comité de la recherche et de la prospective de la direction générale de la fonction publique, *Rapport : quelle GRH pour la fonction publique de l'Etat, synthèse des études et recherches commandées dans le cadre du CRP en 2002 – 2003 sur les mutations de l'emploi public*, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 2003.

Cour des comptes : *la déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat*, Rapport au Président de la République : documentation française, Novembre 2003.

Eugénie Rabourdin, Université Robert Schuman, *la fonction publique française en Europe, notes de la fondation Robert Schuman*, 2002 .

Commissariat Général du plan, Fonctions publiques, *enjeux et stratégies pour le renouvellement*, Rapport établi sous la direction de Bernard Cieutat, la documentation française, 2000.

Ministère de la fonction publique et la réforme de l'Etat. *Rapport d'activité* Paris : la documentation française, mars 2000.

Serge Vallemont, *Gestion des ressources humaines dans les administrations*, Rapport au ministre de la fonction publique – Paris : la documentation française, 1999

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *étude préalable à une gestion qualitative des emplois reposant sur la notion de métier*, 1999.

Ecole Nationale d'Administration. *La gestion des ressources humaines, élément de performance des administrations publiques*, Rapport de la promotion Averroès dans le cadre du séminaire administration comparée – Strasbourg : ENA, Juillet 1999.

Ecole Nationale d'Administration. *La réforme de l'Etat*, Promotion Valmy.

Ecole Nationale d'Administration. *L'évaluation individuelle de la fonction publique*, actes du colloque de Décembre 1990 à l'ENA, cahiers de la fonction publique, 1999.

OCDE, les traitements du privé pour le public, *rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique*.

Ouvrages

Aubin Emmanuel, *droit de la fonction publique*, Edition Gualino éditeur.

Ayoub Eliane. *La fonction publique en vingt principes*, éditions Frison – Roche.

Batal Christian. *La gestion des ressources humaines dans le secteur public*, tome I , *analyse des métiers, des emplois et des compétences* :éditions d'organisations, 1997.

Batal Christian. *La gestion des ressources humaines dans le secteur public*, tome II, *évaluer les ressources, anticiper les besoins, construire des politiques de GRH*, éditions d'organisations,1998.

Barraud, Françoise Kittel et Martine Moule, *la fonction ressources humaines, métiers, compétences et formation*.

Tabrizi ben sallah, *droit de la fonction publique*, Edition Armand Colin.

Articles et colloques

Yves chevalier, chef de service à la DGAFP, « *Quelle gestion des ressources humaines après la LOLF* » ?, revue service public n°107 – septembre 2004.

Statut des fonctionnaires et la modernisation de la fonction publique « *vrai enjeu et faux débat* » revue française d'administration publique n°49 mars 1989.

Institut Régional d'Administration de Nantes. « *Quelles outils et méthodes des ressources humaines dans l'administration* », acte du colloque des 2 et 3 décembre 1999.

Journée d'étude à l'Ecole Nationale d'Administration , « *LOLF et GRH : quels changements ?* », 9 décembre 2004.

Madiot, Yves. « *Faut t-il remettre en cause la situation statutaire et réglementaire des fonctionnaires* » ? : Droit social, avril 1981, pp.365 – 367.

Annexe n° 1 :

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

AUTIROTE DE REGULATION DES TELECOMMUNICATIONS

JEAN – MARC SALMON : Chef de service Administration et ressources humaines.

MINISTERE DE L'INTERIEUR

MICHELLE MAXWELL : Chargée de mission auprès du Directeur du Personnel, de la formation et de l'action social.

RAPHAEL LE MEHAUTE : Sous-directeur des personnels.

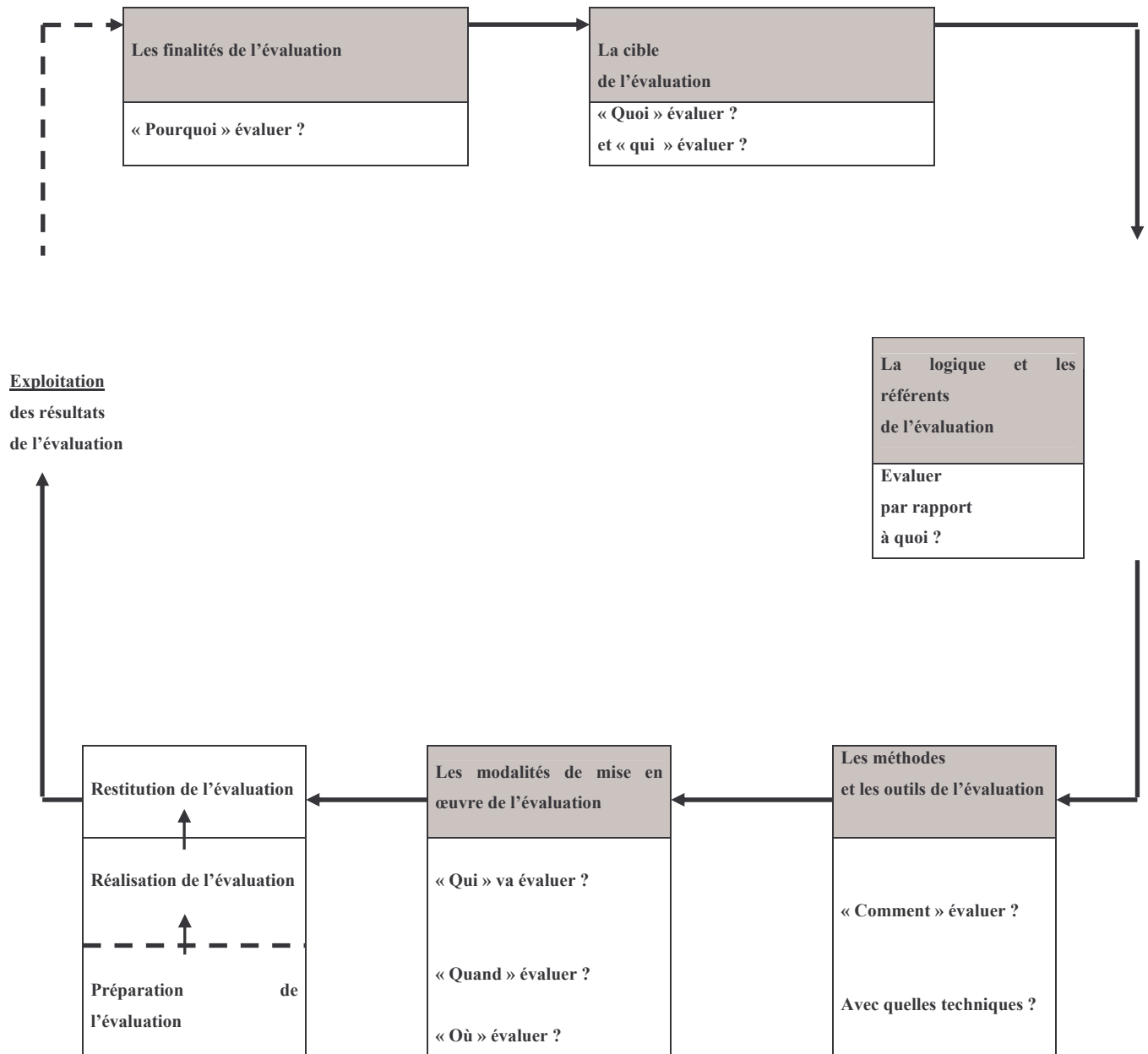
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

BERTRANT GAUTHIER : Sous – directeur personnel et modernisation de l'administration

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT

PASCAL PONSART : Chargé de mission à la Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

Annexe n°2 :L'INGÉNIERIE DE DISPOSITIFS D'ÉVALUATION



Annexe 3 : modèle MISSILL

Direction des Ressources Humaines

FICHE DE NOTATION ANNEE
--

(Mme, Melle, M) **NOM :**

Prénom :

Grade :

Echelon :

Affectation :

Fonction exercées (à remplir par le supérieur hiérarchique)

Depuis le :

Entretien d'évaluation Tenu le : Avec : (évaluateur) Mme, Melle, M. Prénom : NOM : Grade : Fonction :
--

Grille d'appréciation *(pour chacun des thèmes, cocher le niveau estimé et la valeur de progression)*

	Excellent	Très bon	Bon	Moyen	Insuffisant	Sans objet	1	2	3
Compétences techniques - Compétences technique principale relative au poste. - Expression écrite. - Expression orale - Qualités d'analyse et de synthèse. - Souci de perfectionnement et de formation. - Maîtrise ou adaptabilité aux nouvelles technologies.									
Qualité et aptitudes personnelles.									

<ul style="list-style-type: none"> - sens du service public - Fiabilité et conscience professionnelle. - Esprit d'initiative et créativité. - Capacité d'adaptation aux changements et d'anticipation - Puissance de travail et dynamisme. 									
<p>Qualités et capacités relationnelles.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacité de travail en équipe. - Capacité d'écoute et de négociation. - Délégation. 									

(1) qualités en progrès, (2) qualités constantes, (3) qualités à améliorer.

Avis du ou des supérieur(s) hiérarchique(s) (le cas échéant)

Prénom :NOM..... Qualité.....

Date :Signature.....

Appréciation générale du chef de service ayant pouvoir de notation.

Prénom :NOMQualité.....

DateSignature

Niveau de valeur professionnelle :

A	B	C	D	E
---	---	---	---	---

Marge d'évolution

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Observations éventuelles de l'agent

L'agent déclare avoir pris connaissance de la note et de l'appréciation générale le

Signature de l'agent