

Avant-propos

La gestion des ressources humaines du secteur public a l'obligation d'être performante, c'est-à-dire de satisfaire au mieux et au meilleur coût les besoins des services publics, ce qui suppose de valoriser les qualifications et les compétences de ses agents. Pour cela, les administrations doivent être capables de gérer en anticipant.

Le présent volume dresse un état des réalisations et des orientations en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines et fait apparaître que l'approche en ce domaine répond à des préoccupations largement partagées dans l'ensemble de la fonction publique, tout en différant selon les trois fonctions publiques pour tenir compte des spécificités organisationnelles.

Pour l'État, l'objectif stratégique est de fonder les politiques de gestion des ressources humaines des ministères sur des plans de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Ce lien suppose un dialogue de gestion étroit entre les décideurs ressources humaines et les employeurs de personnels ainsi qu'une plus forte professionnalisation de la fonction ressources humaines. Pour la fonction publique territoriale, les conférences régionales constituent un élément clé à la fois de l'adaptation de la gestion des ressources humaines aux contextes prévisibles et de la coopération entre les différents acteurs. Pour la fonction publique hospitalière, les questions de démographie médicale et de métiers sensibles sont au centre des préoccupations pour garantir une offre de soins de qualité.

Cette gestion prévisionnelle ne saurait être possible sans outils adaptés et actualisés. À cet égard, des projets ambitieux existent dans les trois fonctions publiques : ils concernent l'amélioration de la gestion des connaissances (modernisation des systèmes d'information des ressources humaines, mise en place de l'opérateur national de paie...) et la gestion des compétences (chaque fonction publique est désormais dotée d'un répertoire des métiers).

Des démarches adaptées aux enjeux sont donc engagées dans la plupart des administrations, nationales et locales ; Il leur reste à aboutir et, chaque fois que nécessaire, à converger, pour faciliter l'évolution des services, comme la mobilité et la diversité des parcours professionnels des agents publics.

Sommaire

Introduction	7
---------------------------	---

Partie 1

Une nouvelle approche de gestion de la fonction publique de l'État	9
Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines	11
Une fonction « ressources humaines » partagée et renouvelée	16
Les démarches de contractualisation avec la Direction du budget	36

Partie 2

Les démarches de gestion prévisionnelle.....	39
La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique territoriale.....	41
La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière	66
La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique de l'État	94

Partie 3

La gestion des connaissances sur l'emploi public : un enjeu majeur de modernisation	109
Le cadre d'analyse de l'emploi public est clarifié	111
Vers une convergence des systèmes d'information des trois fonctions publiques	123

Partie 4

Les démarches métier.....	143
La démarche « métier » de la fonction publique territoriale	145
La démarche « métier » de la fonction publique hospitalière	151
La démarche « métier » pour la fonction publique de l'État	159
Glossaire des sigles	169
Table des matières	171

Introduction

La loi du 13 juillet 1983 a unifié la fonction publique tout en distinguant les fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires hospitaliers. Mais au-delà des spécificités juridiques, c'est l'organisation de la gestion des fonctionnaires qui différencie fortement chacune des trois fonctions publiques. Ainsi, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers connaissent une plus grande autonomie de gestion que les services de l'État. Pour ces derniers, le pouvoir de gestion des ressources humaines détenu par les ministres reste en effet encore très peu déconcentré.

Cette différence d'organisation se retrouve très naturellement dans les pratiques de gestion des ressources humaines. Pour autant, tous les employeurs publics sont confrontés aux mêmes enjeux.

Le premier enjeu concerne les départs massifs à la retraite dus au *papy-boom*. En effet, même s'ils ne sont pas tous remplacés, ces départs vont susciter des tensions sur le marché du travail. Ces tensions seront d'autant plus fortes que, selon les dernières études de l'Insee, la population active ne va plus s'accroître. Les employeurs publics vont donc devoir faire face à une situation de relative rareté en ressources humaines très différente de celle qu'ils connaissent aujourd'hui, caractérisée par une ressource abondante. Cette « rareté » ne sera pas systématique dans toutes les filières de qualification, et certaines compétences recherchées seront plus rares que d'autres : on sait par exemple (cf. partie 2 : « La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière ») que le recrutement de médecins sera plus difficile dans les années à venir.

La diminution de la dette publique de la France (63,7 % du PIB en 2006) constitue le deuxième enjeu partagé par l'ensemble des administrations publiques, comme l'ont rappelé les travaux du Conseil d'orientation des finances publiques et les débats de la Conférence nationale sur les finances publiques¹. Or, les dépenses de personnel représentent une part importante des dépenses publiques (pour l'État : 51 % des dépenses primaires du budget 2006). Aussi est-il nécessaire de maîtriser puis de réduire la croissance des dépenses liées à la masse salariale en mettant à profit les marges données par les nombreux départs à la retraite.

Le troisième enjeu important concerne l'adaptation des services publics aux nouveaux besoins et attentes liés notamment au vieillissement de la population.

Face à ces enjeux, tous les employeurs publics doivent donc moderniser leur gestion des ressources humaines, mais ils doivent le faire dans le cadre juridique de la fonction publique de carrière qui a pour principales caractéristiques :

¹ La Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques ont été créés par décret (n° 2006-515 du 5 mai 2006) afin de fonder un cadre de pilotage renoué pour organiser au mieux le dialogue entre les acteurs publics et promouvoir un pilotage renforcé de nos finances publiques. Ces organes regroupent : le Gouvernement, le Conseil économique et social, le Parlement, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et l'administration. Le Conseil est une instance à vocation opérationnelle qui constitue statutairement l'organe de préparation de la conférence nationale. Il se réunit plusieurs fois par an alors que la Conférence est annuelle. Chaque année, avant cette Conférence, le Conseil doit présenter au Premier ministre un rapport qui est rendu public.

- de traduire dans son organisation et dans son fonctionnement les principes d'égalité, de continuité et de mutabilité (ou d'adaptabilité) du service public. Rappelons par exemple que le concours est l'un des moyens de mise en œuvre du principe d'égalité et que la distinction du grade et de l'emploi (article 12 de la loi du 23 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) permet d'adapter les emplois aux besoins des services publics dans le respect du principe de mutabilité ;
- de garantir à l'agent un déroulement d'une carrière tout au long de sa vie professionnelle.

De ce fait, dans la fonction publique de carrière, le recrutement est un investissement de très long terme. C'est une spécificité qui entraîne d'importantes conséquences en gestion. Il faut en effet savoir recruter en tenant compte non seulement des besoins immédiats mais aussi de la capacité d'adaptation des personnes recrutées aux futurs emplois qui jalonnent leur carrière. En d'autres termes, il faut gérer des carrières et savoir mobiliser les compétences existantes pour pourvoir les postes de travail. Dès lors, la formation continue et la mobilité constituent des éléments importants de GRH au même titre que le recrutement.

On le voit bien, le cadre de la fonction publique de carrière détermine la gestion publique des ressources humaines et lui en donne tout son sens : la gestion des carrières des agents a pour finalité de répondre aux besoins des services publics.

Dans cette perspective, la gestion des ressources humaines doit savoir identifier les besoins des services, valoriser les qualifications et les compétences détenues par chaque fonctionnaire et ajuster de façon permanente les ressources humaines aux emplois. Cela suppose :

- la maîtrise de la dimension emplois-compétences, qui ne peut se faire que dans le cadre dynamique de l'anticipation. À cet égard, des progrès notables ont été accomplis dans les trois fonctions publiques en matière de démarche métier (*cf.* partie 4 : « Les démarches métier ») et de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (*cf.* partie 2 : « Les démarches de gestion prévisionnelle »). Il n'y a cependant pas une homothétie des pratiques en ce domaine mais un enrichissement mutuel des bonnes pratiques. Le dernier-né des répertoires des métiers, le répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime), s'est ainsi inspiré des expériences des deux autres fonctions publiques ;
- la maîtrise de la connaissance de l'emploi public. Cette maîtrise indispensable ne suffit cependant pas au pilotage : il faut également veiller au partage interministériel ou interfonctions publiques des concepts et des données pour croiser et comparer les informations. Dans ces perspectives, de nombreux projets sont engagés en matière de systèmes d'information dans les trois fonctions publiques (*cf.* partie 3 : « La gestion des connaissances sur l'emploi public : un enjeu majeur de modernisation »).

Pour la fonction publique de l'État, la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1^{er} août 2001, mise en œuvre pour la première fois en 2006, tend à modifier profondément la répartition des rôles et les pratiques en matière de GRH au sein de l'État. Dans ce nouveau contexte, une nouvelle approche de gestion des ressources humaines se met en place : elle vise à mettre résolument la GRH au service des objectifs des politiques publiques et des services publics. La première partie de ce volume sera donc consacrée à l'analyse de ces évolutions importantes.



Partie 1

Une nouvelle
approche de gestion
de la fonction
publique de l'État

Le principe de performance introduit par la Lolf invite à une accélération de la modernisation de la GRH. Ce principe de performance oblige les responsables RH à poursuivre simultanément deux objectifs :

- 1) doter les politiques publiques des ressources humaines nécessaires ;
- 2) valoriser et bien utiliser les qualifications et les compétences de chaque agent.

Dans ce but, la **nouvelle approche de gestion des ressources humaines** vise à mettre résolument la GRH au service des objectifs des politiques publiques et des services publics. L'analyse objective des besoins doit désormais orienter la gestion des ressources humaines.

Cette nouvelle approche est alors nécessairement une démarche itérative qui se construit avec l'ensemble des acteurs RH (responsables RH et employeurs). Elle est le résultat d'un dialogue de gestion associé à une réflexion pluriannuelle. Ce dialogue de gestion se décline à trois niveaux :

- 1) un dialogue au niveau interministériel entre la DGAFP et les DRH des ministères, point d'appui d'une nouvelle forme de gouvernance de la fonction publique ;
- 2) un dialogue intraministériel entre les directeurs des ressources humaines, les directeurs des affaires financières, les responsables de programme et les chefs de services déconcentrés, dialogue qui organise et précise les nouvelles modalités d'exercice de la fonction RH désormais partagée ;
- 3) un dialogue avec le ministère chargé du Budget qui peut déboucher sur des contrats de modernisation.

Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines

La gestion de la fonction publique ne se limite pas à la simple application des règles statutaires ou à la gestion administrative des personnels. Elle a plus fondamentalement pour objectif de mobiliser et d'adapter aux besoins actuels et prévisionnels les compétences nécessaires aux missions des employeurs publics, comme de favoriser l'adéquation de la carrière des agents à ces besoins et leur motivation dans le cadre de carrières qui devront être plus diversifiées. Si la Lolf rend indispensable une responsabilisation et donc une autonomie accrues des gestionnaires, notamment en matière de GRH, elle appelle d'autant plus un pilotage interministériel pour pousser à une approche prévisionnelle et stratégique et traduire les objectifs gouvernementaux essentiels.

Dans cette perspective :

- les ministères mettent en œuvre des politiques RH adaptées à leurs missions ;
- la DGAFP contribue au pilotage de ces politiques RH :
 - en veillant à leur cohérence pour maintenir l'unité de la fonction publique et la prise en compte des orientations gouvernementales,
 - en s'assurant des conditions effectives du dialogue social,
 - en apportant un appui pour développer la nouvelle approche de gestion des ressources humaines.

Ce pilotage nécessite une interaction permanente entre objectifs et suivi. Il exige donc un étroit dialogue entre la DGAFP et les ministères dont la qualité dépend des informations mises à sa disposition.

Pour formaliser ce dialogue de gestion, la DGAFP a instauré un dispositif innovant de conférences de gestion prévisionnelle à l'issue d'une expérimentation intervenue en 2006 avec sept ministères volontaires (Agriculture, Culture, Défense, Emploi, Équipement, Intérieur et Santé). Ces conférences associent également la Direction du budget afin de garantir la cohérence des mesures proposées avec les objectifs et le cadrage de la politique budgétaire.

Leurs objectifs ont été rappelés dans la circulaire du ministre de la Fonction publique du 16 novembre 2006¹. Il s'agit de :

- permettre au Premier ministre de disposer d'une vision d'ensemble plus précise de la situation de la fonction publique et de ses principales tendances, en amont des arbitrages qu'il peut être amené à rendre, en lien notamment avec la préparation de la loi de finances ;
- s'assurer des conditions de mise en œuvre dans chaque administration des orientations générales du Gouvernement en matière de politique de gestion des ressources humaines dans les services de l'État (modernisation, performance, interministérialité...);
- valoriser les objectifs stratégiques, les initiatives et les méthodes développés par chaque ministère, dans le cadre des responsabilités accrues que leur donne la Lof ;
- favoriser l'expression des attentes ministérielles sur les différents volets de la gestion de la fonction publique ;
- contribuer à la programmation commune de la conduite des chantiers (réformes statutaires...) et les conditions de leur réussite ;
- encourager la mutualisation des meilleures pratiques et des solutions apportées aux difficultés rencontrées par l'ensemble des gestionnaires.

Dans la perspective des conférences, chaque ministère élabore un schéma stratégique de gestion prévisionnelle des ressources humaines articulé autour des trois thèmes suivants :

- 1) le cadre prévisionnel de la GRH : élaboration d'un plan de Gpeec et approche par métiers ;
- 2) l'organisation des fonctions RH et le rôle des différents acteurs : partage des responsabilités en matière de GRH, performance des fonctions RH, dialogue social ;
- 3) les éléments de la politique de GRH : processus de recrutement, de gestion des carrières et des rémunérations.

Au terme des conférences, une lettre signée par les deux parties formalise les engagements réciproques. Cette contractualisation à l'issue du dialogue illustre le nouveau mode de relation existant désormais entre la DGAFP et les ministères.

¹ Circulaire n° 2125 du 16 novembre 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines de l'État et organisation des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines en 2007.

Synthèse du cycle 2007 des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines

En 2007, la DGAFP a tenu dix-sept conférences avec les DRH ministérielles sur une période de deux mois. Quelques éléments de bilan de cet exercice sont présentés ci-dessous.

Cadre prévisionnel de la gestion des ressources humaines : élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

Les outils de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

Les répertoires métiers : la majorité des ministères a mis ou va mettre en place une démarche métiers, débouchant sur un répertoire métiers articulé au Rime. Pour certains d'entre eux, des répertoires partiels préexistaient ; le Rime est alors utilisé pour les mettre en cohérence, pour en uniformiser la maille de lecture ou pour sortir d'une analyse trop détaillée. Certains ministères ont par ailleurs engagé des travaux spécifiques sur le référencement des compétences existantes ou attendues dans leur département ministériel.

Par ailleurs, la majorité des ministères s'est engagée dans des chantiers de modernisation et d'adaptation des **systèmes d'information des ressources humaines**. Certains ont mis ou vont mettre en place des **infocentres** ou des **outils de simulation**. Si peu de ministères ont totalement finalisé leurs travaux, un certain nombre d'entre eux prévoient la livraison de leur marché dans le courant de l'année 2007. Ces nouveaux outils prennent en compte les impératifs d'interopérabilité des systèmes d'information définis par la DGAFP et se situent dans la perspective d'une mise en place d'un opérateur national paye interministériel.

La mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

La DGAFP a présenté aux ministères les grandes orientations des travaux de Gpeec qui seront conduits en 2007 : une méthodologie renouvelée visera à mieux prendre en compte la Lolf dans ses aspects de gestion financière des ressources humaines et dans les nouveaux partages de responsabilité qu'elle instaure. Elle s'attachera en particulier à donner des outils opérationnels et à répondre aux attentes des responsables de programmes et de budgets opérationnels locaux. Ces travaux de Gpeec s'appuieront sur un réseau opérationnel de correspondants ministériels et aboutiront à la rédaction d'un guide méthodologique au cours du second semestre 2007. Cette proposition de refonte des travaux de Gpeec correspond aux attentes des ministères qui participeront au réseau mis en place. Ceux-ci ont particulièrement insisté sur leurs attentes en matière d'outils, qui doivent être simples et compatibles avec les concepts et périmètres introduits par la Lolf (budget opérationnel de programme (BOP), équivalent temps plein (ETPT)...).

Enfin, une réflexion interministérielle sur certains métiers « transversaux » est souhaitée (évolutions des métiers de médecins dans la FPE au regard de la démographie médicale, la formation des contrôleurs de gestion...).

L'organisation de la gestion des ressources humaines et le rôle des acteurs

Partage des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines

Dans le contexte de mise en œuvre de la Lolf, la circulaire du 16 novembre 2006 insistait tout particulièrement sur les nouveaux partages de responsabilités RH à mettre en place entre les DRH centrales, chargées de fonctions de pilotage stratégique transversal, de régulation et de prestation de services, et les responsables opérationnels en charge de la mise en œuvre des programmes de politiques publiques. Il était en particulier demandé aux DRH d'expliquer les réorganisations intervenues, de présenter leur éventuelle traduction dans une charte de gestion, ainsi que dans de nouveaux schémas de répartition des responsabilités. Les conférences ont per-

mis une mise en lumière de **nouvelles chaînes managériales**, ne coïncidant pas toujours avec l'architecture administrative traditionnelle, et de nouveaux déterminants budgétaires dans la prise de décision RH (saturation de la masse salariale, plafond d'emplois...). La DGAFP a en outre été particulièrement attentive à la qualité du **dialogue de gestion** mis en place.

En accompagnement des mouvements de déconcentration budgétaire et des démarches de performance à l'œuvre, une **nouvelle approche en matière de déconcentration visant la responsabilisation managériale sera développée**. Sur ce chantier nouveau, les ministères n'ont pour l'instant globalement pas dépassé le stade de la réflexion et de l'expérimentation de nouveaux process en lien avec la mise en place de la Lolf. Par ailleurs, les fusions de corps intervenues, créant des assiettes de gestion des agents plus large, viendront conditionner la réflexion sur les nouveaux schémas d'organisation à mettre en place.

Dialogue social

Dans ce contexte de réorganisation des fonctions RH, les questions du contenu et de la place du dialogue social sont au cœur des préoccupations des ministères. Les invariants de ces réflexions sont :

- la nécessité ressentie d'un dialogue sur les questions relatives à la gestion financière des ressources humaines ;
- un intérêt manifesté pour les nouveaux outils mis en place dans le cadre de la loi du 2 février 2007 et par la modification des décrets du 28 mai 1982 : CAP communes, CTP communs à des services déconcentrés d'un même ministère d'un échelon territorial différent...

Des pratiques susceptibles d'intéresser l'ensemble des ministères ont par ailleurs été détectées : charte d'utilisation des TIC, « observatoires » ou dispositifs de veille sociale, enquête auprès des agents, agenda partagé, formation des cadres sur les droits syndicaux, formation des représentants syndicaux à la Lolf...

La DGAFP s'engage pour sa part à relancer les travaux de modernisation des conditions d'exercice du dialogue social en apportant son appui aux ministères sur certains chantiers supposant une expertise juridique approfondie, comme par exemple les possibilités de vote électronique, de constitution des listes électorales, etc.

Les éléments de la politique de gestion des ressources humaines

Recrutement et diversité

Les conférences de GPRH 2007 ont permis à l'ensemble des ministères de manifester leur intérêt pour la RAEP, qui sera utilisée dans les examens professionnels et dans les recrutements externes. La DGAFP apportera un cadrage méthodologique et organisera des réunions de mutualisation autour des expériences des ministères les plus avancés sur ces problématiques.

Concernant les suites au rapport de Ralph Dassa sur la formation aux enjeux européens des fonctionnaires et agents publics, l'aménagement des épreuves (langue et connaissance de l'Union européenne), des concours et des examens professionnels est largement engagé.

La diversité est un thème pour lequel plusieurs ministères ont pris l'initiative de créer des classes préparatoires aux concours destinés aux jeunes des zones sensibles ou d'éducation prioritaire ; des observatoires de la diversité ont également été mis en place, de même qu'existent des plans d'action pour la parité.

Par ailleurs, les questions de gestion des recrutements de personnels handicapés ont fréquemment été abordées. La DGAFP s'est engagée à organiser des travaux interministériels sur les problématiques de comptage d'agents handicapés, à prendre en compte les attentes des ministères sur le fonctionnement du fonds d'insertion et enfin à engager une réflexion collective sur les questions de tutorat et d'accompagnement dans l'emploi des nouveaux recrutés.

Gestion des mobilités (fonctionnelles, géographiques)

La mobilité, en lien avec le développement de parcours professionnels et les problématiques de pourvoiement des postes dans des régions peu attractives, fait également parti des axes de travail des DRH ministérielles. Les dispositifs et les réflexions présentés lors des conférences

touchaient non seulement à la gestion des carrières et à l'indemnitaire, mais aussi aux politiques sociales et d'accompagnement individualisé des agents. Les questions d'organisation des processus de mobilité au sein de la fonction publique font enfin l'objet d'une attention particulière des DRH, qui s'efforcent de concilier les impératifs d'une gestion statutaire dans les commissions administratives paritaires, et les attentes des gestionnaires qui demandent davantage de rapidité dans l'affectation des agents. Ce thème continuera de faire l'objet de travaux interministériels en 2007. De nombreux ministères ont par ailleurs manifesté leur intérêt pour la bourse interministérielle de l'emploi public, dont la DGAFP s'engage à améliorer le fonctionnement, et pour les expérimentations de bourses locales menées dans les régions Lorraine et Champagne-Ardenne.

Formation tout au long de la vie

La DGAFP accompagnera la mise en place des outils de formation tout au long de la vie (droit individuel à la formation, plans de formation, entretiens de formation et de carrière...) en animant un comité de pilotage interministériel.

Certains ministères ont fait le lien entre la formation et leur plan Gpeec, la formation étant considérée comme un vecteur de développement des compétences, au même titre que les recrutements. Cette approche sera fortement encouragée lors des prochaines conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Pour approfondir le partage de l'offre de formation déjà mis en œuvre par beaucoup de ministères, il est proposé de mutualiser les réseaux de formation. La DGAFP propose enfin aux ministères de participer aux travaux de lancement d'une « école de la GRH » visant à mutualiser des contenus de formation RH.

Gestion individualisée des carrières et des agents : la gestion individualisée des carrières et des agents est sans conteste un des axes d'avenir de la gestion des agents dans la fonction publique de l'État. Initiée dans les corps d'encadrement supérieur, elle se développe dans les corps d'encadrement en direction notamment des corps d'attachés des ministères de l'Intérieur et de l'Équipement, voire dans les corps de catégorie B. L'expérience et les analyses de ces deux ministères sont riches d'enseignements sur les dispositifs pouvant être mis en place.

La gestion de l'encadrement supérieur est par ailleurs considérée comme stratégique par l'ensemble des ministères, ce qui s'est traduit dans un certain nombre d'entre eux par l'exercice de la gestion des corps supérieurs au sein des secrétariats généraux. Les problématiques mises en avant concernent la mobilité, la gestion des viviers et les questions de rémunération ou de gestion d'emplois fonctionnels, en regard avec les secteurs d'emplois concurrents. On note que les contours de ce que l'on appelle l'encadrement supérieur sont loin d'être partagés.

Évaluation : plusieurs ministères souhaitent expérimenter la possibilité offerte par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 d'expérimenter en 2007, à la place de la notation, le recours à l'entretien professionnel.

Gestion des agents non-titulaires

Dans la continuité des clarifications et améliorations des droits des agents non titulaires de l'État introduites par le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 modifiant le décret de 1986, et dans le contexte d'une responsabilisation croissante des chefs de services sur leurs recrutements, la majorité de DRH souhaite mettre à profit l'année 2007 pour repréciser un certain nombre d'éléments de cadrage concernant la gestion des agents non titulaires présents ou recrutés par leurs services.

Cette attente conduira la DGAFP à organiser des travaux sur les meilleures pratiques de gestion en matière de :

- cadrages nationaux sur les recrutements et les fins de contrats ;
- fonctionnement des commissions consultatives paritaires ;
- pratiques de gestion et d'évaluation des agents ;
- utilisation de la RAEP en vue de permettre la titularisation de certains agents en CDI dans les corps ministériels ;

– pratiques sur l'évolution des rémunérations, sur la prise en compte de l'ancienneté et le cadrage des évolutions fonctionnelles des agents en CDI.

Action sociale – hygiène et sécurité

Sur le sujet de l'action sociale, de nombreuses mutualisations existent et on peut noter un souhait convergent de développer les synergies interministérielles sur la base de conventions permettant des gains réciproques.

La DGAFP a enfin appelé l'attention des ministères sur la nécessité de doter l'ensemble des implantations de l'État d'un document unique de prévention des risques professionnels. Des bonnes pratiques ministérielles d'identification des risques seront valorisées.

Processus de gestion des rémunérations

Les objectifs de la politique de refondation indemnitaire, véritablement initiée lors de l'expérimentation des conférences de GPRH en 2006 à l'occasion des fusions de corps, sont désormais connus et partagés par les DRH ministérielles. Une meilleure performance individuelle ou collective sera recherchée par la systématisation d'une architecture indemnitaire articulée autour :

- d'une part fonctionnelle, véritable outil d'accompagnement du parcours professionnel de l'agent, liée à la difficulté et à la pénibilité du poste, au niveau des responsabilités exercées et au niveau d'expertise exigé;
- d'une part liée à reconnaissance des mérites individuels de l'agent (progression dans son niveau de maîtrise du poste, atteinte d'objectifs fixés, qualités d'intégration à son environnement professionnel) et/ou d'un dispositif de reconnaissance des résultats collectifs du service.

Le levier indemnitaire sera par ailleurs utilisé pour pallier financièrement le manque d'attractivité de certains territoires et encourager des politiques de mobilité.

Une fonction « ressources humaines » partagée et renouvelée

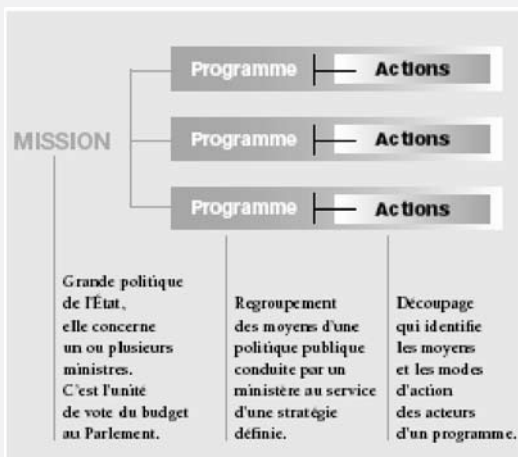
Avec la loi organique relative aux lois de finances, la fonction RH change profondément dans son organisation et dans ses fonctions. Pour faire face à ces évolutions, elle doit plus que jamais se professionnaliser.

De nouveaux acteurs, de nouveaux rôles

L'article 7 de la loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof) a introduit une nouvelle catégorie budgétaire, le programme ministériel. Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions auquel sont associés des objectifs ainsi que des résultats attendus et qui feront l'objet d'une évaluation (cf. encadré).

Une nouvelle présentation des crédits et des emplois

Désormais les crédits sont donc, déclinés en trois niveaux. D'abord, ils sont votés par grandes missions, ministérielles ou interministérielles, correspondant chacune à une politique publique : la sécurité, l'enseignement scolaire, les transports, le travail et l'emploi... au sein de chacune des missions, les crédits sont spécialisés au sein de programmes ministériels concourant à la mise en œuvre de ces politiques publiques. Les parlementaires sont ainsi en mesure d'apprécier sans équivoque sur quelle politique publique, et sur quel aspect de celle-ci en particulier, un effort budgétaire est réalisé.



Or, les ressources humaines constituent souvent le moyen d'action principal de mise en œuvre des programmes. Elles ne peuvent donc être ignorées ni des directeurs des affaires financières ni des responsables de programme. En conséquence, la fonction RH est désormais partagée et ne relève plus de la seule responsabilité des directeurs des ressources humaines.

La nouvelle chaîne de responsabilités RH met en jeu les acteurs suivants :

- 1) les directeurs des affaires financières, garants de la « soutenabilité budgétaire » des décisions prises en vertu du pouvoir budgétaire délégué aux ministères. En matière de dépenses de personnel, ce pouvoir est certes encadré par la double contrainte de la masse salariale et du plafond d'emplois. Ce n'est cependant pas le cas pour les effets à moyen et à long terme des décisions RH dont l'évaluation suppose de disposer d'outils de mesure et de maîtrise *ad hoc*;
- 2) les responsables de programme et, sous leur autorité, les responsables des budgets opérationnels de programme ou d'unité opérationnelle, qui jouent désormais un rôle important en matière de GRH. Ils sont tout d'abord « prescripteurs » de compétences en tant qu'employeurs. Ils arbitrent ensuite, directement pour certains, plus indirectement pour d'autres, toutes les décisions relatives au budget des crédits de personnel (cf. encadré p. 18). La responsabilité du gestionnaire de BOP se conçoit, en aval de celle du responsable programme, comme étant tout à fait de même nature, mais exercée au niveau du budget opérationnel ;
- 3) les responsables des services déconcentrés, appelés à devenir avec la déconcentration managériale des acteurs importants de la fonction RH, même lorsqu'ils ne sont pas responsables de BOP (cf. « La déconcentration de la GRH ») ;
- 4) les directeurs des ressources humaines, qui voient quant à eux leur fonction évoluer. Ils ont désormais trois grandes missions :
 - a) pilotage d'un système complexe : la DRH est responsable de la définition de la politique des ressources humaines du ministère et participe à la détermination et au suivi de la masse salariale et des emplois. Elle élabore à cette fin un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;

b) prestation de services RH : les DRH apportent des services à deux types d'usagers internes : les responsables de la mise en œuvre des politiques publiques, d'une part, les fonctionnaires et personnels sous contrat, d'autre part. Avec la Lolf, les responsables opérationnels deviennent les donneurs d'ordre en matière de recrutement et de mobilité ; ils expriment auprès des DRH leurs besoins en compétences dans le cadre de la Gpeec locale (cf. p. 107 « Le développement d'une gestion prévisionnelle au niveau local »). La question des délais de réponse aux besoins exprimés devient alors essentielle pour évaluer la qualité de la prestation rendue. En conséquence, l'anticipation et l'ingénierie de recrutement et de formation deviennent des savoir-faire indispensables qui exigent une professionnalisation accrue des agents des DRH. Les DRH mettent également en place des SIRH, des infocentres, des outils de gestion budgétaires ainsi que divers référentiels pour sécuriser la gestion, notamment sur le plan juridique, et faciliter l'implication des « opérationnels » en matière de GRH. La qualité des outils, leur interopérabilité et leur capacité à produire des simulations conditionnent toute évolution tendant à faire du manager le premier responsable RH ;

c) régulation : dès lors que la liberté du gestionnaire est appelée à monter en puissance, la DRH doit fixer des règles du jeu et assurer la cohérence de la GRH. À titre d'illustration, elle devra, en ce qui concerne le droit de la fonction publique, garantir les équilibres définis par les statuts particuliers entre les différentes voies de recrutement (concours externe et interne, troisième concours, promotion interne), l'application des règles de mutation à caractère social (rapprochement de conjoints, handicapés, zones sensibles) ou les conditions de recrutement de personnes sous contrat. Au-delà, elle devra également assurer une bonne mise en œuvre des politiques générales RH des ministères et de l'État (recrutement de personnes handicapées, conditions d'emploi des seniors, politique d'action sociale, cohérence des régimes indemnitaires, qualité du bilan social et du dialogue social...).

Fongibilité des crédits

Au sein des programmes, la répartition des crédits peut désormais être modifiée en cours d'année à l'initiative des gestionnaires. On dit que les crédits sont fongibles. S'agissant des dépenses de personnel, regroupées au sein d'une masse salariale (titre II), cette fongibilité obéit à une règle particulière : les gestionnaires peuvent affecter les crédits de personnel à un autre type de dépense (fonctionnement ou investissement par exemple) mais ils ne peuvent pas augmenter les crédits de personnel en transférant des crédits prévus pour d'autres types de dépenses. C'est pourquoi la fongibilité des crédits de personnel est qualifiée d'asymétrique.

La fongibilité constitue une souplesse de gestion importante mais nécessite de bien apprécier la portée des décisions prises.

L'organisation du dialogue de gestion « intraministériel »

Avec le nombre plus important d'acteurs qui peuvent avoir des analyses différentes, le dialogue s'impose comme mode de gestion. Il faut distinguer deux types de dialogue de gestion intraministériel :

- le premier, au niveau central, associe le directeur des affaires financières, le directeur des ressources humaines et les responsables de programme ;
- le second favorise les échanges entre le niveau central et le niveau déconcentré. Ce type de dialogue est appelé à se développer. La déconcentration managériale le rend en effet nécessaire.

Très vite, les ministères ont organisé le dialogue de gestion pour garantir son efficacité en mettant en place :

- des rencontres rythmées selon un calendrier bien défini ;
- et/ou des comités des ressources humaines ;
- et/ou des chartes de gestion.

La charte de gestion est le mode le plus poussé de formalisation du dialogue de gestion. Plusieurs formes de chartes existent cependant :

- les chartes de programme, qui organisent dans le cadre des processus budgétaires les relations entre le responsable de programme et les autres acteurs ;
- les chartes ministérielles, qui coordonnent les compétences du directeur des affaires financières, du directeur des ressources humaines et des responsables de programme ;
- les chartes de déconcentration, qui organisent le dialogue de gestion entre le niveau central et le niveau déconcentré.

La charte est l'occasion, pour les directeurs des ressources humaines, de préciser les modalités concrètes d'exercice de leur triple mission de régulation, de pilotage et de prestation de services.

L'organisation du dialogue de gestion au ministère de la Défense...

Après un important travail de conception et de concertation, une instruction ministérielle relative à l'organisation et aux processus de la fonction « ressources humaines » en régime Lolf^(*) a été élaborée au ministère de la Défense.

- Elle définit l'organisation générale et la répartition des attributions entre les différents acteurs de la fonction RH.
- Elle instaure un **partenariat de dialogue de gestion de type « client-fournisseur »** entre les employeurs et les gestionnaires de ressources humaines. Ce nouveau type de relation repose sur la souscription de conventions pluriannuelles d'emploi du personnel, d'une part, et sur la souscription de contrats d'objectifs annuels et prévisionnels tant quantitatifs que qualitatifs d'autre part.
- Elle institue au sein du ministère de la Défense un **comité des ressources humaines**, afin de renforcer la concertation entre les différents acteurs de la fonction RH. Présidé par le directeur des RH du ministère de la Défense, cette instance réunit les représentants des responsables

de programme et des responsables organiques ainsi que le directeur des affaires financières. Ce comité a notamment vocation à étudier les questions portant sur les processus RH et les problématiques de gestion des ressources humaines, en lien avec la préparation et l'exécution de la loi de finances. Il valide les conventions d'emploi évoquées ci-dessus et a compétence pour proposer, le cas échéant, des orientations ou des arbitrages au comité de gestion ministériel.

... au ministère de la Justice

Prenant acte du nouveau contexte budgétaire, le ministère de la Justice vient de mettre en place dans les directions à réseau (Direction des services judiciaires, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse et Direction de l'administration pénitentiaire) des chartes de gestion entre les directions centrales et leurs services déconcentrés.

Dans les services judiciaires notamment, les chefs de cour d'appel, qui ont désormais une compétence d'ordonnateur secondaire pour leur ressort, disposent d'une enveloppe globale pour leurs crédits de personnel et de fonctionnement ainsi que pour les frais de justice. Des conférences régionales de gestion ont été mises en place avec les structures de l'administration centrale. La fonction ressources humaines, qui prend de ce fait une place de plus en plus importante pour faire évoluer les cultures et favoriser les changements, a été renforcée dans les greffes, de même que la fonction budgétaire. Le niveau de compétence exigé des gestionnaires et en particulier des greffiers en chef, en ce domaine comme dans le domaine budgétaire, a conduit à une professionnalisation des métiers de gestion dans les greffes.

... au ministère de l'Intérieur

En administration centrale, le dialogue de gestion RH fonde un partenariat entre les directions et la DRH. Il est conduit pour tous les programmes, en dehors des programmes police et administration territoriale.

Le dialogue de gestion repose sur un diagnostic partagé sur les caractéristiques et la pertinence de la gestion des personnels de chaque direction ou service. À cette fin, un dossier est établi contenant des éléments quantitatifs (structure des emplois, masse salariale, dépenses de formation...), qualitatifs (mobilité, absentéisme, pertinence du management, gestion du temps de travail, conditions de travail, niveau de formation, qualité de service de la DRH...) et des éléments de comparaison (entre directions, dans le temps). La dernière partie, intitulée « synthèse générale », reprend les principales caractéristiques de la direction d'emploi ainsi que les observations les plus pertinentes et constitue le diagnostic partagé proprement dit. Les premiers éléments de proposition d'actions à mettre en œuvre y sont inscrits. C'est sur cette base (diagnostic partagé communiqué préalablement à l'entretien) que le dialogue s'engage entre les partenaires.

Ce travail conduit, dans un second temps et de façon prospective, à l'élaboration d'un plan d'action « ressources humaines » dans lequel seront déclinées, au regard de l'évolution prévisible des missions et compte tenu du cadre budgétaire, les actions à mettre en œuvre en matière de recrutement, de formation, de mobilité ou d'action sociale. À cet effet, il est demandé à chaque direction de compléter un tableau de répartition des effectifs par familles d'emplois du référentiel de l'administration centrale pour les années 2007 à 2010. Les directions d'emploi sont sollicitées pour expliciter les leviers d'actions à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés au regard de l'évolution des missions. C'est ainsi que le nouveau dispositif, mis en œuvre depuis l'automne 2006, constitue le socle méthodologique de la Gpcec de l'administration centrale du MIAT.

À l'issue de cette rencontre, un contrat d'engagement est rédigé. Celui-ci, structuré en deux parties, reprend les principaux éléments de diagnostic, enrichis des observations émises par les participants lors de l'entretien, et précise les actions à mettre en œuvre par la DRH et la direction d'emploi. Après validation de la secrétaire générale du MIAT, le plan d'actions est signé conjointement par le directeur des ressources humaines et le directeur concerné.

Le dialogue de gestion avec les préfetures est organisé autour de l'entretien de gestion. Il a pour objet d'évaluer l'efficacité des services de la préfecture, son mode de management et la façon dont le pilotage des principales politiques interministérielles est organisé. Les préfetures ont un entretien de gestion tous les quatre ans. Par ailleurs, un point est fait à cette occasion sur l'état d'avancement de la démarche de Gpeec au sein de la préfecture.

De 2002 à fin 2006, quatre-vingt-dix-sept préfetures ont fait l'objet d'un entretien de gestion. Les entretiens de gestion des trois préfetures restantes sont programmés début 2007. Le MIAT aura très bientôt achevé un « cycle » d'entretiens de gestion débuté en 2002.

(*) Instruction n° 100438 DEF/SGA/DFP du 15 mai 2006 relative à l'organisation et aux processus de la fonction RH en régime Lof.

La déconcentration de la gestion des ressources humaines

Le niveau déconcentré est déterminant pour la gestion opérationnelle des services de l'État et de façon plus générale pour la qualité de la GRH de l'État. Il concerne en effet plus de 93 % de l'effectif total de ses agents.

Le constat : une faible déconcentration de la gestion des ressources humaines

La gestion des fonctionnaires est encore très largement assurée au niveau national. Pourtant, depuis une vingtaine d'années, la déconcentration des actes de gestion au sein des corps est un thème dominant de la modernisation de la GRH. Cette approche essentiellement juridique de la déconcentration (décrets et arrêtés organisant une délégation de pouvoir, qui se traduit par un transfert de compétences, pour gérer les actes soumis ou non à la consultation des CAP des différents corps) ne répond qu'à une partie des exigences d'une GRH moderne et n'a pas donné les résultats attendus :

1) À l'exception de certains ministères (*cf.* encadré sur le ministère de l'Éducation nationale), la déconcentration est limitée dans son champ (temps de travail, congés et autorisations d'absence...) et n'a connu un réel développement pour les actes de gestion à portée juridique significative (procédures de recrutement, incluant le calibrage des concours, d'avancement de grade, de promotion interne...), au demeurant inégal, que dans les corps de catégorie C. Pour la quasi-totalité des corps de catégorie A et B, la gestion des actes à portée statutaire et/ou ayant une incidence financière est centralisée : la très grande majorité des actes concernant la nomination, l'avancement, les mutations, le détachement, les disponibilités pour convenances personnelles et la cessation de fonction sont pris au niveau ministériel.

La déconcentration de la gestion des enseignants du premier et second degré

La déconcentration de la gestion des enseignants est bien avancée. Son objectif est de mieux répartir les responsabilités et d'avoir un niveau de gestion à taille humaine, s'agissant de 320 000 enseignants du premier degré et de 400 000 dans le second. L'académie la plus petite compte en effet 3 000 enseignants (premier et second degrés), les plus importantes dépassent 50 000 (66 000 à Versailles).

– Dans le premier degré, les actes de gestion sont très largement déconcentrés au niveau des inspections d'académie qui constituent le niveau départemental, à l'exception du volume des postes offerts aux concours de professeur des écoles et de sa répartition entre les académies, ainsi que des détachements. Les académies ont la responsabilité de l'organisation du recrutement et les inspections d'académie, celle de l'affectation dans les écoles.

– Dans le second degré, tous les actes courants (congs, autorisations d'absence, temps partiel...) ainsi que l'affectation au sein des académies sont déconcentrés auprès des recteurs d'académie pour tous les corps depuis 1985.

Le sont aussi, sauf pour les agrégés, la notation, le classement et le reclassement, l'avancement d'échelon et la promotion de grade, la titularisation des stagiaires, les sanctions disciplinaires des premier et deuxième groupes, la mise à la retraite, la démission, certains détachements de droit, les procédures disciplinaires concernant les stagiaires ainsi que le licenciement pour insuffisance professionnelle et la gestion des personnels en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, où ont été créées des CAP en 2002.

L'administration centrale continue à effectuer pour tous les corps le recrutement, la nomination dans le corps comme stagiaire et la nomination dans l'académie en tant que néotitulaire, la mutation interacadémique des titulaires, le changement de corps, le détachement ainsi que, pour les agrégés, la notation et l'avancement d'échelon et de grade.

Globalement, les systèmes d'information permettent de partager entre niveaux les données sur les personnels et d'exercer les fonctions de pilotage. Ils sont adaptables à un renforcement des responsabilités locales et à l'utilisation des technologies de l'internet qui permettent plus de transparence.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

2) Les corps à faibles effectifs demeurent trop nombreux ce qui constitue un obstacle majeur au développement de la déconcentration dans la mesure où, selon l'analyse développée dans deux avis du Conseil d'État en 1990 et 1996, la déconcentration, au sein d'un corps, d'actes de gestion aussi importants sur le plan managérial que l'avancement de grade ou la promotion interne suppose la présence d'au moins cinquante fonctionnaires de ce corps à l'échelon territorial de déconcentration, afin de respecter le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires.

Le chantier statutaire

L'architecture statutaire fait l'objet d'une profonde rénovation :

- en réduisant le nombre des corps de fonctionnaires par fusion de corps et intégration de corps dans d'autres corps;
- en faisant converger les statuts des corps propres ministériels vers des statuts types.

Sur un total de 700 corps « vivants » recensés en 2005 :

- 245 corps ont fait l'objet, entre 2005 et fin 2006, d'une fusion ou d'une intégration (fin 2007, ce chiffre devrait être porté à 342);
- 161 corps ont été supprimés entre 2005 et fin 2006 (fin 2007, ce chiffre devrait être porté à 228);
- les corps à statuts communs sont passés de 230 en 2005 à 132 fin 2006 (ce chiffre devrait être porté à 127 fin 2007).

3) La déconcentration est, en général, organisée dans le cadre du département, c'est-à-dire à un échelon où le nombre de fonctionnaires de chaque corps est souvent peu élevé.

4) En outre, dès lors que la gestion des fonctionnaires se trouve segmentée en un nombre important de corps, la déconcentration de leur gestion, quand elle est juridiquement viable, peut engendrer des coûts d'organisation qui se traduisent par l'existence d'un nombre important de fonctionnaires employés à des tâches de gestion.

Vers une déconcentration utile au management des ressources humaines

Avec la Lolf, la déconcentration est réenvisagée sous plusieurs angles :

– le premier est celui de la déconcentration budgétaire en tant qu'élément de responsabilisation des chefs de service. L'expérience de globalisation des budgets des préfectures depuis le début des années 2000 a été à ce titre concluante en termes managériaux. Deux éléments freinent néanmoins la déconcentration budgétaire :

a) la nécessité tout d'abord d'une gestion prudentielle des effectifs qui prend en compte les aléas de gestion. Sur ce fondement, un grand nombre de ministères ont retenu au niveau central l'essentiel de la gestion de la masse salariale. À l'inverse, ceux qui ont déconcentré dans des structures à faible effectif ont « sous-consommé » leurs crédits en raison de la marge de prudence ;

b) l'absence, ensuite, de coïncidence entre le périmètre de la décision budgétaire et celui de la décision en matière RH. Budgétairement rattachés à un programme et à une action, les personnels sont juridiquement affectés dans un service et les CAP se tiennent dans les services centraux ou déconcentrés et pas toujours en fonction du périmètre de gestion des masses salariales ;

– le deuxième angle est celui du coût, et les économies d'échelle liées à cette approche supposent soit une mutualisation, soit une déconcentration limitée à un échelon disposant d'une taille critique suffisante ;

– le troisième angle enfin est la nécessité de développer une gestion plus individualisée, pour valoriser les compétences des agents, et de mieux allouer les ressources humaines en tenant compte des objectifs opérationnels des services.

Dans ces conditions, sans contester la nécessité de concrétiser le processus de déconcentration par une formalisation juridique qui confère de réels pouvoirs aux échelons déconcentrés d'administration, l'approche de la déconcentration doit être profondément renouvelée en fonction des deux orientations suivantes :

– la responsabilisation des décideurs locaux doit se traduire par un « pouvoir agir » sur la gestion des ressources humaines. La capacité d'action du manager et ses résultats sont en effet largement déterminés par les aptitudes et les motivations de ses agents. La déconcentration managériale, qui peut s'exprimer sous plusieurs formes (déconcentration budgétaire, maîtrise de certains actes juridiques...), contribue ainsi à doter les responsables opérationnels du pouvoir d'agir directement ou indirectement :

1) sur les orientations de moyen terme de la GRH en utilisant la démarche de Gpec opérationnelle (cf. partie 2 : « Le développement d'une gestion prévisionnelle au niveau local »);

2) sur la structure et le coût de leurs emplois;

3) sur la valorisation des qualifications et des compétences des agents en utilisant notamment les outils de formation;

4) sur la modulation des régimes indemnitaires;

5) sur les carrières des agents;

6) en conduisant un dialogue social approprié;

– la déconcentration doit s'accompagner d'une plus grande mutualisation. Tous les actes d'une gestion des ressources humaines plus individualisée doivent être déconcentrés. Cette gestion présente cependant un coût qu'il convient de maîtriser par des efforts de mutualisation.

Une approche régionalisée de la gestion des moyens des préfectures

L'échelon régional est apprécié par certains ministères comme celui disposant de la taille critique pour gérer les emplois et la masse salariale dans le cadre de la déconcentration budgétaire. C'est le cas notamment du MIAT, qui expérimente depuis le 1^{er} janvier 2007 des BOP régionaux.

S'agissant de la gestion des moyens, l'expérience de la globalisation a permis aux préfectures d'anticiper l'entrée en vigueur de la Lolf et d'entrer de plain-pied dans la nouvelle gestion publique qui établit un lien direct entre les moyens budgétaires alloués, les objectifs fixés et les résultats obtenus. Le bilan des derniers exercices, tant dans le volet budgétaire que dans l'aspect performance, témoigne de l'engagement des agents dans cette démarche.

Face à ce constat très positif, il est apparu intéressant de poursuivre l'effort de modernisation de la gestion des préfectures et d'expérimenter à compter du 1^{er} janvier 2007, dans deux régions, Limousin et Pays de la Loire, une gestion régionalisée des moyens des préfectures.

Cette approche régionale vise tout d'abord à optimiser l'utilisation du plafond d'emplois du programme « administration territoriale » en réduisant la vacance constatée. Elle devrait permettre de mieux répondre aux besoins d'effectifs sur des missions qui connaissent des évolutions significatives telles que l'accueil des étrangers ou le développement durable.

Ensuite, cette expérimentation ouvre des perspectives nouvelles en matière de mutualisation de moyens et d'articulation avec la réforme de l'État déconcentré. Le périmètre régional devrait permettre au préfet de région et aux préfets des départements de déterminer de manière concertée une affectation de moyens qui soit plus en adéquation avec les priorités territoriales

de l'État. Elle rend plus simple la mise en place de pôles régionaux d'expertise ou de services logistiques communs en matière de gestion de ressources humaines ou d'immobilier.

Dans ce dispositif, le préfet de département continue à assurer le pilotage budgétaire de la préfecture dans la mesure où, une fois décidée la répartition régionale des moyens, il dispose toujours des crédits de rémunération et des crédits de fonctionnement dont il assure l'exécution. Il soumet ce projet de budget au comité technique paritaire départemental ainsi que le détail des moyens mutualisés à l'échelon régional.

S'agissant plus précisément des ressources humaines, une distinction claire est établie entre d'une part, l'allocation des effectifs, qui relèvera de l'échelon régional en concertation avec les préfets de département, et d'autre part la gestion administrative, le suivi individuel des agents, de leur affectation, de leur carrière pour lequel l'échelon administratif compétent demeure la préfecture de département en lien avec les commissions administratives paritaires locales (avancement, réductions d'ancienneté, évaluation, etc.), dont la composition et les attributions demeurent inchangées.

Source : ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

La professionnalisation de la fonction ressources humaines

Un mouvement important de professionnalisation de la fonction RH est lancé ; de nouveaux outils, de nouvelles démarches et de nouveaux métiers voient le jour. Ils concernent la gestion des emplois et des compétences. Cette professionnalisation est une condition indispensable de mise en œuvre effective de la nouvelle approche de GRH. Un état des lieux partiel permet de mesurer le chemin parcouru et les efforts qui restent à fournir.

Les démarches métier (*cf.* partie 4 : « La démarche "métier" pour la fonction publique de l'État ») s'imposent comme une dimension nouvelle de la GRH permettant d'appréhender la question des compétences du point de vue des besoins des services publics. Un pas important a été franchi en 2006 avec l'élaboration du Rime, qui permet d'identifier les emplois de l'État et les compétences associés. C'est un outil de professionnalisation de la GRH susceptible de divers usages :

- informer l'ensemble des citoyens sur ce que font les agents de l'État et favoriser la communication pour mieux recruter ;
- aider à construire des parcours professionnels en favorisant la mobilité tant interne qu'interministérielle ;
- aider les directeurs des ressources humaines à déterminer les emplois nécessaires à la mise en œuvre des missions de l'État ;
- aider les directeurs des ressources humaines des ministères et les responsables des services déconcentrés à mettre en place de nouvelles mutualisations dans les domaines de la Gpeec, de la formation et du recrutement.

Ce répertoire permettant une lecture commune et interministérielle sera complété par des répertoires des ministères, nécessairement plus détaillés et « contextualisés » qui serviront à la gestion ministérielle des ressources humaines.

À la fois stratégique et opérationnelle, la Gpeec (cf. partie 2 : « La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique de l'État ») doit être le fondement des politiques et des plans d'actions RH, en anticipant les besoins quantitatifs et qualitatifs découlant de l'évolution des missions des services publics. Avec les répertoires métier, la dimension qualitative de la Gpeec est appelée à monter en puissance.

La formation continue doit permettre l'acquisition de nouvelles compétences en réponse à l'évolution des besoins. Dans cette perspective, le protocole d'accord signé avec trois organisations syndicales représentatives des fonctionnaires le 21 novembre 2006 et la loi de modernisation de la fonction publique de l'État du 2 février 2007 prévoient une reconstruction complète du dispositif de formation professionnelle dans la fonction publique. La concrétisation d'une formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie et la création d'un droit individuel à la formation (20 heures par an cumulables sur six ans), la restructuration de la typologie des actions de formation, une meilleure formalisation des plans de formation et la mise en place d'un dispositif de périodes de professionnalisation constituent les principaux axes d'une nouvelle approche de la formation qui réponde mieux aux besoins des personnels et des services.

La pleine efficacité de la logique de carrière impose d'autant plus de suivre et de dynamiser les parcours professionnels, dans un contexte fortement évolutif des métiers et des organisations. Cette préoccupation est aussi au cœur du dispositif, comme en témoignent :

- le renouvellement des dispositifs d'accompagnement de la carrière des personnels : entretiens de carrières (tous les cinq ans), bilan de carrière (quinze ans), bilan professionnel (par un organisme extérieur) ;
- la mise en place d'un dispositif novateur en matière de gestion de certains recrutements, des avancements de grade et de la promotion interne : la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle permettra de mieux prendre en compte l'importance et la qualité des parcours professionnels.

Par ailleurs, avec les nombreux départs à la retraite et le risque de perte définitive de savoir-faire, la question de la transmission des savoirs devient essentielle. Une étude conduite par la DGAFP sur ce sujet a permis d'élaborer une méthode pour identifier les emplois les plus vulnérables¹.

Le renouvellement de la fonction RH ne peut ignorer les agents chargés de la GRH, dont le professionnalisme garantit la qualité de services RH rendus aux agents et aux employeurs de personnels. Dans cette perspective, le projet « d'école de la GRH » doit permettre d'améliorer leurs compétences par une formation partagée et de qualité.

1 L'étude est disponible sur le site www.fonction-publique.gouv.fr

L'École de la GRH

L'École de la GRH n'est pas une nouvelle structure. Il s'agit d'un réseau ayant pour objectif d'améliorer la formation des agents qui travaillent, au sein des ministères, dans les différents secteurs de la gestion des ressources humaines (recrutement, Gpeec, gestion de carrière, formation, action sanitaire et sociale). *In fine*, il s'agit également d'être en capacité de doter les services en charge de la gestion des ressources humaines des outils nécessaires, en termes de formation, pour gérer les compétences.

Le comité de pilotage mis en place pour accompagner ce projet en 2007 a décidé d'ouvrir trois chantiers qui répondent chacun à des enjeux stratégiques différents. Il a confié à trois ateliers le soin de préciser les actions susceptibles d'être engagées dans les domaines suivants :

– construire des référentiels de formation. L'objectif est de doter le secteur de la GRH de référentiels de formation permettant de faciliter l'apprentissage des savoirs et savoir-faire à détenir. L'atelier consacrera ses premiers travaux au référentiel de formation de gestionnaire de personnel ;

– mutualiser les ressources. Ce chantier comprend trois volets :

a) création d'une base de connaissances sur la formation pour faciliter le transfert de l'ingénierie de formation ;

b) organisation de rencontres de l'École de la GRH au niveau national et en régions sur des thèmes liés à la gestion des ressources humaines ;

c) création de groupe de partage d'expériences et de pratiques pour mutualiser les bonnes pratiques, étudier de façon approfondie un thème GRH ;

– labelliser les formations. L'objectif est ici de donner plus de lisibilité à l'offre de formation, notamment pour les services déconcentrés. Il s'agit de définir des cycles de formation professionnels (cahier des charges). Puis un appel d'offres sera lancé au terme duquel les services de formation pourront faire labelliser les actions de formation qu'ils délivrent.

Autre outil majeur d'une bonne gestion des compétences et des carrières, le dispositif d'évaluation des fonctionnaires est en cours d'évolution. Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP) a été chargé par le ministre de la Fonction publique de procéder à un bilan de la réforme de 2002 qui a fait entrer l'évaluation dans le droit de la fonction publique et a modifié le dispositif de notation des fonctionnaires. La procédure d'évaluation, qui, dans le cadre d'un entretien avec son supérieur hiérarchique direct, permet d'évoquer les objectifs et les résultats professionnels de chaque fonctionnaire, de définir ses besoins de formations et ses perspectives de mobilité et de carrière, est incontestablement un outil moderne de responsabilisation de toute l'administration. Évaluer une personne est en effet un acte de grande responsabilité : c'est pourquoi les formations à l'évaluation se sont fortement développées dans les administrations.

Pour autant, la réforme de 2002 n'échappe pas à la critique en ce qu'elle a maintenu l'articulation avec un dispositif de notation, lui-même lié aux mécanismes de réduction d'ancienneté d'échelon, pour l'avancement au sein d'un grade. Schématiquement, chaque année, les 20 % de fonctionnaires dont la note a le plus progressé bénéficient d'une accélération de carrière leur permettant d'accéder à un échelon supérieur trois mois plus tôt que prévu. Ce dispositif, en lui-même souhaitable pour mettre un terme à des pratiques antérieures de gestion par trop égalitaristes, trahit certaines lourdeurs, compte tenu de la complexité des mécanismes de contingentement des notes et des bonifications, au détriment de la qualité du processus d'évaluation ; la norme de 20 % et la corrélation avec l'importance de la progression de la note peut paraître arbitraire car, par exemple,

un agent dont la note progresserait régulièrement de deux points par an ne bénéficierait d'aucune accélération de carrière alors que celui dont la note progresserait de manière plus erratique, de trois points une année puis d'un point l'année suivante, en bénéficierait la première année.

Sur la base du constat établi par le CECRSP¹, l'article 58 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique offre la possibilité aux ministères, à titre expérimental pour les années 2007, 2008 et 2009, de se fonder sur un entretien professionnel, au lieu de la notation, pour apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires. Un bilan annuel sera présenté au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et un bilan final doit être adressé au Parlement avant le 31 mars 2010.

Outil de mobilité, les bourses d'emplois sont appelées à se développer. À l'échelon national, la bourse interministérielle de l'emploi public propose des annonces des ministères et de leurs établissements publics. Un projet de rénovation de la bourse est en cours pour mieux répondre aux attentes. À l'échelon régional, les préfetures de Lorraine et de Champagne-Ardenne ont expérimenté la mise en ligne d'un outil de publication interministériel des postes d'emplois vacants, conformément à la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 sur la réforme de l'administration départementale de l'État. Les deux bourses sont en ligne depuis le 9 mai 2006 pour la bourse de la région Champagne-Ardenne et le 22 mai 2006 pour la région Lorraine. Près d'un an après leur mise en ligne, le bilan de ces expérimentations est encourageant (cf. encadré).

Bilan de l'expérimentation bourses régionales

Champagne-Ardenne

Au 1^{er} mars 2007, 75 postes ont été publiés (24 de catégorie A, 31 de catégorie B et 20 de catégorie C). Il s'agit des postes restés vacants après les CAP internes des services déconcentrés ; donc bien ouverts à la mobilité interministérielle. Douze de ces postes vacants ont été pourvus par le biais de la bourse régionale (1 de catégorie A, 4 de catégorie B et 7 de catégorie C) dont 3 par des agents de France Télécom, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale. Depuis la mise en service du site, on a enregistré près de 17 000 connexions.

Lorraine

Au 1^{er} février 2007, 86 postes ont été publiés : 11 de catégorie A, 20 de catégorie B et 55 de catégorie C. 5 recrutements sont intervenus grâce à la bourse.

Les parcours professionnels sont au cœur des démarches individualisées d'adaptation des ressources humaines aux emplois et de valorisation des compétences et des qualifications des agents. Pour construire des parcours professionnels, il est toutefois nécessaire de disposer de répertoires des emplois et des compétences mais aussi d'agents spécialisés dans le métier émergent de conseiller mobilité et carrières.

1 « L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État -2007 » pré-rapport puis rapport du CECRSP sous l'égide de Jean-Pierre Weiss, directeur général des établissements publics d'aménagement Epamame et Epafrance, présentés devant le CECRSP les 6 juillet et 18 octobre 2006 et devant le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) du 25 octobre 2006. <http://www.ccomptes.fr/CECRSP/Rapport-Annuels.html>

Le métier émergent de conseiller mobilité et carrières... ... des initiatives qui font leur preuve

Au ministère de l'Intérieur

La Mission « projets professionnels » a été créée en 1999 dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines, pour développer la gestion individualisée des cadres des préfectures et plus précisément promouvoir leur mobilité fonctionnelle et/ou géographique au sein du ministère de l'Intérieur ou vers d'autres structures. Aujourd'hui, la mise en œuvre de la Lolf, la fusion des corps administratifs du ministère, l'exigence d'une gestion prévisionnelle des RH plus opérationnelle conduisent le ministère à assigner à cette structure des objectifs ciblés :

- généraliser la pratique de l'entretien individuel de carrière et le conseil en déroulement de carrière ;
- contribuer à la définition et à la construction de parcours professionnels ;
- détecter et suivre les agents à potentiel ;
- identifier des viviers de compétences.

Placée auprès du sous-directeur des personnels de la DRH, les prestations de la Mission s'adressent en priorité aux cadres appartenant au corps (fusionné) des attachés et attachés principaux de l'Intérieur et de l'Outre-mer, aux cadres relevant de corps techniques et spécialisés et aux titulaires des emplois fonctionnels associés. Ses activités consistent à :

- Conduire les entretiens individuels de carrière

La Mission « projets professionnels » exerce pleinement le métier de conseiller-carrière, notamment en appliquant les techniques et les principes déontologiques qui régissent le « bilan de compétences ». L'entretien a pour objet d'analyser, avec l'agent, l'expérience et les compétences acquises dans les postes précédents, de définir son profil professionnel, de le conseiller, de l'orienter pour la suite de sa carrière. Il peut déboucher sur un projet professionnel à moyen ou long terme, sur des actions de préparation à la mobilité (aide à la rédaction de CV et lettre de motivation...), sur un pré-bilan professionnel, sur un parcours de formation. Le nombre d'entretiens effectués est de 270 par an, réalisés soit à la demande de l'agent ou du chef de service ou du responsable RH, soit à l'occasion d'un déplacement de la Mission « projets professionnels » dans les services.

- Participer aux « auditions » des candidats aux emplois fonctionnels

Une charte de gestion précise les modalités de management des carrières des titulaires d'emplois fonctionnels mettant en exergue le principe d'une gestion individualisée ; la possibilité de bénéficier d'un entretien de carrière tout au long de son parcours y est inscrite.

- Détecter les agents à potentiel

La Mission « projets professionnels » est également chargée de détecter le potentiel des agents pour des fonctions d'encadrement supérieur, les conseille dans la présentation de leur candidature et signale ce vivier à la DRH.

- Identifier des viviers de compétences

L'analyse des parcours professionnels permet de répondre à des demandes de services en recherche d'un profil professionnel ; cette démarche s'accomplit en lien avec le service chargé de la gestion des recrutements et affectations.

- Gérer l'offre de débouchés et l'organisation de passerelles interministérielles et inter-fonctions publiques

Pour ce faire, la MPP a mis au point des outils de prospection de postes vacants et est partie prenante dans la mise en œuvre des bourses d'emplois développées au niveau national et au niveau local. Des démarches partenariales d'échanges croisés de personnels sont par ailleurs engagées et des contacts pris avec des ministères pour faciliter la mobilité des cadres sur des emplois valorisants.

Au ministère de l'Équipement

Le conseil de carrière des personnels des catégories A et B fait l'objet d'un dispositif particulièrement structuré. Expérimenté en 2002 à Aix-en-Provence et à Arras, il a été généralisé en janvier 2004. Il s'agit du « Dispositif de gestion unifiée et partagée des ressources humaines » (GUEPARH). Il complète le suivi individualisé des A et A+ réalisé au sein de la Direction générale du personnel et de l'administration par les chargés de mission des corps.

- Champ d'intervention et mission

Dix cellules sont aujourd'hui opérationnelles : elles fonctionnent en réseau et comptent au total trente-sept agents. Leur champ géographique est calqué sur celui des centres interrégionaux de formation professionnelle qui les hébergent. Leur périmètre d'intervention concerne les agents affectés en services déconcentrés, en administration centrale et dans les départements d'outre-Mer. La mission centrale qui leur est dévolue est le conseil personnalisé aux agents des catégories A (Premier niveau) et B.

- Le principe du conseil personnalisé

Le conseiller GUEPARH formé à cet effet (il bénéficie de vingt-deux jours de professionnalisation en prise de poste) apporte conseil et assistance aux agents pour la construction de leur projet et de leur parcours professionnels.

L'entretien, basé sur le volontariat, a lieu majoritairement à la demande de l'agent, sur sollicitation du chef de service ou sur proposition de la cellule GUEPARH (publics ciblés en fonction des enjeux locaux).

- L'entretien de carrière

L'entretien, préparé de part et d'autre, donne lieu à un compte rendu comportant le *curriculum vitae* détaillé de l'agent, le rappel du ou des projets professionnels envisagés (choix, motivations, contraintes...), les conseils, les points d'appui et les points de vigilance décelés. Le compte rendu fait l'objet d'une validation mutuelle qui lui confère son caractère officiel. Propriété exclusive de l'agent, le compte rendu peut cependant être diffusé de manière restrictive et ciblée. Environ 1 000 entretiens sont réalisés chaque année, concernant un tiers de catégorie A et environ deux tiers de catégorie B.

* * *

Plusieurs points de convergence ressortent de ces deux exemples, concernant l'exercice du métier de conseiller carrière :

- une exigence de neutralité et de déontologie ;
- un besoin de professionnalisation (maîtrise de fondamentaux techniques, méthodologiques et comportementaux, outre les connaissances de l'univers administratif et des bases réglementaires) ;
- la nécessité d'une implication plus importante de l'encadrement dans le processus ;
- l'attente d'une diversification de la prestation du conseiller carrière, par exemple le *coaching*, le bilan de compétences interne, le suivi personnalisé dans la recherche de débouchés par l'offre de postes ciblés... ;
- l'intérêt d'un fonctionnement plus intégré entre tous les leviers de la gestion des ressources humaines, le recrutement, la mobilité, la formation, l'action sociale...

En complément de la construction de parcours professionnels, une incitation à une gestion plus active des carrières et des parcours professionnels est nécessaire et suppose une plus grande maîtrise des systèmes de reconnaissance par la carrière et par la rémunération. En ce sens, le décret du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade permet aux ministères de définir une politique de promotion fondée sur le critère de la « valeur professionnelle » des fonctionnaires et sur la reconnaissance de la qualité des parcours de mobilité et la réussite de chacun dans ses différentes fonctions, selon des taux et des volumes qui se substituent aux anciens pyramidages statutaires ou budgétaires et traduisant leurs propres choix de politique de progression de carrière.

La rémunération à la performance constitue également un outil efficace de GRH qu'il convient de prendre en compte. Sur ce sujet, il faut relever la construction progressive de dispositifs de reconnaissance de la performance grâce à une refondation des dispositifs indemnitaires reposant sur :

- la modulation indemnitaire classique liée à une appréciation globale de la manière de servir ;
- la construction d'outils de rémunération à la performance individuelle et/ou collective. Cette construction s'inscrit dans le cadre d'une démarche d'ensemble de gestion des ressources humaines reposant sur une meilleure adéquation entre les responsabilités et les sujétions liées au poste d'une part et sur l'atteinte des résultats attendus sur le poste d'autre part. Pour ce faire, le ministère de la Fonction publique, en tant qu'animateur et coordonnateur des dispositifs interministériels et ministériels, encourage la mise en œuvre d'une méthode de travail qui comporterait à terme cinq étapes :

- 1) la définition d'une stratégie d'ensemble et d'objectifs à atteindre ;
- 2) la définition d'un dispositif d'évaluation de la performance ;
- 3) un effort de formation des évaluateurs (l'évaluation est un processus de dialogue et non un processus de jugement et de condamnation) ;
- 4) un bilan régulier de l'impact du dispositif d'évaluation en vue de l'adapter en permanence ;
- 5) une exigence de transparence à toutes les étapes du processus de gestion par la performance.

Dans cet esprit, certains ministères ont conçu de nouveaux outils de rémunération des résultats individuels ou collectifs (par exemple pour la police et la gendarmerie), de même que les ministères du Budget et de la Fonction publique ont été à l'initiative d'un cadre spécifique interministériel de rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale (institué par un décret du 11 août 2006). Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a mis en place des dispositifs d'intéressement collectif aux résultats dans ses directions à réseaux. Le ministère de la Fonction publique a par ailleurs engagé une réforme du régime indemnitaire des attachés d'administration de l'État (30 000 cadres) afin d'accompagner les fusions de corps intervenues à ce niveau et de distinguer clairement une partie du régime indemnitaire attachée à la reconnaissance des exigences liées au poste occupé et des responsabilités qui s'y rattachent et une partie, exprimant le résultat atteint dans le poste. Cette réforme, qui a aussi pour objet de simplifier le dispositif indemnitaire jusqu'ici en vigueur, devrait être la première d'une plus longue série dans le sillage du calendrier des fusions de corps (catégorie C puis B).

Mise en place d'un dispositif expérimental de contractualisation sur les postes difficiles des commissaires de police

Par décret du 27 mai 2007, le ministère de l'Intérieur a mis en place le dernier élément d'un dispositif expérimental visant à mieux accompagner les commissaires de police entrant dans un poste jugé véritablement difficile. Un contrat de prise de poste est alors passé entre l'intéressé et l'administration gestionnaire.

Qu'est-ce qu'un poste difficile : tous les postes de commissaires de police font l'objet d'une fiche de poste – faisant apparaître des indicateurs d'environnement, des indicateurs de moyens et des indicateurs d'activité – qu'il est toutefois nécessaire de réactualiser périodiquement. Ces fiches de poste incluent une cotation sur une échelle de difficulté comprenant cinq degrés. Des critères complémentaires sont en outre développés par les directions. Par exemple, la Direction centrale de la sécurité publique prend en compte :

- l'indice de vulnérabilité des victimes (état de la violence contre les personnes);
- le taux de criminalité générale;
- le ratio de sensibilité aux violences urbaines par fonctionnaire;
- le ratio des faits constatés par fonctionnaire.

Dans la phase d'expérimentation, les postes identifiés « difficiles » sont une quarantaine.

Fixation d'objectifs : dans le cadre de la contractualisation, les objectifs doivent être connus au moment de la diffusion de la fiche de poste, après avoir été définis par le supérieur hiérarchique sur la base d'un diagnostic du service. Ils seront validés par la direction centrale concernée afin, notamment, d'en assurer l'harmonisation. Les objectifs devant être simples, mesurables et atteignables, un « guide » est prévu à l'attention de supérieurs hiérarchiques concernés. Ces objectifs ne devront pas porter uniquement sur des résultats statistiques, mais également sur des éléments de pilotage des services.

Les moyens mis à disposition pour l'atteinte de ces objectifs seront précisés dans le contrat, tout comme les indicateurs servant à mesurer leur atteinte.

Mesures d'accompagnement : un certain nombre de contreparties à la nomination sur un poste de contractualisation sont prévues, certaines à raison de la difficulté du poste lui-même, d'autres en fonction de l'atteinte des objectifs :

- soutien, accompagnement : les commissaires doivent pouvoir bénéficier d'un soutien particulier de leur direction centrale, en matière de *coaching*, formation, appui méthodologique (par l'inspection technique notamment), rencontres, *debriefing*..., etc.;
- parcours de carrière : le « contrat » initial devra préciser les postes qui sont susceptibles d'intéresser ou d'être proposés au commissaire de police à l'issue de son affectation (localisation, géographique, fonctions particulières, difficulté moindre...). Il s'agira, en l'occurrence, d'une amorce de la définition d'un véritable parcours professionnel, s'appuyant sur des entretiens de carrière au moment de l'entrée et de la sortie du poste;
- primes : un dispositif indemnitaire expérimental est introduit par le décret du 25 mars 2007. Attractif, il est constitué de deux parties :
 - a) une partie fixe, modulée en fonction de la difficulté du poste lui-même;
 - b) une partie variable, dotée d'un coefficient multiplicateur pouvant évoluer de 1 à 4 en fonction de l'atteinte des objectifs constatée au cours de l'évaluation annuelle.

Professionnaliser la fonction RH, c'est aussi s'intéresser à son efficience. À cette fin, un ratio d'efficience de la fonction « ressources humaines » a été construit à la demande de la DGAFP par un groupe de travail présidé par Dominique Lacambre à la suite d'une préconisation du CECRSP¹ (cf. encadré page suivante). Ce ratio permettra à chaque ministère de suivre l'évolution de son effi-

1 « Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration -2006 » pré-rapport puis rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP) sous l'égide de Dominique Lacambre, directeur du Fonds de solidarité, présentés devant le CECRSP les 11 juillet 2005 et 26 janvier 2006. <http://www.ccomptes.fr/CECRSP/RapportsAnnuels.html>

cience et de s'engager dans des plans d'amélioration. Certains ministères ont choisi de l'intégrer dans leurs documents associés aux lois de finances (projets et rapports annuels de performance). Leur mesure régulière permettra de rendre compte des gains de productivité issus des mutualisations et des réorganisations opérées. Elle permettra également de mesurer le redéploiement des personnels de fonctions de gestion administrative, sur lesquelles des économies d'échelles pourront être réalisées grâce aux systèmes d'information et aux réingéniéries de processus, vers les fonctions RH à plus forte valeur ajoutée, telles que les fonctions émergentes de pilotage et de gestion personnalisée des carrières et des compétences.

Un ratio d'efficacité de la fonction « ressources humaines »

Un groupe de travail interadministratif présidé par Dominique Lacambre (directeur du Fonds de solidarité) s'est réuni durant l'année 2006 afin d'établir une méthodologie permettant de définir un ratio d'efficacité de la fonction RH qui puisse être commun aux différents ministères et facilement consolidable au niveau des administrations de l'État.

Dans ce but, le groupe de travail a identifié quatre grandes fonctions RH : « administrer/gérer », « former », « adapter les conditions de travail et concilier l'activité professionnelle et la vie personnelle » et « élaborer, piloter et contrôler la politique des ressources humaines ». À ces fonctions s'ajoutent les fonctions transversales assurées par des services centralisés pour le compte de l'ensemble des administrations de l'État que sont la gestion des pensions et de la paye (voir ci-dessous).



Le groupe de travail a également identifié cinq types de populations gérées :

- 1) les personnels rémunérés sur plafond d'emplois et totalement gérés par le ministère concerné;
- 2) les personnels rémunérés sur plafond d'emplois partiellement gérés par le ministère concerné (les détachés entrants, les affectés et mis à disposition entrants gérés par un autre ministère en vertu d'une convention de gestion, les mis à disposition sortants...);
- 3) les personnels non rémunérés sur le plafond d'emplois partiellement gérés par le ministère pour le compte d'un autre ministère (détachés sortants, les affectés et mis à disposition sortants...) ou pour le compte du ministère par un autre ministère (mis à disposition entrants);

4) les personnels non rémunérés sur le plafond d'emplois partiellement gérés par le ministère pour le compte d'une autre entité qu'un ministère (détachés sortants, les affectés et mis à disposition sortants, etc.) ou pour le compte du ministère par une autre entité qu'un ministère (mis à disposition entrants);

5) les personnels n'occupant aucune fonction mais faisant néanmoins l'objet d'une gestion statutaire CLD, CFA, disponibilité...).

Cette typologie permet de rendre compte de la diversité des situations de gestion des agents gérés par les ministères. Sur la base de cette répartition, croisée avec les différents champs d'intervention des gestionnaires de ressource humaines, plusieurs ratios d'efficience (rapport entre les effectifs gérants/effectifs gérés) peuvent être calculés.

Les résultats obtenus grâce à cette lecture croisée, mutualisés entre les différentes DRH, ont permis en 2006 de mesurer le niveau et la qualité des moyens consacrés à la GRH au sein de l'État.

En 2006, les principaux résultats étaient les suivants :

– La moitié des gestionnaires de ressources humaines au sein de l'État est affectée au domaine d'activités « administrer payer ». Le ratio moyen est de 1,15 % pour cette fonction, soit un gestionnaire pour 88 agents gérés. Hors Éducation nationale, ce ratio est porté à 1,57 % (un gestionnaire gère 64 agents).

C'est sur le domaine « administrer/payer » que le nombre d'agents gérés par gestionnaire est le plus faible. Les ratios ministériels s'échelonnent de 0,8 % (un gestionnaire gère 125 agents) à 2,40 % (un gestionnaire gère 42 agents).

– En ce qui concerne le domaine « former », le ratio moyen est de 0,75 %, soit un gestionnaire pour 135 agents. Hors Éducation nationale, ce ratio diminue à 0,36 % (un gestionnaire gère 276 agents). Les ratios ministériels s'échelonnent de 0,18 % (un gestionnaire gère 560 agents) à 1,06 % (un gestionnaire gère 94 agents).

Certaines difficultés méthodologiques (prise en compte des établissements publics opérateurs de formation, formation initiale assurée ou non par le ministère, exclusion des formateurs du ratio) imposeront sans doute un travail méthodologique complémentaire ou une nouvelle approche sur les moyens effectivement consacrés à la formation par les ministères.

– En ce qui concerne le domaine « adapter les conditions de travail et concilier l'activité professionnelle et la vie personnelle », le ratio moyen est de 0,16 %, soit un gestionnaire pour 613 agents gérés. Hors Éducation nationale, ce ratio est porté à 0,30 % (un gestionnaire gère 331 agents).

– Sur le domaine « pilotage des fonctions RH », le ratio moyen est également de 0,18 %, soit un gestionnaire pour 568 agents. Hors Éducation nationale, ce ratio est porté à 0,29 % (un gestionnaire gère 347 agents). Les ratios ministériels s'échelonnent de 0,08 % (un gestionnaire pour 1 200 agents) à 0,84 % (un gestionnaire pour 126 agents).

De manière générale, les résultats globaux, tous domaines RH confondus, s'échelonnent de 1,66 % à 4,18 %, soit un agent affecté dans des fonctions de gestion des ressources humaines pour 24 à 60 agents gérés. La moyenne pondérée est de 2,24 % sur le périmètre de l'ensemble des effectifs gérés. Elle est de 2,33 % si l'on additionne les fonctions « pensions – paye », pour partie mutualisées.

Professionaliser la fonction RH, c'est enfin être capable d'avoir un dialogue social de qualité avec les partenaires sociaux.

Les instances du dialogue social ministériel

À l'échelon ministériel et à l'échelon déconcentré, le dialogue social se développe principalement au sein des CAP et des CTP, instances composées en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants du personnel.

Créées dans chaque ministère pour chaque corps de fonctionnaires ou pour plusieurs corps de fonctionnaires (désormais sans condition d'effectifs), les commissions administratives paritaires rendent des avis ou font des propositions sur les décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires.

Instaurés à tous les niveaux de services, les comités techniques paritaires donnent un avis notamment sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, au recrutement des personnels et aux projets de statuts particuliers (pour les CTP ministériels et les CTP centraux d'établissements publics).

Le protocole d'accord signé le 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales représentatives de fonctionnaires a prévu la mise en place d'un groupe de travail sur la rénovation du dialogue social, avec l'ensemble des organisations syndicales. Installé le 19 septembre 2006, ce groupe de travail a examiné un certain nombre de propositions de modernisation permettant d'ores et déjà de prendre certaines mesures concrètes.

Il s'agit tout d'abord de responsabiliser les autorités administratives en charge du dialogue social en prenant les mesures suivantes :

- suppression du contreseing du Premier ministre sur les arrêtés de création des CAP et des CTP ;
- dévolution de nouveaux pouvoirs à l'autorité auprès de laquelle l'instance est placée : nomination des représentants de l'administration, réalisation d'opérations pour l'élection des représentants du personnel.

Il s'agit ensuite d'introduire plus de souplesse pour adapter les conditions du dialogue social aux évolutions de la gestion des ressources humaines. Il en est ainsi :

- de la possibilité de création des commissions administratives paritaires locales auprès de chefs de services d'administration centrale pour accompagner la politique de fusion de corps ;
- de la possibilité également de créer des commissions locales auprès de directeurs d'établissements publics afin de favoriser la déconcentration de la gestion ;
- du renforcement du dialogue social local dans le cadre des comités techniques paritaires, au niveau ministériel ou interministériel. En effet, il est désormais possible :
 - a) de créer des comités techniques paritaires communs à plusieurs services du même échelon territorial et relevant d'un même département ministériel ;
 - b) de créer des comités techniques paritaires relevant de différents échelons territoriaux pour examiner des questions communes ;
 - c) de réunir en formation commune des comités techniques paritaires de services déconcentrés de même niveau relevant de différents départements ministériels ;
 - d) d'examiner des questions communes à plusieurs établissements publics administratifs dans le cadre d'un comité technique paritaire commun spécifique.

Les démarches de contractualisation avec la Direction du budget

Des engagements pluriannuels sectoriels ont été conclus par la Direction du budget, sous forme de contrats, avec huit administrations relevant de trois ministères : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Équipement et le ministère des Finances¹.

L'année 2006 a été particulièrement riche en matière de contractualisation

Entre le mois d'avril et de juillet 2006, sept contrats triennaux ont été signés, couvrant la période 2006-2008 (le dernier contrat, qui concerne l'Insee, porte sur la période 2007-2009). L'année 2006 a marqué un tournant et une extension de la démarche de contractualisation, auparavant limitée aux administrations des finances DGI et DGCP). Les contrats couvrent aujourd'hui 266 700 ETPT (soit 12 % du plafond d'emploi global) et 13 Mds d'euros de crédits du titre II (soit 11 % du total).

Le schéma d'emploi et la maîtrise des effectifs sont en effet au cœur de la démarche de contractualisation, qui peut être fondée :

- sur un taux de non-remplacement des départs en retraite (supérieur à 100 % dans le cadre du réseau international de la DGTPE, supérieur à 50 % pour l'Équipement) ;
- sur une analyse des gains de productivité pouvant être réalisés, notamment grâce à la dématérialisation des tâches (directions du Minefi notamment).

	MAE	DGTPE	Insee	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
Évolution des effectifs (ETPT) sur trois ans	-3 %	-5,9 %	-3,8 %	-3,5 %	-3,6 %	-2,3 %	-0,8 %	nd

Des règles de gestion spécifiques complètent cette approche :

- un taux de retour catégoriel de 50 % des économies de personnel est ainsi prévu pour le MAE ou l'Équipement ;
- un taux de retour supérieur aux règles générales est accordé, dans certains cas, sur les cessions immobilières ;
- des règles spécifiques sont fixées en matière de prise en compte des mesures salariales générales, de financement du « GVT solde », de report de crédits, etc.

Enfin, les contrats sont fondés sur une stabilisation, voire une diminution en valeur des crédits hors personnel.

¹ Pour le ministère de Affaires étrangères (échange de lettres) et de l'Équipement, le contrat a été signé au niveau des ministres respectifs. Dans le cas du ministère des Finances, les contrats ont été signés entre la Direction du budget et les six grandes directions à réseau du ministère : DGCP, DGI, DGDDI, DGCCRF, DGTPE, Insee. Le secrétaire général du ministère en était également signataire.

Quel avenir pour les contrats ?

La démarche de contractualisation présente des avantages certains pour les gestionnaires, en terme de visibilité des moyens budgétaires ou de renforcement de leur capacité de management interne. Elle peut faciliter la mise en œuvre de réformes d'ampleur ou accompagner des démarches visant à accroître la performance des administrations.

Néanmoins, dans un cadre budgétaire qui reste annuel, l'introduction d'une démarche pluriannuelle partielle conduit aussi à rigidifier la dépense et à limiter les choix budgétaires, en sanctuarisant une part relativement importante des moyens. L'extension de la démarche à d'autres ministères ne pourrait que renforcer ce trait : l'ajustement budgétaire annuel porterait alors sur une portion de plus en plus congrue du budget de l'État.

Il pourrait en aller autrement dans le cadre d'une budgétisation pluriannuelle plus globale. Les contrats pourraient, comme aujourd'hui, définir des règles de gestion transversales, partagées entre les administrations tout en restant adaptées aux cas particuliers. Au sein d'une enveloppe budgétaire pluriannuelle (au niveau du ministère ou au niveau de la mission), le contrat pourrait surtout redevenir un moyen d'établir des priorités, de sécuriser les gestionnaires – notamment les responsables de programme – sur les moyens dont ils pourront disposer, de fixer un calendrier de réforme participant d'une stratégie plus large, sans préempter les marges de manœuvre d'autres secteurs ou d'autres politiques publiques. Dans un cadre budgétaire pluriannuel, la contractualisation pourrait ainsi devenir, pour chaque politique publique, le pivot de la mise en œuvre d'une stratégie de réforme à moyen terme.



Partie 2

Les démarches
de gestion
prévisionnelle

« Anticiper pour mieux gérer » : les trois fonctions publiques ont désormais pris en compte la nécessité d'intégrer une dimension prévisionnelle dans leurs politiques de gestion des ressources humaines.

Les démarches prévisionnelles présentées dans cette partie montrent les progrès effectués. Elles reflètent également bien les différences de pilotage dans les trois fonctions publiques, qui prennent en compte les spécificités des contextes organisationnels et des missions.

L'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH) approfondit les questions de démographie et de métier en lien avec les travaux de l'observatoire de la démographie médicale. Ces thèmes sont en effet essentiels pour la qualité de l'offre de soins. Pour la fonction publique territoriale, la coopération entre les collectivités sur la base d'un diagnostic partagé est l'enjeu principal des conférences régionales.

Pour l'État, la démarche de gestion prévisionnelle a pour objectif stratégique de fonder les politiques de GRH des ministères sur des plans de gestion prévisionnelle, des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec). Très concrètement, les parcours professionnels, la formation, le recrutement et toutes les autres actions de GRH doivent devenir des moyens pour satisfaire les besoins prévisionnels identifiés. Après une première étape de prise en compte collective de la nécessité de progresser en matière de maîtrise des données quantitatives, le moment est venu – à partir de l'expérience de certains ministères –, de développer une gestion prévisionnelle plus qualitative et introduire une dimension locale en lien avec la nouvelle approche de GRH.

La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique territoriale

Depuis plusieurs années, les initiatives visant à améliorer le pilotage de l'emploi public territorial se sont multipliées, au niveau tant local que national¹.

En appui aux collectivités, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion (CDG) ont en effet mené des travaux importants et, pour certains, novateurs :

– les outils d'analyse ont été consolidés. Sous l'égide du CNFPT, le répertoire des métiers des agents des collectivités territoriales a été actualisé² (cf. partie 4 : « La démarche "métier" de la fonction publique territoriale »). Parallèlement, les outils de recueil des données des « bilans sociaux » ont été développés. L'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANDCDG) propose aujourd'hui à l'ensemble des centres de gestion des logiciels mutualisés de recueil et d'analyse des données sociales (logiciel « bilan social » et logiciel « infocentre Gpeec » (cf. partie 3 : « Le logiciel infocentre Gpeec de l'ANDCDG se déploie » et annexe 7 au rapport de l'OEP 2004-2005 pour une présentation détaillée) ;

– des enquêtes régionales en partenariat avec l'Insee ont été conduites par le CNFPT (parfois en collaboration avec les centres de gestion) afin de mieux connaître les « secteurs d'intervention » et les « métiers » des agents des collectivités territoriales. Complémentaires à l'enquête « Colter » de

1 Cette synthèse a été établie en collaboration avec Anthony Colombani, responsable de l'analyse et de la prospective au CIG de la Grande Couronne.

2 Collection « Les diagnostics de l'emploi territorial », série : l'observation des pratiques, n° 1.

l'Insee, qui ne recueille que des données de nature statutaire (données décomposées seulement par cadres d'emplois et statuts), ces enquêtes régionales permettent d'avoir une vision plus précise des compétences des personnels et par là même d'établir des plans de formation adaptés. Ces analyses sont fréquemment mobilisées lors des conférences régionales pour l'emploi et la formation (CREF) dont elles constituent alors le « diagnostic » inaugural (cf. ci-dessous) ;

– des études, enfin, ont été conduites par le CNFPT et les centres de gestion sur des thèmes variés (analyses générales de l'emploi ou plus spécifiques sur certains cadres d'emploi ou métiers, ou encore synthèses de démarches Gpeec innovantes) afin d'alimenter la réflexion tant nationale que locale. Ces études ont donné lieu à de nombreuses publications, généralement disponibles sur les sites du CNFPT www.cnfpt.fr ou des centres de gestion. On peut citer, par exemple, les publications du centre de gestion de la Petite Couronne de la région Île-de-France et, notamment, celle relative à la Gpeec : « *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec) en pratique dans les collectivités territoriales de la Petite Couronne* » qui présente de façon détaillée les démarches métiers développées dans plusieurs collectivités (cf. www.cig929394.fr).

Parallèlement, les instances ou structures de mutualisation se sont renforcées et les périmètres de compétence respectifs se sont précisés :

– le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), et plus particulièrement sa formation spécialisée n° 1, a approfondi ses réflexions et propositions en vue d'améliorer la connaissance et la gestion de l'emploi public territorial (cf. www.csfpt.org). Il s'est, dans ce cadre, attaché à assurer une veille permanente sur l'ensemble des initiatives prises aux niveaux local, régional et national afin d'en favoriser l'articulation, rôle que la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale vient d'ailleurs de confirmer. Par ses articles 8 à 10, la loi précise en effet le rôle du CSFPT, « *instance représentative de la fonction publique territoriale* », et lui confère des compétences élargies lui permettant, notamment, de s'appuyer non seulement sur les collectivités et leurs établissements publics rattachés, mais aussi sur le CNFPT pour réaliser les études qu'il conduit. « *Le conseil supérieur peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales. À cet effet, le CNFPT ainsi que les collectivités et leurs établissements publics sont tenus de lui fournir les documents, statistiques et renseignements qu'il demande dans le cadre des travaux d'études et de statistiques qu'il conduit* »¹. Par le biais de son « groupe de coordination statistique », piloté par la DGCL, le CSFPT a, par exemple, contribué à la refonte des bilans sociaux (réécriture de certains indicateurs, précisions méthodologiques, harmonisation des nomenclatures...), contribuant ainsi à une meilleure efficacité de ce dispositif central pour le pilotage de la FPT ;

– de nombreuses conférences régionales pour l'emploi et la formation se sont tenues depuis leur mise en place en 2003². Dans le rapport de l'OEP 2004-2005, un premier bilan avait été présenté. En septembre 2005, date de la parution de ce rapport, douze conférences s'étaient tenues³.

1 Dans sa version précédente l'article 9 était ainsi écrit : « Le Conseil supérieur peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales. Il constitue une documentation et tient à jour les statistiques d'ensemble concernant la fonction publique territoriale. Les collectivités et leurs établissements publics sont tenus de fournir les documents ou les renseignements demandés par le conseil supérieur dans le cadre des travaux d'études et de statistiques que celui-ci conduit ».

2 Le principe de la tenue de ces conférences avait été posée par le président du CNFPT lors du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 18 décembre 2002.

3 Alsace-Lorraine, Bourgogne (seule région à avoir organisé deux conférences à cette date), Bretagne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Poitou-Charentes et Picardie.

Depuis, huit nouvelles conférences ont été organisées¹. La structuration et le mode d'organisation de ces conférences ont été réaffirmés par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale dont est issu le nouvel article 27 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ainsi rédigé : « *Le centre de gestion coordonnateur prévu à l'article 14 réunit une fois par an au moins une conférence associant les centres de gestion et les représentants des collectivités non affiliées. Cette conférence a pour objet d'assurer une coordination de l'exercice, par eux, de leurs missions en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours de recrutement. Les délégations régionales et interdépartementales du CNFPT ainsi que les organisations syndicales représentatives au niveau national et siégeant au CSFPT participent à cette conférence pour toute question relative à la formation des agents territoriaux* ». Cette loi instaure également une conférence nationale qui « *réunit, au moins une fois par an, l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs* ».

Enfin, des coopérations multiples se sont développées :

- au niveau régional. Pour faire suite aux conférences régionales auxquelles participent généralement de nombreux partenaires (les centres de gestion et les collectivités non affiliées, le CNFPT, l'Insee régional, les services régionaux de l'emploi et de la formation...) des plans d'action associant plusieurs des partenaires ont été élaborés. Ceux-ci permettent d'engager des collaborations pérennes entre les différents acteurs concernés ;
- mais aussi au niveau départemental. Pour répondre aux demandes des collectivités affiliées et non affiliées, les CDG proposent une offre de services en collaboration, pour certaines actions, avec les délégations régionales du CNFPT.

Des « conférences régionales sur l'emploi et la formation » qui se consolident et débouchent sur des plans d'action concertés

Des conférences régionales aux thèmes variés

- Les conférences se multiplient...

De nombreuses conférences régionales pour l'emploi se sont tenues entre la fin de l'année 2005² et le premier semestre 2007. Le processus a donc continué et a récemment été conforté par des dispositions législatives instituant des conférences régionales ou interrégionales, héritières directes des CREF. À l'heure actuelle, une grande partie du territoire métropolitain a connu au moins une conférence régionale, voire deux (en Bretagne, en Rhône-Alpes...), ou trois (en Bourgogne) et d'autres sont prévues pour la fin de l'année 2007 ou le courant de l'année 2008 (la troisième conférence bretonne sera organisée à Pontivy le 18 octobre).

1 Bretagne (deuxième conférence), Alsace-Lorraine (deuxième conférence), Franche-Comté (deuxième conférence), Pays de la Loire, Île-de-France, Rhône-Alpes (deuxième conférence), Bourgogne (troisième conférence) et Haute-Normandie.

2 Cf. le rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005, La Documentation française.

Liste des conférences régionales

	2003	2004	2005	2006
Alsace - Lorraine	24-juin		20-oct.	
Aquitaine			5-avr.	
Bourgogne	17-oct.	22-oct.		13-oct.
Bretagne	11-déc.		18-oct.	
Franche-Comté		30-janv.	20-oct.	
Haute Normandie				20-oct.
Île-de-France				24-mars
Languedoc-Roussillon		28-oct.		
Limousin		22-oct.		
Lorraine - Alsace	24-juin		20-oct.	
Midi-Pyrénées		11-déc.		
Pays de la Loire			29-nov.	
Picardie			24-avr.	
Poitou-Charentes			8-avr.	
Rhône-Alpes		8-juin		8-juin

Comme en 2005, les conférences partagent un certain nombre de traits communs quant à leur organisation (initiative conjointe ou, au moins, partagée entre centres de gestion et CNFPT, forte implication des conseils régionaux, rôle des employeurs locaux) et à leur contenu (présentation inaugurale d'un « diagnostic partagé », ateliers approfondissant certains points spécifiques).

Les diagnostics peuvent être généraux (les titres sont alors évocateurs : « les données régionales de l'emploi territorial en Bretagne », « panorama de l'emploi territorial » en Bourgogne...) ou s'attacher à des points plus spécifiques : les besoins de la population en matière de services publics locaux en Île-de-France (*cf.* ci-dessous), l'évaluation de la demande en matière de formation (Bretagne), l'impact des transferts de personnels (Haute-Normandie, *cf.* ci-dessous). Des zooms peuvent être également présentés sur certains métiers, notamment grâce aux enquêtes réalisées par le CNFPT avec le concours des CDG ou de l'Insee (les métiers de la petite enfance et de la jeunesse en Île-de-France, le secteur technique en Alsace-Lorraine, *cf.* ci-dessous).

Un « diagnostic partagé » en Île-de-France

Soucieuse de problématiser le diagnostic territorial conclu par les partenaires à l'origine de la CREF, les tables rondes inaugurant la rencontre avaient pour ambition de s'interroger sur l'adéquation des ressources humaines territoriales avec les services publics amenés à se développer sur le territoire francilien. Ce diagnostic « a [yant] pour but de poser les premiers jalons d'un diagnostic commun partagé par les collectivités et les institutions franciliennes ».

Très axée sur les spécificités sociodémographiques de l'Île-de-France et sur la « demande de services publics » (population des jeunes enfants, vieillissement...), la CREF souhaitait lancer le débat en articulant clairement les services à la population et la situation démographique. Elle a donc insisté nettement sur « l'importance des emplois publics dans une région capitale » (troisième chapitre du diagnostic présenté par l'Insee et les logiques de répartition de l'emploi territorial. L'intervention de l'Insee est, à ce titre, exemplaire : « En reliant les données concernant l'emploi public territorial aux données démographiques générales [franciliennes], il est possible de calculer un taux d'ad-

ministration [...]. Ce calcul fait apparaître une dispersion assez caractéristique d'une région métropole internationale. Paris possède le taux d'administration le plus élevé, avec 35,6 agents pour 1 000 habitants. Ce taux est de 29 pour 1 000 dans la Petite Couronne et de 22,6 pour 1 000 dans la Grande Couronne. Ce dernier taux se rapproche du taux d'administration de la province [...]. Les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté beaucoup plus vite que ceux de la fonction publique de l'État au cours de la période 1994-2002. Les taux de croissance respectifs sont de 16 % contre 9,5 % pour la région Île-de-France ».

Une étude spécifique sur les métiers des services « petite enfance »

Une étude de cas a ensuite été présentée (*), portant sur les métiers des agents travaillant dans les services « petite enfance » des collectivités franciliennes (ces services appartiennent au secteur d'activité « enfance et jeunesse »). Cette analyse a permis de faire émerger la notable surreprésentation de ces agents : si le secteur entier est surreprésenté en Île-de-France (31,4 % des agents y travaillent contre moins de 20 % en moyenne), l'écart est encore plus fort pour la petite enfance (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 1 : les secteurs d'activité

Secteurs	Effectif	% en Île-de-France	% France entière
Direction et gestion des ressources	38 259	11,3	14,7
Politiques publiques d'aménagement et de développement.	11 507	3,4	4,2
Interventions techniques	64 609	19,1	28,5
Prestations sociales et culturelles	89 684	26,6	25,3
Enfance et jeunesse	106 183	31,4	19,6
– dont : <i>petite enfance</i>	40 914	12,1	7,6
– dont : <i>affaires scolaires</i>	35 082	10,4	7,8
– dont : <i>jeunesse et animation</i>	30 196	8,9	4,2
Missions régaliennes	16 539	4,9	6,2
Autres, polyvalents	10 929	3,2	1,5
Ensemble des secteurs	337 720	100,0	100,0

Soucieux de dépasser le simple constat statistique, les intervenants ont souligné la forte demande sociale liée à ces métiers et ont insisté sur la nécessité de mettre en place des politiques globales en matière d'accueil et de garde des enfants et des jeunes enfants.

Le détail des métiers de la petite enfance a ensuite été présenté, de même que les perspectives de départ à la retraite. Il s'agissait, avant tout, d'éclairer la décision des élus locaux en matière de recrutement mais aussi de formation et de mobilité des agents concernés.

Tableau 2 : les métiers du sous-secteur petite enfance

Métier	%	% femmes	% titulaires	Âge moyen	50 ans et plus
Assistante d'accueil	51	100	62	40	17
Agent d'entretien des locaux	13	96	86	42	27
Éducateur de jeunes enfants	9	98	89	39	15
Puéricultrice	6	10	94	40	20
Animateur de loisirs	3	76	62	36	7
Assistant d'éducation	2	95	79	45	34
Cuisinier	2	75	85	42	23
Autres	14	-	-	-	-
Ensemble	100	96	72	41	22

(*) La totalité de l'étude réalisée en commun par l'ensemble des partenaires (CDG et délégations franciliennes du CNFPT, conseil régional, Insee, ville de Paris) est disponible, par exemple, sur le site de la délégation interdépartementale Grande Couronne du CNFPT : www.grandecouronne.cnfpt.fr/rubrique « collectivité ».

Les chiffres-clés de l'emploi territorial en Haute-Normandie et l'impact de la décentralisation (*)

Avant les premiers transferts de personnels, on comptait 50 000 emplois territoriaux en Haute-Normandie, soit 7 % de l'emploi régional. La répartition par catégories hiérarchiques y est conforme à la moyenne nationale (7 % d'agents de catégorie A, 13 % de B, 80 % de C). Il en va de même pour la répartition par filières et cadres d'emplois. L'analyse sectorielle révèle que les interventions techniques dominent, suivies des prestations sociales et culturelles.

Près de 4 000 agents ont été transférés en 2006 de la fonction publique de l'État (1 500 personnels TOS et 2 500 agents d'entretien des routes et agents du patrimoine). « Cette décentralisation nécessite la redéfinition de la qualification, des compétences et de l'expertise dans le cadre de politiques de recrutement [renouvelées]. Ces transferts [...] placent les collectivités face à de nouveaux enjeux d'ordre gestionnaire, organisationnel, managérial, ainsi que de culture professionnelle ».

(*) Extraits de la première table ronde.

L'analyse de l'emploi territorial en Alsace-Lorraine

La deuxième conférence interrégionale d'Alsace-Lorraine avait pour thème « L'emploi public territorial et la cohésion sociale ». En introduction au débat des analyses détaillées sur l'emploi territorial ont été présentées : sur les caractéristiques des personnels par cadres d'emplois, statuts, âges...

L'enquête réalisée par le CNFPT en collaboration avec l'Insee (*) a permis de compléter le panorama en présentant la répartition des personnels par secteurs d'activité. De cette enquête, il ressort que les deux principaux domaines d'activités des collectivités d'Alsace-Lorraine sont ceux des interventions techniques et des prestations sociales et culturelles. À eux deux, ils regroupent 56 % des personnels, un niveau légèrement supérieur à celui constaté nationalement et qui s'établit à 53,8 %. Le secteur enfance jeunesse est en revanche moins important, il ne représente que 15,6 % des personnels, contre 19,6 % nationalement (cf. encadré ci-dessus Île-de-France).

Secteurs d'intervention	Effectifs		Statut en %			Catégorie hiérarchique (%)		
	Nombre	%	Titulaires	Non titulaires	Emplois aidés	A	B	C
Direction et gestion des ressources	14 087	16	79	19	2	25	17	58
Politiques publiques d'aménagement et de développement	3 475	4	68	26	6	25	24	51
Interventions techniques	27 897	31,8	75	19	6	2	7	91
Prestations sociales et culturelles	20 950	23,9	67	30	3	12	32	56
Enfance et jeunesse	13 690	15,6	59	33	8	2	9	89
Missions régaliennes	5 454	6,2	91	7	2	3	8	89
Polyvalents, autres	2 233	2,5	60	29	11	17	4	78
Ensemble	87 786	100,0	71	24	5	10	16	74

Parmi les 88 000 agents employés par les 5 000 collectivités et établissements territoriaux d'Alsace-Lorraine fin 2004, on comptait 71 % de titulaires, 24 % de non-titulaires et 5 % d'emplois aidés, soit une part de titulaires sensiblement supérieure à la moyenne nationale qui n'en compte que 69 %. La représentation hiérarchique en catégorie A, B et C, correspond en revanche à celle observée au niveau national.

(*) Présentée lors de la CREF, cette étude synthétique est disponible sur les portails régionaux de l'Insee ou du CNFPT.

- ... et sont en voie d'institutionnalisation

Au-delà des contenus propres à chaque conférence (qui peuvent varier en fonction du contexte local), on peut clairement faire la différence entre deux types de conférences. Les « conférences inaugurales » (les premières qui ont lieu dans un bassin d'emploi) sont essentiellement politiques et institutionnelles. Lieu de rencontre des acteurs de l'emploi territorial¹ (parfois pour la première fois), elles permettent d'enclencher une dynamique et de baliser une réflexion sur la mise en place de politiques régionales pour l'emploi. Certaines permettent également de nouer des partenariats plus ou moins formalisés (de la simple déclaration d'intention jusqu'à la rédaction d'accords-cadre engageant les parties en passant par la pérennisation de structures informelles : conférences, comités, observatoires...). Les partenariats mis en place contribuent alors à la tenue d'un deuxième type de conférence, les « conférences de travail »². Plus techniques, elles peuvent décliner un thème précis (« L'emploi public territorial et la cohésion sociale », titre de la deuxième conférence qui s'est tenue en Alsace-Lorraine³) ou approfondir des questionnements plus généraux grâce, notamment, à la mise en place de structures pérennes d'observation de l'emploi territorial.

Le dispositif d'observation de l'emploi territorial peut être, en effet, intégré et pérenne. Si certaines CREF reposent sur la compilation d'éléments statistiques divers (compilation de bilans sociaux, extrait des bases carrière des CDG complétés ou non par des questionnaires envoyés aux collectivités non affiliées, rapport d'activité des bourses départementales de l'emploi...)⁴, d'autres s'appuient sur des diagnostics réalisés à cet effet par un des partenaires (enquêtes « métiers » du CNFPT ou « Colter » de l'Insee)⁵, ou encore, pour les conférences les plus intégrées, sur un dispositif d'enquête spécifique et des diagnostics réalisés en commun (ce fut le cas pour la première CREF en Île-de-France, ou pour la seconde en Rhône-Alpes). Dans ce dernier cas, l'intervalle entre les deux événements a été mis à profit pour construire un véritable dispositif pérenne et partagé d'observation de l'emploi public territorial et de production de diagnostics territoriaux (cf. ci-dessous).

D'une manière générale, on peut parler de consolidation des conférences régionales, désormais mieux intégrées dans le paysage institutionnel local. On constate que les conférences de 2006 et 2007 dépassent en effet le simple constat pour aboutir à la mise en place de plans d'actions régionaux plus ou moins formalisés correspondant à de véritables « politiques régionales de l'emploi territorial » (ce terme a été utilisé en Bretagne, mais il pourrait être repris par d'autres conférences). Signe d'une meilleure visibilité des conférences, la communication s'est recentrée sur les enjeux et les perspectives d'évolution de l'emploi public (plutôt que sur des « tableaux de l'emploi public » et autres diagnostics). Par exemple, la devise de la conférence qui s'est tenue en Poitou-Charentes pourrait être retenue pour l'ensemble des conférences récentes : *il s'agissait de « Faire face aux défis des ressources humaines des prochaines années [en] apportant un meilleur service aux usagers du service public [et] rechercher [collectivement] des réponses adaptées aux territoires [de la région Poitou-Charentes] ».*

1 Elles sont plus marginalement ouvertes aux autres « partenaires » : universités, services déconcentrés de l'État...

2 Si, lors des conférences inaugurales, les diagnostics sont d'ordre général (les termes employés le montrent, d'ailleurs : on l'a dit, il est question de « panorama » ou de tableau), dès la deuxième conférence (mais aussi parfois dès la première), au besoin en s'appuyant sur un dispositif *ad hoc*, on constate que les diagnostics se précisent. Ils peuvent ainsi devenir sectoriels (« le recrutement direct » ou « le handicap » en Alsace-Lorraine) ou s'insérer dans des problématiques plus vastes (« les services à la population » en Île-de-France, « le renouvellement des générations et les départs à la retraite » en Alsace-Lorraine, Île-de-France et Bretagne). Aux acteurs traditionnels de l'emploi peuvent alors s'ajouter des représentants d'autres fonctions publiques ou d'autres organismes : services déconcentrés de l'Éducation nationale (Île-de-France, Bretagne), caisses de retraites (Languedoc-Roussillon, Bourgogne, Alsace-Lorraine)...

3 Significativement, on constate d'ailleurs que si les premières conférences sont génériques (le plus souvent elles n'ont pas de titre spécifique ou ne se réfèrent qu'à leur caractère inédit ou inaugural), les suivantes, s'articulant sur un thème précis, ont un titre spécifique.

4 Des présentations de ce type ont eu lieu, par exemple, dans les Pays de la Loire, en Bourgogne et en Languedoc-Roussillon.

5 Alsace-Lorraine, Haute-Normandie...

L'observation de l'emploi territorial en Rhône-Alpes. Une démarche intégrée, partagée et pérenne

Piloté par un élu et s'appuyant techniquement sur le « pôle régional d'observation CNFPT Rhône-Alpes », un groupe de travail pérenne est chargé de la mise en place d'un dispositif spécifique d'observation. Comme pour les années précédentes, un plan d'action a été ainsi établi pour les années 2007-2008. Tout d'abord les « objectifs » sont clairement précisés. Il s'agit de bâtir un véritable observatoire régional, en lien direct avec les autres acteurs de l'emploi public local :

- « *poursuivre l'observation régionale de l'emploi territorial sous ses trois dimensions statutaires organisationnelle, métier [...];*
- *analyser les flux d'emploi [...] les publics concernés, à partir de sources comme les bourses de l'emploi, les concours, les DADS...* ;
- *territorialiser les données de l'emploi public en lien avec les démarches de territorialisation des politiques publiques d'emploi et de formation [...];*
- *assurer la prise en compte de l'emploi public et de ses acteurs dans les démarches régionales des plans et schémas régionaux emploi/formation;*
- *favoriser la diffusion des données sur l'emploi territorial et le développement du travail en réseau des divers partenaires FPT et externes sur les projets d'observation ».*

Le nombre important de partenaires mobilisés montre la forte volonté politique d'aboutir à un consensus sur la « question » de l'emploi public territorial : outre les acteurs de la fonction publique territoriale (CNFPT, CDG...), les collectivités non affiliées et les institutions de la FPT, la région et l'État dans leurs composantes emploi/formation ont été sollicités. Par ailleurs, les structures d'observation régionales sont également concernées (Insee, Observatoire régional emploi/formation – OREF –...) ainsi que les acteurs de l'observation de la fonction publique hospitalière. Enfin, les partenaires nationaux de l'emploi public (Observatoire de l'emploi public, Observatoire de la FPT, CSFPT) ont activement participé aux réunions.

Tourné vers l'action et la diffusion la plus large possible d'informations communes, le « dispositif de travail » montre un engagement important des partenaires :

- groupe de pilotage restreint (définition des orientations prioritaires et suivi de la réalisation du programme);
- séminaires de travail élargis assurant la capitalisation et la mutualisation des divers travaux d'observation régionaux;
- structure pérenne facilitant les échanges et la production des études prévues;
- outils de diffusion pour assurer la mise à disposition des données et des travaux auprès des acteurs de la FPT, des partenaires institutionnels et des acteurs de l'emploi et de la formation.

Quant aux ressources mobilisées, elles viennent confirmer l'engagement des partenaires et soulignent l'importance du consensus régional autour de la « question » de l'emploi public territorial :

- contribution du pôle régional d'observation CNFPT ;
- référents des structures territoriales contribuant aux travaux d'observation ;
- convention avec l'Insee pour les travaux d'enquête et de territorialisation des données.

- « Le défi » des ressources humaines

Au-delà des aspects statistiques ou économiques, la gestion des ressources humaines a fait une entrée remarquée dans le paysage des conférences régionales pour l'emploi et la formation. Les employeurs territoriaux y ont eu une place plus nette que les années précédentes, que ce soit pour la présentation d'expériences concrètes de gestion (les plans de formation en Île-de-France et en

Bretagne, l'insertion des personnels handicapés en Alsace-Lorraine¹, l'insertion sociale en Rhône-Alpes^{2...}) ou pour présenter des réflexions plus générales sur la notion même de gestion des ressources humaines (professionnalisation, gestion prévisionnelle, formation...). Les « pratiques » des collectivités en matière de ressources humaines ont également été interrogées *via* des enquêtes spécifiques (en Haute-Normandie, par exemple, cf. ci-dessous) ou des tables rondes spécifiques (Poitou-Charentes, Alsace-Lorraine, Île-de-France, Bretagne). D'une manière générale, les débats ont le plus souvent porté sur « l'enjeu » que constituent les ressources humaines, « le défi »³ que représentent les recrutements et, plus spécifiquement, sur les facteurs d'évolution de l'emploi public territorial : décentralisation⁴, intercommunalité, nouvelle demande de service public, évolutions démographiques ou sociodémographiques...

Le « défi » des ressources humaines. L'exemple de la région Poitou-Charentes (*)

Après une matinée consacrée à la comptabilisation des effectifs territoriaux dans la région (« diaporama sur l'emploi territorial en Poitou-Charentes » et projections des départements à la retraite réalisées par les caisses de retraite), l'après-midi était consacré aux politiques de gestion des ressources humaines.

Le premier atelier, « Les besoins de compétences dans la fonction publique territoriale et l'offre de formation », s'attachait à mettre en évidence les facteurs impactant les ressources humaines territoriales en insistant sur « *les facteurs d'évolution et d'adaptation des savoirs et savoir-faire [désormais] nécessaires aux agents territoriaux* ». Les débats ont permis de mettre en évidence que « *l'élargissement des domaines de compétences des collectivités, [...] l'évolution de la demande sociale et du rapport à l'usager [ainsi que] l'exigence d'efficacité de la dépense publique* » étaient des facteurs puissants d'évolution. Quelques réponses à cette « demande renouvelée » de services publics ont également été esquissées : formation tout au long de la vie, développement de l'apprentissage, de la VAE et mise en place de cursus professionnalisant (licence ou masters professionnels).

Le deuxième atelier entendait, quant à lui, repositionner « les ressources humaines dans le nouveau paysage administratif ». Les débats ont particulièrement insisté sur les mouvements de recomposition de l'emploi public local (poursuite de la décentralisation, développement des coopérations intercommunales, mutualisation par les centres de gestion...) et leurs impacts respectifs sur la gestion des ressources humaines : stratégies de recrutement, politiques de mobilité (interne ou externe). La question de l'attractivité des collectivités locales a également été posée, de même que le « risque du développement des concurrences entre collectivités ».

(*) Des développements semblables ont marqué la conférence francilienne.

1 La communauté urbaine de Strasbourg a présenté, lors de la CREF, la démarche « ville et handicap » lors de la première table ronde consacrée à « l'emploi public et la cohésion sociale ». Celle-ci a pour objectif « *de prendre en compte l'ensemble des questions que pose l'adaptation de l'environnement [...] pour contribuer à l'aménagement d'un cadre de vie favorisant l'insertion pleine des personnes en situation de handicap* ». Les impacts sur l'organisation professionnelle de la communauté urbaine ont été détaillés : restructuration des services autour d'une « Mission ville et handicap », création d'un groupe interservices, mise en place d'un réseau de correspondants dans les services de la collectivité.

2 L'accord régional instituant les CREF note clairement en préambule : « Les élus territoriaux sont, de fait, amenés à agir en fonction de leur double implication en tant qu'employeurs, et aux côtés de l'État, en tant qu'acteurs des politiques publiques d'insertion, d'emploi et de formation ». Quant à l'article 1, il précise que la tenue des CREF « permet la prise en compte des potentialités d'emploi que représente l'emploi public territorial, dans les conférences conduites par l'État, la région et les partenaires sociaux ». C'est d'ailleurs un des thèmes largement repris dans les conférences rhônalpines.

3 La synthèse des débats bretons est significativement nommée « Emplois territoriaux : les défis à relever pour l'efficacité du service public local ».

4 Souvent évoqué, ce sujet a fait l'objet de peu d'analyses détaillées (du moins quand le transfert des personnels TOS n'avait pas encore eu lieu). La CREF de Haute-Normandie, après une rapide analyse quantitative (cf. ci-dessus), a cependant souhaité revenir sur les impacts de ces transferts de personnels : « *[ces transferts] nécessitent de renforcer l'encadrement intermédiaire et les dispositifs de coordination, [...] ils induisent le développement des fonctions de gestion, le renforcement de la fonction juridique et l'accroissement du patrimoine [dans les collectivités d'accueil]* ». Un atelier était également consacré à ce sujet en Bretagne.

« Anticiper les emplois et les compétences » en Haute-Normandie. Légitimité, enjeux, outils, méthodes (*)

Une enquête ^(**) a été réalisée afin de mettre en évidence les « *pratiques des collectivités en matière de gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences (Gpeec)*. Il s'agissait également [...] d'identifier les outils dont les collectivités souhaiteraient disposer pour mener à bien [ces démarches] ». Si les résultats sont contrastés (les collectivités sont encore peu nombreuses à avoir entamé ces démarches), ils montrent un réel intérêt pour la gestion prévisionnelle des ressources humaines et une professionnalisation croissante des responsables des ressources humaines (que révèle, par exemple, l'utilisation de plus en plus fréquente des fiches de postes, voire la mise en place de systèmes d'information sur les ressources humaines).

Par ailleurs, la table ronde a contribué à mettre en valeur chacun des acteurs de la gestion des ressources humaines et à clarifier leur rôle en s'appuyant sur des expériences concrètes ou des outils de gestion des ressources humaines ^(***) :

- implication des élus dans la mise en place de plans de gestion prévisionnelle : « *La réussite [de ces dispositifs] repose essentiellement sur l'implication des différents acteurs de la collectivité et, plus particulièrement, l'élu [...] porteur du projet d'évolution de la collectivité et du sens donné à l'action, il en fonde la légitimité* » ;
- rôle croissant du management public qui fonde la capacité à « *analyser les besoins d'emplois et de compétences, la gestion de l'articulation entre les impératifs statutaires [et] les exigences en matière de qualification et de métier* » ;
- cartographie des métiers et des compétences, assise, notamment sur la fiche de poste, « *outil de valorisation et de gestion des ressources humaines [qui permet] d'adapter au mieux le projet politique et les moyens humains dont [la collectivité] dispose* » ;
- [...].

(*) Extraits de l'atelier n° 2, consacré à la gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences.

(**) Les résultats détaillés sont disponibles sur le site du CDG 76 (www.cdg76.fr).

(***) Les interventions qui suivent émanent des villes d'Yerville, du Havre, de Rouen et de Gonfreville-l'Orcher.

Des plans d'actions concertés pour développer des politiques régionales de l'emploi.

- Des principes communs...

Si l'observation constitue un préalable obligé à la mise en place d'une politique ambitieuse de l'emploi territorial, elle ne constitue plus le cœur des conférences les plus abouties. En effet, les partenariats noués en Île-de-France (dès la première conférence) ou le travail d'approfondissement réalisé en Rhône-Alpes (deuxième conférence) ou en Bourgogne (troisième conférence et quatrième en préparation) ont permis de donner du corps à la notion même de politique régionale de l'emploi.

Le plus souvent, la mise en place de ces actions se fait dans le cadre d'une convention-cadre « accord régional de partenariat professionnel pour le développement de l'accès à l'emploi, la formation et l'insertion dans les établissements publics territoriaux » en Île-de-France, « convention-cadre pour le développement de l'accès à l'emploi, la formation professionnelle dans les collectivités territoriales » en Bourgogne. Mais elle peut aussi prendre, comme en Bretagne, la forme de conventions spécifiques signées entre les partenaires directement concernés (les CDG, le CNFPT et les universités pour la mise en place d'une licence professionnelle, cf. ci-dessous).

La tenue des CREF elle-même est intégrée au partenariat mais selon des logiques différentes en fonction des régions. En Bourgogne, par exemple, le partenariat se donne explicitement pour propos de pérenniser l'événement. Annexée à la convention-cadre la « fiche action n° 3 » commence par repreciser les enjeux auxquels sera confronté l'emploi territorial. *« Le renouvellement démographique est au cœur des préoccupations du monde territorial : confrontée à des départs massifs à la retraite, soumise à la concurrence (qui va redevenir âpre) du secteur privé et handicapée par la lourdeur de ses obligations statutaires en matière de recrutement et de formation, la fonction publique territoriale va se trouver [...] face à de sérieuses difficultés pour assurer le renouvellement de ses agents »*; pour cela, la CREF se propose d'abord *« de mesurer les écarts entre les moyens humains actuels et les besoins prévisionnels, [pour] orienter les actions de recrutement et de formation en vue de combler progressivement cet écart, notamment sur les métiers stratégiques, non disponibles sur le marché du travail »*. La configuration est identique en Rhône-Alpes¹, alors qu'en Île-de-France, l'accord régional ne mentionne pas explicitement la tenue d'une nouvelle conférence régionale, même s'il s'agit, par exemple, de *« développer en commun l'attractivité des collectivités et l'information sur la fonction publique territoriale. [Pour ce faire], les signataires conviennent de mettre en œuvre des dispositifs de promotion spécifiques en fonction des publics intéressés »*.

Les accords ont toujours la même structure : il s'agit d'abord de développer l'observation de l'emploi territorial (par le biais d'une structure dédiée en Rhône-Alpes, d'accords spécifiques ailleurs), au besoin en approfondissant des thèmes précis (les tensions sur le marché de l'emploi territorial en Île-de-France et en Bourgogne, le renouvellement des effectifs et les « métiers émergents » en Bourgogne, par exemple). Ensuite, sur la base de diagnostics précisément établis, les partenariats se déclinent en « actions spécifiques » pilotées par un ou plusieurs partenaires (cf. ci-dessous) : actions de communication et promotion des métiers territoriaux (déclinées en « sensibilisation des prescripteurs », « sensibilisation du public » et « sensibilisation des stagiaires » en Bourgogne), observation de l'emploi (dans les trois accords), développement de la relation avec les prestataires de formation (universités, centres de formation des apprentis...), développement de l'accès aux carrières publiques...

- ... et des mises en œuvre différenciées

« Observer pour mieux gérer » : l'exemple francilien

À la suite de la Conférence régionale pour l'emploi et la formation qui s'est tenue en Île-de-France, les différents acteurs ont décidé de prolonger leur action en signant un Accord régional de partenariat professionnel pour le développement de l'accès à l'emploi, la formation et l'insertion, dans les collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux franciliens (ARPP). Fondé sur un solide diagnostic de la situation de l'emploi territorial réalisé en collaboration avec l'Insee (exploitation de l'enquête « Colter » et réalisation d'une enquête sur les métiers territoriaux), l'accord vise à améliorer la connaissance de l'emploi territorial francilien pour contribuer à sa régulation. Son article 4 (titre II) précise : *« L'observation des emplois, des qualifications et des formations du secteur est indispensable pour déterminer la stratégie et définir les orientations en matière de formation professionnelle et, plus largement, de régulation du marché de l'emploi »*

¹ L'accord régional précise que « les acteurs de la fonction publique territoriale [ie : collectivités non affiliées, CNFPT et centres de gestion] organisent avec l'Etat et la région [une] conférence régionale de l'emploi territorial et de la formation, pour approfondir l'analyse de cette situation, identifier les emplois à pourvoir, imaginer les actions à conduire ».

territorial, [elle] est confiée aux CDG. [...] Les signataires s'engagent à favoriser les travaux et études qui permettent de préciser les besoins des collectivités et des agents en matière d'emploi et de formation professionnelle en Île-de-France et leurs évolutions prévisibles dans le temps au plan qualitatif et quantitatif». Soucieux de ne pas multiplier les enquêtes mais de parvenir à une rationalisation du système d'information, l'ARPP poursuit : « Diverses données [statistiques] existent il est nécessaire de les rassembler, de les exploiter en vue d'ordonner un système d'information et de suivi fiable et pratique. [Les partenaires] s'engagent également à limiter, autant que faire se peut, la diffusion de questionnaires aux collectivités, ou, à défaut, de mettre en œuvre toute stratégie visant à mutualiser ce type de dispositif (questionnaires communs ou partagés, infocentre, système d'information) ».

L'emploi territorial au cœur... de l'emploi : la convention de coopération rhônalpine

La démarche conjointe des signataires (CDG, CNFPT, conseil régional), qui s'inscrit dans une approche globale de l'emploi dans la région Rhône-Alpes, au-delà de la seule question de l'emploi territorial, se décline en quatre actions (détaillées aux articles 1 et 2), dont le dernier point constitue la spécificité :

- développement d'une « observation régionale partagée » destinée à « renforcer l'analyse de la situation de l'emploi et des métiers » ;
- renforcement des dispositifs « d'information et d'orientation des publics vers les débouchés offerts par les collectivités territoriales » et « amélioration de la connaissance mutuelle du système d'emploi et de formation de la fonction publique territoriale et des politiques de l'emploi et de la formation en organisant des rapprochements entre les acteurs de l'emploi territorial et les prescripteurs » ;
- mise en place d'un « appui pour accéder à des emplois territoriaux durables » en concevant et mettant en œuvre des dispositifs « facilitant le recrutement des demandeurs d'emploi sur les postes vacants des collectivités », en développant « l'apprentissage et les formations en alternance dans les collectivités » et en favorisant le recrutement de jeunes sans qualification. Enfin, il s'agit « de soutenir le développement de filières de formations initiales orientées vers les débouchés territoriaux » et d'étudier « l'articulation des dispositifs de droit commun relatifs à la validation de l'expérience avec les dispositifs de reconnaissance de l'expérience professionnelle en vigueur dans la fonction publique territoriale ».

D'un point de vue organisationnel, un comité de pilotage et un comité technique réunissent, respectivement, les représentants politiques et techniques des signataires. Ils définissent un programme annuel de travail précisant les projets de coopération, leur pilotage, les partenariats et les ressources humaines et financières mobilisées. L'article 4, quant à lui, précise les moyens à mettre en œuvre, notamment en matière de coordination des dispositifs et des institutions : « Les partenaires s'engagent à mobiliser leurs expertises respectives dans la réalisation du programme annuel de travail. Les services de documentation, d'observation et d'intervention des signataires pourront concourir à sa mise en œuvre dans le cadre de leurs missions respectives [...] ». Enfin, le suivi de la convention est organisé, de même que l'évaluation des actions mises en place par les partenaires : le comité technique élabore un bilan annuel soumis au comité de pilotage, ce qui permet de « redéfinir [...] le programme de travail en référence au bilan de l'année précédente ».

Des actions de sensibilisation : l'exemple de Franche-Comté

La réflexion régionale sur l'emploi est ancienne en Franche-Comté : les CDG se réunissent depuis 2002 et, plus récemment, les quatre CDG comtois et le CNFPT se sont engagés dans une démarche de type « pôle régional de l'emploi territorial ». Dans ce cadre, les lauréats externes du concours d'adjoint administratif ont été informés et sensibilisés sur les modalités d'exercice du métier de secrétaire de mairie en milieu rural (quinze jours de formation théorique et dix jours sur site).

De la définition commune des enjeux aux actions concrètes : l'accord régional bourguignon

L'accord entend d'abord contribuer à déterminer « les enjeux de l'emploi et de la formation dans les collectivités et les établissements territoriaux » en s'attachant à la rédaction d'un panorama de l'emploi territorial. Au-delà des aspects quantitatifs (déterminés à l'aide d'une exploitation spécifique de l'enquête « Colter » de l'Insee), ce diagnostic partagé (*) insiste sur la polarisation de l'emploi territorial en Bourgogne : « 74 % de l'emploi territorial se concentre au sein d'une centaine de collectivités [...] et un peu plus du quart des emplois est disséminé au sein de centaines de collectivités notamment les communes rurales. [...] 10 000 emplois, au sens large, se situent dans les communes de moins de 3 500 habitants et 3 000 se situent au sein des syndicats et communautés de communes, en grande partie en secteur rural. Parmi ces emplois, celui de secrétaire de mairie a vu les qualifications exigées s'accroître de manière significative [...] Les enjeux de l'emploi et de la formation professionnelle revêtent donc une dimension particulière pour les communes rurales au regard du maintien des services publics ».

L'article 3 revient sur les impacts du « défi démographique », notamment au regard du maintien de la continuité du service public territorial : « Les travaux [menés à l'occasion des CREF] ont confirmé l'importance de l'enjeu démographique pour les collectivités. [...] D'ici à 2012, 37 % des fonctionnaires territoriaux auront atteint 60 ans et plus en Bourgogne, contre 35 % à l'échelon national. [De plus], la croissance des départs s'opérera dans un contexte susceptible de tensions sur le marché du travail. L'ajustement global entre le flux de sortie des diplômés d'un niveau bac + 3 et les besoins de l'économie française n'est pas garanti d'ici à 2015 [et] le nombre de diplômés à bac + 2 pourrait se révéler inférieur aux besoins [...] ».

Sur cette base, les enjeux du partenariat sont alors clairement définis : « Il devient, dans ce contexte, indispensable d'engager une large concertation et des coopérations entre l'ensemble des opérateurs des formations initiale et professionnelle afin de mieux prendre en compte les besoins identifiés », notamment en matière de départs à la retraite (article 3.1) et « d'élévation continue » du niveau des qualifications (article 3.2). Le lien avec la politique régionale (et nationale) de l'emploi est d'ailleurs assuré par ce biais : « Les objectifs généraux des collectivités convergent avec ceux traduits par l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle ».

Sur cette base particulièrement solide, l'accord définit ensuite une véritable politique régionale de l'emploi territorial. Originalité de la démarche : la grande place laissée à l'expérimentation et le soin apporté à l'évaluation des dispositifs mis en place. Cette politique se décline en plusieurs axes, eux-mêmes détaillés en fiches définissant des actions concrètes confiées à un ou plusieurs partenaires (le relevé n'est pas exhaustif : seuls quelques points sont développés ci-dessous) :

– suivi continu des emplois et des qualifications. « Les signataires s'engagent à favoriser les travaux permettant de préciser les besoins [...] en matière d'emploi et de formation professionnelle et leurs évolutions prévisibles dans le temps sur le plan qualitatif et quantitatif [...] ; ils s'engagent également à rassembler [les données] et à les exploiter en vue d'ordonner un système d'information et de suivi fiable et pratique. [...] Un suivi particulier de certaines familles de métiers en tension sera mis en place, tenant compte du volume d'emploi et du taux de renouvellement. [...] L'emploi en zone rurale, les secteurs techniques, petite-enfance, social sont particulièrement concernés ». Trois fiches actions sont annexées à cette partie de l'accord. Elles concernent l'observation des emplois (confiée aux CDG *via*, notamment, le logiciel mutualisé « infocentre Gpeec », l'observation des métiers (confiée au CNFPT) et l'organisation des CREF (confiée aux CDG) ;

– promotion de l'emploi territorial. « Le secteur public local connaît un déficit d'image [...], les métiers territoriaux et les compétences multiples des collectivités sont méconnus, [ce qui] nourrit une fausse image de l'agent public territorial [...]. Les conditions d'accès à la fonction publique territoriale nécessitent [également] d'être mieux connues [...]. Les signataires conviennent [donc] de mettre en œuvre des dispositifs de promotion spécifiques en fonction des publics intéressés » en associant les services déconcentrés de l'Éducation nationale, les universités et le CNEPT (*via* le Centre interrégional des concours du grand Est). Sur cette base, trois actions spécifiques de promotion des métiers territoriaux sont définies ;

- évolution du dispositif de formation professionnelle (étendu à la VAE et à l'autoformation, y compris en s'appuyant sur des ressources dématérialisées). Soucieux de dresser un bilan des besoins en matière de formation et de compétences, les signataires conviennent, d'abord, *« d'engager [...] une concertation régulière afin d'adapter au mieux les voies de formation [...] une attention particulière sera portée aux formations diplômantes en lien avec les métiers en tension dans les prochaines années »*. Plusieurs pistes sont envisagées pour « adapter le dispositif de formation » : développement des formations professionnalisées (licences et masters professionnels) et de l'apprentissage, meilleure intégration de l'université dans la préparation des concours d'accès à la fonction publique territoriale (sur la base d'une expérimentation). Les fiches actions découlant de ce point sont plus spécifiquement orientées vers les métiers en tension (difficultés de recrutement, besoins spécifiques en matière de formation : « ouvrier technique polyvalent », « secrétaires de mairie en zone rurale »... une fiche spécifiquement dédiée à ces derniers agents, particulièrement originale, entend *« faciliter leur accès à des ressources mutualisées »* (mise en place d'un espace internet destiné à *« compléter l'offre générale de formation proposée aux communes rurales en [permettant] aux secrétaires de mairie d'enrichir leurs connaissances, de faciliter les échanges entre professionnels du même secteur, de trouver de l'information utile »*). En conformité avec les enjeux identifiés en préambule (continuité du service public, ruralité...) l'objectif visé, est-il précisé, relève d'un *« impératif d'aménagement du territoire »* (fiche action n° 15);
- accompagnement des politiques d'emploi et d'insertion professionnelle dans les collectivités. Il s'agit, tout d'abord (article 7.1), de contribuer à la *« mise en place d'un système d'information permettant de mieux anticiper l'évolution des effectifs, des emplois et des compétences des collectivités qui leur sont affiliées (il pourra être mis à disposition de celles qui ne sont pas affiliées et faciliter ainsi une observation globale des métiers et des qualifications »*. Les signataires conviennent ensuite de contribuer à la mise en œuvre *« du volet emploi du plan de cohésion sociale [qui] prévoit des dispositifs concernant directement le secteur public local : contrats d'accompagnement à l'emploi, contrats d'avenir, complétés par le pacte junior... »*. La mise en place de *« maisons de l'emploi et de la formation, associant l'ensemble des partenaires emploi-formation à l'échelle des territoires »* est notamment évoquée, alors qu'une place importante est laissée aux mesures à mettre en œuvre pour favoriser l'insertion des personnes handicapées dans le monde des collectivités territoriales. La fiche action n° 17 précise ainsi : *« Il s'agit d'aider les collectivités territoriales à exercer leurs responsabilités, dans le cadre du dispositif induit par la loi sur le handicap du 11 février 2005 »*.

(*) Ce diagnostic est basé sur les analyses présentées durant les différentes CREF. L'ensemble des documents est disponible, notamment, sur le site du CDG de Saône-et-Loire : www.cdg71.fr/conference

Un projet régional en faveur de l'emploi territorial : la licence professionnelle de management des organisations, mention administration territoriale de l'université de Rennes II (*)

Conçue en partenariat avec les quatre CDG bretons, le CNFPT et trois universités bretonnes (Rennes I, Bretagne occidentale et Bretagne Sud), l'université de Rennes II Haute-Bretagne a mis en place une licence professionnelle accueillant cent étudiants par promotion (dont soixante en formation continue ayant, notamment, bénéficié des mesures de VAE). Cette formation vise explicitement à *« résoudre la situation de fortes pénuries en professionnels sur des catégories de postes qualifiés de l'administration territoriale : les gestionnaires des secteurs de l'administration générale, des finances et des marchés publics, du personnel et de la communication, de l'action sociale, de l'aménagement et des affaires foncières »*.

Pointant un « trop grand décalage entre les formations scolaires, universitaires, ou professionnelles et l'offre des employeurs territoriaux » ce cursus ambitionne « *de professionnaliser des étudiants à la fois à une spécialité parmi les quatre secteurs [précédemment cités] (collectivités de plus de 3 500 habitants), et de les former à l'exercice de fonctions plus polyvalentes de petites collectivités* ».

« Dispositif innovant », cette licence professionnelle entend répondre « aux besoins de professionnalisation de l'emploi territorial » identifiés par les employeurs locaux. La formation est assurée, à parité, par des intervenants universitaires rattachés aux quatre universités bretonnes et des intervenants professionnels et les modalités pédagogiques retenues renforcent « l'intégration professionnelle » des étudiants : module spécifique, stage de six mois en collectivité, préparation des concours...

(*) Le programme complet (détail des unités d'enseignement) est disponible sur le site de l'université de Haute-Bretagne (Rennes II) : www.uhb.fr/rubrique « Formation et diplômes ». D'autres licences professionnelles et quelques mastères fonctionnent dans les universités franciliennes, ainsi qu'à Bordeaux où des partenariats identiques ont été noués entre l'Université et les employeurs locaux.

Des services aux collectivités qui se développent

Le développement de ces coopérations régionales entre les différents acteurs de la FPT (CDG, CNFPT, grandes collectivités, Insee, services régionaux de l'emploi et de la formation) est allé de pair avec un renforcement au niveau départemental de l'offre de services adressée à l'ensemble des collectivités qu'elles soient ou non affiliées¹ à un CDG. La réunion annuelle de l'ANDCDG qui s'est tenue en septembre 2006 a été l'occasion d'en faire une première synthèse.

Sans rechercher l'exhaustivité, cette réunion a permis de faire ressortir deux grandes thématiques :

- la gestion de l'emploi ;
- l'expertise statutaire et le développement des audits.

Une gestion partagée de l'emploi entre les différents partenaires

L'importance des initiatives prises dans ce domaine est, pour partie, révélatrice de la montée en puissance des préoccupations liées aux difficultés de recrutement des collectivités (réelles ou supposées) qui ont également émergé lors des CREF. Elle est aussi, plus largement, imputable au développement des politiques de gestion durable de l'emploi territorial. Les dynamiques créées avec la mise en place des conférences régionales y ont aussi fortement contribué.

Parmi les initiatives évoquées lors de la réunion annuelle de l'ANDCDG, plusieurs ont été mises en place à l'issue des conférences régionales ou ont été annoncées dans ce cadre et concernent, bien sûr, l'ensemble des collectivités, qu'elles soient affiliées ou non affiliées à un centre de gestion : on peut citer par exemple l'enquête menée sur les métiers de la fonction publique territoriale en région Île-de-France, les actions de valorisation de la fonction publique territoriale et d'accès à certains métiers (secrétaire de mairie en zone rurale, ouvrier technique polyvalent...) de la région Bourgogne, ou encore la création de la licence professionnelle des « métiers de l'administration territoriale » de la région Bretagne (cf. ci-dessus).

¹ La loi dans son article 15 prévoit que seules sont affiliées à titre obligatoire à un centre de gestion les collectivités ayant moins de trois cent cinquante titulaires et stagiaires à temps complet. Les « grandes collectivités » peuvent toutefois s'affilier à titre volontaire.

Dans tous les cas, ces actions ont été définies dans le cadre de convention associant un ou plusieurs partenaires, parmi lesquels figurent les grandes collectivités, les CDG, le CNFPT, l'Insee, les différents services régionaux de l'emploi et de la formation. Pour assurer la pérennité des actions ainsi engagées, des accords-cadre ont parfois été signés entre les différents partenaires, que ce soit en Île-de-France, en Bourgogne, ou encore en Rhône-Alpes, afin de maintenir notamment un pôle permanent d'observation régionale de l'emploi territorial.

Si la maille régionale semble être la plus pertinente pour établir des partenariats actifs entre centres de gestion, CNFPT, grandes collectivités et autres partenaires pour la mise en place et le développement de dispositifs d'observation et de pilotage de l'emploi public territorial, le niveau départemental constitue toutefois un point d'ancrage indispensable pour la gestion de proximité comme en rendent compte d'autres expériences présentées.

On peut citer, dans ce cadre, les actions conduites en partenariat avec les deux délégations régionales du CNFPT de Rhône-Alpes pour « communiquer » sur les métiers de la fonction publique territoriale, dans le département du Rhône, ou encore pour favoriser la mobilité professionnelle des agents territoriaux dans le département de l'Isère (cf. encadrés).

Les actions de communication sur l'emploi avec les collectivités non affiliées : l'expérience du Rhône

CDG 69 en partenariat avec la délégation régionale du CNFPT Rhône-Alpes-Lyon ^(*).

Le contexte en matière d'emploi dans cette région se caractérise par l'importance des recrutements par les collectivités non affiliées (2 % des employeurs déclarent 60 % des offres) et par des difficultés de recrutements sur certains métiers.

Après une large concertation, plusieurs constats ont été établis :

- importance des besoins de recrutement des collectivités ;
- nécessité de mieux faire connaître les métiers territoriaux ;
- besoin d'une action commune couvrant les besoins en matière d'emploi (petites et grandes collectivités) ;
- obligation d'impliquer les professionnels de terrain aux côtés des spécialistes de l'emploi (CDG, CNFPT).

D'où la mise en place d'actions :

- élaboration d'une documentation « métiers » commune à l'ensemble des partenaires ;
- deux actions de communications particulières : organisation d'un forum des métiers spécifiques à la FPT et participation au « Mondial des métiers » par l'organisation d'un espace dédié aux métiers territoriaux impliquant toutes les collectivités non affiliées.

Cette démarche, cofinancée par le centre de gestion du Rhône et la délégation régionale du CNFPT Rhône-Alpes – Lyon, s'appuie sur l'implication des collectivités non affiliées. Le succès de ces actions garantit leur pérennisation.

^(*) Des initiatives du même type sont à noter en Ile-de-France (avec la participation du conseil régional), en Bretagne (participation au salon « Explor'Emploi »), cf. www.exploireemploi.fr

Les ateliers de la mobilité : l'expérience de l'Isère

CDG 38 en partenariat avec la délégation régionale du CNFPT Rhône-Alpes-Grenoble. Conduite en partenariat avec la délégation régionale du CNFPT de Rhône-Alpes-Grenoble^(*), cette action vise à favoriser la mobilité professionnelle (hors procédure d'inaptitude physique) afin d'améliorer les carrières des personnels et l'utilisation de leurs compétences.

Pour ce faire, le CDG de l'Isère et le CNFPT Rhône-Alpes-Grenoble ont créé, à l'intention de l'ensemble des collectivités (qu'elles soient ou non affiliées) et de leurs agents, une maison de l'emploi territorial à laquelle il peut être fait appel après accord des deux parties (agent/collectivité) pour un bilan professionnel suivi par la suite d'un accompagnement dans une recherche d'emploi.

À l'issue d'un premier entretien exploratoire avec la collectivité puis avec l'agent, permettant d'évaluer la faisabilité de la demande, un contrat tripartite est conclu entre l'agent, sa collectivité d'appartenance et la maison de l'emploi territorial. Ce contrat précise les objectifs, les modalités et la durée de l'accompagnement. L'accompagnement comprend des entretiens individuels et des ateliers collectifs regroupant des agents territoriaux issus de collectivités et d'horizons professionnels différents et animés par un des trois prestataires retenus à l'issue d'un appel d'offres lancé au démarrage par la maison de l'emploi territorial. Ces entretiens et ateliers doivent permettre à l'agent participant de bâtir son projet professionnel, de préparer sa recherche de mobilité, de répondre à une offre d'emploi et enfin de préparer une mise en relation avec la collectivité qui a proposé l'offre d'emploi.

Cette initiative, qui a permis à la date de fin septembre 2006 à trente-deux agents de bénéficier de ce service, a été lancée pour lever un certain nombre de difficultés comme la faible marge de manœuvre des petites collectivités, l'hésitation et le manque de connaissance des agents à l'égard des dispositifs de recherche d'emploi, le coût et l'inadaptation des prestations offertes par les organismes prestataires. Pour les collectivités le coût de ce service s'élève à :

- 80 euros pour les entretiens exploratoires réalisés par les conseillers emploi (100 euros pour les collectivités non affiliées) ;
- 30 euros de l'heure pour les collectivités affiliées et 35 euros pour les collectivités non affiliées ;
- 780 euros (ou 910 euros) pour un forfait de 26 heures.

^(*) Par alternance, une session étant pilotée par le CNFPT et une session l'étant par le CDG 38.

On peut aussi citer l'organisation des concours, qui relève à la fois du CNFPT et des CDG et qui relèvera, au plus tard au 1^{er} janvier 2010, conformément à la loi du 19 février 2007, à l'exclusion des concours de catégorie A +¹, de la compétence des centres de gestion.

Elle est assurée, selon le niveau du concours et la taille du département, par le CDG départemental ou délégué dans le cadre d'une convention à un autre centre de gestion. Quant aux concours du CNFPT, ils relèvent soit du niveau national (concours catégorie A +), soit du niveau interrégional (concours catégories A et B).

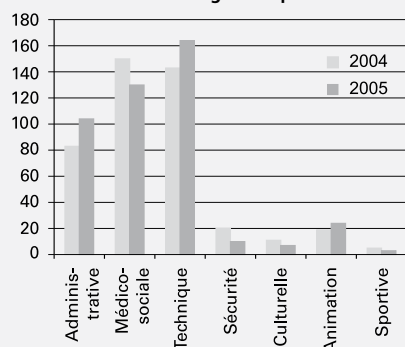
1 La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a modifié le partage des compétences entre les CDG et le CNFPT en ce qui concerne l'organisation des concours. Seuls les concours d'administrateur, d'ingénieur en chef, de conservateur de patrimoine et de conservateur de bibliothèques continuent de relever du CNFPT. Les concours de catégorie A qui relevaient antérieurement du CNFPT vont être désormais organisés par des CDG coordonnateurs désignés à cet effet au niveau régional ou interrégional ; la désignation du centre coordonnateur étant du ressort des centres de gestion : « Les centres de gestion s'organisent, au niveau régional ou interrégional, pour l'exercice de leur mission. Il élaborent une charte à cet effet, qui désigne parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination et détermine les modalités d'exercice des missions que les centres de gestion décident de gérer en commun... » (article 14 de la loi). Le transfert des concours aux CDG interviendra à l'issue de la signature de conventions régionales de transfert entre le CNFPT et les centres coordonnateurs et, en tout état de cause, le 1^{er} janvier 2010 au plus tard.

Une première enquête réalisée auprès de cinquante-cinq CDG montre qu'il s'agit d'un des services les plus importants offerts par les centres de gestion aux collectivités non affiliées. Alors que la loi autorise ces collectivités à organiser leurs propres concours pour les agents de catégorie C, ainsi que pour ceux des catégories A et B des filières sociale et médico-sociale, la plupart ont établi des conventions avec les centres de gestion pour l'organisation de ceux-ci. Comme le montre le schéma ci-dessous, peu de concours sont aujourd'hui organisés par les collectivités non affiliées et leur poids relatif dans l'ensemble des concours (hors concours CNFPT) est en diminution sur ces dernières années. Cette tendance va encore s'accroître dans les années à venir à la suite des modifications apportées à l'organisation des concours de catégorie A par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

Les concours organisés par les centres de gestion en 2004 et 2005.

Résultat de l'enquête auprès de cinquante-cinq centres de gestion

Nombre de concours organisés par les 55CDG ⁽¹⁾



Pourcentage de concours conventionnés avec une CNA du département

2004	2005
53,1%	57,3%

Pourcentage de concours conventionnés avec une CNA d'un autre département

2004	2005
4,6%	5,4%

CNA : collectivité non affiliée

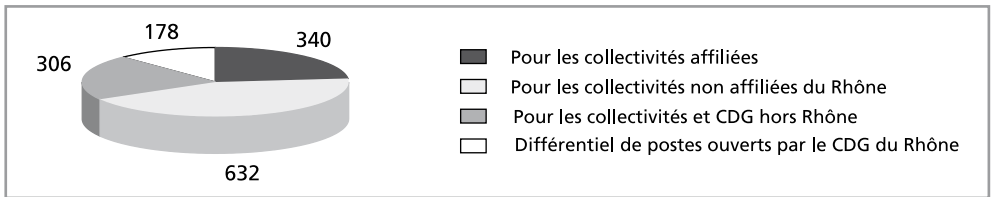
⁽¹⁾ Nombre total de concours en 2004 : 431, en 2005 : 445.

Les concours organisés par les collectivités non affiliées en 2004 et 2005 dans les départements correspondants aux cinquante-cinq centres de gestion

	2004	2005
nombre de concours	24	16
nombre de département concernés	10	8
pourcentage de concours organisés par des CNA	5,3 %	3,5 %

Pour le centre de gestion du Rhône, par exemple, sur les 1 456 postes ouverts aux concours de 2005, 632 l'étaient pour le compte de collectivités non affiliées du Rhône, et seuls 340 l'étaient pour des collectivités affiliées, les autres postes ayant été ouverts par le CDG du Rhône soit au titre de sa fonction de régulation de l'emploi (168 postes en réserve pour l'ajustement des besoins), soit au titre des accords passés avec d'autres CDG (pour le compte de leurs propres collectivités affiliées), ou directement avec des grandes collectivités appartenant à un département dans lequel le concours n'est pas organisé par le CDG local.

Répartition des postes ouverts par le CDG du Rhône aux concours de 2005 (1456 postes)



En fait, dans le département du Rhône, le CDG est le seul organisateur des concours ne relevant pas de la compétence du CNFPT, toutes les grandes collectivités ayant signé une convention cadre avec ce dernier précisant les modalités de l'organisation des différents concours :

- organisation d'une concertation annuelle entre CDG et collectivités (affiliées et non affiliées) permettant de recenser l'ensemble des besoins ;
- participation des collectivités aux réunions d'information présentant les concours de l'année aux futurs candidats ;
- collaboration des collectivités non affiliées aux différentes opérations liées aux concours de recrutement (conception des sujets, correction des épreuves écrites, participation aux jurys pour les épreuves orales et l'admission)¹.

Le CNFPT, de son côté, se caractérise par une organisation de concours offrant systématiquement une couverture de l'ensemble du territoire. Elle est mise en œuvre soit par son niveau central pour les concours A +, soit par ses huit interrégionaux de concours pour les concours de catégories A et B. L'organisation d'un concours d'attaché, par exemple, correspond en fait à l'ouverture de huit concours interrégionaux.

Le CNFPT a organisé, au service de l'ensemble des collectivités territoriales :

- en 2004, treize concours (12 970 postes ouverts, 95 797 inscrits et 10 034 admis) et cinq examens professionnels (4 375 inscrits et 1 687 admis) ;
- en 2005, neuf concours (8 047 postes ouverts, 88 549 inscrits et 7 396 admis) et cinq examens professionnels (3 758 inscrits et 1 362 admis) ;
- en 2006, neuf concours (6 270 postes ouverts, 76 624 inscrits et 5 635 admis), neuf examens professionnels (3 155 inscrits et 1 190 admis) et onze concours réservés (1 098 postes ouverts, 380 inscrits et 264 admis).

Des missions d'expertise statutaire et d'audit nombreuses au profit de l'ensemble des collectivités

La réunion annuelle de l'ANDCDG a également permis de dresser un premier tableau des missions facultatives (ou optionnelles) qu'accomplissent les centres de gestion au profit des grandes collectivités. Ces missions, instituées par l'article 25 et le 6^e alinéa de l'article 22 de

¹ Les conventions peuvent aussi prévoir le prêt au CDG organisateur par les grandes collectivités de locaux et/ou de matériel pour les épreuves écrites, orales, pratiques et sportives.

la loi du 26 janvier 84¹, concernent, notamment, l'expertise statutaire et l'audit (dans plusieurs domaines : marchés publics, expertises RH, archivage, hygiène et sécurité...).

Les initiatives prises dans ces domaines sont nombreuses, on peut citer : l'expertise statutaire (exemple du CDG du Rhône), l'accompagnement pour la gestion des personnels techniques et ouvriers spécialisés transférés par l'Éducation nationale aux régions et départements (exemple du centre de gestion de la Marne, voir p. 62), l'accompagnement pour la mise en place de politiques publiques et leur évaluation (centre de gestion des Bouches-du-Rhône, voir p. 61), ou encore l'aide à la prévention des risques professionnels et au développement de la santé au travail (exemples des centres de gestion de Haute-Garonne et de Corrèze notamment).

L'expertise statutaire : l'exemple du centre de gestion du Rhône (CDG 69)

Depuis plusieurs années, le Centre de gestion a signé des conventions annuelles ou ponctuelles avec plusieurs grandes collectivités de son département :

Des conventions d'assistance-conseil annuelles avec le département (1996), la ville de Vaulx-en-Velin (1997), la ville de Vénissieux et la région Rhône-Alpes (2003) ^(*), pour :

- assurer la veille documentaire, l'analyse juridique des règles statutaires et de leurs conditions d'application, l'assistance et le conseil sur la réglementation applicable à toutes les catégories d'agents ;
- préciser les modalités d'exécution de chaque type d'intervention : nature de l'aide (assistance téléphonique, étude de cas, intervention sur site), cadrage en nombre maximal de jours par type d'intervention, désignation des intervenants, les conditions financières.

Des conventions d'assistance-conseil ponctuelles :

- en 1996, avec le département, pour l'examen des possibilités d'intégration des contractuels exerçant des fonctions d'informaticien, d'archéologue et de médecin, pour la rédaction d'actes individuels et la tenue des dossiers individuels ;
- en 2003, avec la ville de Vénissieux, pour sécuriser sur le plan juridique le fonctionnement des instances paritaires.

^(*) Ces quatre collectivités représentent environ 7 000 fonctionnaires sur un total de 20 000 fonctionnaires dans les onze collectivités et établissements non affiliés ; les collectivités affiliées regroupant quant à elles 11 200 fonctionnaires.

1 Ces missions sont instituées par l'article 25 : « Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements » et leur financement par l'article 22 : « Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice [des missions facultatives] sont financées par ces mêmes collectivités ou établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire [...] ».

L'accompagnement des politiques publiques : l'exemple du centre de gestion des Bouches-du-Rhône (CDG 13)

Le centre de gestion des Bouches-du-Rhône a créé un service composé de quatre chargés d'études (experts en criminologie, droit et sociologie) chargés d'apporter leur appui aux collectivités petites et grandes qui souhaitent mettre en place des politiques publiques locales dans les domaines sociaux, éducatifs, de jeunesse, de prévention et de sécurité ou de les évaluer.

Parmi les modalités d'intervention de ce service, on peut citer :

- la réalisation de « diagnostics locaux de sécurité » suivis dans la plupart des cas de l'élaboration des contrats locaux de sécurité (une douzaine de ont été signés dans le département des Bouches-du-Rhône dont : Aix-en-Provence, Vitrolles, Istres, La Seyne-sur-Mer, la communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance) ;
- l'évaluation de contrats locaux de sécurité (Aubagne, Tarascon, Chateaubert) ;
- le diagnostic sur la « prévention et la sécurité routière » à l'échelle de la communauté d'agglomération du pays d'Aix (Capa) et la définition des missions de la « Maison de la sécurité routière » ;
- la préparation et l'animation de journées conférence sur le rôle des collectivités locales en matière de sécurité routière, le secret professionnel et le concept de secret partagé, l'évaluation des dispositifs de médiation sociale ; l'évaluation à mi-parcours de contrats de ville (Miramas, contrat de ville intercommunal de Nice, contrats de ville de Toulon, La Seyne-sur-Mer et convention territoriale d'objectifs d'Hyères) ;

Elles concernent aussi l'accompagnement au recrutement (élaboration de fiches de postes et réalisation d'un diagnostic comportemental avec l'aide de la méthode Thomas) – CDG 29 du Finistère –, ou l'aide au développement de démarches qualité – CDG de la Grande Couronne de la région Île-de-France.

Toutes ces initiatives constituent autant de briques de l'offre de services que les centres de gestion proposent aujourd'hui aux collectivités, qu'elles soient ou non affiliées, les confortant ainsi dans leur rôle d'acteurs essentiels pour la gestion des personnels de la fonction publique territoriale au niveau de chaque département.

De son côté, le CNFPT dans le cadre de sa mission principale de formation se positionne de plus en plus en accompagnement des collectivités dans leurs divers projets. Cette activité recouvre trois grandes catégories d'actions :

- L'accompagnement de projets de gestion de ressources humaines

Les délégations régionales sont fréquemment appelées par des collectivités qui souhaitent mener des actions de formation auprès de leur personnel ou engager des projets internes de management plus complexes. Dans ce cas, les délégations régionales peuvent leur apporter un appui méthodologique ou un accompagnement par des actions de formation (cf. encadré).

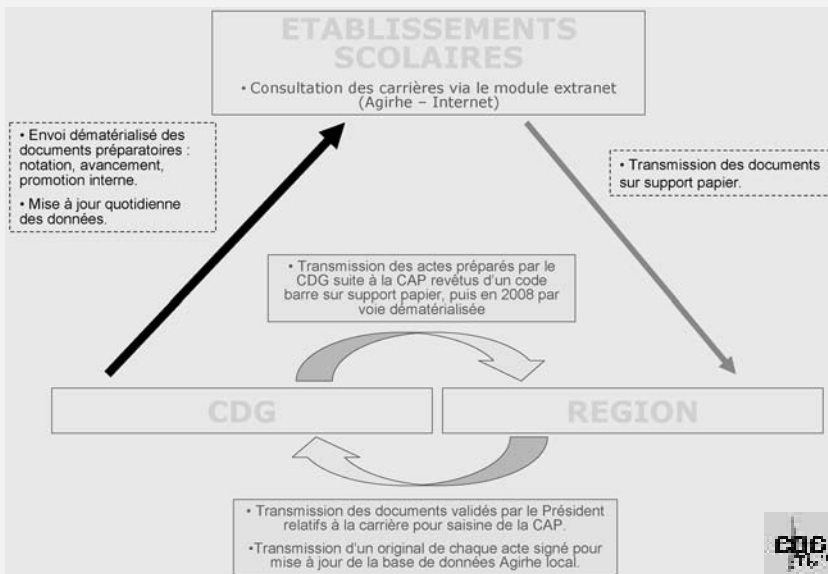
La convention pour la gestion des carrières des personnels TOS : l'exemple du centre de gestion de la Marne (CDG 51) (*)

La région Champagne-Ardenne et le centre de gestion de la Marne ont signé une convention de gestion pour le suivi des carrières des personnels techniques et ouvriers spécialisés (TOS des établissements publics locaux d'enseignement) dont la gestion a été transférée à la région suite à la dernière loi de décentralisation. Cette convention renouvelable annuellement définit les engagements respectifs des deux signataires :

- le CDG s'engage à assurer le secrétariat des CAP, transmettre par voie dématérialisée les tableaux de propositions d'avancements d'échelon, de grade, de promotion interne et les fiches de notation, préparer les actes administratifs, tenir les dossiers individuels et enfin assurer le secrétariat des conseils de discipline et des conseils de discipline de recours;
- la région s'engage à transférer l'intégralité des données concernant les personnels TOS, à dématérialiser progressivement les actes adressés au CDG et à lui transmettre l'intégralité des actes.

Cette convention précise aussi les contraintes qui s'attachent à la gestion des personnels TOS. La région est le seul référent du CDG ; les actes relatifs aux carrières doivent être revêtus de la signature de l'autorité territoriale compétente ; les modalités de fonctionnement de la région avec les chefs d'établissements pour la préparation aux décisions relatives aux carrières doivent être claires.

Le schéma suivant présente le dispositif triangulaire CDG/région/établissements mis en place.



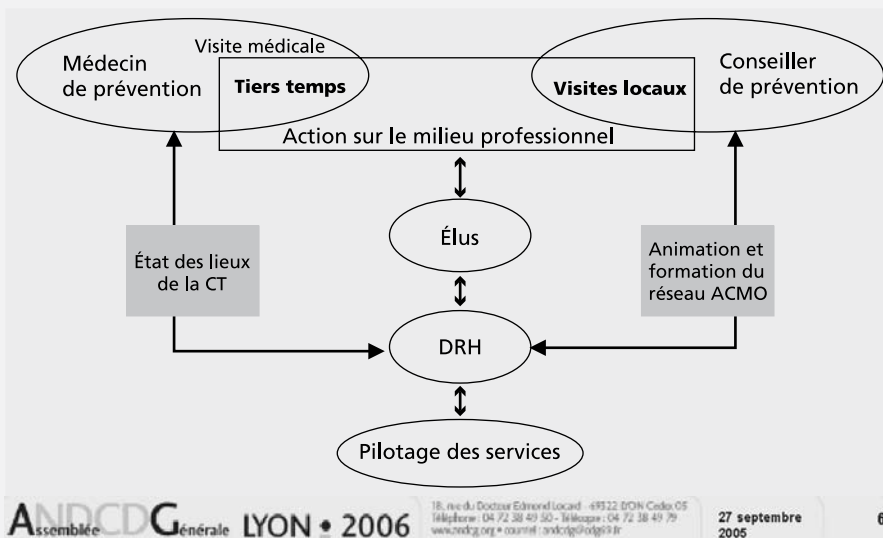
(*) D'autres accords de ce type sont en cours de signature en Île-de-France notamment entre les CDG et le conseil régional et les conseils généraux (prévention des risques professionnels, expertise statutaire, aide au transfert des personnels...).

La prévention des risques et le développement de la santé au travail : les exemples des centres de gestion de Haute-Garonne (CDG 31) et de Corrèze (CDG 19)

Acteurs historiques de la prévention dans les collectivités locales, les CDG ont largement contribué à la diffusion des bonnes pratiques en matière de prévention (formation des ACMO) ainsi qu'à la diffusion des textes réglementaires. En valorisant leurs compétences interdisciplinaires (expertise statutaire, ressources documentaires, médecine professionnelle, conseil en organisation...), certains CDG sont allés au-delà :

- en constituant par exemple une équipe/projet pour la mise en œuvre des actions de médecine et de prévention pour la collectivité de Blagnac -900 agents – : CDG de la Haute-Garonne ;
- ou en élaborant un outil référentiel et méthodologique en matière de santé au travail, le Registre unique santé sécurité au travail, commun à sept CDG (CDG 19 de la Corrèze, CDG 31 de la Haute-Garonne, CDG 32 du Gers, CDG 46 du Lot, CDG 47 du Lot-et-Garonne, CDG 64 des Pyrénées-Atlantiques et CDG 97 de la Haute-Vienne) et trois collectivités non affiliées du grand Sud-Ouest (Talence, Limoges et La Teste-de-Buch).

La mise en œuvre du projet



Accompagnement de la ville de Nancy (délégation Centre national de la fonction publique territoriale de Lorraine)

La ville de Nancy souhaitait être accompagnée par le CNFPT dans une démarche innovante et anticipatrice de la loi du 19 février 2007, en intégrant la logique de l'individualisation, en prenant en compte les outils de mise en œuvre prévus par la loi et en associant étroitement les partenaires sociaux.

L'accompagnement du CNFPT a consisté notamment en un appui méthodologique auprès des comités techniques et de pilotage mis en place par la ville et a porté dans un premier temps sur :

- un diagnostic partagé des pratiques et outils de gestion des ressources humaines ;
- une formalisation du rôle des différentes instances ;
- une aide à la formalisation des outils.

En plus de ce « *coaching* méthodologique », la délégation Lorraine a accompagné, dans un rôle plus classique d'ingénierie de formation, la démarche d'élaboration du plan de formation en organisant des actions de formation pour l'ensemble des cadres évaluateurs qui auront à recenser les besoins de compétences dans le cadre d'entretiens professionnels et pour le comité de pilotage qui doit s'approprier un nouveau vocabulaire et de nouvelles pratiques.

- L'accompagnement des politiques publiques menées par les collectivités

La délégation Pays de la Loire, par exemple, a accompagné les conseils généraux et le conseil régional dans le recensement des besoins de formation des personnels transférés de l'État dans le cadre de l'acte II de la décentralisation (cf. encadré).

L'accompagnement de la décentralisation (délégation Centre national de la fonction publique territoriale des Pays de la Loire)

Dans le prolongement des décisions prises en lien avec les collectivités en 2005, la délégation a procédé à un état des lieux des besoins de formation des TOS sur les champs prioritaires : la restauration collective, l'hygiène et la sécurité du travail.

Deux enquêtes ont été réalisées. La première, par voie de questionnaires, a porté sur tous les aspects liés à l'hygiène et la sécurité du travail. La délégation a effectué le traitement de près de 3 000 questionnaires qui ont servi à la rédaction des synthèses présentée aux collectivités et à la définition des plans de formation.

L'analyse des besoins en restauration a été réalisée au travers de réunions des gestionnaires et chefs de cuisine regroupés par bassin. Pour les collèges, vingt et un groupes ont été constitués et la synthèse a conduit à la définition d'un programme de formation qui sera mis en œuvre en 2007. Cette démarche a été engagée pour les lycées sur le premier semestre 2007.

Conformément aux engagements pris par la délégation régionale, la continuité du service a été assurée et tous les établissements auront été destinataires d'un guide des formations des agents des établissements publics locaux d'enseignement pour l'année 2007. Le réseau des formateurs aura également été renforcé et accompagné par une formation de formateurs et un travail collectif sur les dispositifs et la documentation.

Concernant les agents des DDE transférés aux départements, une démarche identique a été initiée. La formation de prise de poste des agents d'exploitation reste une priorité. Le réseau des formateurs issus des DDE a également été mobilisé pour travailler sur le référentiel de formation et l'organisation du premier groupe dès le début de l'année 2007. Un questionnaire adressé aux directions des routes a permis de préciser les thèmes techniques qui seront développés dans le courant de l'année 2007. Les liens établis avec le Centre interrégional de formation professionnelle faciliteront l'élaboration des référentiels et la constitution du réseau de formateurs et d'experts.

- L'accompagnement de projets innovants

Par exemple, la délégation CNFPT Franche-Comté, en partenariat étroit avec les CDG de la région et les associations d'élus, et dans le cadre d'une véritable approche intégrée emploi-formation, contribue à l'élaboration des plans de formation des communes rurales.

Depuis 1992, des démarches de plans de formation ont été mises en place dans les quatre départements franc-comtois et ont fait l'objet de conventions avec les CDG. Au sein de chaque secteur est mis en place un comité de pilotage constitué d'élus et d'agents des communes, co-animé par le CDG et le CNFPT.

Des « groupes-métiers » définissent, sous la conduite d'un de leurs membres formé à cet effet, les contenus des emplois en activités et en compétences et identifient les besoins d'acquisition de compétences.

Les résultats de ces travaux fournissent aux comités de pilotage les données nécessaires à des arbitrages et des décisions de programmation annuelle des formations.

Cette démarche déjà ancienne a pu se prolonger et s'approfondir par des plans de formation de nouvelle génération.

Ces nouveaux plans de formation reposent sur :

- une analyse de la relation emploi-formation par une étude des emplois des nouveaux recrutés dans les communes et les communautés de communes, menée en collaboration avec les CDG ;
- la prise en compte de l'intercommunalité en élargissant les comités de pilotage à des élus et des agents intercommunaux ;
- une recherche de diversification des modes de formation (parrainages, tutorat, groupes de travail, formation à distance) ;
- le développement de réponses formation aux besoins d'expertise des agents.

Cette démarche permet un véritable partenariat des acteurs institutionnels (CDG, CNFPT) et des collectivités sur le territoire.

* * *

On assiste aujourd'hui à un double mouvement avec le renforcement de l'échelon départemental et un développement du niveau régional. Ces évolutions, loin d'être contradictoires, se renforcent l'une l'autre, comme les exemples présentés le montrent. Elles sont inégales sur le territoire, mais d'une façon générale on constate que la mise en place de plans d'actions au niveau régional associant l'ensemble des partenaires (CDG, CNFPT, ensemble des collectivités – affiliées et non affiliées –, services régionaux de l'emploi et de la formation, délégation régionale de l'Insee) consolide le rôle des CDG dans leur relation avec les grandes collectivités non affiliées et confirment le CNFPT, acteur de la formation, comme un véritable partenaire des collectivités dans leur gestion de projets. Inversement, l'importance de l'offre de services proposée par les CDG aux collectivités (affiliées et non affiliées) contribue largement à la mise en place des collaborations régionales. Si la maille régionale apparaît la plus pertinente pour établir un diagnostic prospectif sur l'emploi territorial, la gestion des ressources humaines impose le développement de services de proximité. Le choix de la maille idéale selon les actions reste toutefois difficile à établir et dépend de nombreux para-

mètres, parmi lesquels le nombre de personnes concernées ou la situation du marché du travail local. De ce point de vue, les souplesses qu'autorise la loi en ce qui concerne l'offre de services que chaque CDG peut proposer aux collectivités de son ressort, qu'elles soient ou non affiliées, et aux conventionnements qu'il peut signer avec d'autres centres ou partenaires est un avantage. Pour autant, la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des personnels à la fois pour améliorer le service aux usagers et pour proposer des perspectives de carrières valorisantes à tous les agents de la fonction publique territoriale rend de plus en plus nécessaires des coordinations actives entre les différents acteurs régionaux. Comme le montrent les plans d'actions déjà signés en Bourgogne, Rhône-Alpes, Île-de-France, Bretagne... les équilibres sont à trouver région par région en fonction des réalités locales. La présentation au niveau national des « bonnes pratiques » doit pouvoir contribuer à leur consolidation, la conférence nationale prévue par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale des centres coordonnateurs¹ et le CSFPT en constituant les lieux naturels.

La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière

Les démarches de gestion prévisionnelle dans la FPH ont connu une avancée notable depuis la mise en place, le 17 avril 2002, de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH).

Éclatées entre différents acteurs – les établissements hospitaliers, au sein desquels sont gérés les agents, les agences régionales d'hospitalisation, chargées de définir et mettre en œuvre la politique régionale d'offre des soins hospitaliers, ou encore la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, responsable de la régulation globale du système de soins – les démarches de Gpeec avaient en effet besoin d'une impulsion nationale pour se consolider.

En 2005, le rapport annuel de l'OEP² présentait les travaux réalisés par l'ONEMFPH ainsi que ceux de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS) créé en 2003. Bien que le champ d'analyse de ce dernier diffère de celui de la fonction publique hospitalière, puisqu'il couvre l'ensemble des professions de santé réglementées par le Code de la santé publique (tous modes d'exercice confondus, salariés et libéraux), il participe pleinement à la réflexion sur les démarches de gestion prévisionnelle des ressources humaines la concernant.

Il existe, en effet, de par leurs missions et l'interdépendance de leur champ d'analyse, une très forte complémentarité entre les travaux menés par ces deux observatoires.

1 La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale article 23 précise : « Après l'article 27 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, il est inséré un article 27-1 ainsi rédigé : une conférence nationale réunit, au moins une fois par an, l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs » ; ces centres étant eux-mêmes chargés d'organiser à leur niveau (régional ou interrégional) une conférence annuelle associant les centres de gestion et les représentants des collectivités affiliées, ainsi que les délégations régionales ou interdépartementales du CNFPT et les organisations syndicales.

2 Cf. le chapitre 5 du rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public, La Documentation française.

Les missions de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière

L'ONEMFPH, créé par le décret n° 2001-1347 du 28 décembre 2001, et dont la présidence est assurée par la directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins^(*), s'est vu assigner quatre missions :

- suivre l'évolution des emplois dans la fonction publique hospitalière;
- contribuer au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle et prospective et proposer des orientations prioritaires, en particulier en matière de formation;
- apprécier l'évolution des métiers, des fonctions et des qualifications;
- recenser les métiers nouveaux et leurs caractéristiques.

^(*) Cet observatoire comprend vingt-deux membres au total, dont la moitié est désignée par les organisations siégeant au CESFPH. Par ailleurs, afin d'assurer une bonne coordination interministérielle, la secrétaire générale de l'OEP assiste à titre consultatif aux débats de cet observatoire.

Les missions de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé

Les missions de l'ONDPS, créé par le décret n° 2003-529 du 19 juin 2003 et dont la présidence est assurée par le professeur Yvon Berland^(*), sont les suivantes :

- rassembler et analyser les connaissances relatives à la démographie des professions de santé réglementées par le Code de la santé publique;
- fournir un appui méthodologique à la réalisation d'études régionales et locales sur ce thème;
- synthétiser et diffuser les travaux d'observation, d'études et de prospective réalisés, notamment au niveau régional;
- promouvoir les initiatives et études de nature à améliorer la connaissance des conditions d'exercice des professionnels et de l'évolution de leurs métiers, dans le cadre des différents modes d'accès aux soins, en liaison avec le Centre national des professions de santé, le Conseil supérieur des professions paramédicales et l'ONEMFPH.

^(*) Le secrétariat de cet Observatoire, composé de personnalités qualifiées et d'administrations centrales chargées de la santé, est assuré par la Drees du ministère de la Santé.

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, plus de 30 % des personnels de la fonction publique hospitalière appartiennent aux professions de santé réglementées par le Code de la santé publique, et plus de 50 % des professionnels non médicaux appartenant aux professions de santé réglementées travaillent dans un hôpital public ou dans un établissement pour personnes handicapées ou pour personnes âgées.

Répartition des effectifs de la FPH par filière et poids des professions de santé réglementées

	Poids dans le total des effectifs de la FPH*
Administrative	11,1%
Soignante	69,8%
<i>dont professions de santé réglementées par le Code de la santé publique**</i>	<i>30,8%</i>
Socio-éducative	2,4%
Médico-technique	4,4%
<i>dont professions de santé réglementées par le Code de la santé publique***</i>	<i>1,7%</i>
Technique et ouvrière	12,3%
Total	100,0%

*Titulaires, non titulaires sur emploi permanent, non titulaires sur crédits de remplacement.

**Ergothérapeutes, infirmiers (IDE, IADE, IBODE, puéricultrices), masseurs-kinésithérapeutes, orthophonistes, orthoptistes, pédicures podologues, psychologues, psychomotriciens, sages-femmes, cadres de santé.

*** Manipulateurs d'électroradiologie médicale, cadres de santé.

Source : DHOS, enquête SPE et SPS.

Répartition par mode d'exercice et secteur d'activité des professions de santé réglementées par le Code de la santé publique, au 1er janvier 2005 en France métropolitaine

Professions	Salarisés					Total salariés	Libéraux	Total	Part des salariés dans l'effectif total	Part des salariés de l'hôpital public dans l'effectif total
	Hôpital public	Étab. privé PSPH	Étab. privé non PSPH	Étab. pour handicapés	Étab. pour personnes âgées					
Professions	250 159	26 705	55 549	3 449	12 179	41 725	62 700	452 466	86,1%	55,3%
Infirmiers	9 371	672	2 814	-	-	1 209	2 484	16 550	85,0%	56,6%
Sages-femmes	6 440	2 538	1 476	1 077	-	1 279	47 554	60 364	21,2%	10,7%
Masseurs-kinésithérapeutes	889	257	54	1 657	-	470	12 582	15 909	20,9%	5,6%
Orthophonistes	173	17	36	-	-	394	1 968	2 588	24,0%	6,7%
Orthoptistes	1 587	223	108	2 634	109	701	5 362	5 894	91,0%	26,9%
Psychomotriciens	73	9	2	-	-	104	188	10 550	1,8%	0,7%
Pédiatres-podologues	1 990	1 110	485	1 018	163	544	10 362	5 370	98,9%	37,1%
Ergothérapeutes	-	-	-	-	-	1 115 (1)	691	1 806	61,7%	-
Audio-prothésistes	-	-	-	-	-	10 117 (2)	5 024	15 141	66,8%	-
Opticiens-lunetiers	13 665	1 958	2 751	-	-	6 138	-	24 512	100,0%	55,7%
Manipulateurs ERM	284 347	33 489	63 275	9 835	12 451	63 796	143 957	617 150	76,4%	46,5%
Total professions non médicales	53 575	5 763	1 367	nd	nd	24 110	121 049	205 864	41,2%	26,0%
Médecins (omnipraticiens et spécialistes)	301	29 (3)	-	-	-	2 943	37 810	41 083	8,0%	0,7%
Chirurgiens dentistes	4 482	433	974	-	-	27 772	33 823	67 484	39,9%	6,6%
Pharmaciens	58 358	6 225	2 341	-	-	54 825	192 682	314 431	38,7%	18,6%
Total professions médicales	342 705	39 714	65 616	9 835	12 451	118 621	336 639	925 561	63,6%	37,0%

Total professions réglementées

Champ : France métropolitaine, hors internes

(1) Dont 8 salariés hospitaliers

(2) Dont 4 salariés hospitaliers

Notes :

(3) Les 29 chirurgiens dentistes travaillent dans un établissement privé (PSPH ou non PSPH). Ils sont comptabilisés ici dans la colonne "PSPH".

-les chiffres présentés ici s'appuient sur la seule activité principale des professionnels

-concernant les médecins, la majorité des libéraux travaillent en cabinet (individuel ou de groupe) ou ont opté pour l'exercice en société. Toutefois, certains exercent en secteur hospitalier.

Inversement, les médecins salariés hospitaliers (exerçant à l'hôpital public, dans un établissement privé PSPH ou non PSPH) peuvent avoir une activité libérale.

Source :

Sicart Daniel (2005), "Les professions de santé au 1er janvier 2005", Série Statistiques, n°82, Drees, mai.

Sicart Daniel (2005), "Les médecins. Estimation au 1er janvier 2005", Série Statistiques, n°88, Drees, octobre.

La démarche novatrice entreprise cette année par l'ONEMFPH pour établir une prospective des métiers de la FPH s'est ainsi appuyée, en complément de ses propres travaux démographiques, sur ceux réalisés par l'ONDPS. Les préconisations qui en seront tirées contribueront à consolider les travaux engagés par l'ONDPS.

Les travaux menés par l'ONDPS

L'ONDPS, dont la mission première est de mettre en perspective l'évolution des effectifs des professionnels de santé avec l'évolution de leur activité et de leur métier, a publié en 2006 son deuxième rapport annuel.

Les travaux présentés se situent très clairement dans la continuité de ceux qui avaient été engagés en 2004 :

- sur la connaissance des effectifs des différentes professions de santé : afin d'améliorer l'évaluation des besoins futurs, l'ONDPS a engagé dès sa création un travail d'explication et de consolidation des données. En 2004, ce travail avait porté sur la profession d'infirmier (cf. le rapport de l'OEP 2004-2005, p. 108) et des explications avaient été données sur les raisons des écarts entre les différentes sources existantes. En 2005, l'ONDPS a poursuivi l'analyse en comparant les données relatives aux effectifs de médecins salariés hospitaliers issues des différentes sources statistiques (cf. le tome I du rapport 2005 de l'ONDPS). De ces travaux, il ressort que les écarts de données entre les sources sont essentiellement dus à des différences de champs d'étude, de concepts ou de temporalité dans les dispositifs de recensement ;
- sur leur perspective démographique : si les nouveaux éléments recueillis ont souvent confirmé les grandes tendances qu'elles avaient été établies en 2004, ils ont parfois conduit à les noircir, par exemple pour les médecins généralistes. Mais ils ont surtout mis en évidence les limites de l'analyse cloisonnée, profession par profession, pour évaluer la qualité de l'offre de soins, et ont réaffirmé dans ce cadre la nécessité d'approfondir l'approche territoriale.

Des évolutions démographiques contrastées selon les professions

Le constat établi en 2005 confirme très largement celui présenté en 2004. Il met toutefois plus nettement en évidence les évolutions démographiques défavorables de certaines professions.

Alors que l'ensemble des professions médicales et paramédicales a connu sur les cinq dernières années des taux de croissance soutenus (supérieurs à 3 % en moyenne annuelle, voire même à 5 % pour certaines professions), le vieillissement de certaines professions a été très marqué.

Entre 2004 et 2005, la part des 55 ans et plus est ainsi passée :

- de 24 % à 26,2 % pour les médecins ;
- de 24,2 % à 26,4 % pour les chirurgiens-dentistes ;
- de 20,1 % à 21,3 % pour les masseurs-kinésithérapeutes ;
- de 19 % à 20,7 % pour les pharmaciens.

Principaux indicateurs démographiques sur les professions de santé (2000-2005)

	Taux de croissance 2000-2005 (en %)	Taux de croissance annuel moyen (en %)	Part des femmes (en %)	Part des moins de 35 ans (%)	Part des 55 ans et plus (en %)	Âge moyen au 1 ^{er} janvier 2005
Infirmières	18,2	3,4	87,1	28,5	15,6	42,6
Sages-femmes	15,3	2,9	99,0	29,8	14,0	41,9
Masseurs-kinésithérapeutes	16,0	3,0	44,0	30,3	21,3	42,9
Orthophonistes	18,0	3,4	95,7	29,8	15,8	42,3
Orthoptistes	21,1	3,9	92,2	39,1	11,8	39,5
Psychomotriciens	28,5	5,1	85,5	36,1	7,8	39,9
Pédicures podologues	20,0	3,7	68,0	38,1	16,9	40,9
Ergothérapeutes	38,1	6,7	85,1	47,4	7,7	37,2
Audio-prothésistes	37,5	6,6	41,0	35,2	22,3	43,1
Opticiens	51,2	8,6	46,3	51,2	15,4	38,8
Manipulateurs ERM	13,5	2,6	72,6	28,2	13,8	42,3
Médecins	6,1	1,2	38,0	7,4	26,2	48,5
Chirurgiens dentistes	1,3	0,3	34,7	14,0	26,4	47,1
Pharmaciens	15,5	2,9	64,2	15,8	20,7	45,9
Ensemble de ces professions <i>réglementées par le Code de la santé publique</i>	14,5	2,8	68,4	23,1	19,0	41,4

Champ : France métropolitaine.

Source : Rapport 2005 ONDPS-Répertoire Adéli.

Pour les médecins ce vieillissement constitue un sujet majeur de préoccupation.

En effet, sous l'effet conjugué de départs massifs à la retraite et d'entrées plus faibles dans la profession, résultant des *numerus clausus* déterminés neuf à douze ans auparavant, le nombre de médecins passerait, pour 100 000 habitants, de 340 à 290 entre 2005 et 2025 (*cf.* encadré).

Dans ce contexte certaines spécialités pourraient être fragilisées :

- en tout premier lieu, la médecine générale, du fait de sa faible attractivité. Dans l'hypothèse d'un maintien des résultats constatés ces dernières années à l'examen classant national, les médecins généralistes seraient les plus concernés par la baisse des effectifs ;
- en second lieu, certaines spécialités telles que la médecine interne, la neurochirurgie, la pédiatrie et la rééducation fonctionnelle, pour lesquelles le renouvellement des effectifs devrait être important, notamment en secteur libéral. Dans ces spécialités le taux des 55 ans et plus s'élève respectivement à 41,5 % (49,8 % en libéral), 33 % (39,2 % en libéral), 32,5 % (39,6 % en libéral), et enfin 31,7 % (36,3 % en libéral).

Le secteur hospitalier, bien que plus jeune et non concerné *a priori* par la baisse des effectifs – dans l'hypothèse d'un maintien des résultats constatés ces dernières années à l'examen classant national –, pourrait lui aussi connaître des difficultés dans certaines spécialités, soit parce que les

départs à la retraite devraient y être importants (psychiatrie, radiothérapie et stomatologie¹), soit parce qu'elles sont confrontées à des taux de vacances de postes supérieurs à la moyenne² (psychiatrie, anesthésie réanimation, chirurgie, médecine d'urgence et radiologie).

Renouvellement des médecins selon le mode d'exercice

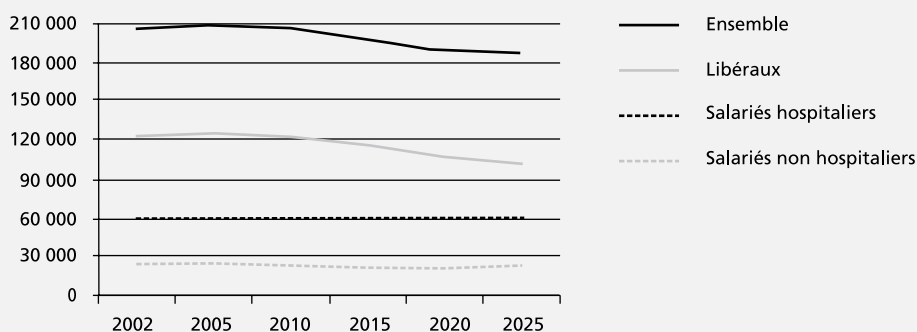
La question du renouvellement des médecins est importante, compte tenu de la durée de leur formation.

Selon les projections de la Drees, actualisées en 2005^(*), le nombre total de médecins en activité baisserait à compter de 2006, passant de 205 200 en 2002 à 185 000 en 2025, soit une diminution de 10%. Les femmes, majoritaires dans les entrées en activité et avec des départs moindres du fait d'une structure par âge plus jeune que les hommes (âge moyen de 45,4 ans contre 47,8 ans pour les hommes), seraient en constante augmentation sur la période (+26%), contrairement aux hommes (-31%). Cette baisse des effectifs affecterait par ailleurs davantage le nombre de médecins généralistes (-13% de généralistes à l'horizon 2025) que les autres spécialistes (-7%), compte tenu de la répartition retenue entre ces qualifications à l'issue de l'examen classant national. Les généralistes représenteraient alors 47% des médecins en 2025, contre 49% en 2002.

À comportements (notamment d'installation) constants et sans tenir compte de la limitation du nombre de postes hospitaliers ou encore de l'impact sur l'attractivité du secteur libéral des nombreux départs des médecins libéraux, cette diminution des effectifs médicaux affecterait principalement le secteur libéral (-17%) et dans une moindre mesure le secteur salarié non hospitalier (-8%). Elle ne concernerait en revanche pas le secteur salarié hospitalier, qui verrait ses effectifs augmenter de 4% sur la période (cf. graphique ci-dessous). Cette hausse résulterait de deux effets :

- d'une part, les cessations d'activité des hospitaliers seraient moins nombreuses au cours de la période que celles des autres modes d'exercice, leur population étant actuellement plus jeune^(**);
- d'autre part, le nombre d'entrées dans ce secteur, comme dans les autres, augmentant fortement jusqu'en 2015^(***), il compenserait alors largement les sorties.

Évolution des effectifs de médecins par mode d'exercice à l'horizon 2025 selon l'hypothèse d'un ratio « nombre de places de spécialistes aux examens classants nationaux sur *numerus clausus* cinq ans auparavant » égal à 60 %



Lecture : entre 2002 et 2005, le nombre de médecins est passé de 205 000 à 185 000.

Source : Drees.

1 Pour ces trois spécialités les départs à la retraite entre 2005 et 2015 sont estimés respectivement à 28%, 25,6% et 48,5% de l'effectif actuel.

2 Un poste est considéré vacant quand il n'est occupé ni par un praticien hospitalier titulaire, ni par un praticien hospitalier à titre provisoire. En 2003, les vacances de postes touchaient 16% environ des emplois à temps plein et 28% des emplois à temps partiel.

En 2025, les médecins salariés hospitaliers représenteraient un tiers des effectifs médicaux, contre 29 % en 2002. Ils seraient alors un peu plus âgés que la moyenne : 47,2 ans contre 46,8 ans pour l'ensemble des médecins.

La prise en compte des étudiants internes de troisième cycle dans l'offre de soins hospitalière (si ces derniers devaient continuer à réaliser la quasi-totalité de leur formation de troisième cycle à l'hôpital) modifierait cependant fortement l'appréciation qu'il est possible de porter sur l'évolution décrite précédemment, qui repose uniquement sur les médecins actifs diplômés. En effet, le nombre d'étudiants de médecine en troisième cycle (tel que l'on peut l'estimer à partir du *numerus clausus* et du nombre de places à l'internat passés) augmente depuis 2002, période à laquelle les promotions d'étudiants en troisième cycle correspondaient aux *numerus clausus* les plus faibles (*numerus clausus* de 3 500 à 3 576 des années 1993 et 1997, soit cinq à neuf ans plus tôt). De ce fait, la participation à l'offre de soins des étudiants en troisième cycle de médecine contribuerait à augmenter l'effectif du personnel médical hospitalier de 75 400 en 2002 à 90 600 en 2025, soit une hausse de 23 % sur la période.

^(*) Les hypothèses retenues par la Drees pour l'actualisation en 2005 de ses projections sont : la poursuite des comportements observés dans le passé récent, un niveau du *numerus clausus* fixé à 7 000 à compter de 2006 et un nombre de postes de spécialistes autres que généralistes aux examens classants nationaux fixé, à partir de 2005, à 60 % du *numerus clausus* cinq ans auparavant. Pour plus de détail sur la méthodologie des projections de la Drees, cf. contribution 3 du tome I du rapport 2005 de l'ONDPS.

^(**) Les cessations d'activité concernent en moyenne par an 2,7 % des effectifs hospitaliers sur la période, contre 3,4 % pour l'ensemble des médecins.

^(***) Date à laquelle le relèvement du *numerus clausus* commencerait à avoir un impact sur le nombre de médecins entrant en activité, compte tenu de la durée des études médicales.

Source : rapport 2005 de l'ONDPS.

Pour les autres professionnels de santé, la question du renouvellement semble se poser en des termes différents.

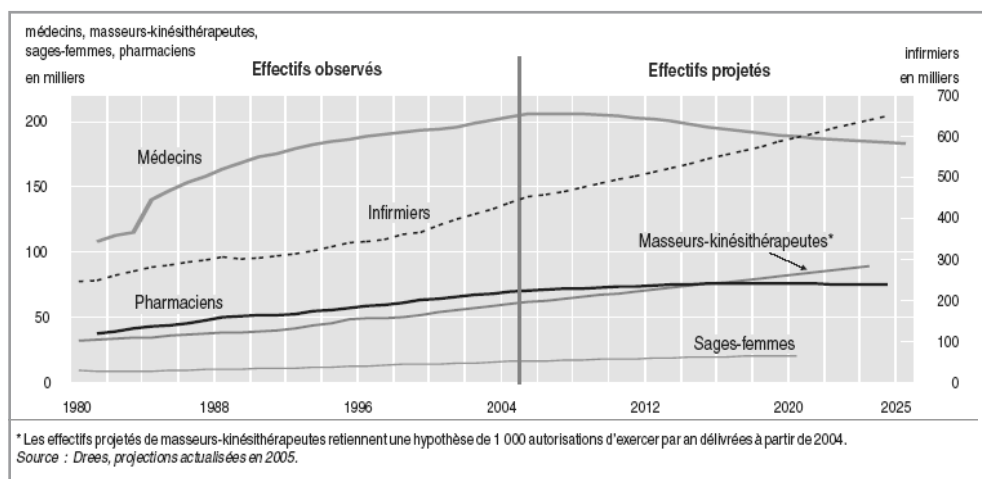
Pour ces professions, en effet, les durées des formations sont moins longues permettant une capacité d'ajustement des effectifs aux départs supérieure.

Dans l'hypothèse d'un maintien des quotas à leur niveau actuel et de comportements inchangés des professionnels tant au cours de leur formation que dans leur vie professionnelle¹ :

- le nombre d'infirmiers, pour 100 000 habitants, passerait de 747 à 1 028 entre 2005 et 2025 ;
- le nombre de sages-femmes, pour 100 000 femmes âgées de 15 à 49 ans, passerait quant à lui de 114 à 154 ;
- les masseurs-kinésithérapeutes verraient l'évolution de leur nombre passer de 100 à 141 pour 100 000 habitants ;
- enfin, le nombre de pharmaciens pour 100 000 habitants resterait stable, il s'élèverait à 114.

1 Pour plus de précisions, voir « Les évolutions démographiques des professions de santé », Données sociales, 2006.

Effectifs de médecins, pharmaciens, infirmiers, masseurs kinésithérapeutes et sages-femmes depuis 1980 et projections à l'horizon 2025



Comme le note le rapport de l'ONDPS, ces résultats globaux ne suffisent toutefois pas pour établir un diagnostic assuré sur l'offre de soins. Ceux-ci ne rendent compte ni des réalités territoriales, ni des interrelations existant entre les professionnels de santé, voire entre ces derniers et les professionnels du médico-social.

Une offre de soins qui doit être analysée régionalement et dans sa globalité

À partir des études réalisées par l'ONDPS en 2004, de premières cartographies régionales et locales de l'offre de soins avaient pu être établies. Celles-ci ont été complétées cette année en s'appuyant notamment sur les travaux des comités régionaux, mais aussi sur des études du Conseil de l'ordre des médecins¹ ou de la Drees².

Ces différentes études ont notamment permis d'identifier d'autres points de « fragilité » mais ont aussi confirmé qu'il n'existait pas aujourd'hui de difficultés majeures d'accès aux soins de premiers recours.

Plus largement, ces études ont mis en évidence l'importance qu'il y a à appréhender globalement l'offre de soins pour évaluer la qualité des prises en charge.

- Des points de « fragilité » régionales...

L'analyse territoriale met en lumière la persistance de contrastes inter ou intrarégionaux marqués :

- en ce qui concerne les médecins spécialistes pour lesquels les écarts de densité entre les régions sont très nets;

1 Conseil national de l'Ordre des médecins : « Démographie médicale française, les spécialités en crise, situation au 1^{er} janvier 2005 ».

2 R. Marquier « la formation aux professions de santé en 2004 », Document de travail, séries statistiques, n° 86, Drees, août 2005.

– mais aussi pour les infirmiers, pour lesquels l'adéquation offre/demande s'avère délicate dans certaines régions.

Concernant les médecins spécialistes, l'étude réalisée par le Conseil de l'Ordre des médecins met en lumière « *les contrastes parfois marqués dans les densités départementales de certains spécialistes : c'est très net pour la pédiatrie, la chirurgie quelle que soit la spécialité étudiée, ou pour l'ophtalmologie. Pour cette spécialité, que l'on considère de premier recours, les écarts vont de 2,7 ophtalmologues pour 100 000 habitants en Lozère à 29,7 pour Paris, avec une densité moyenne de 9,15 pour la France métropolitaine.*

La difficulté d'accès aux spécialistes ressort ainsi très nettement dans les travaux régionaux qui ont approfondi la connaissance des interactions entre démographie des professionnels et accès aux soins. L'étude de l'ORS de Franche-Comté sur la zone d'emploi de Morteau¹ montre ainsi que, si l'offre de soins de premier recours est jugée satisfaisante – au prix toutefois de charges de travail lourdes –, les difficultés d'accès aux spécialistes sont elles unanimement soulignées par la population, les élus et les autres professionnels de santé, particulièrement en ce qui concerne l'ophtalmologie, la pédiatrie et la psychiatrie, mais aussi la dermatologie, l'ORL et la cardiologie. Dans l'accès aux soins de spécialistes se conjuguent des problèmes de densité faible mais aussi de fortes concentrations des professionnels en exercice dans les espaces urbains. L'attraction des villes universitaires est particulièrement marquée pour les spécialistes, a fortiori pour les spécialités qui nécessitent une implantation hospitalière. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles, dans les études du Conseil national de l'Ordre des médecins, les écarts pour la chirurgie sont plus marqués au niveau départemental qu'au niveau régional ».

Le rapport de l'ONDPS note ainsi que les mesures de régulation entreprises au travers de la modulation du *numerus clausus* et des postes d'internes n'ont pas apporté les effets escomptés en termes de rééquilibrage interrégional.

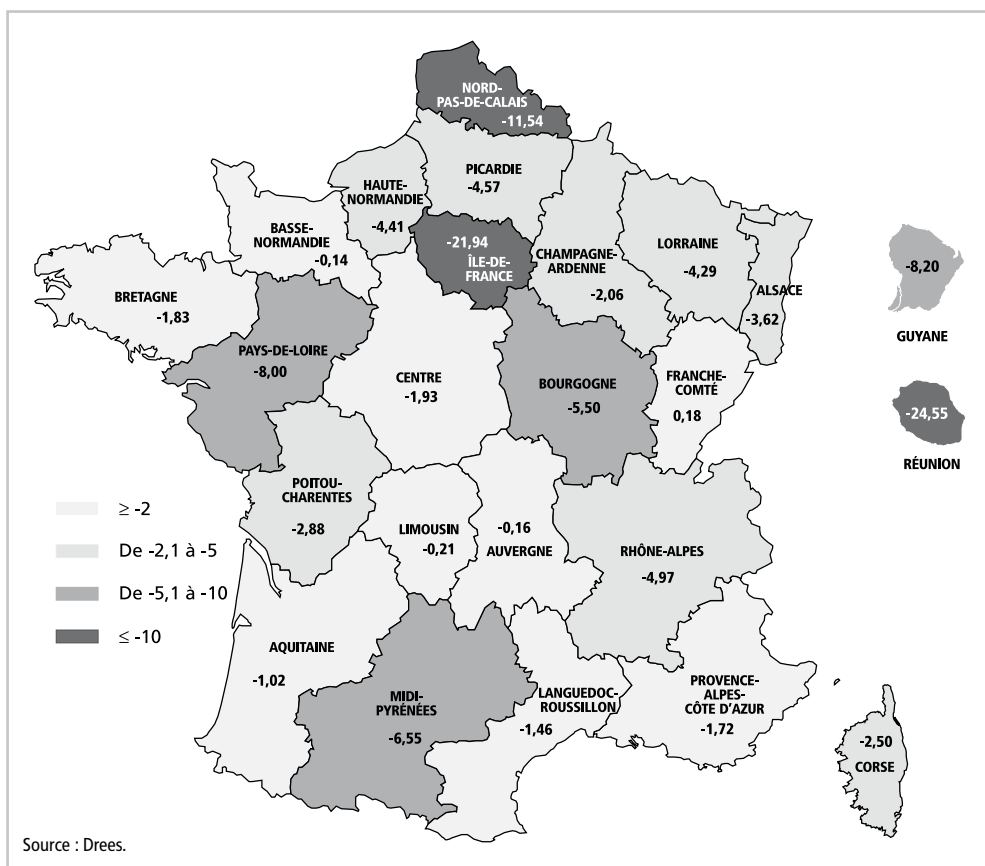
Concernant les infirmiers, les études régionales mettent elles aussi en évidence les difficultés actuellement rencontrées par certaines régions pour maintenir une offre de soins infirmiers répondant aux besoins de la population.

Trois phénomènes permettent d'expliquer une telle situation :

– L'écart entre le nombre de places offertes en IFSI en première année d'études (quotas) et le nombre réel d'inscrits. Comme le met en évidence la carte ci-après, certaines régions (La Réunion, Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France) ont de réelles difficultés à atteindre le quota de places offertes.

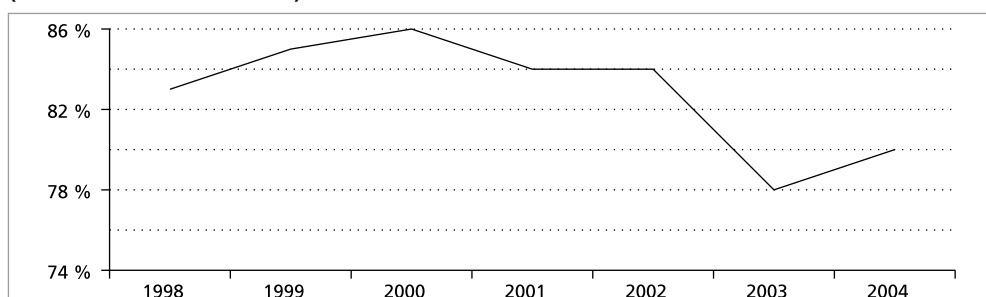
1 « Démographie des professions de santé et accès aux soins : l'exemple de la zone d'emploi de Morteau », étude de juillet 2003 de l'ORS pour la Drass, l'Agence régionale d'hospitalisation – ARH – et l'Union régionale des caisses d'assurance-maladie – Urcam – de Franche-Comté.

Déficits en pourcentage des nouveaux entrants en Institut de formation en soins infirmiers par rapport aux quotas



– La déperdition des étudiants en cours de formation (cf. graphique ci-après). Alors que le taux de perte est de 20 % en moyenne au niveau national, il atteint 29 % dans le Nord-Pas-de-Calais. En fait en élargissant ces dernières années leur base de recrutement, les écoles ont été confrontées à plus d'abandons en cours de cursus.

Évolution du rapport entre diplômés et inscrits en première année trois plus tôt (données France entière)

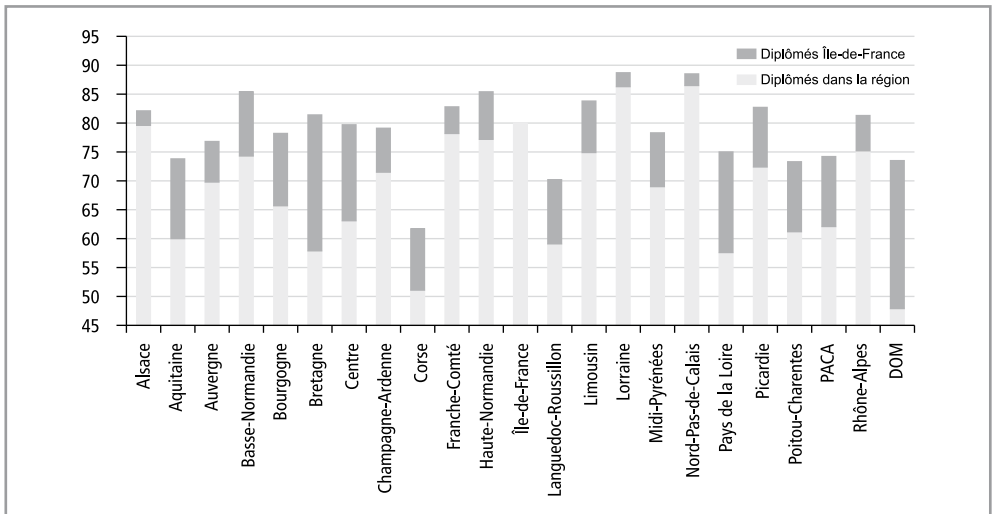


Source : Drees, rapport 2005 ONDPS.

– Enfin, la fuite hors de leur région de formation des nouveaux diplômés. Comme on peut le noter sur le graphique suivant, certaines régions retiennent plus leurs diplômés que d'autres. C'est le cas notamment pour le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine, dans lesquelles respectivement 86,5 % et 86,3 % des infirmiers en activité y ont été formés. C'est en revanche moins vrai pour les DOM et la Corse, ou encore pour les Pays de la Loire et la Bretagne, régions dans lesquelles seuls 47,9 %, 51,1 %, 57,6 % 57,9 %, des infirmiers actifs ont été formés.

L'Île-de-France, bien qu'étant dans la moyenne pour son taux d'infirmiers formés en interne (80 %), apparaît en fait comme la grande pourvoyeuse d'infirmiers pour les autres régions. C'est très net pour les DOM, la Bretagne et les Pays de la Loire, régions pour lesquelles la part des infirmiers formés en Île-de-France s'élève respectivement à 25,6 %, 23,5 % et 17,4 %.

Part au sein de chaque région des infirmiers qui ont été formés, soit en Île-de-France, soit dans la région concernée



Lecture : sur 100 infirmiers exerçant en Alsace, 79,6 ont obtenu leur diplôme en Alsace et 2,5 en Île-de-France.

Champ : infirmiers actifs au 1^{er} janvier 2005, France entière.

Source : Répertoire ADELI, Drees.

Comme le note toutefois le rapport de l'ONDPS, si ces données de cadrage donnent une première mesure de l'attractivité de chaque région, des études plus approfondies doivent être réalisées pour en évaluer les causes.

Quelques études régionales existent aujourd'hui, mais leur synthèse est délicate dans la mesure où elles retiennent des champs d'analyse et des moments de la carrière différents. Selon les cas, les études s'intéressent à la démographie des infirmiers libéraux ou à celle des infirmiers salariés, ou encore à celle des infirmiers en soins généraux ou des infirmiers spécialisés. La mobilité est analysée à la sortie des IFSI ou encore en cours de carrière, et les secteurs d'intervention retenus peuvent être ou non distingués.

En Île-de-France, par exemple, qui connaît un taux de départ significatif de ses jeunes diplômés (12 % environ des sortants d'IFSI partent s'installer dans d'autres régions, principalement en Bre-

tagne ou PACA), plusieurs raisons sont évoquées : tout d'abord, un comportement « traditionnel » des jeunes Bretons qui viennent depuis des années faire leurs études en Île-de-France pour rejoindre ensuite leur région d'origine, mais aussi un effet conjoncturel lié à la mise en place de la RTT et qui aurait constitué un appel d'air en permettant à des jeunes Bretons de retourner chez eux.

En fait, les raisons des mobilités interrégions sont multiples, tant à la sortie de la formation (manque de place dans sa région d'origine, taux de réussite au concours, réputation de certaines écoles, comportements traditionnels...), qu'en cours de carrière (mobilité professionnelle du conjoint, choix de carrière et de mode d'exercice – salarié ou libéral –, conditions d'exercice) et mériteraient d'être précisées.

- ... mais peu de problèmes d'accès aux soins de premier recours

Toutefois, même si des écarts de densité en médecins généralistes et en infirmiers perdurent, les difficultés d'accès généralisées à l'ensemble des professions de premier recours¹ sont rares, comme le confirment les différentes études de la Drees (2004) et de la CNAMTS (2005) sur ce champ d'intervention.

Ces études montrent, en effet, que l'examen de la seule densité démographique par professionnels ne suffit pas à qualifier l'offre de soins, et que c'est plus par la combinaison de l'offre et la nature précise de l'activité des différents professionnels de santé² que les différents cantons se distinguent. On constate que *« l'activité infirmière évolue sensiblement en fonction de la densité des différentes professions : la part des actes techniques d'infirmiers est particulièrement forte dans les zones où les densités en professionnels sont les plus faibles. Au contraire, à mesure que les zones sont mieux dotées en professionnels – et pas uniquement en infirmiers –, la part des actes médicaux d'infirmiers se restreint au profit des actes infirmiers de soins... Les résultats relatifs à l'offre de soins de premier recours témoignent donc de problèmes limités d'accès aux soins et de phénomènes spontanés d'ajustement de l'offre »*. Même si l'accès aux spécialistes de premier recours dans certaines zones peut être problématique (cf. exemple de la zone d'emploi de Morteau en Franche-Comté), des habitants pouvant renoncer vu les distances d'accès à un spécialiste de premier recours (ophtalmologie ou pédiatrie), les soins restent assurés ; la preuve en est la surfréquentation rurale des médecins généralistes aux âges de la petite enfance comparée à celle des zones urbaines où le recours au pédiatre est plus fréquent.

- Une approche nécessairement globale pour analyser l'offre de soins

D'une façon plus générale, le rapport de l'ONDPS met clairement en évidence l'importance que revêt la prise en compte des interactions existantes entre les professionnels des soins de premier recours, mais aussi entre médecine de ville et médecine hospitalière, pour évaluer l'offre de soins.

Outre les soins de premier recours, d'autres exemples sont présentés. Concernant par exemple les trois spécialités hospitalières citées *supra* (psychiatrie, radiothérapie et stomatologie), et pour lesquelles les départs à la retraite seraient importants dans les dix prochaines années, le

1 Médecins généralistes, chirurgiens-dentistes, infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes (libéraux pour toutes ces professions), pharmaciens d'officine (titulaires d'officine et salariés).

2 Médecins généralistes, médecins spécialistes de premier recours (ophtalmologistes, pédiatres, gynécologues, psychiatres), infirmiers...

rapport de l'ONPDS nuance l'analyse en notant que les « conséquences des départs du secteur hospitalier sur la prise en charge des pathologies et des patients peuvent être différentes d'un lieu à l'autre et d'une spécialité à l'autre. D'abord, ces départs peuvent bien sûr être compensés par l'arrivée de nouveaux praticiens. Les conséquences de ces départs peuvent aussi varier selon qu'il existe ou non des alternatives hors des structures hospitalières et des complémentarités entre les secteurs d'activité. C'est pourquoi il convient de considérer au cas par cas l'ensemble des ressources disponibles. Pour illustrer ce raisonnement, on prendra l'exemple des trois spécialités hospitalières les plus âgées... Les partages actuels entre les modes d'exercice hospitalier et libéral sont très différents pour ces trois spécialités. Pour la radiothérapie, l'exercice est majoritairement hospitalier. Il est partagé de façon presque équilibrée entre l'hospitalier et la pratique libérale pour la psychiatrie, et l'exercice est majoritairement libéral pour la stomatologie. La déstabilisation consécutive à la diminution du nombre de praticiens hospitaliers peut de ce fait revêtir, pour chacune de ces spécialités, une portée plus ou moins importante, pour la prise en charge des patients ». L'analyse régionale de ces répartitions s'avère dans ce cas déterminante.

Plus largement, le rapport de l'ONDPS note aussi l'importance des complémentarités qui existent entre les professionnels de santé et les professionnels de la sphère médico-sociale. « En premier lieu, l'exercice médical a besoin de collaborations pour que le bon déroulement de son activité puisse se réaliser. Des études récentes confirment que les conditions d'intervention des médecins, en particulier à l'hôpital, dépendent étroitement de l'organisation et de la disponibilité des professions paramédicales¹. En particulier, la disponibilité de ces derniers pour les soins peut diminuer parce qu'ils consacrent une part grandissante de leur temps à ce que l'on peut appeler, par opposition à la prise en charge soignante, la circulation des patients. [...] En second lieu, la prise en charge de la santé implique des ressources disponibles pour le suivi des maladies, la prévention et l'éducation des patients. [...] L'état des lieux des effectifs des professions de santé, pour indispensable qu'il soit, doit être complété, pour un diagnostic efficient de l'offre de soins, par la prise en compte d'autres aspects, qui en amont et en aval de la sphère sanitaire, permettent l'efficacité de son intervention. La sphère du médico-social constitue un de ces maillons² ».

Dans ses conclusions et recommandations (cf. encadré), l'ONDPS propose donc d'approfondir :

- les travaux permettant de mieux appréhender les mécanismes de substitution ou de compensation spontanément mis en place par les professionnels afin d'en apprécier plus finement les conséquences sur l'accès aux soins ;
- ceux relatifs à la question des interactions entre médecine de ville et médecine hospitalière.

1 C. Moisson, D. Tonneau et A. Lucas, mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers, *Temps de travail des soignants et organisation des services de soins dans les hôpitaux et les cliniques*, rapport de phase 1 et 2, MEAH, mai 2005.

2 Cf. M. Coldefy, « Les disparités départementales de prise en charge de la santé mentale en France », *Études et Résultats*, n° 443, novembre 2005, Drees.

Enseignements et préconisations de l'ONDPS (rapport 2005)

Trois préconisations déjà formulées en 2004

Les enseignements des travaux réalisés en 2005 permettent de préciser le contenu de ces préconisations.

1) Le partage des données statistiques et administratives sur les professionnels de santé est essentiel pour la veille démographique :

- il est nécessaire que le répertoire partagé des professions de santé, qui doit être un instrument effectivement partagé, soit rapidement mis en œuvre pour garantir sa crédibilité aux yeux des professionnels de santé;
- le répertoire partagé des professions de santé doit être étendu à l'ensemble des professions de santé.

2) La fixation du *numerus clausus* à 7 000 en 2006 ne permettra pas avant de nombreuses années de compenser les départs annuels à la retraite des médecins aujourd'hui encore en activité. La diminution globale du nombre de médecins n'atteindra pas avec la même ampleur chacune des spécialités médicales. Le vieillissement est, en outre, plus accentué pour les médecins exerçant en secteur libéral :

- il est essentiel de poursuivre et d'approfondir l'état des lieux, spécialité par spécialité, en adoptant une démarche par domaine de santé, afin de définir sans tarder des solutions qui préservent une répartition des ressources médicales permettant la continuité des prises en charge des patients;
- cet état des lieux doit être fait à l'échelle nationale et régionale par les comités régionaux, en liaison avec les missions régionales de santé.

3) Comme en 2004, l'ONDPS constate que le nombre actuel de médecins, qui n'a jamais été aussi élevé, s'accompagne de fortes disparités de répartition. Parmi les facteurs qui entretiennent ce phénomène, on peut relever que l'examen classant national montre ses limites pour une gestion régionale des effectifs médicaux; la répartition des effectifs d'internes s'opère sans orientation véritable en termes de santé publique; la médecine générale est délaissée alors que les politiques publiques la définissent comme un pilier central des évolutions de la prise en charge des patients; la spécialisation médicale et chirurgicale au cours des études est trop précoce, elle ne permet ni des choix éclairés pour les étudiants ni une réactivité face aux besoins de santé publique. Des spécialités sont privilégiées par la filiarisation aux dépens d'autres non filiarisées qui voient leurs effectifs fortement diminuer :

- il est indispensable d'adopter une démarche pluriannuelle pour définir les ouvertures de postes d'internes ainsi que de retenir une meilleure adéquation entre le nombre de postes ouverts et le nombre de candidats à l'examen classant national;
- les filières de l'internat doivent être totalement redéfinies et des troncs communs de formation sont à construire entre les différentes filières;
- l'interrégionalisation de l'examen classant, tenant compte des capacités de formation, doit être réellement examinée;
- l'exercice de la médecine générale doit être rendu plus attractif par une meilleure connaissance de son exercice dès le deuxième cycle des études médicales et une meilleure définition des stages du troisième cycle.

Nouvelles préconisations

4) Les modifications fréquentes et récurrentes des repères et des règles du jeu en matière de pilotage de la démographie perturbent les comportements des professionnels de santé :

- les décisions sur les *numerus clausus* et les quotas de formation doivent s'inscrire dans des plans pluriannuels et être véritablement fondées sur les données démographiques nationales et régionales à présent disponibles.

5) La multiplicité des systèmes de suivi des effectifs aboutit à une dispersion des informations. Les différentes données démographiques, qui sont peu harmonisées entre tous les territoires,

sont insuffisamment intégrées lors de l'élaboration des plans de santé publique et des schémas d'organisation des soins. Elles constituent pourtant un préalable pour leur mise en œuvre :

- les employeurs des professions de santé (notamment les hôpitaux et les établissements sanitaires et médico-sociaux) devraient mettre en place, selon des procédures pour partie harmonisées, le suivi des ressources humaines. À cet égard, le suivi des postes hospitaliers réellement vacants constitue une priorité;

- les besoins prévisionnels en effectifs doivent être finement repérés. L'approche par spécialité ou par métier doit être complétée par l'examen des données démographiques par domaines de prise en charge des patients. Les priorités de santé publique doivent porter une attention systématique à la question démographique, afin de faciliter et d'évaluer leur mise en œuvre.

6) L'organisation des stages, pour les médecins, rencontre des difficultés dans certaines spécialités. La période qui s'ouvre verra l'arrivée d'un nombre d'internes très augmenté par rapport aux promotions des dernières années et les tensions ne pourront que s'accroître :

- la gestion des stages pour les internes de médecine et de chirurgie doit faire l'objet de procédures harmonisées entre les différentes régions et interrégions;

- une planification des lieux de stages des étudiants, et notamment des internes en médecine et en chirurgie, doit être mise en place pour les futures promotions.

7) La coopération des professions de santé est essentielle. Mais on peut faire le constat aujourd'hui que les différents métiers de la santé s'ignorent, en sorte que la cooptation et le militantisme restent encore les leviers principaux dans le fonctionnement des réseaux et des coopérations entre les secteurs libéral et hospitalier :

- des mesures doivent être prises pour permettre aux professionnels de santé de faire l'apprentissage de la coopération au cours de leur formation. L'évaluation des pratiques professionnelles peut aussi constituer une occasion de favoriser des modalités plus coopératives des prises en charge des patients;

- les expérimentations en matière de délégations de tâches doivent faire l'objet d'un bilan¹, afin que les professionnels de santé puissent en prendre connaissance et débattre des évolutions envisageables;

- les professionnels de santé doivent identifier et contribuer à faire émerger de nouveaux métiers permettant de répondre à une offre de soins complète où chaque acteur interviendra en fonction des compétences acquises au cours de sa formation.

8) Le secteur sanitaire doit tenir compte et travailler avec son environnement. En particulier, les structures médico-sociales, les familles des patients et les patients eux-mêmes assurent de façon complémentaire une part grandissante des soins et du suivi des pathologies :

- l'évaluation des besoins en effectifs doit tenir compte de cet environnement qui modifie les parcours de soins des patients et les modes de prise en charge des pathologies.

9) Les pharmaciens d'officine assurent une fonction de proximité qui pourrait connaître des développements importants en liaison avec les priorités de santé publique (prévention, bon usage du médicament, observance, par exemple) ou les évolutions des modes de prise en charge, comme le développement de l'ambulatoire et le maintien à domicile :

- l'ouverture d'un débat avec les pouvoirs publics, en relation avec les médecins, devrait permettre de définir ce rôle et ces nouvelles missions sanitaires, ainsi que les modalités de formation et de reconnaissance à leur associer.

10) Pour les infirmiers, les données actuellement disponibles font apparaître des disparités entre les territoires et entre les secteurs d'exercice dont les causes sont insuffisamment appréhendées. Le pilotage régional des effectifs de cette profession par les quotas de formation s'avère insuffisant pour assurer un maillage satisfaisant du territoire :

- la profession infirmière devrait faire l'objet d'études et de suivis réguliers dans l'optique de permettre aux collectivités territoriales, en lien avec les décideurs nationaux, de disposer de

1 À ce sujet, voir le rapport sur « les cinq expérimentations de coopération et de délégation de tâches entre professions de santé » de juin 2006 présenté par le professeur Yvon Berland et le docteur Yann Bourgueil.

diagnostics et d'évaluation. Ils sont indispensables pour la planification d'actions permettant d'assurer l'attractivité de ce métier dans tous les secteurs d'exercice et dans toutes les fonctions soignantes ;

– une réflexion doit s'ouvrir sur les filières de promotion, notamment dans le domaine des soins, dans le secteur libéral, comme dans le secteur hospitalier. Les pratiques existant dans d'autres pays développés doivent favoriser ces évolutions.

Extrait du rapport de l'ONDPS, La Documentation française, 2005.

Les travaux menés par l'ONEMFPH

Dans ce contexte, les travaux menés par l'ONEMFPH apportent des éclairages essentiels. Centrés sur la fonction publique hospitalière, ils permettent de préciser les difficultés auxquelles sont confrontés les hôpitaux et les établissements médico-sociaux, d'évaluer notamment les tensions qui s'exercent en leur sein et à leur périphérie, d'analyser l'évolution des activités et pratiques des différents professionnels, de mesurer l'impact des coordinations mises en place entre les hôpitaux et la médecine de ville, et finalement de définir des perspectives d'évolution des politiques de gestion des ressources humaines des différentes catégories de personnel concernées.

De ce point de vue, la démarche entreprise cette année par cet observatoire pour tracer un scénario probable d'évolution de la fonction publique hospitalière et identifier dans ce cadre les métiers « sensibles » pour lesquels des propositions de politiques RH doivent être formulées est très significative.

Afin d'accompagner les établissements de la fonction publique hospitalière confrontés depuis quelques années aux évolutions du secteur de la santé¹ dans le pilotage de leurs ressources humaines, l'ONEMFPH établit des diagnostics et propose aux professionnels des outils de gestion et d'aide à la décision.

Rappelons que ces études concernent plus de 920 000 personnes (sans compter les médecins hospitaliers qui ne relèvent pas de la fonction publique hospitalière au sens strict et dont le nombre s'élève environ à 95 000). Parmi elles, 840 000 dépendent d'un hôpital public et 80 000 d'un établissement médico-social (cf. tableau). Plus de 84 % de ces personnels sont titulaires de la FPH, 8 % non titulaires sur emplois permanents et 8 % non titulaires sur crédits de remplacement.

¹ Progrès des techniques médicales, développement du consumérisme, restructuration de l'offre de soins, réorganisation des modes de prises en charge...

Effectifs de la fonction publique hospitalière répartis par secteur d'activité et statut des personnels au 31 décembre 2004

		Effectif total	Répartition par secteur d'activité et statut			
			Titulaires	Non titulaires sur emploi permanent	Non titulaires sur crédit de remplacement	Total
Secteur sanitaire	Hôpitaux	840 475	78,0%	6,7%	6,2%	90,9%
Secteur social et médico-social	Établissements pour personnes âgées	54 523	4,2%	0,6%	1,1%	5,9%
	– autonomes (maisons de retraite)	54 471	4,2%	0,6%	1,1%	5,9%
	– dépendant d'une collectivité territoriale (logements foyers)	52	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Autres établissements sociaux et médico-sociaux	29 446	2,3%	0,5%	0,4%	3,2%
	– autonomes	20 452	1,6%	0,4%	0,2%	2,2%
– dépendant d'une collectivité territoriale	8 994	0,7%	0,1%	0,1%	1,0%	
	Total secteur social et médico-social	83 969	6,6%	1,1%	1,4%	9,1%
Total FPH		924 444	84,5%	7,8%	7,7%	100,0%

Source : Enquêtes SPE et SPS de la DHOS.

Données hors médecins et hors emplois aidés.

Lecture : 78% des personnels de la FPH sont des titulaires qui travaillent dans des hôpitaux.

En 2003, une analyse détaillée (par corps) des départs à la retraite à l'horizon 2015 avait été réalisée¹. Fin 2004, le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière a été finalisé, avec la participation active des professionnels concernés, En 2005-2006, l'ONEMFPH a poursuivi ses travaux dans deux directions :

- une enquête auprès des établissements publics de santé (EPS) et des établissements participants au service public hospitalier (PSPH) sur les départs à la retraite des personnels non médicaux constatés en 2005 et prévus en 2006, 2007, 2008 a été réalisée ;
- l'étude prospective évoquée ci-dessus a été lancée.

L'ONEMFPH étudie la démographie des personnels de la fonction publique hospitalière

Afin de donner des éléments de cadrage aux directeurs de personnel et conduire le pilotage des politiques de recrutement à court-moyen terme de la fonction publique hospitalière, la DHOS présente régulièrement des études démographiques. Celles-ci sont issues d'enquêtes diverses :

- en premier lieu, les enquêtes réalisées tous les deux ans par la DHOS sur le champ hospitalier et médico-social (enquêtes SPE et SPS)² permettent de dresser un tableau précis des structures démographiques par statut, filière, et corps mettant ainsi en évidence les catégories de personnel les plus âgées ;

¹ Voir le rapport 2003 de l'Observatoire de l'emploi public pour une présentation des résultats de l'étude.

² Statistique des personnels (non médicaux) des établissements publics de santé ; statistique des personnels (non médicaux) des établissements publics sociaux et médico-sociaux.

– en second lieu, les enquêtes ponctuelles qui cherchent à préciser l’ampleur des futurs départs à la retraite. C’est dans ce cadre qu’en 2005 la DHOS a réalisé une enquête sur les départs à la retraite de 2005 à 2008 des personnels non médicaux des EPS, mais aussi des PSPH.

- Des structures d’âge différentes selon les filières et les corps

L’analyse des statistiques sur l’âge des agents, par filière et statut, basée sur les données des enquêtes SPE et SPS de la DHOS, donne un premier aperçu des caractéristiques démographiques des personnels. Ces dernières varient selon le statut, la filière professionnelle, mais aussi le corps d’appartenance au sein d’une même filière.

Répartition des effectifs et âges moyens dans la fonction publique hospitalière, selon la filière et le statut, au 31 décembre 2004

	Titulaires	Non titulaires sur emploi permanent	Non titulaires sur crédit de remplacement	Total
Administrative	9,1%	1,2%	0,9%	11,1%
	44,3 ans	35,8 ans	31,9 ans	42,4 ans
Soignante et de rééducation	59,7%	4,7%	5,4%	69,8%
	40,8 ans	35,2 ans	30,6 ans	39,6 ans
Socio-éducative	1,9%	0,3%	0,2%	2,4%
	42,7 ans	36,9 ans	31,7 ans	41,1 ans
Médico-technique	3,9%	0,2%	0,2%	4,4%
	43,3 ans	32,5 ans	27,0 ans	41,9 ans
Technique et ouvrière	9,9%	1,4%	1,0%	12,3%
	44,6 ans	37,8 ans	33,7 ans	43,0 ans
Total	84,5%	7,8%	7,7%	100,0%
	41,8 ans	35,7 ans	31,1 ans	40,5 ans

Source : Enquêtes SPE et SPS de la DHOS.

Données hors médecins et hors emplois aidés.

Lecture : les agents titulaires de la filière soignante et de rééducation représentent 59,7% des effectifs de la FPH et sont âgés en moyenne de 40,8 ans.

Toutes filières confondues, les non-titulaires, particulièrement ceux rémunérés sur crédits de remplacement, sont en moyenne plus jeunes que les titulaires. Tous statuts confondus, c’est la filière soignante et de rééducation qui est la plus jeune, avec un âge moyen de 39,5 ans. Inversement, c’est la filière technique et ouvrière qui est la plus âgée avec un âge moyen, tous statuts confondus, de 43 ans.

Des disparités sur l’âge des agents existent aussi au sein même des filières ; elles sont liées au renouvellement des corps, à leur date de création pour les corps les plus récents, ou encore à l’âge moyen des départs en retraite.

Le graphique suivant présente, par filière, la structure par âge des différents corps, évaluée au 31 décembre 2004, sur le champ des agents titulaires de la FPH, soit près de 85 % de l’effectif total.

– **Au sein de la filière administrative**, les corps d’adjoint administratif hospitalier, d’agent administratif et de secrétaire médical qui représentent à eux trois plus de 78 % des titulaires de la filière, sont relativement jeunes en comparaison aux attachés d’administration hospitalière ou aux

personnels de direction (directeurs d'hôpital, d'établissement sanitaire et social, d'école paramédicale et autres) dont la part des 50 ans et plus dépasse les 50 %.

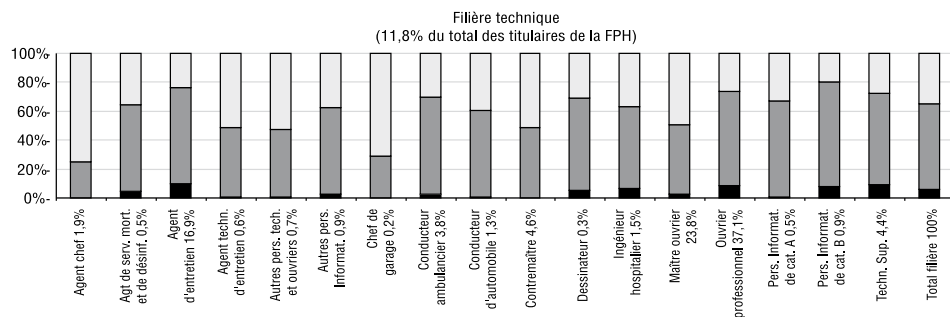
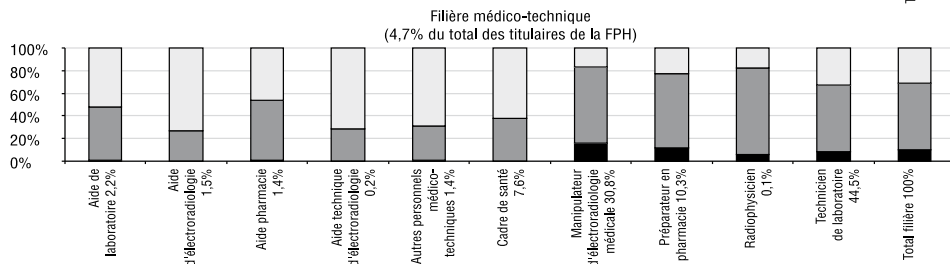
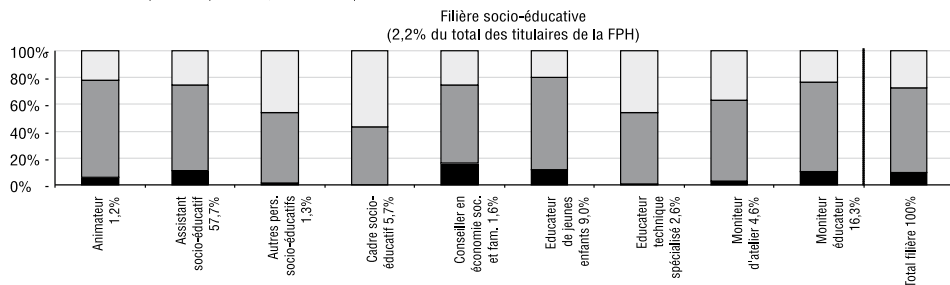
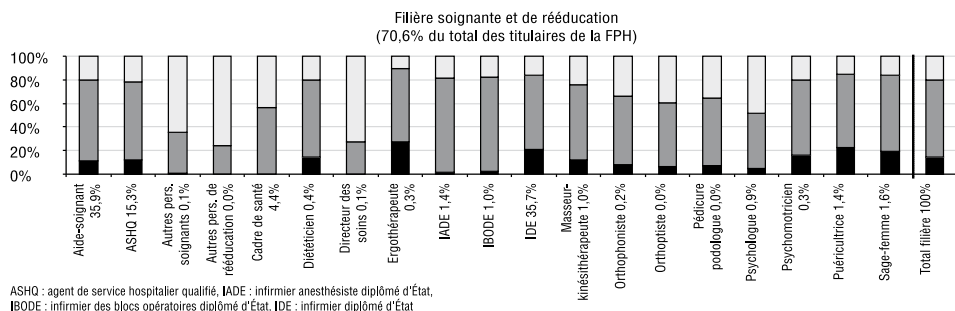
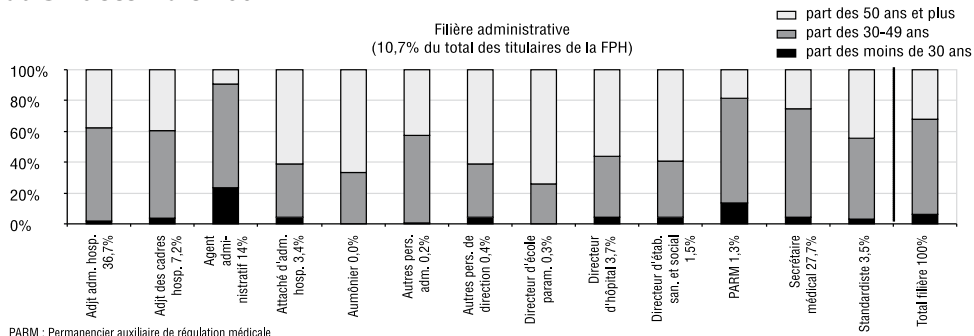
– **Dans la filière soignante et de rééducation**, les aides-soignants, agent de service hospitalier qualifié et infirmiers diplômés d'État constituent près de neuf agents titulaires sur dix de la filière. Parmi eux, les aides-soignants et les agents de service hospitalier qualifié sont relativement plus âgés avec une part de moins de 30 ans égale à 11,7 % pour chacun des deux corps contre 20,7 % pour les infirmiers diplômés d'État. Les corps des puéricultrices et sages-femmes ont une structure par âge similaire à celle des infirmiers diplômés d'État, avec une part de moins de 30 ans relativement élevée, avoisinant les 20 %. À l'inverse, les cadres de santé sont relativement plus âgés avec un âge moyen de 48 ans chez les titulaires et une part de 50 ans et plus de 43,9 %.

– **Parmi les titulaires de la filière socio-éducative** qui représentent moins de 2 % des effectifs de la FPH, plus d'un agent sur deux appartient au corps des assistants socio-éducatifs. Ce corps d'âge moyen de 42 ans a une structure par âge relativement jeune, proche de celles des moniteurs éducateurs et des éducateurs de jeunes enfants, les deux autres corps les plus représentés chez les titulaires de la filière. Les cadres socio-éducatifs, les éducateurs techniques spécialisés et les moniteurs d'ateliers sont les plus âgés avec un âge moyen respectivement de 50,2 ans, 47,5 ans et 45,9 ans.

– **Les techniciens de laboratoire** qui constituent près de 45 % des titulaires de la filière médico-technique sont plus âgés que les manipulateurs d'électroradiologie médicale, deuxième corps le plus représenté dans la filière avec près de 31 %. La part des 50 ans et plus est de 32,7 % chez les premiers contre 16,8 % chez les seconds.

– **Dans la filière technique et ouvrière**, enfin, les agents d'entretien et les ouvriers professionnels qui représentent plus d'un agent titulaire sur deux de la filière, sont relativement jeunes, comparés aux autres corps. Ils se caractérisent respectivement par un âge moyen de 41,8 ans et 42,6 ans. Dans chacun de ces deux corps, un agent sur quatre est âgé de 50 ans ou plus. Chez les maîtres ouvriers qui rassemblent près d'un quart des titulaires de la filière, la part des 50 ans et plus avoisine les 50 %. Cette proportion dépasse 70 % chez les agents chefs et les chefs de garage.

Structure par âge par filière des titulaires de la fonction publique hospitalière, au 31 décembre 2004



Lecture : les adjoints administratifs hospitaliers représentent 36,7% des titulaires de la filière administrative. Source : DHOS, enquêtes SPE et SPS.

Ces éléments de base, qui donnent un premier éclairage sur les enjeux démographiques, ne suffisent toutefois pas à préjuger des futurs départs à la retraite. Ceux-ci dépendent aussi des âges moyens de départ¹. C'est pourquoi, en 2005, la DHOS a lancé une enquête sur les départs à la retraite des personnels non médicaux, auprès EPS et des PSPH. L'enquête a porté sur les départs à la retraite constatés pour l'année 2005 et prévus pour les années 2006, 2007 et 2008.

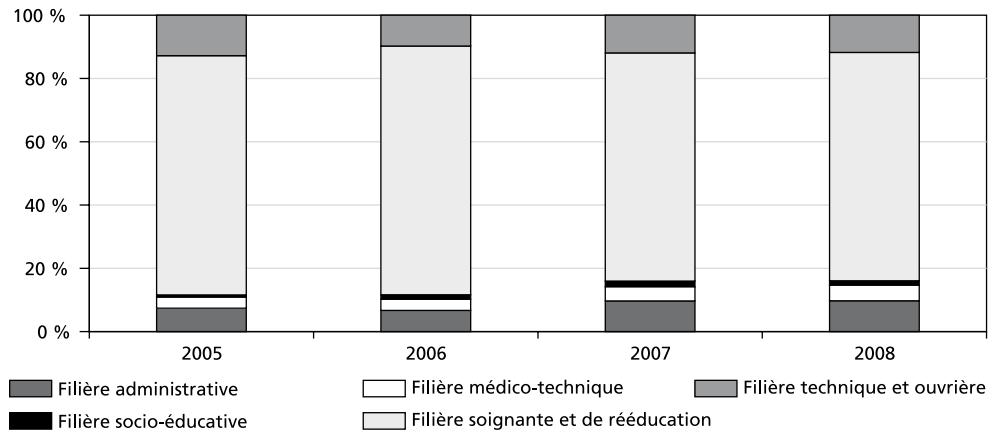
- Des départs à la retraite entre 2005 et 2008 plus ou moins élevés selon les filières

Ne sont commentés ici que les résultats relatifs aux établissements publics de santé. Sur les 1 031 établissements interrogés, 807 (soit 78 %) ont répondu à l'enquête. Les données présentées ci-dessous ont été redressées par filière afin de corriger la non-réponse.

En 2005, le nombre de départs en retraite constatés, toutes filières confondues, est estimé à 19 669 sur le champ des personnels non médicaux (titulaires et non titulaires sur emploi permanent) des établissements publics de santé de la France entière. Le nombre de départs prévus atteint son maximum en 2006 avec 26 177 agents concernés contre 21 187 en 2007 et 22 939 en 2008.

De par son poids, c'est la filière soignante et de rééducation qui est concernée par le plus grand nombre de départs avec 76 % du total des départs en 2005. Viennent ensuite les filières technique et ouvrière, et administrative.

Répartition par filière des départs constatés en 2005 et prévus en 2006, 2007 et 2008



Source : DHOS-Enquête sur les départs à la retraite des personnels non médicaux.

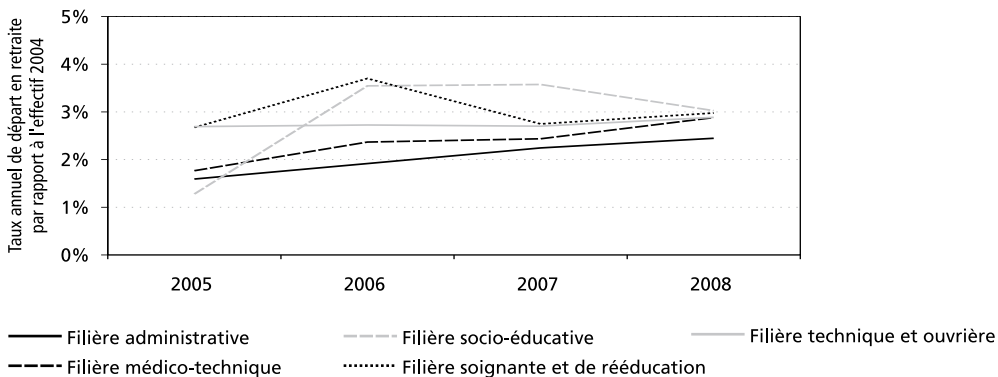
Champ : Personnels non médicaux titulaires et non titulaires (hors ceux sur crédits de remplacement) des établissements publics de santé-France entière.

Données estimées, corrigées de la non-réponse.

¹ L'âge moyen de départ à la retraite est plus faible chez les infirmières par exemple. En effet, classées en catégorie active, elles ont la possibilité de partir à la retraite dès 55 ans. D'autre part, la possibilité offerte à toute fonctionnaire mère de trois enfants de liquider sa retraite dès qu'elle a accompli quinze années de service, avec le droit de cumuler sa pension avec un revenu d'activité, est utilisée par beaucoup d'infirmières. Elles trouvent en effet des reclassements aisés dans le secteur privé.

L'évolution du nombre de départs sur la période étudiée devrait être différente entre les filières. Tandis que la filière soignante et de rééducation devrait connaître un pic de ses départs en 2006, les départs des filières administrative et médico-technique ne cesseraient de croître entre 2005 et 2008. Les départs de la filière technique et ouvrière devraient être quasiment stables de 2005 à 2007 pour augmenter en 2008. Quant à la filière socio-éducative, elle devrait connaître un accroissement significatif de ses départs en retraite dès 2006.

Taux annuels de départ en retraite par filière dans les établissements publics de santé de 2005 à 2008



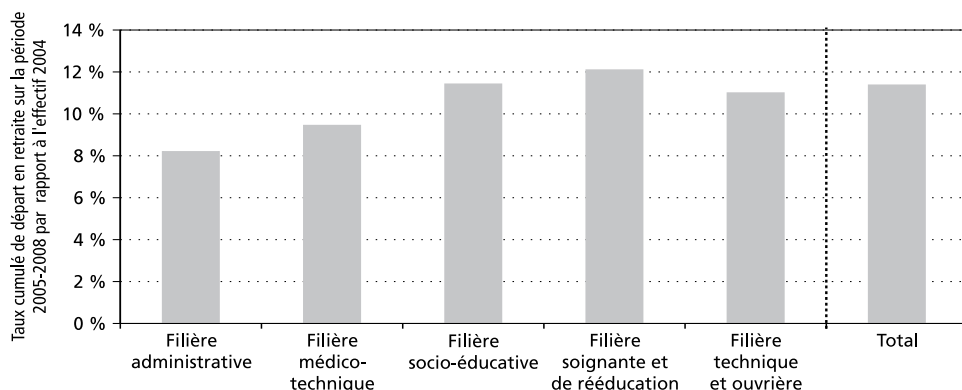
Source : DHOS.

Champ : France entière.

Données estimées, corrigées de la non-réponse.

Au total, sur la période 2005-2008, c'est la filière soignante et de rééducation qui devrait connaître le taux cumulé de départ le plus élevé : 12,1 % des effectifs présents fin 2004 devraient ainsi partir en retraite sur la période étudiée. Seules les filières administrative et médico-technique connaîtraient un taux cumulé de départs inférieur à 10 % de l'effectif fin 2004.

Taux cumulés de départ en retraite par filière sur la période 2005-2008 dans les établissements publics de santé



Source : Enquête DHOS.

Champ : France entière.

Données estimées, corrigées de la non-réponse.

L'ONEMFPH a aussi engagé une étude prospective sur les métiers, sur la base de son répertoire

La FPH s'est engagée cette année dans une étude prospective afin d'établir, pour les métiers de la FPH identifiés comme les plus sensibles, des préconisations et plans d'action (en termes de formation et de compétences, de niveau de qualification au recrutement, de passerelles de mobilité et de parcours professionnels, de formation initiale requise, de conditions d'attractivité des métiers...) permettant d'accompagner les évolutions anticipées.

- L'étude, en quatre étapes, s'appuie sur une méthode de *scoring*

L'étude se déroule en quatre phases. Elle est réalisée par la DHOS en collaboration avec un prestataire de service et des professionnels experts. Les résultats de chacune des phases sont présentés et validés au sein de l'ONEMFPH.

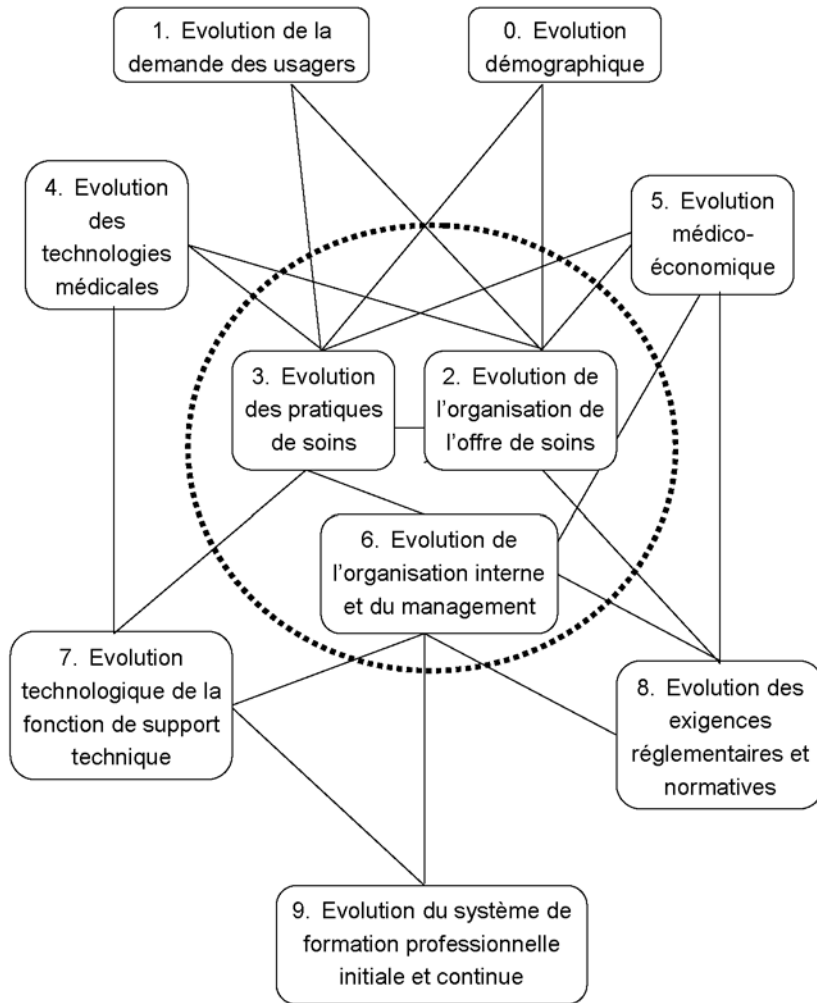
Calendrier de « l'étude prospective sur les métiers de demain dans la fonction publique hospitalière »

Phase 1 : repérage des principaux changements ou évolutions probables à cinq à dix ans	Mai à août 2006
Phase 2 : identification de vingt métiers (ou groupes de métiers) « sensibles »	Septembre à octobre 2006
Phase 3 : étude spécifique sur dix métiers jugés prioritaires parmi les vingt métiers et formalisation de propositions d'actions	Novembre 2006 à mars 2007
Phase 4 : suite de l'étude sur les autres métiers sensibles et actualisation globale du répertoire des métiers	Avril à mai 2007

La **première phase** a permis de collecter, analyser et débattre des différents facteurs d'évolution qui devraient avoir un impact sur les métiers des secteurs sanitaire, social et médico-social. Dix grands facteurs (d'ordre technologique, organisationnel, social, juridique, économique, démographique...) ont été identifiés (cf. schéma ci-dessous) :

- soit externes au champ de la FPH : évolution démographique de la population française avec le vieillissement marqué de la population ; évolution de la demande des usagers ; évolution des technologies médicales, de l'innovation et de la recherche ; évolution médico-économique avec la prise en compte des nouveaux modes de financement ; évolution technologique de la fonction support avec le développement des systèmes informatisés de l'information ; évolution des exigences réglementaires et normatives avec la mise en œuvre de la certification et de l'évaluation des pratiques professionnelles ; évolution du système de formation initiale et continue avec la mise en place du licence, master, doctorat et le développement de la VAE ;
- soit internes : évolution de l'organisation de l'offre de soins avec le schéma régional d'organisation sanitaire de troisième génération, et le développement de la coordination entre les secteurs sanitaire, social et médico-social, entre les secteurs public et privé, entre les établissements et la ville ; évolution des pratiques de soins avec l'évolution des prises en charge ; évolution de l'organisation interne et du management avec notamment la mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance du 2 mai 2005 « nouvelle gouvernance ».

Les dix grands facteurs d'évolution qui ont déjà eu ou devraient avoir, dans les années à venir, des impacts sur les ressources humaines, l'organisation du travail, les emplois ou les compétences de la fonction publique hospitalière



Note : à l'intérieur du cercle, figurent les facteurs endogènes (internes aux établissements de santé). Les autres facteurs sont dits exogènes (externes aux établissements de santé). Les liaisons entre les pastilles rectangulaires symbolisent les principales interactions entre les facteurs d'évolution et montrent que les facteurs endogènes et exogènes s'influencent mutuellement.

Pour identifier ces différents facteurs d'évolution, et leur impact sur l'organisation et les ressources humaines, des outils variés ont été utilisés : exploitation des études réalisées dans le champ du sanitaire, du social et du médico-social, entretiens en face à face ou téléphoniques auprès d'experts du monde sanitaire, organisation de réunions autour de huit groupes de travail thématiques réunissant des professionnels du monde de la santé.

C'est sur cette base que, dans la **deuxième phase de l'étude**, ont pu être repérés plus précisément les métiers (ou groupes de métiers) les plus sensibles à ces facteurs d'évolution : il s'agit des métiers en rupture forte (soit en raison de compétences nouvelles à maîtriser, soit en raison de modifications importantes des volumes, tant des ressources que des besoins) et les métiers émergents, pour lesquels des besoins sont susceptibles d'apparaître dans les prochaines années. Pour identifier ces métiers, deux groupes de travail thématiques (métiers des soins et du socio-éducatif, métiers support) réunissant des experts ont été constitués. Ils ont été chargés d'analyser les impacts des facteurs d'évolution identifiés sur chacun des cent quatre-vingt-trois métiers du répertoire de la FPH. Une méthode de mesure d'impacts de type *scoring* (cf. encadré ci-après) a ainsi permis d'établir une préliste de trente-deux métiers sensibles.

Méthodologie utilisée pour sélectionner les métiers « sensibles »

Dans un premier temps, deux groupes de travail métier (métiers des soins et du socio-éducatif, métiers support) ont qualifié, sur la base du scénario d'évolution retenu à l'issue de la première phase de l'étude, les impacts des facteurs d'évolution sur les 183 métiers du répertoire des métiers de la FPH. Les critères de qualification ont été les suivants : identification des facteurs les plus impactants, force de l'impact, échéance de l'impact, évolutions quantitatives des métiers, probabilité d'occurrence de l'impact.

Ensuite, sur la base des critères de qualification précédents, ont été identifiés les métiers les plus impactés. Parmi eux, ceux considérés comme « stratégiques » ont également été pointés. Peuvent être qualifiés de « stratégique » plusieurs types de métiers : des métiers importants ou non en volume, dont la pénurie éventuelle ou la diminution des effectifs constituerait une difficulté pour le bon fonctionnement des établissements de santé et compromettrait la qualité des services rendus, mais aussi des métiers déterminants dans la perspective des évolutions à venir ou changements en cours (métiers de coordination par exemple).

Afin de discriminer et hiérarchiser les métiers les plus sensibles aux facteurs d'évolution identifiés, une méthode de mesure d'impacts de type *scoring* a été utilisée. Elle ne correspond pas à une notation absolue d'importance du métier mais constitue seulement un moyen pour synthétiser les informations récoltées et, en associant un score à chaque métier, dégager les métiers les plus impactés sur la base la plus objective possible. Ce score s'inscrit sur une échelle de 0 à 8. Il est d'autant plus élevé que l'impact est fort, à échéance proche, qu'il concerne des effectifs importants et qu'il concerne un métier stratégique ou métier clé (cf. exemple ci-dessous).

Métier	Effectifs	Evolution effectifs	Métier en tension	Métier clé	Types d'impacts (*)	Force de l'impact	Score
Infirmier en soins généraux + métiers émergents : infirmière clinique/infirmière coordinatrice	+++			Oui	ABC	+++	8
Aide-soignant	+++	+			ABC	+++	7
Manipulateur ERM	+		Oui	Oui	AC	+++	7

(*)Les facteurs d'évolution retenus pour la qualification des impacts ont été synthétisés en 5 grands domaines :
A : évolution quantitative et qualitative de la demande de soins (affectant l'ensemble des autres domaines)
B : évolution du contexte de l'offre de soins des établissements publics (sanitaires, sociaux et médico-sociaux)
C : évolution de la prise en charge du patient et des pratiques de soins

Ont été identifiés comme sensibles les métiers ayant un score supérieur ou égal à 5.

La liste finale des vingt métiers identifiés comme prioritaires pour l'analyse, puis des dix premiers métiers ou groupe métiers qui feront l'objet de la troisième phase de l'étude, a été arrêtée lors de la séance plénière de l'ONEMFPH du 7 novembre 2006.

Liste des vingt métiers « sensibles » identifiés

- 1) Infirmiers diplômés d'État en soins généraux et spécialités.
- 2) Aide soignant/aide médico-psychologique.
- 3) Manipulateur d'électroradiologie médicale.
- 4) Cadres d'unité et de secteur de santé (de pôle).
- 5) Secrétaire médicale.
- 6) Technicien d'information médicale.
- 7) Contrôleur de gestion.
- 8) Acheteur/responsable environnement.
- 9) Cadre administratif de pôle (assistant de gestion de pôle).
- 10) Directeur des systèmes d'information, responsable informatique.
- 11) Gestionnaire de risques.
- 12) Assistant de recherche clinique/technicien d'études cliniques.
- 13) Conseiller hôtelier, responsable hôtellerie.
- 14) Gestionnaire de flux, logisticien.
- 15) Responsable d'unité, responsable de service socio-éducatif.
- 16) Responsable de formation, conseiller en orientation et en formation.
- 17) Masseur kinésithérapeute/ergothérapeute.
- 18) Responsable des services biomédicaux.
- 19) Responsable et technicien de maintenance biomédicale, électrique, thermique, frigorifique.
- 20) Assistant social.

La troisième phase réalise une analyse spécifique et prospective de chacun des dix premiers métiers (ou groupes de métiers) retenus par l'ONEMFPH. Cette analyse s'appuie sur des entretiens avec des groupes de professionnels (du métier, de l'encadrement, des responsables médicaux, de la direction des représentants du personnel...) de dix-sept établissements de taille et de secteur différents (CHU, CH, CHS, hôpital local, établissement médico-social). Elle sera complétée de travaux réalisés dans des groupes métiers et par une étude documentaire détaillée.

La dernière phase de l'étude prospective comprend l'analyse des autres métiers sensibles et sur la base de l'ensemble des résultats de l'étude, l'actualisation globale du répertoire des métiers de la FPH.

Les produits de sortie de l'étude prospective sont détaillés dans l'encadré ci-après.

Les produits de sortie de l'étude prospective sur les métiers de la fonction publique hospitalière

Pour chaque métier ou groupe de métiers, la monographie comprendra les quatre grandes rubriques suivantes :

1) Une description fine du métier ou groupe de métier actuel et notamment une fiche récapitulante les points clés du métier actuel, sur la base *a minima* des rubriques présentes dans le répertoire des métiers :

- définition ;
- spécificités éventuelles ;
- service, unité ou secteur d'exercice ;
- activités principales pondérées (%) et moyens utilisés pour réaliser ces activités ;
- domaines de compétences et savoirs faire clés pour chaque domaine ;
- degrés de maîtrise requis actuels pour chaque savoir faire, domaines de connaissance et connaissances clés pour chaque domaine ;
- niveaux de connaissances (en terme de durée d'acquisition) actuels requis pour le métier ;
- indications, chaque fois que possible de volume actuel par métier ou groupe de métiers ;
- correspondances statutaires et effectifs par grade concerné ;
- modalités de recrutement prévues par les statuts ;
- description des formations, titres et diplômes donnant accès au métier.

2) Une identification des facteurs d'évolution spécifiques par métier ou groupe de métiers :

- identification des facteurs d'évolution démographiques, technologiques, organisationnels, liés à l'évolution des pratiques du métier (*cf.* expériences étrangères et notamment européennes, pratiques du secteur privé) ;
- qualification des facteurs d'évolution, en termes de probabilité de survenue, de délai, et d'importance de l'impact ;
- impacts sur chaque métier ou groupe de métiers (avec reprise éventuelle du classement thématique des facteurs d'évolution repérés dans la première phase de l'étude prospective).

3) Une visualisation du métier ou groupe de métiers demain, à horizon cinq ans et dix ans, définition ou redéfinition du métier à ces deux échéances avec mention notamment des :

- changements ou transformations d'activité ;
- évolutions des savoirs faire et particulièrement nouveaux degrés de maîtrise des savoir-faire ;
- évolutions des connaissances et nouveaux niveaux de connaissance ;
- passerelles avec d'autres métiers ou groupes de métiers ;
- parcours professionnels internes pour accéder à ces métiers ;
- niveaux de qualification requis au recrutement ;
- conséquences prévisibles ou souhaitables sur la formation initiale ;
- effets de ces modifications sur d'autres métiers ou groupes de métiers y compris médicaux (en termes d'évolution des relations professionnelles ou des compétences) ;
- effets de ces modifications sur l'organisation du travail du métier ou groupe de métiers, voire sur d'autres organisations du travail ;
- volumes prévisionnels (par métier ou groupe de métiers, chaque fois que possible, et par grade).

4) Un plan d'action récapitulante les moyens à mettre en œuvre pour anticiper ces évolutions, sera proposé par métier ou groupe de métiers :

- préconisations en matière d'évolution de la formation initiale et de la formation continue ;
- préconisations en matière d'évolutions statutaires (modalités de recrutement et de rémunération) ;
- identification des passerelles et élaboration de parcours de professionnalisation.

La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique de l'État

La mise en œuvre en 2006 de la Lolf a eu pour corollaire de révéler plus que jamais l'obligation d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Certes, la DGAFP et les ministères n'ont pas attendu la loi du 1^{er} août 2001 pour faire de la Gpeec un objectif stratégique de modernisation des ressources humaines. Dès le début des années 1990, certains ministères se sont en effet engagés dans cette démarche qui a été relancée par la signature du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire en juillet 2000¹ puis confirmée lors du comité interministériel de la réforme de l'État d'octobre 2000.

Depuis 2002, l'ensemble des ministères ont transmis chaque année à la DGAFP les éléments de leurs démarches, sous des formes plus ou moins structurées ou globales, et les rapports de l'OEP de décembre 2003 et septembre 2005 ont mis en évidence leurs avancées en termes de transparence et de prospective. En 2006, ces travaux se sont prolongés tout en connaissant une dynamique renouvelée.

La circulaire du 6 janvier 2006 a demandé aux ministères de reconduire l'exercice en l'adaptant au nouveau cadre budgétaire. Outre les démarches Gpeec des ministères, cette circulaire a permis de collationner des informations relatives à la transparence sur l'emploi public qui sont présentées dans la partie 3 du présent volume. Les réponses ministérielles sont par ailleurs disponibles sur le site www.fonction-publique.gouv.fr

Amorçant une nouvelle étape sur le plan de la méthode et du fond, les circulaires des 31 janvier et 16 novembre 2006 qui fondent l'exercice des « conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines », sur la base des annonces faites par le ministre de la Fonction publique dans sa communication en Conseil des ministres du 14 novembre 2005, invitent les ministères à construire plus largement des « schémas stratégiques de gestion des ressources humaines » incluant leurs projets et démarches visant à élaborer ou mettre en œuvre des plans de Gpeec.

En 2006, ces conférences s'étaient tenues avec sept ministères volontaires (*cf.* communication du ministre de la Fonction publique lors du Conseil des ministres du 14 juin 2006). Cette année, elles concernent l'ensemble des ministères (*cf.* partie 1 : « Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines »).

Pour accompagner les ministères dans leur démarche de gestion prévisionnelle, le ministère de la Fonction publique s'est ainsi attaché à préciser les concepts, les méthodes et les outils indispensables à son développement et a cherché à valoriser les bonnes pratiques et les études s'y rapportant² en s'en faisant l'écho dans le rapport annuel présenté devant le conseil d'orientation de l'OEP ou lors de colloques et journées d'études consacrés à cette question.

1 Protocole d'accord du 10 juillet 2000 sur la sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public.

2 Que ces études aient été réalisées directement, commandées à des équipes de recherche, voire portées à la connaissance de l'Observatoire.

2006 apparaît comme une année de transition.

L'année 2006 aura ainsi été marquée, au-delà de la poursuite par chaque ministère de sa propre démarche et de ses outils par :

- l'impact du nouveau cadre budgétaire, qui amène les ministères à mieux « cartographier » leurs missions, ainsi que les postes et compétences qui devraient leur être associées (en raisonnant par filières professionnelles et pas seulement par catégories statutaires) ;
- l'effort de mise en perspective de l'ensemble des composantes de la GRH, à travers les schémas stratégiques de GRH, par l'aboutissement du Répertoire interministériel des métiers de l'État (cf. « La démarche "métier" pour la fonction publique de l'État ») ;
- l'apport décisif que pourra constituer pour l'aboutissement et la convergence des SIRH le projet d'opérateur national de paye (cf. partie 3 : « La mise en place d'un opérateur national de paye ouvre de nouvelles perspectives »).

Par ailleurs, l'enjeu pour le Parlement d'une bonne connaissance des données essentielles sur l'emploi public comme d'une meilleure approche des projets et résultats constatés dans les administrations en matière de Gpeec ont conduit à l'adoption, en loi de finances initiale 2007, d'un amendement parlementaire : « *Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des agents publics territoriaux, hospitaliers et de l'État. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'État.* »¹. Les exigences résultant de cette nouvelle obligation et le souci de simplifier et rationaliser l'élaboration et la présentation des données sur l'emploi public conduisent également à une nouvelle étape à partir de 2007, amenant à la refonte du « rapport annuel sur l'état de la Fonction publique » qui se présente en trois volumes. Les deux premiers volumes, « Faits et chiffres » et « Gestion prévisionnelle des ressources humaines », prennent la suite de l'ancien « Faits et chiffres » et du « Rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public » en les réorganisant de manière complémentaire et en les enrichissant par des analyses plus approfondies. Le troisième volume est consacré à l'activité ministérielle de la fonction publique.

L'ensemble des évolutions trouvent, enfin, leur écho dans la réorganisation de la DGAFP, élaborée en 2006 et mise en œuvre à partir de 2007. La fonction accrue de la DGAFP en termes de pilotage, d'animation et de suivi des politiques de Gpeec, au sein des stratégies de GRH, se traduit, par la création du bureau de la gestion prévisionnelle de l'emploi public (B4), un renforcement du travail collaboratif, une meilleure spécialisation sont ainsi opérés.

Ce travail collaboratif avec les ministères s'appuie sur les orientations données lors des conférences de GPRH et se prolonge avec l'animation du réseau et autres groupes de travail. Dès lors, pour éviter toute redondance, le schéma stratégique de gestion des ressources humaines constituera pour les ministères le vecteur unique permettant de présenter les éléments de leur politique de GRH y compris de Gpeec dont le plan figurera en annexe.

En outre, pour veiller à la cohérence des actions menées par les différents bureaux de la DGAFP en charge de la transparence de l'emploi public (bureau des statistiques, des études et de l'évaluation), des systèmes d'information (bureau de la légistique et des systèmes d'information), et de

1 Article 113 de la loi de finances pour 2007.

la Gpeec (bureau B4), un comité de pilotage a été instauré au sein de la DGAFP pour notamment coordonner les travaux qui seront présentés devant le conseil d'orientation de l'OEP.

Des plans de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences qui se précisent

En s'appuyant sur les réponses des ministères à la circulaire du ministre de la Fonction publique du 6 janvier 2006, un bilan général montre que si des difficultés techniques demeurent, les freins à la mise en place de la démarche de Gpeec restent aussi de nature politique, compte tenu de la difficulté que certaines administrations peuvent avoir à finaliser ou scénariser l'évolution de leurs emplois et des besoins en compétences associés.

Les analyses présentées ci-après montrent que les ministères ont progressé en matière :

- de réflexions sur leurs missions ;
- de quantification des besoins en emplois ;
- d'exercices de projection des entrées-sorties des personnels ;
- de politiques de gestion des ressources humaines associées à ces réflexions.

Des réflexions prospectives sur les missions et leurs exercices

Les ministères s'efforcent, de manière plus systématique, de conduire des réflexions prospectives sur les missions et leurs conditions d'exercice leur permettant de dresser un tableau des grandes tendances à l'œuvre. Dans le rapport de 2004-2005 de l'OEP, les grandes orientations stratégiques retenues par le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, à la suite de la décentralisation, ont été présentées. D'autres ministères ont des démarches similaires : on peut citer notamment les ministères de l'Écologie et du Développement durable ou encore de l'Emploi et de la Cohésion sociale (secteur emploi).

– Le **ministère de l'Écologie et du Développement durable** a par exemple identifié, sur la base d'une première réflexion sur l'évolution du contexte dans lequel il se situe (demande accrue de la société pour la prévention des risques et la préservation de l'environnement, protocole de Kyoto), les domaines d'intervention et les compétences qu'il devait pérenniser ou renforcer : « *Le ministère a notamment identifié en première analyse des besoins en hydrologues et hydrogéologues, écologues (spécialistes faune flore, écosystèmes), écotoxicologues (interactions homme/milieu), chimistes (en administration centrale), paysagistes (approche grands paysages) et économistes (en administration centrale, pour développer, d'une part la connaissance des outils d'analyse économique intégrant la valeur des biens environnementaux et, d'autre part, des instruments économiques de développement durable en complément des instruments législatifs et réglementaires et des instruments de régulation sociale tels que les chartes et les labels)* ». Ce ministère précise par ailleurs que « *ces besoins doivent être affinés qualitativement et quantitativement* », et présente dans ce sens les travaux qu'il a engagés (préparation d'une directive nationale d'orientation parue le 11 juillet 2006, élaboration d'un répertoire ministériel des emplois articulé sur le répertoire interministériel des métiers de l'État pour connaître les besoins en compétences et prévoir les évolutions quantitatives et qualitatives à moyen terme, élargissement de la réflexion sur les compétences à la sphère des établissements publics sous tutelle dans un objectif de mise en cohérence de méthodologie et de contenu).

– Le **ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale** (secteur travail), afin de tenir compte des modifications apportées aux missions du ministère par la loi de cohésion sociale d'une part, et par le plan de modernisation de l'inspection du travail d'autre part, de premiers scénarii d'évolution des effectifs et des métiers des services déconcentrés ont été établis. Ils ont un caractère exploratoire. Fondés sur une analyse métiers et compétences, et sur des options organisationnelles stratégiques (renforcement du contrôle, organisation de l'appui à l'inspection du travail, maintien des moyens nécessaires à la réussite des politiques de l'emploi, en particulier du plan de cohésion sociale, consolidation des fonctions de support impactées par la mise en œuvre de la Lolf), ils permettent d'identifier les ressources autorisant des redéploiements vers les métiers en développement (cf. partie 4, page 165 et suivantes).

Une quantification des besoins en emplois

Pour d'autres ministères, cette démarche prévisionnelle s'est concrétisée par l'établissement de directives nationales d'orientation ou de lois de programmation, par la signature avec le ministère des Finances de contrats pluriannuels de performance, ou encore par l'élaboration de premiers éléments de cadrage comportant des évaluations chiffrées d'évolution des emplois. Plusieurs de ces démarches ont déjà été présentées dans le rapport de 2004-2005 de l'OEP et/ou dans des encadrés au paragraphe suivant (ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire – secteur secrétariat général et secteur police –, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Deux autres sont à noter :

– le **ministère des Affaires étrangères** s'était engagé l'an passé dans une première réflexion sur ses missions (cf. rapport de l'OEP de 2004-2005). Elle s'était traduite par une première évaluation de ses besoins en compétences en grandes tendances. Ce travail préliminaire a permis au ministère d'établir cette année une directive nationale d'orientation et de signer avec la Direction du budget un contrat de modernisation sur trois ans 2006-2008 (cf. encadré ci-dessous) :

L'exemple du ministère des Affaires étrangères

En 2006, le ministère des Affaires étrangères a signé avec le ministère des Finances un contrat triennal de modernisation (2006-2008). Ce contrat, qui donne au ministère une visibilité suffisante sur l'évolution de ses effectifs et de ses moyens de fonctionnement, prévoit une baisse des effectifs (*) par la mise en place de réformes structurelles.

Ces réformes précisées lors du comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger sont reprises dans la directive nationale d'orientation du ministère. Elles visent à adapter les réseaux de l'État à l'étranger, en rationalisant les moyens des différents départements ministériels concernés – Affaires étrangères, Économie, Finances et Industrie, Défense et Intérieur –, en redéployant les moyens en personnels vers la Chine, l'Inde, certains États de la communauté des États indépendants et d'Afrique, et en diminuant d'autant notre présence en Europe. L'analyse des moyens mobilisés au service de l'action extérieure de la France révèle en effet un déséquilibre entre les orientations de l'État, notamment dans les pays émergents, et les ressources publiques qui leur sont réservées.

Sur la période 2006-2008, ce redéploiement diplomatique et consulaire concernera environ 1 500 postes de travail, soit 12 % de ses effectifs.

En 2006, par exemple, les redéploiements ont concerné 9 % des effectifs, le solde des redéploiements étant négatif en raison des suppressions d'effectifs (cf. tableau).

(*) Depuis dix ans, le ministère a vu ses effectifs baisser de 11 %.

Régions	Effectif (*) en juillet 2006	Suppressions		Créations		Solde	
		ETP	En %	ETP	En %	ETP	En %
Europe	2 515	-85,3	-3,4 %	69,0	2,7 %	-16,4	-0,7 %
Europe continentale	783	-10,5	-1,3 %	22,3	2,9 %	11,8	1,5 %
Afrique et Océan indien	3 751	-381,0	-10,2 %	224,5	6,0 %	-156,5	-4,2 %
Afrique du Nord et Moyen-Orient	2 062	-69,0	-3,3 %	63,0	3,1 %	-6,0	-0,3 %
Amériques et Caraïbes	1 823	-39,5	-2,2 %	37,0	2,0 %	-2,5	-0,1 %
Asie et Océanie (**)	1 778	-74,5	-4,2 %	68,5	3,9 %	-6,0	-0,3 %
Représentations permanentes	192	-8,0	-4,2 %	12,0	6,3 %	4,0	2,1 %
Total	12 904	- 667,8	- 5,2 %	496,3	3,8 %	- 171,5	- 1,3 %

(*) Il s'agit de l'effectif en Équivalent temps plein.

(**) L'effectif global en Asie-Océanie apparaît en baisse. Cela masque en réalité une rationalisation des effectifs par des créations de postes dans des pays prioritaires (Chine et Inde) et dans des métiers à forte valeur ajoutée (Consulaire), et des suppressions de postes dans des pays moins prioritaires (Australie, Laos, Cambodge) dans des métiers ne participant pas directement à l'activité diplomatique (gardes de sécurité, support).

NB : le tableau ci-dessus ne concerne pas l'ensemble du ministère et ne tient notamment pas compte des emplois des opérateurs et des emplois de recrutement local des établissements à autonomie financière. Les orientations relatives au réseau culturel et de coopération présentées ci-dessous devront être mises en œuvre en tenant compte de ces établissements et des emplois sous-jacents de façon à favoriser les synergies.

C'est la même recherche d'efficacité qui a présidé à l'élaboration des orientations concernant le réseau culturel et de coopération, qui devrait lui aussi connaître des redéfinitions avec :

- d'une part, des ouvertures et fermetures de centres culturels, ou encore des fusions de certains avec les services de coopération des ambassades ou des consulats ;
- d'autre part, des redéploiements entre services de coopération au profit de la zone de solidarité prioritaire (soit plus d'agents dans les Balkans, en Russie, en Asie centrale et dans les Alliances françaises, moins d'agents dans les pays de l'OCDE et en Afrique du Nord).

Comme le note le ministère des Affaires étrangères, ces orientations ne sont pas sans conséquences sur les besoins en compétences et soulignent à ce titre la nécessité de faire évoluer les métiers des personnels. Aussi le ministère s'est-il engagé dans l'élaboration d'un répertoire des métiers en lien avec le Rime, qui lui permettra d'avoir une meilleure adéquation entre les besoins en compétences et les profils professionnels des personnels et, aussi, de construire des parcours professionnels adaptés à chaque agent.

– le **ministère de l'Agriculture**, de même, les réflexions engagées depuis de nombreuses années sur ses missions et leurs conditions d'exercice se sont traduites cette année par de premières évaluations en tendance. La recherche d'une meilleure efficacité, dans un contexte budgétaire contraint et des missions confirmées, a constitué le cadrage global de l'exercice prévisionnel demandé à chaque responsable de programme : « *En raison de la variété des missions assurées par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, chaque responsable de programme a été invité à établir une prévision de ses besoins en emplois et en compétences spécifiques; cet exercice a été réalisé sous contrainte d'effectifs. L'exercice a pu être mené à bien pour les programmes 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture" 154 "Gestion durable de l'agriculture et du développement durable" et 206 "Sécurité sanitaire de l'alimentation". En revanche, la grille utili-*

sée pour ces secteurs s'est avérée moins opérationnelle pour le secteur de l'enseignement, dont les résultats ne sont pas encore utilisables ». De cet exercice, quelques points marquants ressortent : a) concernant l'administration centrale (programme 215-10), l'évolution attendue des missions renforce les besoins en personnels qualifiés au détriment des personnels d'exécution. Globalement, sous l'hypothèse d'une baisse linéaire des effectifs de vingt ETPT par an, cela se concrétiserait par une augmentation de la part des catégories A de plus de 5 points en cinq ans (celle-ci passerait de 59,4 % à 65 %) ; ce mouvement se caractérisant par ailleurs « par le passage d'une logique de corps à une définition des besoins en termes de qualification et de compétences à moyen et long terme » ;

b) concernant les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (programmes 154 et 215-30), la feuille de route de modernisation adoptée en 2006, et qui présente les enjeux¹ auxquels les services déconcentrés doivent répondre, a défini le cadre des réformes. L'évolution des modalités d'exercice de certaines missions traditionnelles (ingénierie...) et les nouveaux modes d'organisation (services statistiques au niveau régional, fusion directions départementales de l'agriculture et de la forêt/direction régionales de l'agriculture et de la forêt, fusion expérimentale de huit directions départementales de l'agriculture et de la forêt et DDE) et de travail mis en place ou développés (comme, par exemple la télédéclaration pour les aides PAC, le dossier unique de l'exploitant agricole) vont permettre de dégager les moyens nécessaires (de trente à cinquante ETPT par an en moyenne) pour la montée en puissance de nouvelles missions (environnementale notamment). Au total, les gains de productivité pourraient atteindre 2,3 % par an pendant trois ans ;

c) concernant, enfin, la Direction générale de l'alimentation (programme 206) la réflexion prospective s'est inscrite dans le champ de l'évolution de la réglementation, française et communautaire et de l'organisation des contrôles sanitaires (notamment l'inspection des viandes en abattoir). Celle-ci a conclu comme probable une évolution du mode de gestion des crises (comme celles de l'ESB, de la fièvre aphteuse ou de la grippe aviaire) pouvant se traduire par un renforcement des règles communautaires et une évolution de la réglementation allant dans le sens de la substitution d'un contrôle de deuxième niveau au dispositif actuel d'examen exhaustif des carcasses.

Dans le même temps, le nouveau cadre budgétaire invite les ministères à présenter leur consommation d'emplois par programmes et catégories d'emplois, ces catégories pouvant être selon les ministères les grandes catégories statutaires ou les grandes filières professionnelles entendues comme des regroupements de corps intervenant sur des champs professionnels proches. Le ministère de la Culture, par exemple, a retenu pour définir ses catégories d'emplois une nomenclature « professionnelle » lui permettant de regrouper ses quelque trente corps (hors agents non titulaires, occasionnels ou saisonniers) en quatre grandes filières : la filière administrative (qui représente 30 % des emplois) ; la filière ouvrière et technique (14 %) ; la filière scientifique (34 % dont 9 % d'enseignement) et la filière accueil, surveillance et magasinage (22 %).

1 Les enjeux de la feuille de route de modernisation sont les suivants : simplifier les procédures administratives au bénéfice des usagers et des agents (soixante-dix procédures ont été simplifiées en 2006) ; organiser le travail pour assurer un service public de qualité ; organiser les structures administratives pour un meilleur service ; renforcer l'implication des agents.

Tableau des emplois par catégories statutaires et regroupement de corps par grandes filières professionnelles au ministère de la Culture*

Effectifs 2005 en équivalent temps plein travaillé

	Administration	Ouvrière et technique	Formation et culture (scientifique)	Surveillance et magasinage	TOTAL
Fonctionnaires titulaires et stagiaires					
A+	265,7		1 901,2		2 166,9
A	436,6	195,4	1 609,9		2 241,9
B	703,2	903,4	737,6		2 344,2
C	1 991,7	649,1		2 966,2	5 607,0
Non-titulaires sur emplois permanents (hors emplois particuliers)					
Niveau de la catégorie A+	7,7	1,3	2,8		11,8
Niveau de la catégorie A	583,3	100,0	209,9		893,2
Niveau de la catégorie B					
Niveau de la catégorie C					
Non-titulaires, occasionnels ou saisonniers					719,0
TOTAL	3 988,1	1 849,3	4 461,3	2 966,2	13 983,9

(*) À ce stade et par convention les personnels (en ETPT) sont décomptés en fonction de leur appartenance à leur corps.

Source : India.

Pour compléter son approche par grandes filières professionnelles, le ministère chargé de la Culture s'est engagé dans une démarche de meilleure connaissance de ses métiers afin d'engager des réformes de ses filières professionnelles par repyramidage ou transformation d'emplois. Cette démarche fait actuellement l'objet de plusieurs travaux :

- un outil de mesure des besoins fonctionnels des services, tout en respectant les contraintes en termes de volume d'emplois, a été élaboré afin de mesurer les besoins de transformation de la structure des emplois du ministère pour mieux répondre aux demandes des services en termes de profils/compétences/corps...;
- deux études métiers concernant deux filières importantes du ministère (« accueil, surveillance, magasinage » et « bâtiments de France »), lancées dans le courant du dernier trimestre 2006. Elles permettront de réaliser une cartographie des métiers exercés dans ces filières et d'évaluer les besoins en compétences associés. Ces deux démarches accompagneront un double chantier de requalification.

Des exercices de projection des entrées-sorties des personnels

Les ministères ont cherché à développer des exercices prévisionnels sur leurs ressources humaines. Si tous ou presque se sont engagés dans cette démarche, peu ont pu réaliser à ce stade des exercices complètement aboutis. Dans les rapports de l'OEP 2003 et de 2004-2005, le caractère technique prononcé de ces exercices avait été clairement mis en évidence. Pour les réaliser il faut généralement disposer de bases de données solides et de systèmes décisionnels performants (cf. partie 3 : « La gestion des connaissances sur l'emploi public : un enjeu majeur de modernisation »).

En reprenant les exemples de trois départements ministériels, les ministères de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (secteur police nationale et secteur secrétariat général) il est toutefois possible de faire ressortir les différents objectifs auxquels ces exercices peuvent répondre.

- Évaluer globalement les marges de manœuvre disponibles

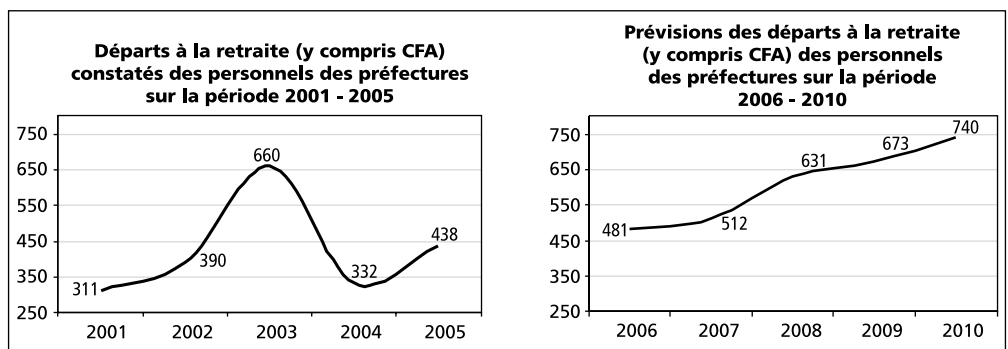
Comme le montrent les exercices très globaux des ministères de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (secteur secrétariat général) et de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de tels exercices permettent en premier lieu d'évaluer l'importance des marges de manœuvre que donnent les départs à la retraite et dont les ministères peuvent ainsi disposer pour définir leur scénario de modernisation.

L'exemple du **ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire** (secteur secrétariat général). Depuis 2003, le ministère réalise des analyses prospectives afin d'établir sa directive nationale d'orientation (DNO). Document prospectif, la « *DNO fixe le contour d'évolution des missions et des moyens des préfectures d'ici à 2010. Elle est accompagnée d'un tableau prévisionnel d'évolution des missions et des effectifs. Il s'agit d'une "DNO glissante" qui peut ainsi s'adapter en fonction des priorités ministérielles et des nouvelles missions confiées aux préfectures* ».

Dans ce cadre, pour conforter l'exercice et préciser notamment les bases sur lesquelles peut s'établir son scénario à trois gagnants – « *les usagers qui utilisent les services, les personnels qui en assurent le bon fonctionnement, et les contribuables qui les financent* » –, le ministère réactualise régulièrement son exercice de projection des départs à la retraite.

Très global à ce stade, cet exercice permet toutefois de mettre en évidence une partie des marges de manœuvre utilisables. Il montre ainsi que l'objectif de réduction de 1 400 effectifs défini à partir de l'analyse détaillée des évolutions des missions des préfectures et de leurs exercices reste inférieur de moitié au nombre prévisible des départs à la retraite. Un tel écart permet de maintenir des recrutements à des niveaux élevés.

« *Les données relatives aux départs à la retraite (y compris les bénéficiaires des dispositifs de congé de fin d'activité) constatées depuis 2001 et les prévisions jusqu'à 2010 sont les suivantes :*



« *Après un pic en 2003 lié à la mise en œuvre de la réforme des retraites, le nombre de départs annuels pour 2004 est redescendu au niveau des années 2001 et 2002. Depuis, on constate une nette tendance à la hausse qui devrait se confirmer dans les prochaines années, pour atteindre une augmentation de près de 70 % du nombre de départs d'ici à 2010. Ce phénomène s'accroîtra pour des raisons démographiques à compter de 2010* ».

Ces départs sont largement supérieurs aux baisses d'emplois envisagées : « L'exercice de projection d'ici à l'horizon 2010 est établi à partir de l'année de référence 2005. Cet exercice permet d'apprécier l'évolution des catégories A, B, et C afin d'aboutir à un horizon de cinq ans à l'objectif de réduction de 1 400 effectifs environ sur le programme "administration territoriale" : la réduction des effectifs se traduit par une diminution nette de 158 ETPT constatée en 2006 puis, pour les années 2007 à 2010, par une diminution prévisionnelle constante de 310 ETPT ».

Emploi du ministère sur le programme administration territoriale par catégories. Évolution prévisionnelle à cinq ans (année de base 2005)

Programme ADMINISTRATION TERRITORIALE	Année de base	Prévision					TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
ETPT au 1er janvier de l'année	30 430	30 384	30 226	29 769	29 507	29 245	
Catégorie A	+	+	+	+	+	+	+
Catégorie B	+	+	+	+	+	+	+
Catégorie C	-	-	-	-	-	-	-
ETPT au 31 décembre de l'année	30 384	30 226	29 916	29 459	29 197	28 933	
SOLDE		-158	-310	-310	-310	-312	-1400

Source : ministère de l'Intérieur.

L'exemple du **ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie**. Le ministère note dans son plan de Gpeec « que la poursuite de la politique de modernisation tournée vers le service à l'usager et la performance des services (réforme d'organisation – rationalisation des processus – développement de nouveaux systèmes d'information "métiers" ou au service des fonctions supports), qui a permis de supprimer plus de 5 500 emplois budgétaires sur la période 2003-2005, va franchir un nouveau palier pour les années à venir avec l'augmentation prévisible des départs définitifs des agents ».

Bien que réajustées pour tenir compte notamment de l'effet progressif de la réforme des retraites, les nouvelles prévisions de départs réalisées par le ministère des Finances confirment en effet la tendance à l'accroissement des départs tous motifs sur les trois prochaines années.

Estimation des départs tous motifs

Départs définitifs (en ETP)	Constaté 2005	Prévision 2006	Prévision 2007	Prévision 2008
Mission 1 Gestion et contrôle des finances publiques	3 042	3 333	3 987	4 240
Mission 2 Développement et régulation économique	786	808	837	978
Mission 3 Stratégie économique et pilotage des finances publiques	185	261	273	317
Total Minefi	4 013	4 402	5 097	5 535

Source : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

« Ainsi, pour les cinq directions à réseaux du ministère – DGI, DGCP, DGDDI, DGCCRF et DGTPE – représentant 89,5 % du plafond d'emplois ministériel de 2006, une réduction très significative des emplois sur la période 2006-2008, portant sur 7 438 ETPT, a été décidée ».

Évolution des effectifs – DGI – DGCP – DGDDI – DGCCRF – DGTPE
 (contrats de performances 2006-2008. (Données exprimées en ETPT)

2006		2007		2008		Total des réductions d'effectifs
Effectifs	Réduction d'effectifs	Effectifs	Réduction d'effectifs	Effectifs	Réduction d'effectifs	
155 688	-2 194	153 067	-2 621	150 444	-2 623	- 7 438

« Cette évolution globale des effectifs, qui concerne majoritairement les effectifs de la catégorie C, correspond à une prévision globale de non-remplacement de près de deux agents sur trois, d'autant plus sensible qu'elle recouvre une stabilisation des effectifs de la branche « surveillance » de la Douane, au regard de la priorité gouvernementale accordée à la sécurité, y compris économique ».

Au total, le ministère évaluait à 2 500 environ ses recrutements prévisionnels 2006 et 2007.

Recrutements externes (concours externes, troisième concours, concours unique, recrutement ou renouvellement de contractuels)	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Total
2004 (réalisé)	749	655	2075	324	3 803
2005 (réalisé)	696	697	1 846	141	3 380
2006 (prévisions)	695	583	1 232	150	2 660
<i>Mission 1 : gestion et contrôle des finances publiques</i>	461	371	906	71	1 809
<i>Mission 2 : développement et régulation économique</i>	147	161	326	44	678
<i>Mission 3 : stratégie économique et pilotage des finances publiques</i>	87	51	0	35	173
2007 (prévisions)	774	619	875	90	2 358
<i>Mission 1 : gestion et contrôle des finances publiques</i>	540	448	608	41	1 637
<i>Mission 2 : développement et régulation économique</i>	137	131	232	33	533
<i>Mission 3 : stratégie économique et pilotage des finances publiques</i>	97	40	35	16	188

- Évaluer l'impact des promotions internes

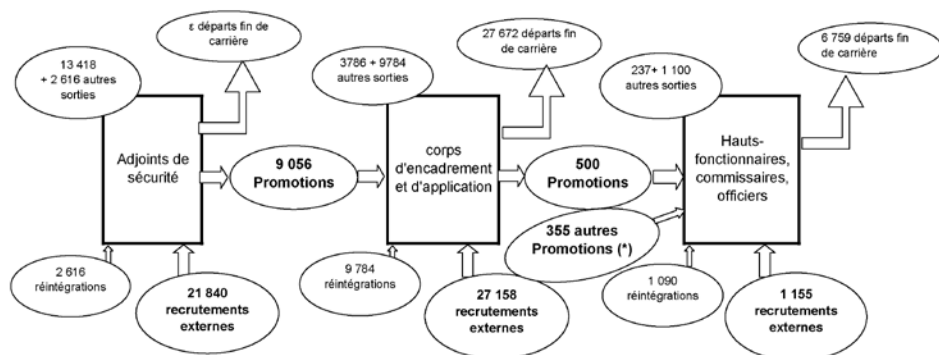
L'exemple de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (secteur police nationale) permet de mettre en évidence l'impact des politiques de promotion interne.

Comme les rapports de l'OEP de 2003 et de 2004-2005 l'ont déjà présenté, les recrutements dépendent certes des départs à la retraite et des besoins en emplois, mais aussi, au niveau de chaque catégorie, des politiques de promotion mises en œuvre.

Le graphique ci-dessous montre notamment l'importance que revêt ce mécanisme au sein de la police nationale.

Les flux d'entrées-sorties à la police nationale

Effectifs physiques cumulés 2006-2015



(*) personnels issus d'autres corps

Source : Police nationale

Sur la base des politiques antérieures, presque la moitié des adjoints de sécurité recrutés seraient promus entre 2006 et 2015 dans le corps d'encadrement et d'application. En fait, à tous les niveaux, la part réservée à la promotion interne dans les recrutements apparaît importante : elle représenterait 25 % des recrutements au niveau du corps d'encadrement et d'application et même plus de 40 % au niveau de la catégorie des hauts fonctionnaires, commissaires et officiers.

Dans un contexte de baisse des effectifs de hauts-fonctionnaires, commissaires et officiers (leurs effectifs passant de 16 577 à 10 855), le nombre des recrutements externes apparaît très limité pour cette catégorie.

Des politiques de gestion des ressources humaines associées à ces réflexions

Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines ont permis de faire le lien entre les politiques de GRH et les plans Gpeec (cf. partie 1 : « Une nouvelle approche de gestion de la fonction publique de l'État »). Dans les dossiers Gpeec des ministères, ces différentes politiques sont évoquées. Parmi elles plusieurs s'appuient sur les démarches et référentiels « métiers » (cf. partie 4 : « La démarche "métier" pour la fonction publique de l'État ») et concernent notamment la professionnalisation des recrutements ou encore la construction de parcours individualisés de carrière.

On peut citer, par exemple, le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer qui pour accompagner ses réorganisations, développe la politique de gestion par les compétences qu'il a mise en place depuis de nombreuses années (cf. encadré).

La démarche de modernisation au ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Le ministère de l'Équipement s'est engagé depuis trois ans dans une démarche de modernisation de grande ampleur visant à adapter ses ressources humaines à ses nouvelles orientations stratégiques.

Celles-ci, définies à l'issue d'une réflexion conduite en amont, consistent à :

- développer certaines missions (le maintien de la qualité du réseau routier dans son ensemble, la prévention des risques et la gestion de crise, la sécurité dans les transports et bâtiments, l'aménagement et le développement durable);
- en réorienter d'autres (l'exploitation des routes nationales, l'ingénierie publique – pour compte propre et au bénéfice des politiques prioritaires –, la politique de la ville et la rénovation urbaine);
- s'engager dans leur désinvestissement progressif (en matière de conseil technique de proximité, en matière d'ingénierie publique pour compte de tiers, en matière d'instruction des actes d'urbanisme, en matière de contrôle de la distribution des énergies électriques).

Pour accompagner ces évolutions, qui se traduisent par plus de 15 000 mouvements, qu'il s'agisse d'une mobilité géographique, d'un changement de poste ou les deux avec la réorganisation des directions départementales de l'équipement et des directions régionales de l'équipement et la création des directions interrégionales des routes, le ministère a renforcé sa politique de gestion par les compétences, à la fois :

- en initiant, pour les agents touchés directement ou indirectement par les réorganisations, des diagnostics collectifs et individuels de compétences;
- en mettant en place, dans le cadre des réorganisations, des instances spécifiques chargées du suivi des agents tant au niveau local qu'au niveau national, avec le concours actif des organisations syndicales.

Parallèlement, le ministère a prolongé les travaux qu'il a engagés depuis plusieurs années :

- en créant deux nouveaux comités de domaines qui s'ajouteront aux sept autres déjà existants : « ressources humaines, organisation et fonctions juridiques » et « aménagement, urbanisme, habitat et politique de la ville ». Ces comités ont pour mission d'évaluer les compétences techniques des spécialistes et experts du ministère;

– en poursuivant son chantier « référentiels d'emplois-types ». *« Engagé en 2005, ce chantier "référentiels" a concerné prioritairement les métiers identifiés comme émergents ou en évolution afin de mettre en évidence les besoins en compétences associés et orienter les politiques de recrutement, de formation et de mobilité. À l'initiative des directions, responsables de programmes, une centaine de fiches ont été produites pour les métiers de la route, du maritime et dans le champ de l'urbanisme et de l'ingénierie publique. Elles ont constitué un matériau très utile pour aider les agents à se positionner dans les futures organisations et pour mettre en place des politiques locales de formation. Certains champs d'activité restaient encore à compléter, particulièrement là où les missions étaient le moins bouleversées par la décentralisation. Ainsi, la DGPA a lancé le chantier des métiers du personnel et de l'administration générale à l'automne 2006, en s'appuyant notamment sur le Rime »*;

- et envisage d'ouvrir de nouveaux chantiers : une réflexion est notamment en cours visant à faire évoluer les épreuves de certains concours professionnels (attachés et attachés principaux, chargés d'études documentaires) afin de permettre aux candidats bénéficiant d'une expérience professionnelle de la faire-valoir et aux jurys de faire émerger les profils de candidats et les compétences les plus profitables pour les services; une réorganisation des services qui concourent au développement des compétences, à travers le projet de rapprochement des centres interrégionaux de formation professionnelle et des conseillers de carrière GUEPARH sous forme de plates-formes de services en ressources humaines au bénéfice des directeurs régionaux de l'équipement, pilotes de la Gpeec en région.

Dossier Gpeec équipement – décembre 2006.

On peut aussi citer, l'exemple du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui détaille dans son dossier Gpeec son projet de modernisation de la formation professionnelle en lien avec ses réflexions sur l'évolution de ses besoins en compétences.

Les projets de modernisation de la formation professionnelle au Minéfi

D'importantes mesures relatives à la formation professionnelle au Minéfi ont été décidées ou proposées et font actuellement l'objet de discussions avec les organisations syndicales ; elles s'organisent autour de quatre axes de réflexion.

Améliorer le recrutement

Afin de renforcer la dimension professionnelle des épreuves, trois évolutions sont envisagées :

- changer l'architecture des épreuves pour la catégorie A en donnant une place plus importante à un entretien oral pour apprécier les capacités d'adaptation des candidats, en réorganisant les épreuves techniques des externes autour de deux dominantes, juridique et économique, et en accordant une pondération accrue à l'ensemble des épreuves orales ;
- engager une refonte des modes d'organisation des concours externes catégories A puis B en préparant un dispositif de « banque d'épreuves » combinant un socle ministériel pour les écrits d'admissibilité et une autonomie directionnelle pour les épreuves d'admission. Ce dispositif permet de mutualiser les coûts et de simplifier les procédures pour les candidats ;
- ouvrir le ministère sur l'extérieur pour faciliter l'égalité des chances, notamment en aidant les jeunes des quartiers difficiles à préparer les concours du ministère.

Adapter les cycles de formation initiale

Il s'agit de poursuivre les actions déjà engagées pour améliorer la pédagogie, de faire connaître par des stages pratiques la réalité des services, de mieux préparer à l'exercice du premier métier. On peut progresser dans deux autres domaines :

- la construction de parcours personnalisés de formations pour tenir compte des compétences acquises par des publics diversifiés, notamment des internes ;
- une révision des modes d'évaluation des inspecteurs élèves en améliorant le contenu pédagogique du stage pratique et en examinant la possibilité de lui donner un caractère probatoire.

Reconnaître un droit à la formation tout au long de la carrière

Quatre orientations répondent à cet objectif :

- un parcours de remise à niveau pour les agents qui n'ont suivi aucune formation depuis trois ans ;
- une formation systématique lors d'un changement de métier ;
- un entretien de carrière aux moments clés de la vie professionnelle ;
- une formation « deuxième chance ».

Prendre en compte les formations et l'expérience acquise dans le déroulement des carrières

La prise en compte des formations et de l'expérience acquise dans le déroulement des carrières est une possibilité nouvelle ouverte par le projet de loi de modernisation de la fonction publique. Le Minéfi se propose de travailler dans deux directions :

- mettre en place des parcours de formation à vocation qualifiante pour les cadres (management) ;
- s'appuyer sur l'expérience professionnelle pour faciliter la promotion par concours ou examen professionnel. Une réflexion est engagée sur l'intérêt de la création d'examens professionnels à côté des promotions par liste d'aptitude, ainsi que la possibilité d'intégrer dans les concours internes ou examens professionnels des épreuves permettant la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

Dossier Gpeec du Minéfi décembre 2006.

Le développement d'une gestion prévisionnelle au niveau local

Le dialogue de gestion doit être nourri d'informations qui permettent de prendre en compte la dimension prévisionnelle. À cette fin, les plans de Gpeec sont appelés à devenir le cadre d'un diagnostic et d'une réflexion partagés par les différents acteurs de la GRH. Comme le dialogue de gestion se développe entre le niveau central et le niveau déconcentré, une Gpeec locale est nécessaire, comme le montre l'exemple du ministère de l'Intérieur repris dans l'encadré ci-dessous.

La Gpeec au niveau opérationnel doit à la fois :

- éclairer les décisions de GRH prises au titre des nouvelles responsabilités RH des chefs de services déconcentrés ;
- enrichir la Gpeec ministérielle en facilitant le recensement des besoins en emplois.

L'articulation entre la démarche Gpeec ministérielle et la démarche Gpeec locale : l'exemple du ministère de l'Intérieur (secteur secrétariat général)

Gpeec nationale et Gpeec locale pour les préfetures

Le scénario d'évolution des emplois défini au plan national constitue pour chaque préfecture un cadre de référence lui permettant de mieux définir sa stratégie déconcentrée de gestion des ressources humaines : définition de sa structure d'emplois, des compétences recherchées, des besoins de recrutement ou de réorientation... C'est en même temps un facteur de cohérence pour le pilotage et l'adaptation au niveau national de la politique des ressources humaines, dans le cadre de la gestion des corps, conforme au statut de la fonction publique.

Pour répondre au besoin de l'articulation entre ces grands objectifs et à la responsabilité donnée aux préfets dans le cadre de la globalisation puis de la Lolf, une directive nationale d'orientation des préfetures a été rédigée.

Elle anticipe, jusqu'en 2010, l'évolution des grandes missions des préfetures, en prenant en compte les contraintes de gestion, les nouvelles missions et les grands projets en cours (système d'immatriculation des véhicules, passeport biométrique). L'évolution des missions va se traduire par des mouvements contrastés. Certaines fonctions sont appelées à voir leur effectif décroître, d'autres sont appelées à se renforcer.

La démarche de Gpeec est donc développée par les préfetures grâce à l'appui technique et méthodologique du ministère. Un guide d'appui méthodologique à la Gpeec a été formalisé. Il vise à donner des outils d'application concrets aux préfetures, pour lesquelles la réalisation d'un plan Gpeec est un objectif important de l'année 2007.

Gpeec en administration centrale

S'agissant de l'administration centrale, la démarche de Gpeec se traduit en 2006 par la mise en œuvre d'entretiens de gestion « ressources humaines » conduits par la DRH avec chacun des programmes du MIAT (hors police).

Ces entretiens de gestion vont permettre à la DRH d'exercer une fonction de contrôle et d'audit sur la politique de ressources humaines mise en œuvre dans les différents programmes. Elle veillera ainsi à la bonne régulation de cette politique au niveau ministériel.

De surcroît, ces entretiens ont pour objectif de permettre aux responsables de programme de faire part de l'évolution de leurs missions et de l'adéquation qualitative et quantitative en terme de personnels. Ces entretiens vont être entamés dès 2006 et constituent le socle méthodologique de la Gpeec de l'administration centrale du MIAT.

En effet, à l'intérieur de l'évolution du plafond d'emploi ministériel et au regard de l'évolution des missions du ministère, il sera désormais possible d'élaborer une Gpeec propre à l'administration centrale grâce à l'agrégation des données recueillies lors des entretiens de gestion.

Plan Gpeec du ministère de l'Intérieur (secteur secrétariat général) – décembre 2006.

Par ailleurs, afin de développer au niveau local des plans interministériels d'action RH pour répondre aux besoins des services déconcentrés, une expérimentation est en cours, sous l'égide des préfets, dans les départements de l'Eure et de Meurthe-et-Moselle. La démarche en cours repose sur :

- la détermination des besoins en emplois des services (à partir de la nomenclature du répertoire interministériel des métiers de l'État) ;
- l'analyse de la ressource humaine disponible, en faisant ressortir les problématiques locales (turnover important, problème d'attractivité, moyenne d'âge élevée...);
- un plan d'action proposant des solutions locales *ad hoc* : mutualisation de la formation, du recrutement, échanges de compétences croisés entre services déconcentrés...

Les profondes modifications touchant l'organisation et les missions de la fonction RH (cf. partie 1 : « Une nouvelle approche de gestion de la fonction publique de l'État ») suscitent auprès des gestionnaires un besoin renouvelé de Gpeec. Pour y répondre, lors d'un séminaire qui les a réunis le 16 mai 2007, les directeurs des ressources humaines des ministères et le directeur général de l'administration et de la fonction publique ont convenu :

- que le caractère ministériel de la Gpeec impose de l'adapter aux besoins et aux spécificités des ministères ;
- que la méthodologie devait être rénovée pour lier les trois approches : emploi/compétences, statutaire et budgétaire ;
- que le rôle de DGAFP est de favoriser les échanges de pratiques et d'apporter un appui méthodologique.

Cette feuille de route est celle du réseau interministériel Gpeec animé par la DGAFP et doit aboutir à la rédaction d'un guide méthodologique qui :

- définira les spécificités de la Gpeec locale ;
- intégrera toutes les conséquences d'une gestion en mode Lolf ;
- articulera la dimension métier à la gestion statutaire en corps et grades.

Ces travaux Gpeec sont bien sûr complémentaires de ceux menés pour construire ou adapter les outils qui lui sont nécessaires : démarches métier, système d'information et infocentre... Ces outils n'étant d'ailleurs pas exclusivement réservés à un usage Gpeec. Sans nier l'interaction entre ces chantiers, il est important de les distinguer pour les conduire en mode projet selon des objectifs et des échéanciers propres et avec des équipes rassemblant des compétences spécifiques.

Partie 3

La gestion des connaissances sur l'emploi public : un enjeu majeur de modernisation

Plus que jamais, la dimension de la connaissance est importante :

- pour nourrir le débat démocratique d’informations fiables, claires, et pertinentes ;
- pour piloter et réguler la gestion des ressources humaines ;
- pour mieux gérer les ressources humaines et valoriser les qualifications et les compétences des agents ;
- pour le dialogue social, qui doit être nourri d’informations partagées. Un dialogue social de qualité ne peut pas reposer sur un accès asymétrique aux informations.

La gestion des connaissances sur l’emploi public constitue donc un enjeu de modernisation des politiques et des pratiques RH ainsi que du dialogue social, et a été au cœur des efforts réalisés sous l’égide de l’OEP, dont les rapports ont permis de mesurer les avancées en quelques années.

Une gestion des connaissances de qualité implique une clarification des concepts et du cadre d’analyse (cf. partie 3 : « Le cadre d’analyse de l’emploi public est clarifié ») et l’adaptation permanente des systèmes d’information aux besoins des utilisateurs (cf. partie 3 : « Vers une convergence des systèmes d’information des trois fonctions publiques »). Dès lors, un pilotage cohérent des projets touchant à ces sujets est essentiel. La DGAFP en a pris la mesure pour ce qui la concerne, en se dotant d’une sous-direction de l’information et de la légistique chargée d’alimenter la réflexion sur les trois fonctions publiques en informations fiables et pertinentes.

Le cadre d’analyse de l’emploi public est clarifié

En 2001, la DGAFP avait défini avec les ministères dans le cadre des travaux de l’OEP un premier cadre d’analyse permettant de présenter les principales données nécessaires à la bonne connaissance de l’emploi public et à l’élaboration d’exercices prévisionnels. Les circulaires de 2002 et de 2004 ont repris ce cadre en le complétant. La circulaire du 6 janvier 2006 l’a adapté en prenant en compte les concepts « Lolf ». En effet, les travaux réalisés avec la mise en place de la Lolf ont permis d’avoir une vision plus précise des effectifs de l’État et de ses établissements publics rattachés, que ce soient des effectifs rémunérés, des effectifs en fonction, ou des effectifs en gestion. Il faudra toutefois attendre que soient disponibles les données relatives à l’année 2006, première année d’application de la Lolf, pour disposer de chiffres consolidés.

L’articulation entre les travaux de décompte des effectifs dans la fonction publique de l’État et les sources d’information

Les différents périmètres de décompte des effectifs des ministères sont désormais bien connus et partagés par les acteurs concernés : à partir des effectifs physiques (cf. encadré sur les unités de décompte des effectifs), on distingue les effectifs rémunérés, les effectifs en fonction et les effectifs gérés (*) au 31 décembre de l’année. Ces trois notions ne se recoupent pas nécessairement et sont donc utilisées conjointement pour quantifier de manière précise les effectifs d’un ministère (de même pour les établissements publics).

Les effectifs rémunérés déclarés par les ministères sont, à champs comparables, très proches des données issues du fichier général des agents de l’État (***) élaboré par l’Insee. Les chiffres

au 31 décembre 2005 contenus dans ce rapport, particulièrement dans le volume 1 « Faits et chiffres », et obtenus par l'une ou l'autre de ces deux sources, aboutissent à des niveaux voisins. Une attention toute particulière a été portée à la mise en cohérence des différentes sources d'information utilisées.

La connaissance des effectifs en fonction et des effectifs gérés nécessite par contre une enquête particulière auprès des services gestionnaires des ministères. En effet, il faut prendre en compte les informations de gestion qui retracent la « position statutaire » de l'agent, non disponible au travers des seuls « retours paye ». Par exemple, un agent mis à disposition d'un ministère est en fonction dans ce ministère d'accueil mais reste géré par son administration d'origine (cf. tableau ci-après « Les effectifs des ministères, payés, en fonction et gérés, au 31 décembre 2005 »).

Depuis la mise en place de la Lolf au 1^{er} janvier 2006, les plafonds ministériels d'autorisations d'emplois définis en loi de finances délimitent le maximum d'emplois autorisés par ministère sur l'année. Ces plafonds sont exprimés en ETPT (cf. volume 1, vue d'ensemble n° 1) tout comme le suivi de leur consommation. Cette dernière est notamment récapitulée dans les rapports annuels de performance (cf. volume 1, fiches thématiques, rubrique « Emploi public/emplois en loi de finances »).

Pour aider à la détermination des plafonds d'emplois et au suivi de leur consommation, le ministère chargé de l'Économie a mis en place en 2004 une application informatique « India-Ode (***) ». Cet entrepôt de données est alimenté, pour les agents civils, par les données issues des applications de paye de la DGCP, et pour les militaires, par le ministère de la Défense.

Un certain nombre de conventions ont été retenues pour le calcul « automatique » des ETPT dans India-Ode (notamment pour les agents non indicés pris en charge par la PSOP) ainsi que pour les agents non pris en charge par la PSOP. Ces conventions sont parfois différentes de celles retenues dans les applications ministérielles. Néanmoins, cet outil, mis à la disposition des ministères, présente l'avantage de rassembler dans une seule application, au format Lolf (données disponibles par programme, action, sous action...) et dans un délai court (environ un mois et demi de décalage) les informations issues de la paye. Les données sont mensuelles et agrégées (non individuelles).

Ode constitue aujourd'hui le seul outil interministériel permettant de décompter les ETPT selon une méthodologie commune et documentée. Les règles spécifiques de décompte (qui ne seront pas automatisées) ont vocation à être limitées, au risque de faire de cet outil une somme de règles particulières propres à chaque ministère. Une nouvelle version d'Ode (version 4.2), qui sera disponible courant 2007, permettra de décompter de manière plus exhaustive les agents de l'État, notamment les agents non indicés dont certains n'étaient pas décomptés dans la version actuelle.

India-Ode, le fichier général des agents de l'État de l'Insee (****) ou les systèmes d'information et outils de gestion des ministères sont encore en période de « rodage » et d'adaptation aux nouveaux concepts instaurés par la Lolf. Compte tenu de ce délai d'appropriation du nouveau contexte budgétaire, la convergence des sources disponibles sur la restitution des consommations d'emplois en ETPT passe par un travail commun entre les acteurs concernés (services gestionnaires des ministères, Direction du budget et DGAFP).

(*) Ici gestion au sens « statutaire », « gestion des corps » : organisation des concours, des avancements...

(**) Le fichier général des agents de l'État est élaboré par l'Insee ; la principale source est le fichier de paye des agents de l'État (issu des applications de PSOP). Cette source est complétée pour les militaires par des données provenant du ministère de la Défense, pour les agents des établissements publics et les compléments de rémunération perçus en sus de la PSOP par les DADS. C'est actuellement la source la plus complète sur le champ des personnels de la FPE.

(***) Outil de décompte des emplois intégré dans l'infocentre national de la dépense et des informations associées (péri-mètre des plafonds d'emplois ministériels).

(****) La première version au format Lolf sera disponible sous une version provisoire à l'automne 2007.

L'enquête présentée ci-dessous revêt dans ce contexte un caractère particulier : il s'agit d'une enquête de transition qui, bien que s'appuyant sur les concepts de la Lolf, porte sur les données de l'année 2005.

Par rapport aux exercices précédents il a en effet été demandé aux ministères de s'inscrire dans le nouveau contexte défini par la Lolf. Pour la première année, la photographie demandée devait intégrer un calcul des ETPT. Mais ce concept n'ayant pas cours en 2005, cela a pu constituer une réelle difficulté. Le temps nécessaire à l'adaptation des systèmes d'information au nouveau cadre budgétaire et la charge de travail en résultant ont en effet largement pesé sur les capacités de réponse des ministères. Deux ministères – Jeunesse et Sports et Santé et Solidarité – n'ont pas transmis leur réponse, un autre – les services du Premier ministre – ne l'a fait que partiellement (sur le seul champ des personnels directement rattachés à la Direction des services administratifs et financiers). Pour ces derniers, l'éclatement, mais surtout l'autonomie, de la gestion entre plusieurs services rend en effet l'exercice compliqué.

Plusieurs enseignements peuvent être toutefois tirés de cette enquête.

La clarification des concepts d'emploi devrait permettre d'avoir une meilleure évaluation des effectifs rémunérés...

Dans le cadre de la mise en place de la Lolf, les ministères ont été amenés à préciser les statuts de leurs personnels afin de distinguer clairement parmi les personnels qu'ils rémunèrent ceux qui sont employés à titre « occasionnel et saisonnier » de ceux qui sont employés pour « une tâche ou un acte particulier » (cf. encadré). Les premiers sont en effet pris en compte pour le calcul du plafond d'emplois, les seconds en sont, en revanche, exclus, même si leur rémunération est généralement¹ imputée sur le titre II.

Personnels employés à titre « occasionnel ou saisonnier »/ vacataires payés à l'acte ou à la tâche/honoraires

L'article 1^{er} du décret du 17 janvier 1986 fixant les dispositions générales applicables aux agents non titulaires prévoit qu'il existe une catégorie d'agents engagés pour exécuter un acte déterminé à laquelle les dispositions du décret ne s'appliquent pas. Ces « vacataires », qui sont sans contrat, se distinguent des agents non titulaires engagés sur contrat pour exercer des fonctions répondant à un besoin occasionnel ou saisonnier (article 6.2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

Cependant, aucun texte réglementaire ne définit clairement la ligne de partage entre ces deux catégories d'agents. Ce n'est en fait que par divers éléments d'appréciation dégagés par la jurisprudence^(*) que la qualité de « vacataire » est définie par l'exécution d'un acte déterminé ; l'absence de continuité dans le temps ; la rémunération à l'acte et l'absence de subordination à l'autorité administrative.

Le Conseil d'État, dans son rapport annuel de 1996, a ainsi rappelé que le support budgétaire des rémunérations versées est sans portée au regard de la situation juridique des agents. Par

1 La rémunération des vacataires rémunérés sous forme d'honoraires est imputée sur le titre III.

ailleurs, le fait d'être contractuel n'interdit pas que la rémunération soit calculée sur la base d'un taux horaire ou « vacation ». Un vrai vacataire ne peut être qu'une personne appelée, à la demande de l'administration, à réaliser un acte déterminé, non susceptible de se répéter de façon régulière dans le temps (étude, expertise, etc.) et qui l'effectue sans lien de subordination directe à l'autorité administrative. C'est en effet cet état de subordination à l'autorité administrative qui constitue la caractéristique première du lien contractuel, et par conséquent, du lien salarial (**).

Lorsque l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, le juge administratif tend ainsi à considérer que l'agent improprement qualifié de vacataire est en fait un agent non titulaire, employé soit pour exercer des fonctions répondant à un besoin permanent impliquant un service à temps incomplet, soit pour exercer des fonctions répondant à un besoin occasionnel ou saisonnier. Dans cette dernière hypothèse, il ne peut être fait appel à des agents contractuels que lorsque les fonctions correspondantes ne peuvent être assurées par des personnels titulaires.

Au regard de ce faisceau d'éléments, et compte tenu de leur collaboration ponctuelle au service public, les vacataires sont en quelque sorte des « prestataires de service » qui, compte tenu des conditions dans lesquelles s'exercent leur activité, peuvent, le cas échéant, continuer parallèlement à exercer une activité libérale ou salariale privée.

Salaire ou honoraires

Juridiquement liée à l'État, la rémunération des « vacataires » – bien que n'entrant pas dans le calcul du plafond d'emplois – est imputée sur le titre II et l'État verse les cotisations de Sécurité sociale. Toutefois, sur demande individuelle, il peut être dérogé à cette règle – la rémunération étant dans ce cas qualifiée d'**honoraires** – si l'activité occasionnelle constitue le prolongement d'une activité libérale exercée à titre principal. Le décret n° 2000-35 du 17 janvier 2000 liste les activités mentionnées par le 21° de l'article L. 311-3 du Code de la Sécurité sociale.

(*) Tribunal des conflits n° 3143 du 5 juillet 1999 – Madame Courchay; Conseil d'État n° 185343 du 28 juillet 1999 – Monsieur Lassablière; cour administrative d'appel de Marseille (2^e chambre) n° 96MA02814 du 16 mars 1999 – Monsieur Poignard.

(**) Décision du Conseil d'État n° 25248 du 24 avril 1981.

Une première liste a été établie pour distinguer les « vacataires » des personnels « occasionnels et saisonniers ». Les réponses des ministères à la circulaire du 6 janvier 2006 présentent quelques-unes des clarifications opérées. Au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, par exemple, figurent parmi les personnels rémunérés sur titre II hors plafond d'emplois : des manœuvres du cadastre, des vacations et autres collaborations, des indemnités d'enseignement et de jury, des enquêteurs rémunérés à l'acte et autres rétributions à l'acte, les correspondants locaux des douanes ainsi que les conservateurs des hypothèques. Au ministère de l'Outre-Mer, les chefs coutumiers de Wallis et Futuna figurent dans cette catégorie.

Ce travail mérite encore d'être consolidé. Les systèmes d'information appréhendent encore mal ces situations. Une enquête lancée conjointement par la DGAFP et la Direction du budget pour harmoniser les nomenclatures de non-titulaires et de vacataires reprises dans les systèmes d'information sur les ressources humaines vise à combler cette lacune.

Cette question du partage entre les deux catégories de personnels que sont les non-titulaires occasionnels et saisonniers, d'une part, et les vacataires d'autre part est importante lorsque l'on cherche à évaluer l'importance de la précarité ou que l'on souhaite fiabiliser le calcul de la consommation d'ETPT. Il faut en effet pouvoir distinguer facilement des situations telles que les conseillers des prud'hommes, les experts des tribunaux... ou encore, les médecins chargés des contrôles anti-

dopage, les architectes-conseils et paysagistes-conseils, les observateurs d'annonce des crues... L'étude réalisée en 2002 pour évaluer le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de la loi « Sapin » de résorption de l'emploi précaire a montré la difficulté de l'exercice avec les systèmes actuels d'information.

Cette étude sur les personnels en situation précaire a aussi montré l'importance que revêt une bonne mesure des effectifs en cause : pour évaluer la précarité dans la fonction publique, la seule mesure au 31 décembre ne suffit pas. Il faut aussi connaître le nombre de personnes qui se sont succédées sur un poste particulier. En 2002, l'analyse détaillée des situations ministérielles montrait que, sur les 105 300 personnes ayant travaillé deux mois entre juillet 1999 et juillet 2000 et appartenant *a priori* à une catégorie non exclue du dispositif de résorption de l'emploi précaire, seules 81 900 étaient encore présentes dans un ministère au 31 décembre 2000. « *Dans certains ministères, le nombre de personnes concernées par le dispositif de résorption de l'emploi précaire pass [ait] du simple au triple selon que l'on dénombre [ait] les personnes présentes au 31 décembre dans la catégorie dite* » non exclue « *du dispositif de résorption de l'emploi précaire ou selon que l'on comptabilis [ait] toutes celles ayant travaillé deux mois, dans une telle catégorie, pendant la période allant de juillet 1999 à juillet 2000* » (rapport de l'OEP, octobre 2002).

Afin d'améliorer la connaissance de ces situations et, plus largement, d'évaluer l'importance du turnover, l'enquête de 2006 retient pour l'analyse plusieurs mesures des effectifs rémunérés (cf. encadré ci-dessous).

Les unités de décompte des effectifs

La mesure de l'emploi public dépend non seulement des définitions de périmètre adoptées mais aussi des conventions retenues pour décompter les agents.

- La mesure en effectifs physiques représente le nombre de personnes « réelles » à une date donnée. Cette unité de décompte renvoie à la notion de personnes occupant un emploi établie par les normes internationales à des fins d'observation macro-économique.
- À partir de ces effectifs physiques, on construit certains indicateurs de gestion. Le turnover, par exemple, compare le nombre de personnes présentes chaque mois en moyenne annuelle avec le nombre cumulé de personnes présentes au cours de cette même année. Le turnover mesure la rotation des effectifs sur les postes de travail. Si le poste examiné est occupé tous les mois par une personne différente, le premier élément est égal à un mais le second à douze : le turnover est élevé. Si c'est la même personne qui occupe le poste tout au long de l'année les deux éléments sont identiques et égaux à un : le turnover est nul. Cet indicateur est particulièrement utile pour l'analyse de populations spécifiques (non-titulaires par exemple) ou pour rendre compte de certaines formes de mobilité.
- Le décompte en équivalents temps plein emploi (ETP ou ETPE) corrige les effectifs physiques de l'effet du temps partiel ou incomplet (exemple : un agent ayant travaillé à 80 % dans l'année compte pour 0,8 ETP). On peut en outre prendre en compte l'effet de la surrémunération éventuelle du temps partiel : on parle alors d'équivalents temps plein rémunéré (ETPR). Les ETP mesurent la capacité de travail à un instant donné, c'est-à-dire le nombre de postes de travail susceptibles d'être occupés. Les gestionnaires de personnel établissent, dans les plans de recrutement, leurs prévisions d'entrées et de sorties dans les corps ou catégories d'emploi de la Lolf à partir de cette unité de décompte*.

* Voir circulaire n° 2115 du 9 février 2006 précisant le contenu de la circulaire du 10 mars 2005 relative aux procédures d'ouverture de recrutements.

- La mesure en équivalents temps plein travaillé (ETPT) corrige les effectifs physiques de l'effet du temps partiel ou incomplet d'une part et de l'effet de la période d'activité dans l'année d'autre part (exemple : un agent ayant travaillé six mois seulement dans l'année et à 80 % compte pour 0,8 (6/12) soit 0,4 ETPT, son ETP restant à 0,8). Les ETPT mesurent le volume de travail réellement disponible. La Lolf a retenu les ETPT, proportionnels à l'activité des agents, pour la détermination des plafonds d'autorisation d'emplois dans la fonction publique de l'État. Cette unité est celle utilisée pour suivre la consommation du plafond d'autorisation d'emplois voté par le Parlement. Cet indicateur peut lui aussi être affiné par la prise en compte de la surrémunération éventuelle du temps partiel : on parle alors d'équivalents temps plein financier (ETPF).

... et d'apprécier l'importance du turnover

Les réponses à la circulaire du 6 janvier 2006 montrent l'intérêt d'une telle approche. L'exemple du ministère de l'Outre-Mer est particulièrement éclairant : la confrontation des différentes mesures permet en effet de mieux caractériser les conditions d'emploi des personnels et au-delà de cette seule question de mettre en exergue certaines spécificités de la gestion des personnels. Pour ce ministère de petite taille et dépendant pour partie du ministère de l'Intérieur pour la gestion de ses personnels, le turnover des titulaires est loin d'être négligeable (cf. encadré ci-dessous).

L'exemple du ministère de l'Outre-Mer

Comme on peut le voir sur le tableau joint, le ministère de l'Outre-Mer connaît un turnover relativement élevé de ses personnels, puisqu'au total le taux de rotation (rapport entre le nombre cumulé d'agents sur l'année et le nombre mensuel d'agents en moyenne annuelle) est de 50 %.

Une analyse plus détaillée montre que ce turnover est en fait très variable selon les catégories examinées :

- il apparaît relativement faible pour les personnels civils des collectivités d'outre-mer, dont le taux de rotation n'est que de 10 % environ. En fait, seul l'encadrement venant de métropole connaît un turnover, les agents correspondants effectuant des séjours de deux à quatre ans, les agents locaux étant en revanche peu mobiles ;
- il est beaucoup plus fort en administration centrale, puisqu'il s'élève dans les services correspondants à 20 % environ. L'administration ne dispose que d'un corps propre restreint, ce qui se traduit par l'accueil et le départ en détachement d'un nombre important d'agents ;
- il atteint 60 % pour les militaires, et s'élève même à plus de 65 % pour les volontaires. Bien que recruté généralement pour un an, il n'est pas rare que le jeune volontaire du service militaire adapté ne reste qu'une semaine ou quelques mois. Le taux de rotation est aussi élevé pour les autres militaires, de 35 % environ, dans la mesure où ceux-ci ne sont en fonction en outre-mer que de deux à trois ans maximum.

Tableau global des emplois et des effectifs physiques payé sur emplois ou crédits de rémunération au ministère de l'Outre-mer

Catégories de personnels	Effectifs rémunérés en équivalent temps plein	Effectifs physiques mensuels en moyenne annuelle	Effectifs physiques cumulés sur l'année	Effectifs physiques au 31/12 de l'année
	(1)	(2)	(3)	(4)
Personnels comptabilisés dans le plafond d'emplois				
personnels civils	1054	1058	1184	1045
titulaires et stagiaires (1)				
A+	49	49	59	45
A	155	155	209	155
B	200	201	226	201
C	411	414	433	414
ouvriers Etat	22	22	23	22
non-titulaires sur emplois permanents (hors emplois particuliers)				
A+	4	4	4	4
A	10	10	10	10
B	8	8	8	8
C	15	15	15	14
non-titulaires sur emplois occasionnels et saisonniers				
A+	0	0	0	0
A	0	0	0	0
B	0	0	0	0
C	15	15	32	7
non-titulaires sur emplois particuliers (2)				
A+	9	9	9	9
A	0	0	0	0
B	41	41	41	41
C				
emplois aidés de droit public apprentis et emplois aidés de droit privé autres non-titulaires de droit privé (2)	115	115	115	115
personnels militaires (3)	3616	3689	5945	3737
militaires de carrière				
Officiers	115	115	154	115
Sous-officiers	353	353	500	350
militaires sous contrat				
Officiers	22	22	32	22
Sous-officiers	49	49	70	49
militaires du rang	223	223	269	218
volontaires	2854	2927	4920	2983
<i>dont volontaires SMA</i>				2289
TOTAL des PERSONNELS DANS LE PLAFOND D'EMPLOIS	4670	4747	7129	4782
Personnels non-comptabilisés dans le plafond d'emplois (2)		242	242	237
personnels externes à l'Etat – collectivité de Mayotte – MAD remboursés	X	169	169	164
Chefferies coutumières de Wallis et Futuna		67	67	67
Personnels du ministère en CLD		6	6	6
Pour mémoire à titre indicatif le plafond d'emplois estimé en 2005 : 4732	correspond aux ETP au sens de la LOLF à partir de 2006	nombre de personnes présentes en moyenne chaque mois	nombre de personnes cumulées sur l'année	nombre de personnes présentes au 31/12
		↑	↑	↑
		permet de mesurer l'incidence du temps partiel et du temps travaillé	permet d'apprécier l'importance du «turn over»	permet de calculer le taux d'emploi public /au privé

(1) fonctionnaires titulaires et stagiaires, magistrats et personnels titulaires des cultes d'Alsace-Moselle.

(2) liste à fournir en annexe.

(3) les militaires de la réserve sont supposés hors plafond d'emploi.

Or une telle situation, dès lors qu'elle apparaîtrait contrainte et non voulue, pourrait constituer un coût en gestion qu'il faudrait prendre en compte pour la mesure de l'efficacité de la fonction « Ressources humaines » (cf. partie 1 : « La professionnalisation de la fonction ressources humaines »).

Au total, une évaluation des effectifs rémunérés proche de celle établie par l'Insee...

Comme en 2003, les effectifs payés déclarés par les ministères sont proches de ceux issus des fichiers de paye de l'Insee, l'écart entre les deux sources n'est que de 0,6 %.

L'analyse ministère par ministère montre toutefois, que nombre de ministères – comme en 2003 – n'ont pas été en mesure d'évaluer précisément leurs personnels occasionnels et saisonniers et ont reporté dans la colonne des effectifs réels payés l'évaluation budgétaire correspondante. Comme on l'a noté ci-dessus, le système d'information, qui s'appuie généralement sur les données de paye en PSOP, n'intègre pas ces personnels, généralement payés avec ordonnancement préalable. Cela constitue l'une des faiblesses identifiées depuis déjà plusieurs années et qui devrait se résoudre avec la mise en place de systèmes rénovés d'information sur les ressources humaines et d'un circuit « paye » centralisé (cf. partie 3 : « Vers une convergence des systèmes d'information des trois fonctions publiques »).

... accompagnée d'une photographie précise des effectifs en fonction et des personnels gérés

Les ministères, en revanche, ont largement mis à profit les divers travaux qu'ils ont conduits ces deux dernières années pour mieux identifier les personnels qui leur sont mis à disposition. Une enquête conduite en 2004 par l'Inspection générale des finances à la demande des ministres de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et de celui de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire avait permis de dresser un premier tableau des prêts croisés de personnels. La mise en place de conventions de gestion entre les ministères dans le cadre du passage à la Lolf a consolidé l'exercice.

Même si les données 2005 ne sont pas totalement calées entre les ministères, les tableaux présentant pour chaque ministère les effectifs payés, en fonction et gérés donnent une mesure plus précise que celle qui avait pu être établie en 2003 des taux de dépendance et de participation extérieure (cf. les encadrés et le tableau ci-dessous).

Définition des concepts de taux de dépendance et de participation extérieure

Le taux de dépendance mesure la part relative des personnels en fonction gérés par un autre département ministériel. Il est égal au rapport entre les personnels en fonction gérés par un autre département ministériel et l'ensemble des personnels en fonction.

Le taux de participation extérieure mesure l'importance des personnels que le département ministériel prête. Il est égal au rapport entre les personnels prêtés (mis à disposition et affectés) et les personnels gérés (hors détachés sortants et personnes en disponibilité, hors cadre...).

Ces concepts font l'objet de développements dans le rapport 2004-2005 de l'OEP.

Les effectifs payés, en fonction et gérés au 31 décembre 2005 (*)

	Effectifs physiques « payés » et comptabilisés dans les emplois du ministère	Autres personnels rémunérés sur titre II en fonction dans le ministère (hors MAD et affectés remboursés) (**)			Mad ou affectés entrants dans le ministère non pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère et non gérés par ce ministère	Mad ou affectés sortants du ministère pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère et non gérés par leur ministère d'affectation	Personnels affectés entrants ou sortants gérés par leur ministère d'affectation – imputés sur le plafond d'emplois d'un autre ministère (***)	Effectifs en fonction dans le ministère
Affaires étrangères	16 915	5 000	140	117			21 938	
Agriculture et pêche	42 408	0	882	1 141	DDSV npc		42 149	
Culture et communication	14 517	0	67	6 231			8 353	
Défense	431 469	0	10	1 167			430 312	
– personnels civils	82 607	0	10	366			82 251	
– personnels militaires	348 862	0	0	801			348 061	
Ecologie et développement durable	3 655	0	152	15	-1 189		2 603	
Economie, finances et industrie (yc cour des comptes)	185 414	0	238	1 853	1 169		184 968	
Education nationale	1 319 057	4 572	6	2 966			1 320 669	
Equipement, transports (yc logement)	99 804	522	749	611	-587		99 877	
Intérieur	186 121	0	308	875			185 554	
– secrétariat général	40 377	0	306	472			40 211	
– police nationale	145 744	0	2	403			145 343	
Justice (yc conseil d'État)	73 157	11	94	115			73 147	
– hors conseil d'Etat	70 242	0	68	106			70 204	
– conseil d'État (****)	2 915	11	26	9			2 943	
Outre-mer	4 782	0	213	92			4 903	
Premier ministre	1 842	0	506	17			2 331	
Travail – emploi (hors logement)	11 007	0	199	87			11 119	
Total	2 390 148	10 105	3 564	15 287			2 388 530	
Aviation civile	12 013	0	215	528	587		12 287	
Total général	2 402 161	10 105	3 779	15 815			2 400 230	

Mad ou affectés entrants « payés » sur emplois du ministère et « gérés » par d'autres ministères	Mad ou affectés sortants du ministère « gérés » par le ministère, mais « payés sur emplois » d'un autre ministère	détachés sortants du ministère	Personnels en CLD, CFA	Personnels en disponibilité, hors cadres, congé parental et service national du ministère	Effectifs « gérés » par le ministère (*)	Détachés entrants dans le ministère
798	0	140	83	318	21 658	1 719
706	1 567	952	506	925	45 652	455
2 213	141	288	175	527	13 435	613
864	14 500	2 891	1 142	6 470	455 608	263
864	258	1 514	1 142	2 713	87 370	263
	14 242	1 377	0	3 757	368 238	0
2 297	2 248	0	np [7]	np [9]	2 417	101
311	654	2 598	1 971	4 158	195 653	1 155
106	5 217	16 727	8 755	25 095	1 379 317	nd
863	4 297	2 557	1 548	2 272	109 550	695
1 504	1 264	1 251	736	1 597	189 465	607
1 504	1 257	897	87	147	41 261	561
0	7	354	649	1 450	148 204	46
45	0	1 036	552	1 165	75 876	388
35	0	795	542	1 076	72 620	313
10	0	241	10	89	3 256	75
1 927	0	0	6	0	2 861	126
77	0	181	15	117	2 078	175
5 313	561	189	161	0	6 605	nd
17 024	30 449	28 810	15 650	42 644	2 500 782	
335	20	0	0	0	12 285	78
17 359	30 469	28 810	15 650	42 644	2 512 480	

Source : données provenant des ministères.

(*) personnels gérés entendus dans un sens strict : « gestion statutaire ».

(**) Affaires étrangères – recrutés locaux des établissements culturels ; Education nationale ATER et moniteurs de langue des EPSC pris en compte dans le budget de l'État en 2005 ; Equipement entretien des routes à Mayotte, Conseil d'Etat magistrats.

(***) Correspond aux personnels des DRIRE et DDSV payés sur emplois de l'écologie et aux personnels de l'aviation civile payés sur emplois de l'équipement. Pour les DDSV cela correspond à une quarantaine d'emplois environ.

(****) Comme l'an passé, le Conseil d'Etat a intégré dans ses personnels gérés les personnels du ministère de l'Intérieur affectés en Tribunal administratif (soit 1 056 personnes selon le ministère de l'Intérieur).

Le taux de dépendance et de participation extérieure au 31 décembre 2005

	Effectifs en fonction dans le ministère	MAD et affectés entrants	Taux de dépendance ⁽¹⁾	Effectifs gérés ⁽²⁾	dont détachés sortants et CLD, CFA, disponibilité	MAD et affectés sortants	Taux de participation extérieure ⁽³⁾
Affaires étrangères	21 938	938	4,3 %	21 658	541	117	0,6 %
Agriculture et pêche	42 149	1 588	3,8 %	45 652	2 383	2 708	6,3 %
Culture et communication ⁽⁴⁾	8 353	504	6,0 %	13 435	990	4 596	36,9 %
Défense	430 312	874	0,2 %	455 608	10 503	15 667	3,5 %
– personnels civils	82 251	874	1,1 %	87 370	5 369	624	0,8 %
– personnels militaires	348 061	0	0,0 %	368 238	5 134	15 043	4,1 %
Ecologie et développement durable	2 603	2 449	94,1 %	2 417	0	2 263	93,6 %
Economie, finances et industrie (yc cour des comptes)	184 968	549	0,3 %	195 653	8 727	2 507	1,3 %
Education nationale	1 320 669	112	0,0 %	1 379 317	50 577	8 183	0,6 %
Équipement, transports (yc logement)	99 877	1 612	1,6 %	109 550	6 377	4 908	4,8 %
Intérieur	185 554	1 812	1,0 %	189 465	3 584	2 139	1,2 %
– secrétariat général	40 211	1 810	4,5 %	41 261	1 131	1 729	4,3 %
– police nationale	145 343	2	0,0 %	148 204	2 453	410	0,3 %
Justice (yc conseil d'État)	73 147	139	0,2 %	75 876	2 753	115	0,2 %
– hors conseil d'État	70 204	103	0,1 %	72 620	2 413	106	0,2 %
– conseil d'État ⁽⁵⁾	2 943	36	1,2 %	3 256	340	9	0,3 %
Outre-mer	4 903	2 140	43,6 %	2 861	6	92	3,2 %
Premier ministre	2 331	583	25,0 %	2 078	313	17	1,0 %
Travail – emploi (hors logement)	11 119	5 512	49,6 %	6 605	350	648	10,4 %
Total	2 388 530	20 588	0,9 %	2 500 782	87 104	45 736	1,9 %
Aviation civile	12 287	550	4,5 %	12 285	0	548	4,5 %
Total général	2 400 230	21 138	0,9 %	2 512 480	87 104	46 284	1,9 %

Source : données provenant des ministères.

⁽¹⁾ Le taux de dépendance est égal au rapport des personnels en fonction gérés par d'autres ministères sur le total des personnels en fonction.

⁽²⁾ Personnels gérés entendu au sens strict : gestion statutaire.

⁽³⁾ Le taux de participation extérieure est égal au rapport des personnels gérés par le ministère en fonction dans d'autres ministères sur le total des personnels gérés hors détachés sortants, CLD, CFA et disponibilité...

⁽⁴⁾ Pour le ministère de la Culture, sont exclus du calcul du taux de dépendance et de participation extérieure les personnels de l'Éducation nationale mis à la disposition de la Culture à ses EP ou aux bibliothèques municipales (soit 1 776 personnes).

⁽⁵⁾ Comme l'an passé, le Conseil d'État a intégré dans ses personnels gérés les personnels du ministère de l'Intérieur affectés en Tribunal administratif (soit 1 056 personnes selon le ministère de l'Intérieur).

L'exemple du ministère de l'Agriculture

Comme le montre le tableau synthétique ci-dessous, le ministère de l'Agriculture est aujourd'hui en mesure de présenter une photographie précise de ses prêts croisés de personnels.

Les mis à disposition et affectés entrants et sortants du ministère de l'Agriculture en effectifs physiques au 31 décembre 2005

	MAD ou affectés entrants			MAD ou affectés sortants		
	pris en compte dans le plafond	non pris en compte dans le plafond		pris en compte dans le plafond		non pris en compte dans le plafond
		remboursés	non remboursés	remboursés	non remboursés	
MAD	Insee : 202	MSA : 341 Offices : 55 Divers : 82	Divers : 404 <i>dont 200 Colter</i>		Divers : 586	Cemagref : 38
Affectés	Professeurs de l'EN 504				Haras et Cemagref 555	Écologie : 692 Équip : 259 ONF : 530 Divers 21 Parcs nationaux : 27
Total	706	478	404	0	1 141	1 567
		1 588			2 708	

Il lui est ainsi possible d'établir une partition claire de ses personnels en fonction des critères définis par Dominique Lacambre dans son rapport sur le ratio d'efficacité de la fonction RH dans les administrations de l'État.

Sur les 47 240 personnes entrant à un titre ou à un autre dans la gestion du ministère de l'Agriculture, seules 40 106 appartiennent à la catégorie « personnels en fonction intégralement gérés par le ministère ». Les autres ont pour 5 703 d'entre elles des gestions partagées, ou pour 1 431 n'assurent aucune fonction (CLD, CFA, disponibilité...). Notons qu'ont été intégrés ici dans le périmètre du ministère les enseignants de l'enseignement privé sous contrat payés par ce dernier.

Les personnels du ministère de l'Agriculture en effectifs physiques au 31 décembre 2005

	Les effectifs payés et les effectifs en fonction (*)					Les effectifs payés et les effectifs gérés (*)					
	Effectif physique rémunéré sur le plafond d'emplois	Dont détachés entrants	MAD et affectés entrants non pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère	MAD et affectés sortants pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère	Effectif physique en fonction (gestion de proximité)	Effectif physique rémunéré sur le plafond d'emplois	MAD et affectés entrants pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère et gérés par d'autres ministères	MAD et affectés sortants du ministère gérés par le ministère mais pris en compte dans le plafond d'emplois d'un autre ministère	Détachés sortants	autres catégories de personnels gérés (CLD, CFA, disponibilité...)	Effectif physique géré (gestion statutaire)
	(4)	(14)	(5)	(6)	(7) = (4) + (5) - (6)	(4)	(8)	(9)	(10)	(11) et (12)	(13) = (4) - (8) + (9) + (10) + (11) + (12)
ministères autres (**)			214 668					1037 530	265 687		
	42 408	455	882	1 141	42 149	42 408	706	1 567	952	1 431	45 652

(*) Les numéros des colonnes correspondent aux numéros des colonnes du tableau 3 de l'enquête Gpeec.

(**) Distinction faite uniquement pour l'identification des populations nécessaires au calcul du ratio d'efficacité.

Les différentes catégories de personnels gérés par le ministère de l'Agriculture en effectifs physiques au 31 décembre 2005

Les personnels rémunérés sur le plafond d'emplois intégralement gérés	(4)- (14)- (8)- (6)	40 106
Les personnels rémunérés sur le plafond d'emplois partiellement gérés	(14) +(8) +(6)	2 302
Les personnels hors plafond – gérés pour le compte d'un autre ministère ou pour le ministère	(9) +(10) +(5)	1 516
Les personnels hors plafond – gérés pour le compte d'un autre organisme	(9) +(10) +(5)	1 885
Les personnels hors plafond – gérés n'exerçant aucune fonction	(11) +(12)	1 431
Les personnels entrant dans le périmètre du ministère à un titre ou à un autre	Total	47 240

Au total, comparé à d'autres ministères, le ministère de l'Agriculture apparaît à la fois peu dépendant de ses partenaires pour la gestion de ses personnels et aussi faiblement contributeur, même si sa contribution est importante vis-à-vis du ministère de l'Écologie.

Les taux de dépendance et de participation extérieure du ministère de l'Agriculture en effectifs physiques au 31 décembre 2005

Taux de dépendance (personnels en fonction gérés par d'autres ministères/ total des personnels en fonction)	3,8 %
Taux de participation extérieure (personnels gérés par le ministère en fonction dans un autre ministère/ total des personnels gérés hors détachés sortants, CLD,...)	6,3 %

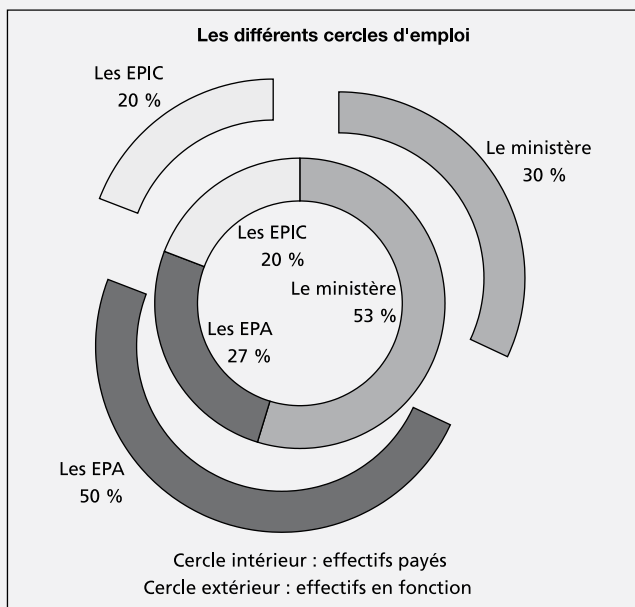
... et d'une présentation des différents cercles d'emplois

Les travaux réalisés par les ministères dans le cadre de la mise en œuvre de la Lolf ont aussi permis d'améliorer la connaissance de l'emploi de leurs établissements publics rattachés. Les ministères sont aujourd'hui tenus de présenter au Parlement des données sur les emplois de leurs opérateurs. On note ainsi que nombre de ministères ont pu cette année compléter leurs données sur ce périmètre. Toutefois, 2005 étant une année de transition, celles-ci restent partielles pour quelques ministères.

Les différents cercles de l'emploi public : l'exemple du ministère de la Culture

La réponse du ministère de la Culture permet elle aussi de présenter, comme l'an dernier, les différents cercles d'emploi et met très clairement en évidence l'importance des affectations de personnels (*) qu'il opérerait en 2005 au profit de ses établissements publics sous tutelle.

Les effectifs du ministère de la Culture payés et en fonction au 31 décembre 2005



(*) Pour l'essentiel, il s'agit de personnel « affecté », la gestion continuant à être assurée en administration centrale.

Vers une convergence des systèmes d'information des trois fonctions publiques

La définition et le suivi des politiques globales de GRH, la mesure de leur impact, la dimension croissante de l'approche prévisionnelle des effectifs et des compétences impliquent que l'administration dispose de systèmes d'information de gestion des ressources humaines complets, performants et aussi, à terme, convergents.

Il ne peut en effet y avoir de socle de connaissances solides sans système d'information de qualité et plus largement sans cohérence et fiabilité des sources statistiques sur les trois fonctions publiques. Or, aujourd'hui, les systèmes d'information des trois fonctions publiques s'inscrivent dans des logiques différentes : de centralisation pour la fonction publique de l'État, de décentralisation pour la fonction publique territoriale et mixte pour la fonction publique hospitalière. En

outre, selon les champs retenus en matière de ressources humaines, la convergence des systèmes d'information est plus ou moins facile à mettre en œuvre et les nombreux chantiers induits plus ou moins avancés.

Pour la fonction publique de l'État, la DGAFP, en tant que pilote de la gestion des ressources humaines, a initié un mouvement de convergence des différents systèmes d'information des ministères autour d'un noyau commun de référentiels et de nomenclatures partagés.

Ce mouvement de convergence doit désormais se structurer, en cohérence notamment avec l'opérateur national de paye qui vient d'être créé et qui doit centraliser toute la « procédure paye » dans une application nationale pour en améliorer la qualité et l'efficacité. Ce projet, qui doit déboucher en 2012 sur un outil opérationnel, repose en amont de la chaîne de paye sur la mise en œuvre de SIRH performants dans toutes les administrations, sur leur interopérabilité et donc sur leur convergence.

Pour les trois fonctions publiques, le chantier de refonte du système statistique autour de la DADS-U¹ a nettement avancé. Évoqué dès 2004 au groupe administratif sur la FPT² (mis en place sous l'égide de l'OEP), dont les travaux ont été présentés en mars 2004 à la formation n° 1 du CSFPT et en janvier 2005 au conseil d'orientation de l'OEP, il devrait aboutir en 2009.

D'autres chantiers montrent que l'enjeu des systèmes d'information est désormais partagé. Pour la FPE, les ministères ont entrepris de moderniser leurs SIRH et pour certains de se doter d'infocentres ; pour la FPT, le chantier infocentre de l'association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale³ témoigne également des progrès réalisés.

La mise en place d'un opérateur national de paye ouvre de nouvelles perspectives

De nouvelles perspectives viennent de s'ouvrir avec la création de l'opérateur national de paye (décret du 15 mai 2007) chargé :

- *« d'assurer la paie des traitements, salaires et accessoires servis par les ordonnateurs principaux et secondaires aux fonctionnaires et agents de l'État ;*
- *de concevoir et de mettre en œuvre le système d'information relatif à la paie des agents de l'État ;*
- *de concevoir et de mettre en œuvre le système d'information interministériel destiné à favoriser l'analyse et le pilotage de la paie et des ressources humaines ;*
- *de concevoir, de développer, de maintenir et de diffuser les spécifications et les référentiels communs auxquels doivent se conformer les systèmes d'information des ressources humaines de l'État et de veiller à la conformité à ces normes des systèmes d'information des ressources humaines des*

1 Déclaration annuelle de données sociales. Cette déclaration obligatoire, commune à l'administration fiscale, aux organismes de protection sociale et à l'Insee, doit être renseignée avant le 31 janvier de chaque année par l'ensemble des employeurs publics et privés pour toutes les personnes qu'ils ont employées l'année précédente. Deux formats de transmission existent : le format DADS-U (« unique », pour les transmissions automatisées) et le format DADS-simplifié (pour les envois papier ou saisie en ligne).

2 Participent à ce groupe des représentants des associations des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France et des départements de France, de l'Association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion, des services administratifs de l'Union des centres de gestion, du CNFPT, de la DGCL, de la DGAFP et de l'Insee.

3 Ce chantier est intégré au projet SIRH du plan d'action de l'administration électronique de 2004-2007 (mesure Adèle 86), dont les caractéristiques principales avaient été présentées dans le rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public annexe 7.

ministères. Il peut également acquérir pour les ministères et autres services de l'État, des fournitures et des prestations de services relatives aux systèmes d'information des ressources humaines ou conclure des accords-cadres, ayant pour objet ces mêmes fournitures et prestations de services. Il peut, enfin, acquérir des fournitures et des prestations de services relatives à la paie des agents ou aux systèmes d'information des ressources humaines destinés à des organismes publics ayant la qualité de pouvoir adjudicateur au sens du Code des marchés publics ou de l'ordonnance du 6 juin 2005 susvisée ou conclure des accords-cadres, ayant pour objet ces mêmes fournitures et prestations de services et destinées à ces mêmes organismes ».

La création de cet opérateur fait suite aux réflexions et travaux engagés en 2006 dans le cadre des audits de modernisation pilotés par la DGME¹ et qui avaient conduit à la mise en place, sous l'autorité de Sophie Mahieux, d'une mission de préfiguration chargée d'examiner l'opportunité de créer un opérateur national de paie s'appuyant sur le noyau SIRH commun.

Dans la lettre de mission adressée à Sophie Mahieux par les ministres chargés du Budget et de la Fonction publique, il était précisé que ce projet « *doit permettre de promouvoir une organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'État fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paie centralisée* ».

Constats sur la chaîne paie actuelle

À partir des études et travaux antérieurs à cette mission², plusieurs constats avaient été établis :

- la nécessité impérieuse de porter le *back office* paie au niveau des meilleures pratiques en la matière, et de se placer dans la perspective de rendre certifiables les charges de personnel ;
- la nécessité d'avoir une vision longitudinale de la chaîne RH-paie pour en maîtriser pleinement la qualité et l'efficacité ;
- l'importance des efforts consentis par les ministères pour se doter de SIRH, les difficultés rencontrées pour conduire de tels projets en maîtrisant l'ensemble des facteurs de coûts, de délais et de gains d'efficacité, ainsi que les gains possibles par des mutualisations ;
- le besoin de système d'information décisionnel tant pour la GRH que pour le pilotage de la masse salariale, des emplois et des effectifs ;
- les marges d'évolution possibles en termes d'organisation et de processus pour fiabiliser la gestion, déconcentrer les décisions porteuses de management, dégager des moyens en faveur d'un pilotage plus stratégique en gagnant en efficacité sur les fonctions susceptibles d'économies d'échelle ;
- l'utilité de capitaliser et de diffuser les meilleures pratiques en matière d'outils, de processus et d'organisation.

De ces constats ressortait la nécessité de réunir en un ensemble cohérent les compétences aujourd'hui éclatées entre la DGCP, la DGAFP et la DGME, pour apporter aux ministères des prestations de service performantes et un appui professionnalisé et renforcé à la chaîne RH-paie ministérielle.

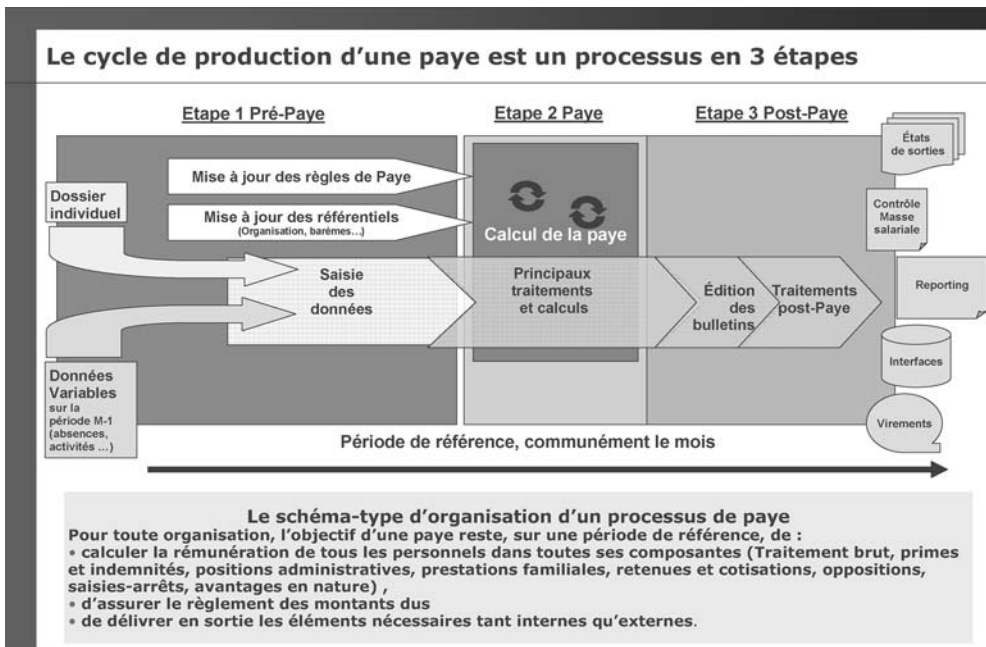
1 Rapport d'audit sur « la fonction paie de l'État » – rapport n° 2006-M-050 de l'Inspection générale des finances, novembre 2006.

2 Cf. aussi : les travaux du groupe interministériel sur les SIRH.

Actuellement, le processus de paye des agents de l'État s'organise en cinq étapes :

- 1) la collecte par les ministères des informations relatives à l'agent (cette collecte s'appuie sur les SIRH ministériels);
- 2) la préparation – ou préliquidation – par les ministères de la paye (préparation et transmission au Trésor public des données nécessaires au calcul de la paye);
- 3) la prise en charge de la paye par le Trésor public (contrôle par le Trésor public des éléments transmis);
- 4) le calcul de la paye par le Trésor public (calcul automatisé);
- 5) la production de la paye par le Trésor public (règlement aux agents, déclarations fiscales et sociales, édition des fiches de paye remises aux ministères, et retour paye aux ministères).

Il s'agit là d'un schéma classique que l'on retrouve dans toutes organisations (cf. schéma ci-dessous).



L'audit réalisé par l'Inspection générale des finances avait toutefois mis en évidence les faiblesses du dispositif actuel découlant d'une mauvaise synchronisation entre les données du dossier agent contenues dans les bases ministérielles avec celles de la base agents du Trésor public :

- la paye est en fait insuffisamment intégrée au processus RH (de nombreux services sont privés d'interface automatisée avec le Trésor public, ce qui entraîne une ressaisie des données; plusieurs ministères même interfacés ont maintenu une séparation fonctionnelle entre leur GRH et leur paye);
- l'organisation demeure guidée par une approche comptable et administrative (les niveaux territoriaux sont généralement différents entre la GRH et la paye, avec paradoxalement une paye généralement plus déconcentrée que la GRH);

– le pilotage et la fiabilité des processus RH sont à construire (les contrôles sont rares au niveau RH et sont en fait concentrés au moment de la paye).

Une telle organisation pèse dès lors sur l'efficacité du *back office* des processus RH et paye (anomalies récurrentes excessivement élevées du fait des doubles saisies, contrôles trop lourds au niveau de la paye, calendrier trop long engendrant un nombre important d'opérations rétroactives...) et atteint aujourd'hui ses limites (un système à bout de souffle, avec une application ancienne devenue fragile dans son architecture et sa documentation, mal adaptée dans son organisation territoriale, et qui manque enfin de souplesse pour la mise en œuvre de la Lolf).

Un opérateur national RH-payé pour améliorer l'efficacité

Sur la base de ce constat, la mission de préfiguration a examiné la proposition consistant à créer un opérateur national RH-payé au sein de l'État et a tracé les premières orientations pour sa mise en œuvre. Le décret du 15 mai 2007 en a officialisé la création.

Cet opérateur, qui est un service à compétence nationale rattaché conjointement à la DGCP et à la DGAFP, va permettre une plus grande intégration de la chaîne RH-Payé par les choix technico-opérationnels retenus :

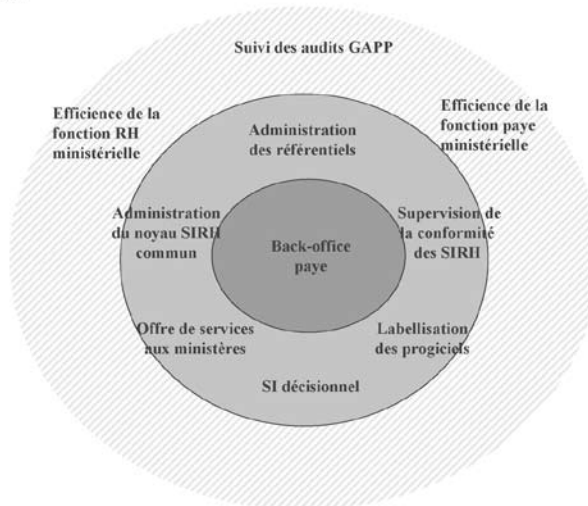
- de niveau national, ce choix résout les problèmes liés à la gestion territoriale de la paye (mutations des personnels et perte d'historique sur ces dossiers), et offre la possibilité de développer une relation fondée sur une logique ministérielle ;
- s'appuyant à l'échelon technique sur les SIRH ministériels, ce choix permet de supprimer toute transcodification, ce qui simplifiera la préliquidation à la charge des ministères. En conséquence, les nombreuses anomalies actuellement recyclées par les services du Trésor public devraient être notablement réduites ;
- avec un *back office* tourné vers les clients, ce choix doit favoriser la qualité comptable et réglementaire et permettre un meilleur pilotage de la gestion publique. Les relations de l'opérateur RH-payé avec les ministères seront formalisées par des conventions de service qui détermineront les obligations réciproques des parties, les procédures et les objectifs de qualité de service. De nouveaux services seront offerts aux ministères clients (multiplicité des périodes de paye, visualisation des résultats de payes provisoires avec possibilité de validation ou de correction par les ministères avant la paye définitive, dématérialisation des bulletins de paye, possibilité de simulations individuelles, tableaux de bord...).

Cet opérateur se voit confier, dans ce cadre, les missions pour lesquelles la mutualisation interministérielle permet de gagner en efficacité :

- le *back office* paye et l'audit et le conseil sur la qualité réglementaire et comptable en vue de la certification des comptes de l'État ;
- l'administration du noyau SIRH commun (maintenance des spécifications et des référentiels, administration des référentiels, relation de labellisation avec les éditeurs de progiciels, pilotage opérationnel des niveaux de conformité, offre de services SIRH) ;
- le système décisionnel avec l'administration notamment de l'infocentre trois fonctions publiques (cf. rapport de l'OEP 2004-2005).

Les fonctions prises en charge par l'opérateur

 Hors ONP



Mission de préfiguration Opérateur National Paye

Restent, en revanche, hors de son champ d'intervention les fonctions qui relèvent du niveau ministériel :

- l'analyse de l'efficacité de la fonction paye ministérielle ;
- l'analyse de l'efficacité de la fonction RH ministérielle ;
- le suivi des audits sur la gestion administrative et la paye des personnels (audits GAPP).

La phase projet devrait s'étaler de 2007 à 2009 ; un premier pilote devrait être mis en production en 2010, avant sa généralisation par paliers entre 2011 et 2014.

Toutefois, sans attendre la mise en service du système paye, un système décisionnel intermédiaire intégrant le projet infocentre trois fonctions publiques pourra être construit.

La DGAFP devra dans cette nouvelle configuration assurer l'interface entre l'opérateur national RH-paye et les directions des ressources humaines ministérielles, garantir la qualité des référentiels juridiques et exprimer ses besoins d'information nécessaires au pilotage qui devront être intégrés dans les systèmes décisionnels.

Les travaux d'amélioration du système d'information statistique sur les trois fonctions publiques avancent

Le diagnostic porté sur le système d'information statistique actuel sur les trois fonctions publiques (cf. rapport de l'OEP 2004-2005) a mis en évidence sa complexité. Celui-ci, mis en place au milieu des années 1970, repose en effet sur des sources statistiques nombreuses et hétérogènes :

- tout d’abord, sur le fichier général des agents de l’État établi par l’Insee à partir de sources elles aussi diverses¹; l’enquête « Colter » de l’Insee pour les personnels de la fonction publique territoriale; les enquêtes statistiques annuelles des établissements de santé, établissements d’hébergement pour personnes âgées et les établissements sociaux et médico-sociaux de la Drees pour les personnels de la fonction publique hospitalière;
- mais aussi, sur les enquêtes spécifiques de la DGAFP pour les personnels de la FPE sur la formation, les concours ou encore les personnels handicapés...; l’enquête biannuelle de la DGCL et du CNFPT dite « bilans sociaux » consistant à faire remonter à des fins statistiques les informations contenues dans les bilans sociaux des collectivités, ou encore les enquêtes du CNFPT et des CDG sur des thèmes particuliers couvrant le champ de la FPT; enfin, les enquêtes diverses de la DHOS sur le champ de la FPH (statistique du personnel non médical des établissements publics de santé, « bilans sociaux » pour les personnels des hôpitaux publics, et statistique du personnel non médical du secteur médico-social pour les personnels des maisons de retraite autonomes et des établissements pour personnes handicapées ou en difficulté sociale);
- enfin, sur l’exploitation de données issues de la DADS² pour ce qui concerne les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les risques d’oubli ou de doubles comptes ne sont pas négligeables et supposent des retraitements statistiques lourds.

La multiplicité des enquêtes adressées aux différents employeurs ne peut être considérée comme un gage de qualité. Elle rend en effet le système d’information peu lisible, les employeurs publics s’interrogeant notamment sur la pertinence des différentes enquêtes, voire sur la nature des informations qui leur sont demandées³. Dans bien des cas, les enquêtes retiennent des concepts légèrement différents, éloignés pour certains des concepts statutaires, introduisant dès lors des incompréhensions ou/et des confusions.

C’est ainsi que la nomenclature des emplois territoriaux, demandée dans la DADS depuis 1999, n’est renseignée que par la moitié des collectivités et par quasiment aucune de celles qui remplissent des déclarations papier. Les collectivités publiques ne remplissent en fait de manière précise dans la DADS que les variables occasionnant un rejet de la part du système informatique : en effet, la seule information qui intéresse le régime général de sécurité sociale pour les titulaires du secteur public est la contribution CSG/CRDS, à laquelle sont assujettis ces derniers au même titre que les salariés du secteur privé.

Afin d’améliorer la qualité des informations collectées, l’orientation retenue l’année dernière (cf. rapport de l’OEP 2004-2005) consiste à réorganiser le système d’information statistique autour de la DADS (et du SIASP pour les agents de l’État) en en faisant la « colonne vertébrale » et en recentrant les différentes enquêtes citées ci-dessus. Il apparaît effectivement indispensable que les

1 Concernant la fonction publique d’État, la source de référence reprise par l’Insee sur les personnels civils est le fichier de paye des agents de l’État (au titre de la paye sans ordonnancement préalable (PSOP)). Cette source, qui est la seule à donner le grade de l’agent et la décomposition de sa rémunération entre salaire indiciaire et primes, est complétée, pour les personnels militaires, par des données en provenance du ministère de la Défense. Les agents des établissements publics ainsi que les compléments de rémunération perçus en sus de la PSOP sont recensés par les DADS pour les non-titulaires et par la DGI (procédure dite TD-bilatéral) pour les titulaires.

2 Voir note 1 p. 124.

3 Une note de la DGCL de janvier 2006 précise, par exemple, que malgré de nombreuses relances, le taux de réponse à l’enquête « bilans sociaux -2003 » n’a pas dépassé 42 % des collectivités (35 % en 2001), ce qui représentait 65 % des titulaires de la FPT (61 % en 2001).

employeurs publics connaissent l'utilisation qui est faite des informations collectées et aient une vision claire de l'organisation du système de remontée d'information. Ce n'est qu'à cette condition que les employeurs publics verront, par exemple, l'utilité de renseigner la nomenclature des emplois territoriaux dans la DADS.

Faire de la norme déclaration annuelle de données sociales la « colonne vertébrale » du système d'information statistique

Faire de la DADS (et de SIASP pour l'État) la « colonne vertébrale » du système d'information sur les trois fonctions publiques présente plusieurs avantages. Ils ont été précisés dans le rapport de l'OEP de 2004-2005 :

- déclaration administrative obligatoire (que tout employeur est tenu de renseigner chaque année, pour chacun de ses salariés, pour les besoins de l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale), elle comprend des informations riches concernant les personnels, leurs conditions d'exercice et leurs rémunérations ;
- base de données individuelles, établie par établissement d'affectation, couvrant le champ « salariés du secteur privé et du secteur public », elle permet d'établir précisément les frontières (sans doubles comptes dus à la pluriactivité) entre les fonctions publiques territoriale et hospitalière, et plus largement entre les fonctions publiques et le secteur privé ;
- base de données couvrant l'ensemble du champ salarié, elle autorise des analyses transverses aux trois fonctions publiques, et même plus largement des études comparatives secteur public/secteur privé. Pour la FPE, elle vient notamment compléter les informations contenues dans les SIRH ministériels par l'extension de son champ aux établissements publics administratifs.

À partir des données collectées, il est possible :

- de préciser les caractéristiques et les conditions d'exercice des personnels travaillant dans les trois fonctions publiques (leur situation personnelle – âge, sexe ; leur situation professionnelle – statut, emploi occupé, rémunération, temps de travail, lieu d'affectation –, etc.) ;
- d'analyser les mouvements intervenus en cours d'année (les recrutements et les départs par type de motifs : recrutement par concours, recrutement direct, départ à la retraite, démission, fin de contrat, etc.), ainsi que les modifications apportées à la situation professionnelle des agents en fonction (changement de statut, de corps, d'affectation, de niveau de rémunération, etc.) ;
- de consolider les études actuarielles des différents régimes de retraite des fonctions publiques en autorisant, notamment, des analyses plus précises des comportements de départ à la retraite ;
- d'établir des comparaisons public/privé sur l'ensemble des *items* présentés ci-dessus et sur certains thèmes particuliers (démographie, égalité homme/femme, précarité, etc.) ;
- d'évaluer l'impact de mesures statutaires et réglementaires (impact financier d'une revalorisation du point d'indice et estimation du glissement-vieillesse-technicité, impact d'une fusion de corps, etc.) et d'alimenter le compte individuel retraite prévu par la loi du 21 août 2003.

Pour faire de la norme DADS « la colonne vertébrale » du dispositif d'information statistique sur les trois fonctions publiques, il faut toutefois que les déclarations soient bien renseignées. Deux conditions complémentaires à la restructuration du système doivent être remplies : le circuit DADS de remontée de l'information doit être amélioré et plusieurs nomenclatures de la DADS doivent être revues de façon à les rendre plus lisibles pour les gestionnaires de personnel.

Un groupe de travail interadministratif¹ s'est réuni entre janvier et mai 2006 sur ce projet de refonte du volet « fonction publique » de la DADS. Son rapport a été présenté à la réunion du conseil d'orientation de l'OEP du 23 mai 2006 (cf. rapport *Proposition de refonte du volet fonction publique de la DADS-U* à l'adresse : www.fonction-publique.gouv.fr, rubrique Observatoire de l'emploi public/activité 2006).

Réorganiser le système d'information statistique sur les trois fonctions publiques en faisant de la déclaration annuelle de données sociales (et du système d'information sur les agents du secteur public) sa colonne vertébrale

Afin d'assurer ses missions de pilotage de l'emploi public et des rémunérations, mais aussi d'apporter un soutien aux directions des ressources humaines des trois fonctions publiques dans le développement de leur stratégie de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, un infocentre RH « trois fonctions publiques » pourra être mis en place dans le cadre de la création de l'opérateur national RH-payé.

Cet infocentre sera alimenté par plusieurs sources de données, notamment par :

- des données issues du SIASP, en cours de refonte à l'Insee et qui intégrera notamment les données Fonction publique de la DADS;
- des données issues des SIRH des ministères;
- des données complémentaires recueillies par la DGCL et la DHOS dans le cadre de la centralisation et la synthèse des « bilans sociaux ».

L'organisation cible du système d'information statistique sur les trois fonctions publiques

Pour les ministères, les SIRH et/ou infocentres ministériels devraient constituer à terme l'ossature du dispositif, les informations contenues dans la DADS étant aussi présentes dans les SIRH et/ou infocentres ministériels.

Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, mais aussi pour les établissements publics de l'État, l'exploitation de la DADS permettra de disposer annuellement d'informations sur les effectifs par statut, cadre d'emplois ou corps, métier, sexe, âge... Elles seront essentiellement complétées par des données issues de la remontée nationale des « bilans sociaux » réalisée par la DGCL et le CNFPT ou encore par la DHOS. Les enquêtes complémentaires Insee « Colter », CNFPT et centres de gestion seront recentrées, voire supprimées, quand la qualité des données remontées par la DADS le permettra.

- Simplifier le circuit de remontée des déclarations annuelles de données sociales

Actuellement, le circuit de remontée des DADS reste complexe. Selon les cas (transfert dématérialisé au format DADS-U ou envoi papier au format DADS-simplifiée), les employeurs publics doivent transmettre deux – voire trois – déclarations, l'une à la DGI pour les titulaires (selon la disposition

¹ Sous l'égide de l'Observatoire de l'emploi public, un groupe de travail inter-administratif s'est réuni entre janvier et mai 2006 sur le projet de refonte du volet « fonction publique » de la DADS. Il était composé des ministères de la Fonction publique (OEP), de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Direction générale de l'institut national de la statistique et des études économiques, Direction générale des impôts, Direction générale de la comptabilité publique), de la Santé et des Solidarités (Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins), de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (Direction générale des collectivités locales), de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Centre national de transfert de données sociales), de la Caisse des dépôts (Direction des retraites), du Centre national de la fonction publique territoriale et de l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion.

particulière du Code général des impôts article 39 B premier alinéa de l'annexe III¹), une autre au CNTDS², une autre enfin, en complément notamment pour les employeurs utilisant le format DADS-simplifiée, aux régimes de retraite rattachés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En effet, même si la norme DADS est commune aux différents partenaires (administration fiscale, organisme de protection sociale et Insee notamment³), les circuits de remontée des informations nécessaires à chacun ne sont pas systématiquement unifiés.

Cela constitue à la fois un coût pour la collectivité, mais aussi un coût pour les différentes administrations qui doivent traiter les données. Ce coût est d'autant plus élevé que les envois sous format papier restent importants : en 2004, l'Insee chiffrait à plus de 14 % le nombre d'agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière pour lesquels la déclaration est faite sous format papier (2 % pour la fonction publique hospitalière, 23 % pour la fonction publique territoriale).

L'objectif des propositions contenues dans le rapport *Proposition de refonte du volet fonction publique de la DADS-U* est double : avoir un circuit unifié de remontée des données pour les fonctions publiques et supprimer à terme tout envoi papier.

Pour atteindre ce double objectif, trois orientations ont été proposées :

- confirmer le rôle central du CNTDS vis-à-vis des employeurs des fonctions publiques comme collecteur des déclarations transmises par voie informatique. Le CNTDS doit être le destinataire unique des transmissions dématérialisées au format DADS-U des déclarations sociales ;
- mettre en place pour les employeurs publics utilisant le format DADS-simplifiée (avec envoi papier ou saisie en ligne), une saisie unique en ligne des données sociales adressées au CNTDS et à la CDC. Cette orientation, mise en œuvre conjointement par le CNTDS et la CDC, sera développée par étape pour aboutir complètement en janvier 2009 (validité DADS 2008). À cette date, l'employeur ne saisira qu'une seule fois l'ensemble des données – employeur et salarié – communes au CNTDS et à la CDC (cf. encadré sur le calendrier) ;
- modifier l'article 39 B annexe III du Code général des impôts, pour que les employeurs publics des fonctions publiques territoriale, hospitalière et des établissements publics de l'État ne soient plus tenus d'envoyer une déclaration particulière à la DGI pour leurs titulaires, et envoient les informations demandées par la DGI via le CNTDS, comme ils le font déjà pour leurs non-titulaires. Cette proposition consiste à légaliser une situation de fait largement mise en œuvre par les employeurs publics.

1 Selon l'article 39 B premier alinéa de l'annexe III du Code général des impôts « sont souscrites auprès de la Direction des services fiscaux du lieu du domicile de la personne ou du siège de l'établissement ou du bureau qui a assuré le paiement : 1) la déclaration prévue à l'article 87 du Code général des impôts lorsqu'elle concerne des traitements, émoluments, salaires ou rétributions versés à des personnes ne relevant pas du régime général de Sécurité sociale ». Cet article conduit ainsi à exclure du dispositif de collecte de la DADS les rémunérations imposables des salariés des régimes spéciaux qui doivent être envoyées directement à l'administration fiscale.

2 Le Centre national de transfert de données sociales (CNTDS) est rattaché à la Caisse nationale vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Ce centre a été créé en 1985 quand la DADS a été instituée. Il est chargé de collecter les données DADS pour le compte de nombreux partenaires : la CNAVTS, l'Accoss et les Urssaf, la CNAVMS, la DGI, l'Insee, l'Unedic, le ministère chargé de l'Emploi, le CNFPT et les régimes de retraite gérés par la CDC : CNRACL, FSPOEIE, Ircantec, RAFP.

3 Les partenaires de la DADS incluent, outre les partenaires du CNTDS (cf. note de bas de page précédente), l'Agirc-Arrco, les institutions de prévoyance et la Caisse nationale de surcompensation du bâtiment et des travaux publics (CNSBTP).

Une refonte par étapes pour simplifier le circuit et intégrer dans la norme de la déclaration annuelle de données sociales les nomenclatures « fonction publique »

- Pour éviter les doubles saisies CNAVTS/CNTDS et CDC et supprimer à terme la DADS papier :
 - en janvier 2007 (DADS 2006), des liens croisés ont été créés entre les portails du CNTDS et de la CDC pour faciliter la saisie en ligne des différentes déclarations ;
 - en janvier 2008 (DADS 2007), chaque employeur aura le même identifiant sur les deux portails ;
 - en janvier 2009 (DADS 2008), les données communes aux différents destinataires ne seront saisies qu'une seule fois.
- Pour éviter les doubles déclarations CNAVTS/CNTDS et DGI :
 - en janvier 2008 (DADS 2007), la déclaration complémentaire à la DGI pour les agents titulaires sera supprimée, l'article 39B annexe III du Code général des impôts sera modifié en conséquence. Pour les titulaires, la déclaration fiscale transitera à partir de cette date par le CNTDS.
- Pour intégrer dans la norme DADS les nomenclatures « fonction publique » :
 - en janvier 2007 (DADS 2006), deux modifications ont été apportées à la norme : intégration, comme cela est déjà le cas pour la FPT, de la nomenclature corps grades de la FPH et aménagement de la nomenclature statut professionnel afin de mieux connaître le statut des salariés ;
 - en janvier 2009 (DADS 2008), l'ensemble des nomenclatures spécifiques à la fonction publique seront intégrées à la norme. Afin de permettre aux éditeurs d'adapter leurs logiciels de paye, cette nouvelle norme sera présentée officiellement au troisième trimestre 2007.

- Aménager certaines nomenclatures

Les nomenclatures actuellement utilisées pour qualifier l'emploi exercé ont été établies initialement en référence au secteur privé. L'intégration des modalités « fonction publique » s'est faite *a posteriori*. C'est la raison pour laquelle elles ne correspondent pas toujours à celles utilisées par les gestionnaires de personnel.

Des aménagements sont donc proposés dans le rapport pour quelques nomenclatures, celles permettant de qualifier le statut et les conditions d'emplois des agents publics, ainsi que celles permettant d'analyser les mouvements de personnel et notamment celles précisant les flux d'entrées-sorties de la collectivité ou du ministère.

Une nouvelle norme, en janvier 2009, pour la déclaration annuelle de données sociales 2008

Depuis la publication du rapport *Proposition de refonte du volet fonction publique de la DADS-U* en mai 2003, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) qui est chargée de la gestion de la norme¹ a engagé une réflexion plus large pour en améliorer la qualité.

1 Article 4 du décret n° 85-1343 du 16 décembre 1985, modifié par le décret n° 2006-1750 du 23 décembre 2006.

Cette réflexion conduit la CNAVTS à proposer une refonte de la norme DADS 2008 (déclaration janvier 2009), dont le cahier technique devrait être publié dans le courant du troisième trimestre 2007. C'est dans ce cadre que seront intégrées l'ensemble des demandes formulées dans le rapport cité ci-dessus.

Plusieurs nomenclatures devraient ainsi être modifiées ou intégrées afin de tenir compte des spécificités de la gestion « fonction publique ». Il s'agit des nomenclatures relatives :

- au statut des personnels (fonction publique d'appartenance, statut juridique, emploi statutaire et métier) ;
- à leur situation administrative (position administrative – avec une précision sur les situations de détachement –, congés/absences) ;
- aux motifs entraînant une modification du lien juridique qui les lie avec leur employeur (motifs d'entrée et de départ).

Les nomenclatures pour lesquelles des modifications de la norme déclaration annuelle de données sociales ont été proposées

La norme DADS 2008 (janvier 2009) devrait permettre

De préciser

- Le statut de l'agent :
 - sa fonction publique d'appartenance (FPE, FPT, FPH) ;
 - son statut juridique (titulaires, non-titulaires de droit public, non-titulaires de droit privé, personnels payés à l'acte et à la tâche, militaires) ;
 - son emploi statutaire (son corps, son grade) ;
 - son métier.
- Sa situation administrative :
 - la nature de son contrat (CDI, CDD, sans contrat) et ses caractéristiques (temps plein, temps partiel, temps non complet à temps plein, temps non complet à temps partiel, sans objet) ;
 - sa position administrative (en activité, en détachement, en hors cadre, en disponibilité...) et ses congés / absences (en congé maladie, formation...).
- Le motif ayant entraîné l'établissement ou la rupture du lien juridique avec l'employeur :
 - en distinguant, les motifs de recrutement (concours, recrutement direct, mutation, détachement...) et les motifs de départ (retraite, décès, mutation, détachement...).

D'identifier

- Les situations de détachement quel que soit l'organisme de détachement (qu'il soit fonction publique ou secteur privé) :
 - avec dans ce cas, la fonction publique, le statut juridique et l'emploi statutaire d'origine.

Les révisions proposées devraient ainsi permettre une vision plus précise de la situation professionnelle des agents publics, qu'ils travaillent dans le secteur public ou dans le secteur privé (les situations de détachement étant notamment précisées). Les nomenclatures actuellement en vigueur, éloignées dans certains cas de celles utilisées par les gestionnaires de personnels, ne permettent pas en effet d'identifier clairement toutes les situations juridiques et peuvent même conduire, parce que mal interprétées, à des incohérences dans les réponses.

Au total, l'ensemble des données recueillies constituera une base de connaissance très riche comprenant, outre *les items* présentés ci-dessus, l'ensemble des autres informations collectées pour les besoins de l'administration fiscale et les organismes de protection sociale : les bases de rémunération et les indices brut de rémunération, le temps de travail et les durées travaillées et rémunérées, ainsi que les autres données nécessaires au calcul des droits à pension (nouvelle bonification indiciaire, modalités de la cessation progressive d'activité...).

Les ministères ont entrepris de moderniser leurs systèmes d'information

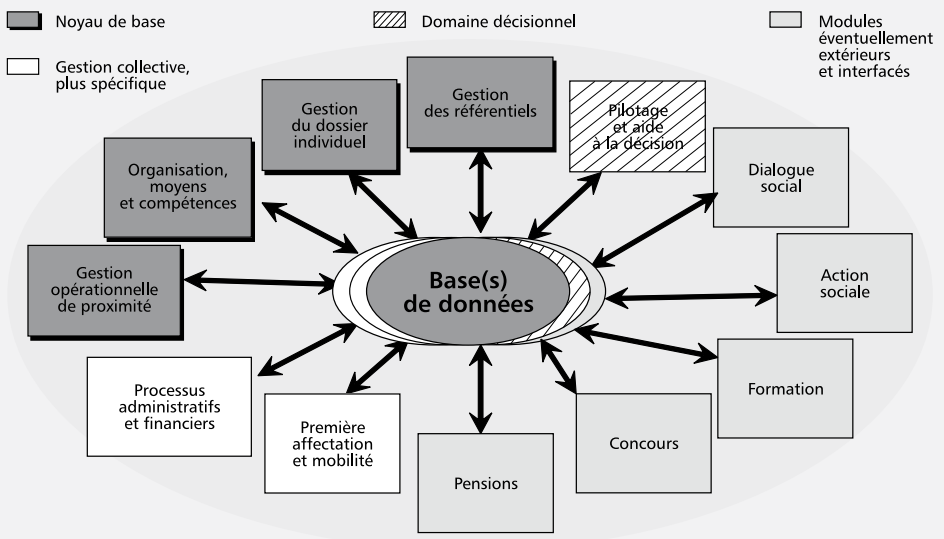
En appui au développement de leurs démarches de gestion prévisionnelle, mais plus largement pour améliorer l'efficacité de leur gestion, les ministères se sont tous engagés ces dernières années dans la refonte de leurs SIRH. Tous ont également participé à la définition des référentiels fonction publique et aux travaux de convergence (cf. partie 3 : « Les premières réalisations du projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines »).

Qu'est-ce qu'un système d'information sur les ressources humaines ?

Un SIRH, c'est l'ensemble des informations relatives aux ressources humaines et des processus qui permettent de les gérer.

Le SIRH s'appuie sur un système informatique (matériels et logiciels) qui peut être développé « sur mesure » ou sur la base d'une solution « prêt-à-porter » qui nécessite plus ou moins de retouches (progiciel). Son développement peut être pris en charge en interne ou sous-traité. La combinaison de ces deux types de choix donne une grande variété de solutions possibles.

Modèle d'architecture fonctionnelle d'un système d'information des ressources humaines



Ce graphique représente l'architecture fonctionnelle type du SIRH :

- une ou plusieurs bases de données qui permettent de stocker l'information ;
- des « modules » correspondant aux grands domaines fonctionnels (voir détail ci-après) qui fournissent les fonctions ou services nécessaires à l'automatisation de la gestion et de l'aide à la décision.

Certains modules (rectangles gris foncé) correspondent à des fonctionnalités basiques et très classiques, bien présentes dans les progiciels du marché : gestion des référentiels, gestion du dossier individuel, organisation, moyens et compétences, gestion opérationnelle de proximité. Ils constituent le noyau de base d'un futur produit mutualisé.

Les processus administratifs et financiers (rectangles blancs) sont souvent liés à l'organisation de l'entité et constituent un domaine fonctionnel qui peut présenter des différences importantes d'une entité à l'autre. Lorsqu'ils s'organisent selon des « campagnes » périodiques, le traitement automatisé de ces processus peut s'appuyer sur une base de données temporaire constituée à partir d'une sélection d'individus de la base principale. En fin de processus, la base principale est enrichie des nouvelles données concernant les individus traités.

Les autres modules (rectangles gris) correspondent à des domaines fonctionnels qui peuvent être intégrés ou pris en charge par des systèmes périphériques qui disposent de leur propre base de données. Cette dernière est alimentée d'informations issues du noyau et une fonction « d'interface » permet de réinjecter de nouvelles informations dans la base centrale.

Parallèlement, nombre d'entre eux se sont doté d'outils de pilotage en mettant notamment en place des infocentres. Selon les ministères, les données contenues dans ces infocentres sont plus ou moins riches. À ce stade, ces infocentres peuvent n'être alimentés qu'à partir des fichiers de la paye, les données de gestion (et notamment les données relatives aux positions administratives) n'y figurant pas et étant contenues dans d'autres bases.

Qu'est ce qu'un infocentre-ressources humaines ?

Un infocentre est un système décisionnel constitué :

- de référentiels communs (concepts, données et nomenclatures associées), correspondant aux référentiels contenus dans les SIRH ;
- d'un entrepôt de données validées et conformes aux référentiels communs, alimenté régulièrement à partir des données contenues dans les SIRH ou plus largement à partir de diverses sources statistiques (DADS-U par exemple, ou encore « bilans sociaux » de la FPT et de la FPH) ; les données individuelles contenues sont anonymisées ; les droits d'accès sont définis dans le respect des autorisations accordées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- d'outils d'analyse et de simulation permettant d'établir des tableaux de bord et d'estimer, par exemple, les départs prévisibles à la retraite ou encore d'évaluer l'impact financier du repyramidage d'un corps, d'une modification des règles de promotion...

La modernisation des systèmes d'information des ministères : l'exemple du ministère de la Justice

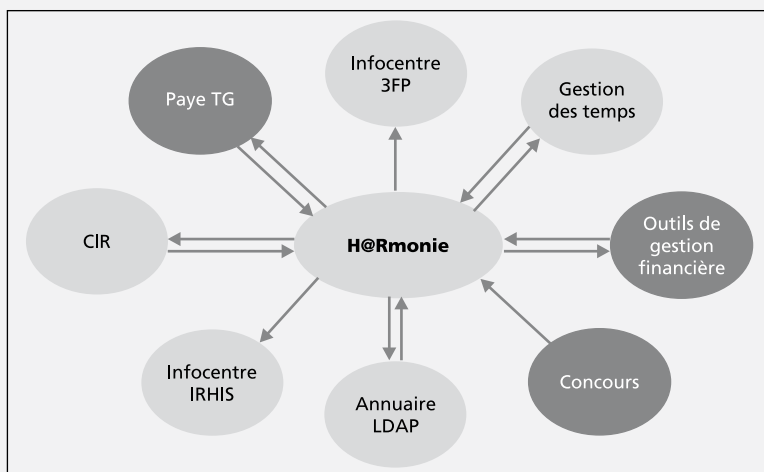
Le ministère de la Justice s'est récemment doté d'un infocentre RH (IRHIS) pour ses besoins de synthèse, de restitution et de comptabilisation en termes d'effectifs, notamment dans le cadre de la gestion Lolf. Cet infocentre est actuellement alimenté à partir de deux sources de données distinctes : les fichiers de gestion automatisée du personnel qui contiennent les données de gestion relatives à la situation administrative des agents et les fichiers « paye » qui contiennent l'ensemble des données relatives à la paye des agents à chaque fin de mois. À terme, l'infocentre du ministère sera alimenté par H@rmonie (cf. ci-dessous). L'infocentre IRHIS est opérationnel depuis juillet 2006.

Le projet H@rmonie de refonte du système d'information des ressources humaines destiné à la gestion de l'ensemble des personnels du ministère de la Justice a été lancé en 2004 et la version 1 doit être opérationnelle en 2008 (fin 2007 sur sites pilotes), la version 2 (intégrant notamment la préliquidation de la paye) devrait être disponible en 2009. Ce projet est construit à partir du noyau interministériel SIRH. Cette nouvelle application doit remplacer un certain nombre d'applications RH actuellement utilisées au sein des directions, et notamment l'application de gestion automatisée du personnel qui existe depuis 1986...

H@rmonie disposera de fonctions permettant de :

- gérer le dossier individuel de l'agent ;
- gérer sa carrière administrative ;
- gérer les référentiels statutaires, les référentiels Lolf, les référentiels métiers ;
- gérer l'organisation des structures ;
- gérer les moyens de leur fonctionnement, notamment en version Lolf ;
- gérer et contrôler toutes les données du dossier des agents ;
- assurer la gestion opérationnelle de proximité (congés, absences, etc.) ;
- automatiser un ensemble de fonctions génériques ou transverses (production des arrêtés, éditions de listes) ;
- gérer les processus collectifs (nomination, titularisation, reclassement, mutation, notation...);
- assurer les interfaces avec certains outils du ministère ;
- assurer également les interfaces liées aux échanges avec d'autres systèmes d'information : compte individuel retraite – paye, projet CHORUS.

Schéma des interfaces de la future application



En clair : modules de la version 1.

En sombre : modules de la version 2.

Les premières réalisations du projet interministériel sur les systèmes d'informations sur les ressources humaines

Un premier état des lieux des SIRH établi en 2002¹ avait mis en évidence l'éclatement des systèmes existants et la diversité de leurs normes :

- plus d'une trentaine de SIRH conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes coexistaient ;
- plusieurs départements ministériels avaient lancé des projets de refonte ou d'enrichissement de leur SIRH, chacun de leur côté. Dans certains ministères, les projets de refonte étaient même définis au niveau de chaque grande direction.

Une telle situation présentait plusieurs inconvénients :

- elle rendait difficile toute consolidation des données pourtant indispensable au pilotage interministériel, voire ministériel ;
- elle représentait une charge financière importante. Les projets SIRH coûtent en effet très cher, car la version standard des progiciels du marché n'est pas totalement adaptée à la gestion du secteur public et il est nécessaire de la compléter par du développement spécifique.

Dans ce contexte, le projet interministériel SIRH conduit depuis octobre 2002 par la DGAFP et soutenu depuis fin 2003 par l'Adaé dans le cadre du plan d'action de l'administration électronique (mesure A86 SIRH), puis par la DGME, poursuit plusieurs objectifs complémentaires :

- accompagner les ministères dans l'évolution de leur SIRH et les aider dans la mise en œuvre de la Gpeec et de la Lolf ;
- harmoniser les SIRH des ministères, renforcer leur cohérence et leur interopérabilité, faciliter la consolidation nationale des informations et faire collectivement des économies de moyens ;
- mettre en place un infocentre afin de faciliter le pilotage des politiques ministérielles et interministérielles et plus largement des trois fonctions publiques.

En septembre 2005, le bilan d'activité du groupe interministériel sur les SIRH était le suivant :

- les référentiels communs à l'ensemble des SIRH ministériels étaient finalisés et rendus publics ;
- le groupe de travail « noyau commun » visant à définir, à partir de ces référentiels communs, les spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH ministériels avait finalisé le cahier des charges type d'un SIRH ministériel. Le principe directeur de la construction de ce « noyau commun » était de conduire les éditeurs à « progicjaliser » des fonctions qui ne font pas aujourd'hui partie de leur standard (exemple : gestion de barèmes, gestion des moyens, préparation de la paye, etc.), de façon à limiter les développements spécifiques onéreux auxquels les ministères déjà engagés avec un éditeur ont été obligés de recourir. Pour les projets de refonte des SIRH, l'utilisation de ce noyau commun permet à un département ministériel à la fois de réaliser des gains de temps et d'argent sur toute la phase d'étude détaillée, sur le choix du produit et l'intégration de son système, et de construire un système d'information respectant les critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle ;

1 Rapport de l'Observatoire de l'emploi public, DGAFP, octobre 2002.

– en outre, dans le but de limiter les coûts des licences des nouveaux projets, l'Adaé avait lancé en juin 2004 un appel d'offres pour mutualiser l'achat d'une version de ce noyau, les éditeurs déjà choisis par d'autres ministères – autres que celui retenu dans le cadre de l'appel d'offres de l'Adaé –, devant parallèlement être conduits à rendre leur version « secteur public » conforme aux spécifications du noyau.

Les référentiels fonction publique et le noyau SIRH commun

Les référentiels fonction publique s'appuient sur l'ensemble des textes législatifs et réglementaires concernant les personnels.

Ces référentiels comprennent : les concepts « fonction publique », ainsi que la liste des données et nomenclatures associées (tables de valeur) que doivent contenir les SIRH ministériels (les données concernant la situation personnelle de l'agent, sa situation administrative et sa situation financière, les données concernant les organisations et les postes de travail).

Ils décrivent aussi l'ensemble des événements et règles de gestion ayant un impact sur la situation personnelle, administrative ou financière de l'agent, ainsi que ceux ayant un impact sur l'organisation administrative et la consommation des moyens (consommation du plafond d'emplois ministériel ou encore de la masse de crédits de rémunération).

À partir de ces référentiels peuvent être définies les spécifications fonctionnelles et techniques communes au SIRH de la fonction publique de l'État. Ces spécifications fonctionnelles et techniques constituent le cahier des charges type d'un SIRH ministériel appelé « noyau commun » SIRH.

Ce « noyau » n'est pas un produit informatique précis : plusieurs logiciels peuvent respecter ce cahier des charges et des versions différentes du noyau peuvent être « labellisées ».

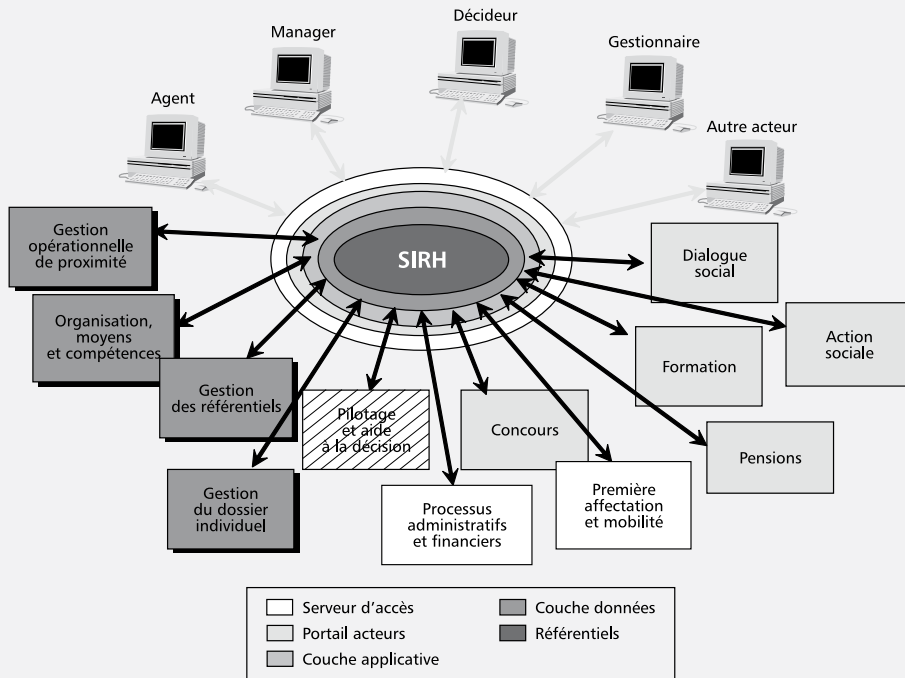
À partir des référentiels fonction publique, il présente les spécifications détaillées des fonctions de base nécessaires à la gestion (gestion des dossiers personnel, administratif et financier des agents, gestion des structures organisationnelles et de leurs moyens RH, GRH de proximité, interfaces avec le système PAY des TG, avec le service des pensions pour la tenue du compte individuel retraite...). Il ne décrit pas en revanche les processus de gestion propres à chaque ministère.

Il prévoit en fait des outils informatiques qui évitent le recours à du développement spécifique et qui permettront la prise en charge des évolutions réglementaires ou organisationnelles par paramétrage, notamment :

- un « moteur de règles », mécanisme permettant d'interpréter et d'exécuter les règles de gestion décrites dans le référentiel des règles ;
- un « moteur de calcul de barèmes » permettant d'introduire des règles de classement sophistiquées dans les processus de gestion collective ;
- un outil de « saisie de masse » permettant de saisir des informations à partir d'une sélection de population et d'une sélection de données à mettre à jour ;
- un « constructeur de processus », mécanisme permettant la définition et l'exécution d'un enchaînement de fonctions élémentaires pour permettre l'automatisation d'un processus, notamment un processus de gestion collective.

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

Organisation et fonctionnement cible du système d'information sur les ressources humaines



À travers ce schéma, plus technique, apparaît le fonctionnement cible du SIRH :

- le « serveur d'accès » est chargé de l'authentification des personnes qui souhaitent accéder à un service du SIRH ;
- le « portail » permet au système informatique de distribuer à chaque type d'acteur les services et les données pour lesquels il possède les autorisations. Son aspect et contenu peuvent s'adapter au profil de l'utilisateur et/ou être personnalisés par l'utilisateur lui-même ;
- les « modules » cités précédemment, font partie de la « couche applicative » et fournissent à l'utilisateur les services et données demandés ;
- la « couche données » symbolise les bases de données qui permettent de stocker l'information ;
- les référentiels, qui font partie des données, sont au cœur du système : ils sont porteurs d'une grande partie de son « intelligence ».

Pour atteindre cette cible, le noyau SIRH commun comprendra toutes les « briques » de base à partir desquelles chaque ministère va pouvoir bâtir le cœur de son propre SIRH :

- les fonctions qui vont permettre de gérer les référentiels statutaires (nomenclatures, règles de gestion, visas, modèles d'actes), les référentiels Lolf (programmes, actions, sous-actions), les référentiels métiers (emplois-types, compétences, activités)... ;
- les fonctions permettant de gérer l'organisation des structures et les moyens de leur fonctionnement (plafonds d'emplois, masse salariale, postes et compétences) ;
- les fonctions de gestion et de contrôle de toutes les données du dossier des agents ;
- les fonctions nécessaires à la gestion opérationnelle de proximité (présences, congés, activités) ;
- un ensemble de fonctions génériques ou transverses dont l'assemblage va permettre à chaque ministère d'automatiser les processus de gestion comme il le souhaite ;
- les interfaces communes (échanges TG, DGAFP, Accord...);
- les fonctions communes du domaine décisionnel.

Une version du « noyau commun » a été acquise par l'État à la suite de l'appel d'offres lancé en juin 2004. Livrée fin 2005 par l'éditeur SAP, sa recette s'est terminée en mai 2006.

L'armée de terre, la gendarmerie et le ministère de la Justice ont lancé chacun un marché pour construire leur propre SIRH à partir de cette version SAP.

Par ailleurs, le chantier « Convergence », ouvert en novembre 2005 et qui vise à accompagner l'ensemble des ministères dans la mise en conformité de leur SIRH avec les spécifications du noyau commun continue ses travaux :

- des groupes de travail rassemblant les ministères ayant développé leur SIRH à partir du même progiciel se réunissent régulièrement de façon à mutualiser les travaux de convergence ;
- une collaboration a été engagée avec l'éditeur HR-Access qui souhaite proposer une solution conforme aux spécifications du noyau et obtenir ainsi la « labellisation » de son progiciel ;
- une évaluation des charges et une programmation de la mise en conformité ont été demandées à chaque ministère ou direction concernée. Pour faciliter cette tâche, des grilles d'évaluation ont été établies.

Le logiciel infocentre Gpeec de l'ANCDG se déploie

La question des systèmes d'information est également très importante pour la fonction publique territoriale et fait l'objet de nombreux projets. L'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion développe depuis plusieurs années des outils communs de recueil et d'analyse de l'information.

C'est le cas du logiciel « bilan social », qui permet le recueil des données nécessaires à l'établissement du « bilan social » que chaque collectivité (ou centre de gestion pour ses collectivités affiliées employant moins de cinquante agents) est tenue de présenter au moins tous les deux ans à son CTP en vertu de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Ce logiciel permet d'établir, à partir des données « agent » de chaque collectivité, les tableaux de synthèse que doit contenir ce bilan social et dont la copie « informatique » doit être envoyée à la DGCL. Les collectivités peuvent transmettre sous trois formats leurs données « agent » au centre de gestion auquel elles sont affiliées (*via* internet avec saisie en ligne, sous disquette, ou sous format papier), le centre de gestion se chargeant alors d'établir et de transmettre à la DGCL les tableaux de synthèse demandés. Au total, quatre-vingt-deux centres de gestion ont utilisé ce logiciel pour la remontée des données du « bilan social 2005 ».

Un logiciel « infocentre Gpeec »¹ a également été finalisé pour recueillir les données au champ élargi (intégration de modules sur les difficultés et besoins de recrutements...) et aux fonctionnalités plus développées (possibilité, par exemple, de préremplissage, à partir des données issues des SIRH des centres de gestion, du questionnaire « bilan social » adressé aux collectivités) que celui du logiciel « bilan social ». Début 2007, quatre-vingt-un centres de gestion avaient choisi d'acquiescer ce logiciel « infocentre Gpeec ».

1 Cf. annexe 7 du rapport de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005.



Partie 4

Les démarches métier

Chaque fonction publique est désormais dotée d'un répertoire des métiers. La territoriale a été la première à se lancer dans ce type de démarche, suivie par l'hospitalière et enfin par l'État. Ces répertoires présentent bien sûr des différences qui tiennent compte des spécificités des organisations des trois fonctions publiques. Mais il apparaît aussi très clairement que de fortes similarités permettront dans un proche avenir de rapprocher ces trois répertoires.

Ces démarches contribuent à la fois à mieux gérer les ressources humaines et à consolider l'unité de la fonction publique. Elles permettent en effet d'identifier les emplois et les compétences associées, préalable à toute gestion qualitative des ressources humaines ; elles permettent également de rendre cohérentes les diverses actions des administrations, des établissements et des collectivités territoriales en ce domaine.

Après avoir identifié les emplois, il faut s'interroger sur leurs viviers de recrutement, et les répertoires de la FPT et de la FPH sont sur ce point bien avancés puisqu'ils précisent les conditions d'accès liés à chaque emploi. Pour l'État, cela aurait été possible pour certains emplois très professionnalisés (exemple : infirmier-conseiller de santé), mais pour beaucoup d'autres la correspondance entre emplois et viviers de recrutement doit être effectuée par chaque ministère dans le cadre de leur propre démarche métier. Une grille *ex ante* n'aurait pas permis que cette correspondance emplois/corps et grades soit le fruit d'une vraie réflexion RH menée dans le cadre du dialogue social, réflexion qui prenne en compte les particularités ministérielles en termes d'organisation et de conditions d'exercice des métiers.

En apportant une dimension qualitative à la gestion des ressources humaines, les répertoires permettent de progresser dans tous les domaines RH : parcours professionnels, formation, recrutement, gestion prévisionnelle... Ils rendent également possible une réflexion prospective commune sur les métiers. De tels travaux sont engagés dans les trois fonctions publiques et répondent à des demandes très fortes des responsables RH d'éléments permettant d'éclairer leurs décisions stratégiques. Il sera là aussi nécessaire de faire converger ces travaux métier lorsqu'ils auront une dimension interfonction publique. C'est le cas, par exemple, de la filière médico-sociale, qui intéresse les trois fonctions publiques confrontées aux mêmes problèmes de recrutement.

La démarche « métier » de la fonction publique territoriale¹

La loi du 26 janvier 1984 a mis fin au système de l'emploi qui caractérisait la fonction communale et instauré le système dit « de la carrière » pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements publics. Elle a permis ainsi une homogénéisation de la diversité des statuts des personnels dans les collectivités territoriales par la définition d'un cadre législatif unique de référence.

La création des cadres d'emplois (cf. encadré ci-après), structure large qui englobe plusieurs types d'emplois, permet de regrouper les fonctionnaires « *soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper des emplois correspondant à ce grade* ».

1 Cette partie est une contribution du CNFPT.

Ce statut unique et homogène offre, à l'instar des deux autres fonctions publiques, une garantie d'emploi et de carrière, tout en définissant le principe de la séparation du grade et de l'emploi dans le respect de l'autonomie et de la gestion décentralisée des collectivités.

Les cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale

Dans la fonction publique territoriale comme dans les deux autres fonctions publiques, le fonctionnaire est titulaire de son grade mais pas de son emploi. Toutefois, à la différence des deux autres fonctions publiques, le recrutement se fait non par corps mais dans un cadre d'emplois. Dans les filières culturelle, médico-sociale, animation, sécurité et sport, le cadre d'emplois correspond souvent à un métier. En revanche, dans d'autres cadres d'emplois, il n'y a pas de correspondance évidente et quasi univoque. Par exemple, le cadre d'emplois des attachés territoriaux regroupe aussi bien des chargés de communication ou des juristes que des responsables du développement économique ou des directeurs des ressources humaines.

Ce principe de dissociation du grade et du métier pour les agents territoriaux rend nécessaire une double approche en termes de gestion des ressources humaines, « statutaire » d'une part, professionnelle d'autre part. C'est pourquoi une première nomenclature des métiers territoriaux avait déjà été élaborée par le CNFPT, en 1993, avec un double objectif :

- donner de la lisibilité aux métiers de la fonction publique territoriale ;
- mettre à disposition des collectivités un outil de référence structurant de gestion des ressources humaines.

Face à l'obsolescence de ce premier travail et aux évolutions majeures du monde territorial (juridiques, sociales, économiques, démographiques, technologiques, etc.), il était devenu nécessaire d'actualiser la nomenclature des métiers territoriaux. Achievés en avril 2005¹, les travaux ont été conduits par le CNFPT dans le cadre d'un dialogue social très riche, puisque ses instances paritaires ont été étroitement associées à l'ensemble de la démarche.

Présentation du répertoire des métiers territoriaux

Le CNFPT a préparé le projet d'actualisation du répertoire en élaborant deux guides méthodologiques spécifiques² sur lesquels se sont appuyés les différents groupes de travail. Il a choisi de se fonder à la fois sur une approche par domaine d'activité, en référence aux champs d'intervention des collectivités et sur une approche transversale, à partir des activités et compétences partagées entre métiers. Le recueil et l'analyse des données ont été réalisés à partir de :

- l'analyse documentaire relative à l'emploi et à l'organisation ;
- l'animation de groupes métiers, impliquant le niveau de l'agent et de l'encadrant ainsi que des gestionnaires territoriaux de l'emploi ;
- la conduite d'entretiens auprès d'échantillons représentatifs d'agents du secteur, notamment dans le cas de métiers émergents et/ou fortement recomposés.

1 Cf. le site <http://www.cnfpt.fr> et le rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public.

2 « Dossier sectoriel : guide méthodologique » et « Référentiels d'emploi-activités-compétences : guide méthodologique », juin 2001, CNFPT.

Au final, le répertoire est organisé en 5 grands domaines d'activité et 35 familles professionnelles (cf. encadré ci-dessous) et totalise 253 métiers.

Les fiches métiers sont riches en informations. Les métiers, activités et compétences sont décrits à l'aide de dix-huit items. De ce fait, dans le nouveau répertoire, une fiche métier représente trois à quatre pages au lieu d'une demi-page précédemment. De nouvelles informations pertinentes permettent de cerner les facteurs d'évolution de l'emploi, les conditions d'exercice des métiers, l'autonomie et les responsabilités des postes de travail, les moyens techniques à disposition. Enfin, une rubrique permet d'établir des correspondances entre les emplois/métiers de la fonction publique territoriale avec le cadre statutaire de la FPT, c'est-à-dire les principaux cadres d'emplois (cf. encadré ci-après) ainsi que les conditions d'accès à l'emploi public territorial.

Les cinq grands domaines d'activités et les trente-cinq familles professionnelles du répertoire de la FPT

Pilotage, management et gestion des services publics

- Direction générale
- Affaires générales
- Affaires juridiques
- Finances et contrôle de gestion
- Ressources humaines
- Systèmes d'information et TIC
- Communication

Politiques publiques d'aménagement et de développement

- Développement
- Environnement
- Urbanisme et aménagement
- Transports et déplacements
- Formation professionnelle
- Habitat-logement

Interventions techniques et environnement

- Entretien et services généraux
- Véhicules
- Imprimerie
- Infrastructures et réseaux
- Espaces verts
- Patrimoine bâti
- Propreté et déchets
- Eau et assainissement

Animation et services à la population

- Social
- Éducation/animation
- Restauration collective
- Santé
- Laboratoires
- Population et funéraire

Services culturels
Arts et techniques du spectacle
Bibliothèques et centres documentaires
Enseignements artistiques
Établissements et services patrimoniaux
Sports

Sécurité, prévention et médiation

Prévention et sécurité
Incendie et secours

Source : CNFPT.

Un outil mis à disposition des collectivités et établissements territoriaux

Le répertoire des métiers territoriaux est un outil que le CNFPT met à la disposition des collectivités afin de contribuer à la gestion de leurs personnels. De nombreuses utilisations sont possibles, soit pour nourrir le dialogue social à partir d'éléments concrets, soit pour mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Il peut s'agir :

- d'établir des profils de poste, lorsqu'une collectivité veut procéder à un recrutement et libeller une annonce ;
- de promouvoir des mobilités au sein de la collectivité et de faire des propositions aux agents en s'appuyant sur les compétences qu'ils développent ;
- de mettre en place des procédures d'évaluation des agents à partir de fiches de poste et d'objectifs ;
- d'anticiper les procédures de reclassement par un travail en amont sur la pénibilité de certains métiers et en proposant des formations ;
- de négocier avec les partenaires sociaux une gestion plus individualisée des primes ou du régime indemnitaire.

À travers ses délégations régionales, le CNFPT s'est engagé dès 2005 à présenter aux collectivités les fonctionnalités et les usages possibles du répertoire. Cet accompagnement s'est traduit par :

- la réalisation et la diffusion en 2006 d'un *Guide d'utilisation des métiers territoriaux à l'usage des petites et moyennes collectivités*, traitant des méthodes de définition des emplois polyvalents ;
- la mise en ligne sur le site internet de l'établissement des référentiels métiers sous la forme d'une base de données téléchargeable. À ce jour, et afin de renseigner leurs systèmes d'information, huit cent cinquante collectivités ont déjà bénéficié de cette fonctionnalité qui évoluera à terme vers la mise à disposition de référentiels de compétences.

En 2007, les fonctionnalités du répertoire en tant qu'outil dynamique d'appui aux démarches de ressources humaines seront étendues notamment pour les référentiels compétences et pour une approche par fonction des métiers et des activités professionnelles.

L'un des objectifs prioritaires du répertoire des métiers consiste maintenant à en faire un outil d'aide afin d'accompagner les collectivités dans la gestion croisée des carrières et des aires de mobilité professionnelles.

Un outil évolutif et une veille permanente

Les métiers, les compétences et les activités évoluant, le répertoire doit rester ouvert. Étant évolutif, il a vocation à être un « référentiel » partagé par l'ensemble des acteurs de la FPT et de la formation, ainsi qu'une ressource au service du dialogue social entre les employeurs, les partenaires sociaux et les agents. Placé sous l'égide des instances paritaires du CNFPT, le programme de travail priorise annuellement les métiers et familles professionnelles objet d'observation et de veille.

Les principales évolutions depuis 2005 ont été les suivantes :

a) d'origine réglementaire¹ et s'inscrivant de façon transversale par rapport à une nomenclature « métiers » qui privilégie une entrée par familles professionnelles, les fiches « fonctions » d'agent chargé de fonction d'inspection et d'ACMO figurent depuis début 2006 en annexe du répertoire des métiers ;

b) au niveau des évolutions statutaires, le répertoire des métiers a été actualisé en fonction de la nouvelle grille des cadres d'emploi modifiée par le décret du 22 décembre 2006.

Cette évolution statutaire qui concerne essentiellement la catégorie C (cette catégorie passant de 23 à 13 cadres d'emploi) a conduit à actualiser la correspondance avec 68 métiers du répertoire :

- 10 dans le pilotage, le management de gestion des ressources ;
- 3 dans les politiques publiques d'aménagement et de développement ;
- 30 dans les interventions techniques ;
- 22 dans les services à la population ;
- 3 dans la sécurité.

c) la dernière actualisation du répertoire des métiers porte en 2007 sur la mise à jour des métiers territoriaux, en lien avec les transferts des 93 500 agents de l'Éducation nationale travaillant dans les établissements publics locaux d'enseignement et les établissements régionaux d'enseignements adaptés et des 30 000 personnels des directions départementales de l'équipement concernés par le transfert des infrastructures routières.

Trois aspects ont été pris en compte afin d'intégrer au répertoire des métiers les différents corps d'origine des personnels transférés :

- le positionnement professionnel de l'agent et son identification à un « métier référence » en regard au répertoire des métiers, avec éventuellement la modification de la fiche métier intégrant de nouvelles activités principales déclinées en savoir faire/savoirs ;
- l'identification éventuelle d'une nouvelle « spécialité » dans le métier ;
- la révision des fiches métiers afin d'intégrer les « compétences » transférées.

¹ Décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

Développer la correspondance entre métiers et ressources formatives

Le CNFPT et l'Onisep ont établi une convention début 2007 afin de permettre la mise en correspondance des métiers territoriaux avec les titres et diplômes professionnels.

Grâce à ce lien, le répertoire des métiers autorise désormais une lecture croisée entre deux codes de données :

- le niveau de qualification (niveau de I à V) ;
- la nomenclature des spécialités de formation (code NSF).

Chaque métier territorial est maintenant renseigné avec les données actualisées de l'Onisep qui concernent :

- plus de 53 000 formations
- plus de 8 600 titres et diplômes professionnels
- environ 10 300 établissements.

Cette nouvelle approche répond à un objectif d'information auprès du grand public et des acteurs de la formation en permettant :

- de renseigner les étudiants et les jeunes sur leurs débouchés professionnels dans les collectivités au vu de leurs qualifications ;
- d'identifier les ressources formatives sur un territoire et les éventuels métiers en tension.

Cette correspondance est également un outil au service de la régulation et du dialogue social dans les collectivités en permettant :

- de croiser l'information entre niveaux de qualification et conditions statutaires de recrutement, de rémunération et de gestion de l'emploi dans les collectivités ;
- d'informer les collectivités et les agents sur la VAE et d'engager des parcours de qualification et de mobilité interne.

Pour l'établissement CNFPT lui-même, et au titre de sa mission de formation des personnels territoriaux, le répertoire des métiers permet d'initier et de structurer le dialogue avec les collectivités au moment de l'élaboration des plans de formation, de repérer les évolutions des métiers, les besoins individuels et collectifs de formation.

Grâce au répertoire, le CNFPT développe une offre de formation et de services ciblée sur les métiers à travers :

- des cycles de formation professionnelle en regard des métiers sensibles ;
- la mise en place de parcours et d'itinéraires individualisés de formation ;
- des bilans de compétences ;
- des référentiels objectifs permettant de valider les acquis de l'expérience professionnelle.

Un outil au service de l'observation des emplois, des métiers et des compétences

À la suite de la publication du répertoire des métiers, les études régionales et nationales menées annuellement par le CNFPT permettent désormais d'analyser les trois composantes de l'emploi territorial :

- les données statutaires ;
- les données organisationnelles avec le service d'affectation d'un agent ;
- la donnée professionnelle qui permet de préciser le métier exercé par un agent.

Ces enquêtes vont quantifier et caractériser les effectifs par métiers et par familles professionnelles, apportant ainsi une meilleure lisibilité sur leur répartition et poids respectif. À ce jour, cinq enquêtes sur les emplois territoriaux ont été réalisées :

- Corse avec 8 700 emplois ;
- Centre avec 62 000 emplois ;
- Île-de-France avec 340 000 emplois ;
- La Réunion avec 31 300 emplois ;
- Guyane 6 000 emplois.

Trois enquêtes sont programmées en 2007 :

- Pays de la Loire avec 80 700 emplois ;
- Rhône-Alpes avec 150 300 emplois ;
- Guadeloupe avec 15 000 emplois.

Les analyses régionales de l'emploi territorial (par statut, démographie, organisation, métier) sont complétées par une approche prospective dégagant les tendances d'évolution et les besoins futurs de recrutement et de formation permettant d'instruire :

- le positionnement du CNFPT et son offre de formation et de services vis-à-vis des collectivités ;
- les débats entre les acteurs régionaux sur l'emploi et de la formation.

La démarche « métier » de la fonction publique hospitalière

Impulsé par le ministère de la Santé, le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière a été réalisé dans le cadre des travaux de l'ONEMFPH.

Présentation du répertoire de la fonction publique hospitalière

Avec le concours de centaines de professionnels, le répertoire a été construit en repérant tout d'abord la proximité des métiers, des activités et des compétences, puis en regroupant :

- les métiers proches dans la même sous-famille ;
- les sous-familles proches dans la même famille ;
- les familles proches dans le même domaine fonctionnel.

Au final, le répertoire de la FPH est constitué de cinq domaines fonctionnels, 22 familles de métiers, 64 sous-familles de métiers et 183 métiers.

Les fiches métiers décrivent les activités, les savoir faire et les connaissances requises, les relations professionnelles les plus fréquentes, les passerelles, l'équivalence statutaire, les conditions d'exercice, et les tendances d'évolution. Pour certains métiers, des spécificités sont indiquées lorsque l'appartenance au métier nécessite un apprentissage « terrain » et de courtes périodes de formation d'adaptation.

Liste des domaines fonctionnels et des familles professionnelles

Domaine fonctionnel : soins

Famille des soins et activités paramédicales.

Famille des soins médicaux, obstétricaux, gynécologiques, périnataux.

Domaine fonctionnel : social, éducatif, psychologie

Famille des métiers du social, de l'éducatif et de la psychologie.

Domaine fonctionnel : logistique

Famille des métiers d'achat et d'approvisionnement.

Famille des métiers du bio-nettoyage et de l'environnement.

Famille des métiers du linge.

Famille des métiers de la prévention et de la sécurité des biens et des personnes.

Famille des métiers de la restauration, de l'hôtellerie.

Famille des services aux usagers.

Famille des métiers du transport de biens et de personnes.

Domaine fonctionnel : infrastructure et maintenance technique

Famille des métiers du management général des infrastructures, des équipements et de la maintenance technique.

Famille des métiers du bâtiment et de l'aménagement intérieur.

Famille des métiers des équipements et installations.

Famille des métiers des matériels mécaniques, électromécaniques des véhicules.

Famille des métiers de la voirie/espaces verts.

Domaine fonctionnel : pilotage, gestion et aide à la décision

Famille des métiers administratifs et d'accueil.

Famille des métiers de la communication, de l'édition et de la culture.

Famille des métiers des finances, contrôle, comptabilité.

Famille des métiers juridiques.

Famille des métiers de l'organisation, de la qualité, de l'hygiène et de la gestion des risques.

Famille des métiers des ressources humaines.

Famille des métiers des systèmes d'information et télécommunication.

Les usages du répertoire

Le répertoire de la FPH a été conçu comme un outil :

- De gestion des ressources humaines qui permet notamment :
 - de quantifier les besoins en effectifs par métier, à court, moyen et long terme ;
 - de compléter des profils de recrutement, des supports d'évaluation... ;
 - de repérer des besoins de formation, soit par métier, soit communs à plusieurs métiers et, sur cette base, de bâtir des actions de formation ;
 - d'identifier des passerelles (courtes et longues) entre des métiers rendant possible la définition de parcours de mobilité ;
 - pour les agents, de faire un point sur leur carrière et l'expérience acquise et notamment l'utiliser pour préparer un bilan de compétences ;
 - d'élaborer des démarches d'anticipation sur les métiers et les secteurs critiques.
- De communication interne mais également externe afin de mieux faire connaître les métiers de la FPH.

Deux guides d'utilisation du répertoire ont été élaborés :

- un guide d'aide au classement des effectifs par métier dans la nomenclature ;
- un guide méthodologique de simulation des besoins en effectifs par métier.

Le premier guide, très important, aide les établissements à classer les effectifs dans la nomenclature, préalable indispensable à toute démarche métier/compétence. Il rappelle que le répertoire des métiers est une base de référence qui peut être enrichie et développée en fonction des situations locales et des besoins propres de chaque établissement. Il précise néanmoins que « *s'agissant d'un outil structurant pour les établissements de la FPH, une cohérence indispensable est à rechercher entre la nomenclature du répertoire des métiers de la FPH et la nomenclature de l'établissement. En effet, à partir d'une même base de données, de très nombreuses déclinaisons ou utilisations du répertoire des métiers sont possibles à un niveau local (comparaisons avec d'autres établissements par exemple), régional (évolutions des effectifs par métier dans une région), ou national (répartition des effectifs FPH, projections démographiques, données sociales par métier)* ».

Le deuxième guide a pour objet d'aider les établissements à mettre en place des outils de simulation et de projection de la ressource (cf. exemple repris dans l'encadré ci-dessous).

Exemple : détermination des ressources probables à cinq ans sur le métier d'infirmier en soins généraux

Le centre hospitalier Henri-Matisse décide de simuler l'évolution probable de ses effectifs sur le métier d'infirmier en soins généraux. Cette simulation est réalisée sur l'hypothèse de stabilité totale des effectifs, mais aussi des flux d'entrée et de sortie sur le métier durant la période de 2006 à 2010. La simulation consiste à identifier un historique des flux (entrée et sortie) à déterminer une tendance d'évolution et à la prolonger sur une période donnée (cinq ans dans l'exemple) La base de simulation est un effectif réputé constant de six cents infirmiers en soins généraux.

Infirmier soins généraux	Historique des flux					Simulation des flux				
	2002	2003	2004	2005	tendance	2006	2007	2008	2009	2010
Flux sortie										
Retraite	16	20	16	20	18	24	29	34	39	43
Disponibilité	7	9	6	8	7	7	7	7	7	7
Détachement	9	10	7	8	8	8	8	8	6	6
Congé parental	11	13	13	12	12	12	12	12	12	12
Maternité ou adoption	22	19	24	21	22	22	22	22	22	22
CFP, VAE	6	4	5	7	6	6	6	6	6	6
Démission	3	0	3	4	3	3	3	3	3	3
Etudes promotionnelles	13	9	12	13	13	13	13	13	13	13
CLM, CLD, MTT	10	13	11	10	13	13	13	13	13	13
Effet temps partiel	5	7	7	10	8	8	8	8	8	8
Mutations	3	1	2	0	2	2	2	2	2	2
Total sorties	105	105	106	113	112	118	123	126	133	137
Flux entrée	2002	2003	2004	2005	tendance	2006	2007	2008	2009	2010
Disponibilité	6	4	8	5	6	6	6	6	6	6
Détachement	7	7	5	9	6	6	6	6	6	6
Congé parental	10	14	14	9	11	11	11	11	11	11
Etudes promotionnelles	12	10	9	10	11	11	11	11	11	11
CLM, CLD, MTT	8	7	9	10	12	12	12	12	12	12
Mutations	4	5	3	5	4	4	4	4	4	4
Effet temps partiel										
Total entrées	47	47	48	48	50	50	50	50	50	50
Solde des flux	58	58	58	65	62	68	73	78	83	87
Effectifs T	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600
Effectifs probables T+						532	459	381	290	211
Besoins annuels estimés						70	75	80	85	89

Commentaires du tableau : l'ensemble des flux d'entrée et de sortie des années 2002 à 2005 ont été identifiés à partir des éléments constatés dans l'établissement de 2002 à 2005 (sources : gestion des carrières, de la formation, des effectifs, des métiers, Bilan social 2002, 2003, 2004, 2005...). Sur la plupart des indicateurs, une tendance peut être identifiée, correspondant à une moyenne des observations effectuées sur les années 2002 à 2005, moyenne qui nécessite le plus souvent des corrections (par exemple, l'évolution des CLD, congés longue maladie (CLM) dépend largement de la situation actuelle des agents concernés et des perspectives d'évolution de leur pathologie) Ce sont ces tendances, éventuellement corrigées, qui sont prolongées sur la période choisie, au cas particulier, de 2006 à 2010.

Le solde annuel entre les flux d'entrée et de sortie correspond aux écarts et donc aux besoins de recrutement probables, année par année. Ainsi, si les flux d'entrée et de sortie du métier ne sont pas modifiés, et sans prendre en compte le projet d'établissement, il sera nécessaire de recruter :

- 70 infirmiers en soins généraux en 2006;
- 75 infirmiers en soins généraux en 2007;
- 80 infirmiers en soins généraux en 2008;
- 85 infirmiers en soins généraux en 2009;
- 89 infirmiers en soins généraux en 2010

Il s'agit bien évidemment d'une prévision, dans laquelle une part d'incertitude demeure, d'autant que la prévision est plus éloignée. La marge d'incertitude pour la prévision 2006 est beaucoup plus étroite que celle concernant la prévision pour 2010. Cela sous-entend un ajustement du modèle au moins une fois par an, pour intégrer à la fois l'année écoulée et « faire glisser » d'une année la prévision, mais aussi et surtout pour prendre en compte les événements susceptibles d'avoir une influence sur les tendances (modification de l'âge ou des conditions de départ en retraite, des conditions d'octroi ou de compensation du temps partiel...).

Par ailleurs, si ce tableau identifie la ressource probable à terme (si rien ne change dans la structure et le volume des effectifs et des métiers), il n'intègre pas les besoins nets de recrutement. Pour obtenir les besoins nets de recrutement, il est nécessaire d'intégrer les changements à venir dans l'établissement, et notamment tous les éléments stratégiques contenus dans le projet de l'établissement.

Extrait du guide méthodologique de simulation des besoins en effectifs par métier, ministère de la Santé, DHOS.

L'utilisation opérationnelle d'une démarche métier : l'exemple de l'Assistance publique – hôpitaux de Paris¹

En 2003, l'AP-HP a été sollicitée pour apporter sa contribution à l'élaboration du répertoire des métiers de la FPH. Consciente de l'importance de la démarche déclenchée par la construction participative de cet outil et de l'intérêt de ses déclinaisons en termes de GRH individuelle et collective, l'AP-HP s'est d'emblée particulièrement impliquée dans les travaux menés par la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins. Pourquoi une telle motivation ? Pour deux raisons principales :

- le répertoire s'inscrit dans un dispositif de Gpeec initié depuis plusieurs années ;
- les problématiques de Gpeec sont plus que jamais centrales en GRH.

Un dispositif de Gpeec initié depuis plusieurs années

Le répertoire des métiers est arrivé en terrain favorable à l'AP-HP, dans la mesure où l'approche Gpeec y a été initiée depuis la fin des années 1980, le fait déclencheur étant la préparation de l'ouverture de l'hôpital européen Georges-Pompidou. Cette opération majeure aboutissait en effet à la fermeture de trois hôpitaux, Boucicaut, Broussais et Laennec, et à « mouvementer » près de 4 000 agents, occasion idéale pour réfléchir aux compétences existantes et/ou à développer.

Une première démarche « emplois sensibles – métiers du futur » aboutit à la description d'une centaine d'emplois (embryon d'un répertoire), à retenir quarante-trois emplois « sensibles » assortis de facteurs d'évolution à cinq ans, et même à reconnaître de nouveaux métiers à l'instar des gouvernantes et infirmières d'accueil et d'orientation.

Par la suite, l'AP-HP s'est appropriée la nomenclature des emplois types de l'hôpital (École nationale de santé publique) et a mis en place une table de correspondance « grade/fonction ».

¹ Cette partie a été rédigée par Françoise Pivin, mission emploi, prospective, compétence, siège AP-HP, et Philippe Touzy, chef du département de la gestion prévisionnelle des emplois et effectifs, siège AP-HP.

Dans le même temps, la Direction du personnel du siège structurait un département en son sein, chargé, non seulement de faire vivre cette approche mais aussi d'élaborer des outils quantitatifs de suivi par corps professionnel (courbes « PEGASE »).

Ce suivi est désormais étendu à la quasi-totalité des corps et fonctionne en routine, permettant de nourrir non seulement les travaux prospectifs type « plan stratégique », mais aussi les prévisions à plus court terme de recrutement dans tous ses aspects (concours, promotion professionnelle, VAE, recrutement direct...). Il est couplé à une base de donnée sous intranet (pilote RH) qui restitue pour chaque site (chacun pouvant se comparer aux autres) l'état de ses effectifs sur quatre ans (permettant d'élaborer des projections), les pyramides des âges par corps, par service, par pôle... les données d'absentéisme et depuis peu les flux d'entrées/sorties détaillés.

Des problématiques de Gpeec de plus en plus centrales

Contrats d'objectifs, accréditation, nouvelle gouvernance, tarification à l'activité (T2A) : l'ensemble des champs législatif et réglementaire converge dans le même sens, celui d'une approche qualité de la gestion des ressources humaines, rendant indispensable la démarche de Gpeec. Elle est même placée au cœur de l'allocation de moyens *via* la production du tableau prévisionnel des effectifs rémunérés, annexé à l'état prévisionnel des recettes et dépenses. Les hôpitaux doivent pour ce faire avoir anticipé pour N +1 leurs mouvements d'entrées/sorties par catégories professionnelles et réfléchi aux compétences nécessaires. La nécessité de produire un Plan global de financement pluriannuel doit même conduire à réaliser cet exercice sur le moyen terme. Par ailleurs, l'évaluation des compétences est désormais au cœur du dispositif RH.

Le répertoire des métiers : un outil au service des personnels et du futur

L'élaboration et la parution du répertoire des métiers ont constitué une véritable opportunité pour prolonger les actions en cours, renforcer la pertinence de la Gpeec développée et en démontrer l'intérêt pour les professionnels, l'institution et les patients.

La Direction générale de l'AP-HP a inscrit très clairement dès 2004 la mise en œuvre du répertoire des métiers dans ses orientations de développement des compétences :

- ancrer la logique métier dans les pratiques GRH, développer les utilisations du répertoire des métiers;
- mieux prévoir les évolutions quantitatives et qualitatives en fonction des évolutions de l'activité et des multiples facteurs impactant emplois, métiers et compétences : Gpeec partagée avec les sites, observatoire des emplois et métiers AP-HP;
- professionnaliser les filières métiers;
- diversifier les modes d'acquisition des qualifications : VAE, certification interne.

Deux objectifs ont notamment été définis :

- effectuer le recensement des effectifs par métier pour toute la population couverte par le répertoire (hors personnel de direction et personnel médical);
- sur la base de ce recensement, développer une approche prévisionnelle des emplois et des compétences par métier complétant celle déjà existante par corps.

Cet état des lieux des effectifs par métier, classique première étape d'une Gpeec, avait pour but d'une part de permettre de mieux anticiper les besoins futurs en termes de métiers et de compé-

tences et en particulier de mieux gérer les parcours individuels, d'autre part d'améliorer la valorisation de la contribution de chaque professionnel.

La démarche de recensement des métiers

Engagée dès le deuxième trimestre 2004, cette démarche aura nécessité plus d'un an de préparation avant la réalisation concrète du recensement des métiers. Coordonnée par la Direction du développement des ressources humaines du siège, elle est le résultat d'une importante mobilisation à tous les niveaux de l'institution et d'un portage politique interne fort. Elle s'est appuyée sur le portage de l'ONEMFPH et a été nourrie par les travaux complémentaires de la DHOS et son aide politique et technique.

- La préparation

L'AP-HP a décliné l'information et la sensibilisation, fortement impulsées par la DHOS, tant au niveau régional (co-organisation d'une journée de sensibilisation régionale), qu'au niveau de son siège (comités de direction, réseaux RH...) et de chaque hôpital et service général. Les instances ont bien entendu été également informées.

Des « référents répertoire des métiers » issus des directions des ressources humaines locales et spécifiquement missionnés pour l'occasion, formés tout comme les directeurs des RH et des soins au répertoire des métiers (déclinaison adaptée d'une formation DHOS), ont relayé cette sensibilisation au sein des sites. Ils ont favorisé le partage des concepts fondateurs du répertoire des métiers et son appropriation par l'ensemble de l'encadrement hospitalier.

En parallèle à cette phase de communication, ce projet a nécessité un travail complémentaire sur la nomenclature des métiers. En effet, l'objectif de l'AP-HP était de rendre compte de manière la plus exhaustive possible de la réalité du terrain sans perdre l'intérêt d'une nomenclature commune à l'ensemble des structures de la FPH. Dix-huit métiers ont été ajoutés à cette nomenclature à l'issue de collaborations avec les directions fonctionnelles et d'une consultation des organisations syndicales.

Enfin, pour permettre l'intégration de la notion de métier dans les pratiques de GRH, l'AP-HP a adapté son système d'information (codification et inscription du métier dans le dossier administratif individuel et sur fiche de poste) ainsi qu'un bon nombre de ses outils (fiches de poste...).

- La mise en œuvre du recensement

Le recensement a été lancé en juillet 2005 avec un accompagnement par le siège des directions des RH tout au long de l'opération (*hot line* pour aider aux positionnements, mise à disposition d'un guide technique, de procédures, d'outils, d'un site intranet...).

Deux principes ont été définis en accord avec les hôpitaux et services généraux concernant l'identification du métier :

- elle est réalisée par le cadre direct, dans le cadre de l'entretien annuel d'évaluation, sur la base de la fiche de poste, avec l'agent concerné ;
- elle est validée par la filière fonctionnelle et par le directeur des ressources humaines.

Début 2007, plus de 95 % des personnels non médicaux de l'AP-HP sont positionnés sur le métier qu'ils exercent. Ils ont connaissance de ce positionnement et peuvent avoir ou consulter leur fiche métier sur intranet. Ils peuvent ainsi connaître les passerelles associées à leur métier, les facteurs

d'évolution de leur métier et les conséquences sur les compétences à moyen terme. Ils ont aussi accès à toutes les fiches métiers du répertoire et donc en particulier à la description des activités de ces métiers et des compétences requises pour les exercer.

L'AP-HP connaît ainsi non seulement le nombre d'aides soignants, le nombre d'agents administratifs et le nombre d'ouvriers, mais aussi le métier qu'ils exercent : brancardier, agent de stérilisation, agent de bio-nettoyage, technicien de recherche clinique, secrétaire, gestionnaire de personnel, agent de prévention sécurité incendie, maçon ou quelque autre métier. Elle peut savoir quels sont les grades, et dans quelle proportion, de tous les agents qui exercent le métier de technicien d'information médicale : adjoint administratif, infirmier, technicien de laboratoire, adjoint des cadres, cadre de santé...

Chaque hôpital et service général de l'AP-HP peuvent désormais établir, suivre et fiabiliser la cartographie de ses métiers.

Si quelques actions restent à conduire pour mener à terme cette première étape, l'AP-HP et ses sites peuvent dès à présent mettre en œuvre une gestion de l'emploi plus qualitative et adapter leurs politiques métiers. L'amélioration de la qualité de la prise en charge des patients passe en effet par le repérage, la fidélisation des compétences nécessaires et leur développement.

Cependant, la mise en œuvre de véritables politiques de développement des compétences ne pourra se faire qu'à la condition d'un consensus sur la question de l'évaluation des compétences.

Une autre condition de la pérennité d'une approche modernisée des RH à travers la notion de métier est l'actualisation permanente du répertoire des métiers de la FPH. L'identification du métier exercé par chaque agent a en effet soulevé de nombreuses discussions et demandes auxquelles la prochaine mise à jour du répertoire devra apporter des réponses. Il est primordial pour l'AP-HP de pouvoir continuer à faire référence à des arbitrages nationaux éclairés par la réalité des métiers du terrain.

Les perspectives : prévision et prospective

La prochaine étape est celle de la prévision. Les sites de l'AP-HP ont commencé à faire des prévisions en termes de corps ; il va s'agir dès que possible de se donner les moyens de faire des projections quantitatives et des simulations par métier. Cela va nécessiter le développement d'applications dans le système d'information et la mobilisation de nouvelles compétences de la fonction RH.

Ces projections prendront sens dans le cadre d'une visibilité stratégique interne, mais aussi d'une prospective métier qualitative. Les travaux actuels de l'ONEMFPH sur une vingtaine de métiers sensibles constituent un apport méthodologique et de contenu dont il appartiendra à l'AP-HP de tirer parti tout comme elle l'a fait avec le répertoire des métiers.

La Gpeec, enrichie désormais de l'approche métiers, complémentaire à l'approche statutaire des corps, est précieuse pour nous permettre de répondre à quatre objectifs :

- répondre aux attentes des usagers en leur offrant des professionnels aux compétences requises ;
- répondre à l'urgence démographique en repérant les métiers les plus menacés pour anticiper les remplacements nécessaires ;
- connaître et reconnaître le personnel en donnant de la cohérence aux évolutions professionnelles et en assurant des déroulements de carrière plus harmonieux ;
- maîtriser les coûts en connaissant les compétences existantes ainsi que leur évolution et utiliser les compétences adaptées au bon endroit.

La démarche « métier » pour la fonction publique de l'État

Le répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime) est plus récent que ceux des deux autres fonctions publiques, puisqu'il a été élaboré en 2005 et finalisé en 2006. Il constitue désormais la clé de voûte de la démarche « métier » pour la fonction publique de l'État. Tous les emplois de l'État sont pour la première fois identifiés et décrits dans un document unique et selon la même méthode. Ses nombreux usages ont pour point commun d'être tous résolument tournés vers la satisfaction des besoins des services publics et la valorisation des qualifications, des compétences et des carrières des agents.

Présentation du répertoire interministériel des métiers de l'État

Le Rime a été élaboré en étroite concertation avec les ministères et les partenaires sociaux

Le projet d'élaboration du Rime a été lancé lors de la réunion du conseil d'orientation de l'OEP du 21 janvier 2005 et s'est achevé au moment de la présentation du répertoire, le 23 mai 2006. Entre ces deux dates, le projet a été conduit en trois phases :

- La première phase, la plus longue, a permis de constituer l'équipe projet¹ et surtout de définir la méthode. Sur la base d'un premier travail effectué par l'équipe projet, de nombreuses réunions (bilatérales ou plénières) avec les ministères et les organisations syndicales ont abouti à la publication d'un guide méthodologique début septembre 2005².
- La deuxième phase – d'une durée de cinq mois – a été consacrée à la « production » proprement dite, c'est-à-dire à l'identification et la description des emplois. Ce travail conduit au sein de vingt groupes de travail a associé 320 participants de tous les ministères et une grande majorité d'organisations syndicales. Pour assurer la cohérence d'ensemble et effectuer les arbitrages intergroupes nécessaires, un « collège des présidents de groupe » s'est réuni trois fois sous la présidence du directeur général de l'administration et de la fonction publique. Il est à noter que les travaux des groupes et les différentes versions consolidées du répertoire ont été rendus accessibles par un accès « extranet » à l'ensemble des participants mais également aux DRH des ministères et aux partenaires sociaux.
- La troisième phase – d'une durée de trois mois – a consisté à présenter et à expliquer aux ministères et aux organisations syndicales le travail effectué sur la base d'une première version du Rime. Le répertoire a été ajusté en tenant compte de certaines observations émises à cette occasion et présenté ensuite au conseil d'orientation réuni le 23 mai 2006.

1 Avec la participation d'un groupement constitué du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), de l'association Développement et Emploi et du cabinet Algoé.

2 Le guide méthodologique élaboré par l'équipe projet est disponible sur le site du ministère de la Fonction publique à l'adresse suivante <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

Les caractéristiques du Rime

La première caractéristique du Rime est sa parfaite compatibilité avec la fonction publique de carrière, dont l'un des principes est la distinction du grade et de l'emploi. Or, aucune nomenclature interministérielle ne permettait jusqu'à présent d'identifier les emplois de l'État, alors que l'on connaît bien les corps et grades. Le répertoire interministériel fait ressortir ces emplois qui ont vocation à être pourvus, sauf exception prévue par les textes, par un agent appartenant à la fonction publique. Il s'agit d'affecter des agents (dans le cadre de carrières et identifiés par des grades et par l'appartenance à des corps) à des emplois en fonction des besoins évolutifs des services publics (principe d'adaptabilité du service public).

La deuxième caractéristique du Rime est sa dimension interministérielle. Cette dimension imposait de mettre le plus possible en avant les points communs entre les emplois en faisant abstraction des distinctions établies par les organisations, les corps et les grades. Pour y parvenir, il a fallu développer le concept de « domaine fonctionnel » comme niveau supérieur de l'arborescence du répertoire. Un domaine fonctionnel comprend les emplois qui concourent à la même fonction au-delà des périmètres ministériels. Cette approche transversale permet d'identifier tout à la fois des fonctions caractéristiques de telle ou telle mission ou activité opérationnelles des services de l'État et des fonctions communes de pilotage ou de soutien. Par exemple, la mission sécurité met en œuvre des emplois d'une fonction sécurité *stricto sensu* (de sûreté, d'investigation...), mais aussi des emplois de fonctions très variées comme ceux de la fonction « gestion budgétaire et financière », de la fonction « logistique immobilière et technique » ou encore de la fonction « élaboration et pilotage des politiques publiques ». Cette approche par les domaines fonctionnels (analyse descendante) et non par les situations de travail (analyse ascendante) a évité une étude systématique des postes de travail, dont le trop grand nombre et l'extrême diversité n'auraient pas rendu possible la construction d'un cadre harmonisé et simplifié d'analyse. Elle a permis également de mettre en évidence certains emplois qui, bien que tenus par un faible nombre d'agents, n'en sont pas moins stratégiques pour l'État (exemple : expert en risques majeurs de sécurité civile). Elle a aussi révélé des fonctions émergentes qui tendent à se professionnaliser ou à se spécialiser (fonction d'accueil des usagers par exemple) en raison de l'évolution des services publics.

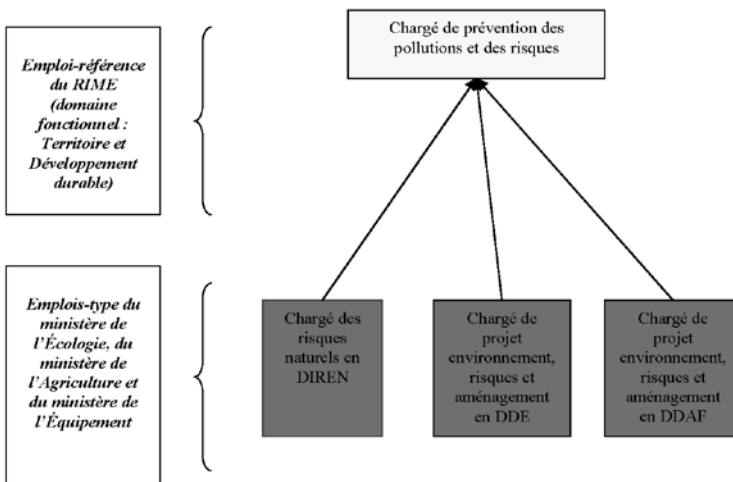
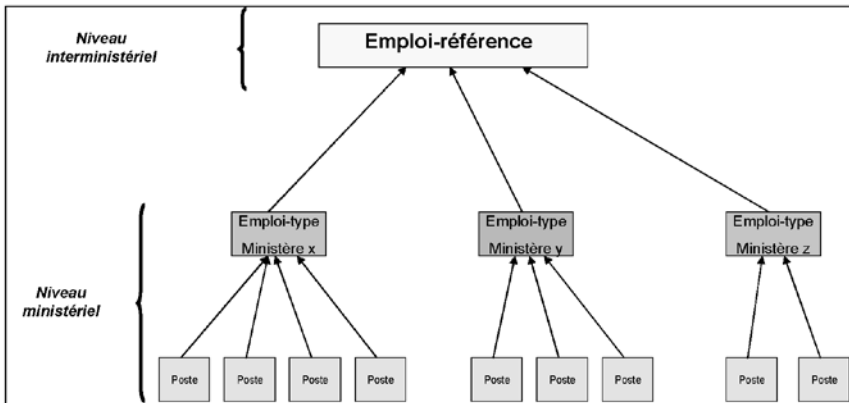
Liste des vingt-trois domaines fonctionnels

- 1) Élaboration et pilotage des politiques publiques
- 2) Études et évaluation des politiques publiques
- 3) Diplomatie
- 4) Sécurité
- 5) Justice
- 6) Contrôle
- 7) Éducation et formation tout au long de la vie
- 8) Recherche
- 9) Soutien au développement
- 10) Santé et inclusion sociale
- 11) Services aux usagers
- 12) Territoire et développement durable
- 13) Culture et patrimoine
- 14) Défense

- 15) Finances publiques
- 16) Administration générale
- 17) Gestion budgétaire et financière
- 18) Affaires juridiques
- 19) Logistique immobilière et technique
- 20) Laboratoires
- 21) Ressources humaines
- 22) Systèmes et réseaux d'information et de communication
- 23) Communication

Pour chaque domaine fonctionnel, le Rime identifie des emplois-références. Ceux-ci constituent les briques de base du répertoire sur lesquelles pourront s'articuler les emplois-types des répertoires ministériels. Un emploi-référence, notion volontairement nouvelle et distincte de celles utilisées jusqu'à présent par les ministères, décrit de façon synthétique les emplois de l'État.

Chaque ministère prendra en compte les particularités de ses emplois-types dans son propre répertoire « métier ». En conséquence, le répertoire interministériel ne se substitue pas aux répertoires ministériels existants mais assure leur « interopérabilité » comme le montrent les deux schémas suivants :



Il faut noter que le parti pris de fonder la démarche sur la distinction du grade et de l'emploi et la vocation interministérielle du Rime a conduit à identifier des emplois-références qui, en fonction des contextes liés aux ministères mais également aux organisations (taille des structures, modes d'organisation du travail...), peuvent correspondre à des besoins différents en qualification (en termes de diplômes et/ou d'expériences professionnelles). Cette correspondance n'a pu être établie dans le cadre du Rime, car un découpage plus fin des emplois-références pour tenir compte de ces différentes situations suppose une analyse beaucoup plus détaillée qui relève de l'échelon ministériel.

Cette mise en relation entre les emplois, la qualification et les catégories statutaires correspondantes aura donc vocation à être développée dans chaque ministère dans le cadre de sa propre démarche d'analyse de ses métiers.

Les usages du Rime

Le Rime s'adresse à de nombreux utilisateurs : les citoyens et leurs représentants, les agents de l'État et des autres fonctions publiques, les organisations syndicales, le marché du travail, l'appareil de formation initiale, les ministères et les opérateurs publics, la DGAFP. Ses usages sont également relativement nombreux : il peut servir notamment à communiquer sur les métiers de l'État, à mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des ressources humaines, à construire des parcours professionnels, à mieux recruter et former.

Un outil d'information sur les métiers de l'État

Le Rime permet à tous de mieux mesurer la richesse et la variété du travail des femmes et des hommes qui ont l'État pour employeur. Il permet aussi de mieux comprendre, à la lecture des emplois du Rime et des domaines fonctionnels, les finalités et la complémentarité de leurs métiers. En cela, le Rime contribue à la valorisation du rôle social des agents exerçant leurs métiers au service de l'État. En direction des étudiants et de ceux qui sont à la recherche d'un emploi, le Rime constitue également un premier outil de communication sur les métiers de l'État. Certaines universités l'utilisent d'ores et déjà pour déterminer la cible professionnelle de leurs formations.

Un outil de gestion prévisionnelle des ressources humaines

Le Rime et les répertoires ministériels des métiers sont des cadres d'analyse des emplois au regard des missions et des activités. Ils complètent les éléments déjà existants d'analyse de la ressource humaine (catégories, corps et grades...). Ces outils d'analyse sont indispensables pour définir une politique RH visant la bonne allocation des ressources humaines aux emplois découlant de l'analyse des missions comme le montre l'exemple de l'évolution de l'ingénierie publique repris ci-dessous.

L'évolution de l'ingénierie publique

La directive nationale d'orientation élaborée en 2005 par le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, réformant l'ingénierie publique affirme la nécessité d'un repositionnement des missions de leurs services, en privilégiant les missions de conseil, d'assistance ou de conduite d'opération auprès d'un maître d'ouvrage au détriment des activités de maîtrise d'œuvre.

En matière de gestion des ressources humaines, cette évolution nécessite de :

- définir les compétences attendues dans ces nouvelles missions (utilisation des emplois-références du Rime et des fiches d'emplois-types des ministères);
- identifier les macro-grades au sein du ministère pouvant tenir ces emplois ainsi que les catégories de personnel des autres ministères;
- quantifier les besoins sur le territoire;
- ajuster progressivement la ressource aux besoins. Les nouvelles missions impliquent des compétences juridiques, techniques et financières que les agents chargés de la conception de projets d'aménagement simple n'étaient pas appelés à mobiliser jusque-là. La politique des ressources humaines dans ce champ nécessite l'organisation d'une filière de production, pilotée en administration centrale et dans chaque service déconcentré. Elle passe par une réorganisation des services et des méthodes, des recrutements plus ciblés sur les catégories A, un accompagnement des agents pour lesquels une montée en compétences sur ces nouvelles missions doit s'effectuer (actions de formation) et une orientation vers d'autres métiers pour les personnels dont certaines des tâches sont appelées à disparaître du fait de ces évolutions.

Un outil pour construire des parcours professionnels

Nombreux sont les agents qui souhaitent effectuer une mobilité en dehors du périmètre de leur administration de gestion. Grâce au Rime, ils ont une vision panoramique de l'ensemble des emplois de l'État et peuvent repérer plus facilement les emplois susceptibles de les intéresser. Ils peuvent alors déposer des candidatures en utilisant le langage métier interministériel du Rime pour présenter leur CV. Les agents peuvent aussi se servir du Rime pour compléter leur formation en vue d'une mobilité professionnelle.

Mais au-delà de ces initiatives individuelles, l'intérêt de l'administration est d'organiser et de construire avec les agents leurs parcours professionnels. Ces parcours doivent alors être ouverts, riches et diversifiés pour répondre aux besoins des services et aux souhaits des agents. Dans cette perspective, les DRH pourront utiliser la nomenclature métier du Rime pour construire des parcours « interministériels » visant à ouvrir les espaces de mobilité des agents mais également à établir des enrichissements mutuels entre ministères par l'acquisition des savoir-faire particuliers développés dans chaque service.

Un outil pour le recrutement

En matière de recrutement, la nomenclature du Rime, en facilitant la lecture des correspondances entre emplois ministériels, rend possible l'émergence d'un marché de l'emploi interministériel. Il permet en effet aux directeurs des ressources humaines d'un ministère de savoir si le type d'emploi recherché existe déjà au sein de l'État et, le cas échéant, de lancer un appel à candidatures au-delà du périmètre de leurs administrations. Les annonces peuvent alors être publiées sur la bourse interministérielle de l'emploi public ou sur une bourse régionale.

Des fiches de poste interministérielles

L'utilisation de fiches de poste, pour ouvrir le vivier de recrutement et mieux répondre aux besoins, est de plus en plus systématique. La nomenclature du Rime permet d'identifier les postes de travail proposés en utilisant un langage interministériel. Les candidats pourront ainsi plus facilement savoir quel est le type d'emploi offert.

Les bourses régionales

La circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 a prévu l'expérimentation de bourses locales de l'emploi public en Champagne-Ardenne et Lorraine. Elles sont aujourd'hui opérationnelles et accessibles sur les sites des préfectures :

- www.lorraine.sit.gouv.fr
- et
- www.champagne-ardenne.pref.gouv.fr

L'appel à candidatures pourra aussi être orienté en direction des agents appartenant à certains corps.

L'accès des militaires à des emplois du ministère de l'Intérieur (dans le cadre des dispositifs régis par l'article 62 de la loi n° 2005-70 du 24 mars 2005/ex loi 70-2)

Dans le cadre de sa gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, la Direction des ressources humaines du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire prévoit des départs significatifs dans certains des emplois relevant du domaine des systèmes d'information et de communication. Afin de résorber le déséquilibre prévisionnel qui se dessine dans la pyramide des âges de ces métiers, il cherche à diversifier ses viviers de candidatures. C'est ainsi qu'il s'intéresse notamment au recrutement de militaires qui souhaiteraient entamer une deuxième carrière. Afin d'analyser l'efficacité potentielle d'une telle démarche, il mène une étude de correspondance des emplois systèmes d'information et de communication des deux ministères. Le bilan positif de cette analyse lui a permis de proposer des emplois de « technicien des équipements locaux » dans le cadre du dispositif de la loi n° 2005-70 tendant à faciliter l'accès des militaires à des emplois civils.

Un outil pour la formation

Le Rime peut aider à la réflexion sur les politiques et les contenus de formation au niveau national ou au niveau local. Ainsi, le projet d'école de la GRH (cf. partie 1 « La professionnalisation de la fonction RH ») utilise le Rime pour déterminer les besoins en compétences des emplois de la fonction RH. Le Rime permet aussi aux DRH des ministères, aux responsables des services déconcentrés, aux délégués interdépartementaux à la formation et aux écoles de formation de repérer de possibles espaces de formation partagés et d'organiser des sessions communes de formation au plus près des agents, en engendrant des économies d'échelle.

Les perspectives

Les perspectives de travail sont multiples. Il s'agit tout d'abord d'articuler les démarches métier ministérielles au Rime. Ce chantier avance ; lors des conférences de GPRH, la plupart des ministères ont indiqué avoir mis ou allant mettre en place une démarche métiers en correspondance avec le Rime (cf. exemple de la mission ministérielle travail et emploi ci-dessous).

Établir une cartographie des emplois pour évaluer ses besoins futurs en compétences : l'exemple de la mission ministérielle travail et emploi

Dans le contexte de forte évolution de ses missions, et devant la nécessité d'analyser les conséquences de ces dernières en terme de gestion des ressources humaines, le ministère de l'Emploi a élaboré un répertoire des métiers en articulation avec le répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime), dans le but de donner une image plus précise des métiers exercés, d'analyser les évolutions passées et futures des compétences, de définir les actions de formation, les épreuves des examens professionnels, voire de construire des parcours professionnels. Il a servi, à titre exploratoire, à bâtir des scénarios d'évolution des effectifs des services déconcentrés et de leur répartition entre métiers reposant sur les options suivantes :

- le renforcement du contrôle (réglementation du travail, recherche d'emploi, formation professionnelle) ;
- l'organisation de l'appui à l'inspection du travail prévu par le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail et le plan santé au travail ;
- le maintien des moyens nécessaires à la réussite des politiques de l'emploi, et en particulier le plan de cohésion sociale ;
- la consolidation des fonctions support impactées par la mise en œuvre de la Lolf.

Ont pu être identifiées, parallèlement, les ressources permettant des redéploiements vers les métiers en développement. Elles trouvent leur origine :

- dans la baisse des effectifs des métiers de « gestionnaire de dossier et d'information » et « d'assistant en service gestionnaire » ;
- dans la mise en place d'une filière administrative (affectation d'attachés d'administration centrale dans les services déconcentrés et transformation d'emplois d'adjoint administratif en emplois de secrétaire administratif), mesure inscrite au schéma stratégique de gestion des ressources humaines 2006 de la mission ministérielle travail et emploi.

Le tableau ci-dessous présente pour chaque métier, classé par domaine métier, la répartition des ETPR par cadre d'emploi (A, B et C). Une des spécificités du répertoire des métiers de la mission ministérielle tient au fait que certains métiers sont exercés par des agents appartenant à des catégories d'emploi différentes. Cette situation s'explique, par exemple, par une logique de gradation du niveau de responsabilité pour un métier donné, en fonction notamment :

- du niveau de technicité plus ou moins élevé des activités exercées ;
- de l'exercice de fonction d'encadrement.

Par exemple, le métier de gestionnaire de dossier et d'information, premier métier du ministère, est ainsi exercé par des adjoints administratifs (un peu plus des trois cinquièmes des ETP concernés), mais également par des contrôleurs du travail (environ un quart du total) et plus marginalement par des agents de catégorie A.

Cette diversité ne remet pas en question l'unité de ce métier. Elle se justifie, suivant les situations et les dispositifs, de niveaux de responsabilité et d'autonomie variés, liés dans le cas de ce métier :

- à la complexité des mesures et procédures gérées ;
- à la nécessité de mobiliser pour une partie de ces mesures des connaissances juridiques, notamment en matière de droit du travail ;
- à la prise en charge de fonction de contrôle administratif, le cas échéant sur place.

Répartition par métier et domaine métiers des ETPR des services déconcentrés de la mission ministérielle travail et emploi en 2005 : perspectives d'évolution

Nouvelle nomenclature (45 métiers)	Tendances prévues ou anticipées	Effectif estimé au 1/12/2005	Dont catégorie A	Dont catégorie B	Dont catégorie C
Responsable de pôle « politiques et dispositifs d'intervention »	Maintien	170	153	17	0
Chargé de l'animation et de l'ingénierie de projets territoriaux	Maintien	398	386	12	0
Pilote opérationnel de dispositif	En recul	561	337	213	11
Gestionnaire de dossier et d'information	En recul	2197	62	697	1438
SOUS-TOTAL CONCEPTION, PROMOTION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ET DES DISPOSITIFS		3326	938	939	1449
Responsable de pôle « contrôle »	Maintien	108	104	3	0
Inspecteur chargé du contrôle des entreprises	En accroissement	470	470	0	0
Contrôleur chargé du contrôle des entreprises	En accroissement	900	0	900	0
Chargé du contrôle de la formation professionnelle	En accroissement	125	68	55	3
Chargé du contrôle de la recherche d'emploi	En accroissement	183	0	183	0
SOUS-TOTAL REGLEMENTATION ET CONTRÔLE		1785	642	1140	3
Médecin inspecteur régional du travail et de la main-d'œuvre	En accroissement	43	43	0	0
Ingénieur de prévention	En accroissement	25	25	0	0
Charge de l'appui ressources méthodes de l'inspection du travail	En accroissement	25	23	3	0
Chargé de l'appui juridique et des recours	En accroissement	25	13	13	0
SOUS-TOTAL EXPERTISE ET APPUI AUX SERVICES OPERATIONNELS		118	103	15	0
Assistant de direction	Maintien	180	1	25	154
Assistant au contrôle des entreprises	En accroissement	691	0	4	687
Assistant / Secrétaire d'un service	En recul	720	1	16	703
SOUS-TOTAL SECRETARIAT ET ASSISTANCE ADMINISTRATIVE		1591	3	45	1544
Chargé de l'accueil – standardiste	Maintien	230	0	4	226
Chargé du renseignement droit du travail et de la formation professionnelle	Maintien	469	0	398	70
SOUS-TOTAL ACCUEIL ET RENSEIGNEMENT DES USAGERS		698	0	402	296
Responsable budgétaire et financier	En accroissement	26	12	14	0
Contrôleur de gestion	Avis différé	13	7	6	0
Chargé de la programmation des moyens	Métier non examiné	6	2	4	0
Chargé du contrôle interne, de l'exécution et de la qualité de la dépense	Maintien	122	1	37	84
SOUS-TOTAL RESSOURCES BUDGETAIRES ET FINANCIERES		166	22	61	84

Nouvelle nomenclature (45 métiers)	Tendances prévues ou anticipées	Effectif estimé au 1/12/2005	Dont catégorie A	Dont catégorie B	Dont catégorie C
Responsable des ressources humaines	En accroissement	78	31	47	0
Gestionnaire des ressources humaines, de l'action sociale et des relations sociales	Maintien	135	1	41	93
Correspondant de formation	En accroissement	33	13	16	4
Assistant de service social	Maintien	10	0	10	0
SOUS-TOTAL RESSOURCES HUMAINES		256	46	113	98
Responsable de la logistique et des moyens de fonctionnement	Maintien	46	16	30	0
Gestionnaire des moyens de fonctionnement	Maintien	65	0	23	42
Chargé de services ou d'interventions techniques	Non discuté	135	0	5	130
SOUS-TOTAL LOGISTIQUE ET MOYENS DE FONCTIONNEMENT		246	17	58	172
Responsable système d'information	Maintien	17	17	0	0
Informaticien	Maintien	108	3	84	20
Assistant technique maintenance et exploitation	En accroissement	98	0	10	88
Assistant fonctionnel applications informatiques	En accroissement	64	3	14	48
SOUS-TOTAL SYSTEMES D'INFORMATION		287	23	108	156
Chargé de communication	Maintien	18	9	7	2
Documentaliste	Maintien	75	14	44	18
Concepteur et réalisateur de supports graphiques et multimédia	En recul	12	1	4	7
SOUS-TOTAL COMMUNICATION ET DOCUMENTATION		105	24	55	27
Responsable des études, de la statistique et de l'évaluation	Maintien	24	24	0	0
Statisticien	Maintien	26	20	5	0
Chargé d'études	Maintien	48	43	5	0
Chargé de statistiques	En accroissement	63	9	44	9
Assistant saisie et contrôle des données	En recul	36	2	13	22
SOUS-TOTAL ETUDES, STATISTIQUES ET EVALUATION		197	99	67	31
Directeur de service déconcentré	Maintien	127	127	0	0
Secrétaire général de la direction régionale	En accroissement	22	22	0	0
Adjoint au directeur	Maintien	100	100	0	0
Organisateur régional – conduite de projet	Maintien	10	10	0	0
SOUS-TOTAL PILOTAGE ET ANIMATION DES SERVICES ET DES GRANDS PROJETS		260	260	0	0
TOTAL GENERAL		9038	2175	3002	3860

Il s'agit ensuite d'approfondir la réflexion pour certains métiers. Des groupes métier ont été mis en place avec la DGME sur le contrôle de gestion, la fonction achat. L'objectif est de déterminer précisément les besoins en compétences pour adapter ensuite l'offre RH (recrutement, parcours professionnels, formation...). D'autres groupes métier vont être mis en place et leurs conclusions serviront aussi à actualiser le Rime. Ce dernier a vocation en effet à évoluer en permanence pour tenir compte des retours d'expérience et des changements que connaissent les métiers. Son actualisation sera confiée à un comité métier chargé de la validation des propositions qui lui seront faites. Dans ce processus, le comité veillera à la cohérence méthodologique du répertoire et procédera à la collecte des avis et expertises qui lui sembleront nécessaires.

D'une manière générale, le Rime a vocation à servir à la fois de point d'appui et d'effet de levier pour les démarches métiers/compétences que les ministères tendent chacun à amorcer ou à approfondir dans leur domaine, tout en favorisant une clé de lecture interministérielle et la poursuite du travail d'harmonisation et de simplification statutaire, au profit d'une approche plus fine des missions et des emplois de chaque agent ; l'appropriation du Rime par les administrations et le développement de leurs propres démarches doivent également fournir l'occasion d'une réflexion renouvelée sur ce que font aujourd'hui les agents du service public et sur l'avenir de leurs métiers et des valeurs qui s'y attachent.

Glossaire des sigles

ACMO : agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

Accoss : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale

Agirc-Arrco : Association générale des institutions de retraite des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés

ANDCDG : Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion

AP-HP : Assistance publique-hôpitaux de Paris

BOP : budget opérationnel de programme

CAP : commission administrative paritaire

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CDG : centre de gestion

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

CFA : congé de fin d'activité

CIFP : centres interrégionaux de formation professionnelle

CLD : congé de longue durée

CLM : congé de longue maladie

CNAMTS : Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés

CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

CNTDS : Centre national de transfert des données sociales

Colter : collectivités territoriales

CRDS : contribution au remboursement de la dette sociale

CREF : conférences régionales pour l'emploi et la formation

CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

CSG : contribution sociale généralisée

CTP : comité technique paritaire

DADS : déclaration annuelle de données sociales

DADS-U : déclaration automatisée de données sociales unifiée

DDE : Directions départementales de l'équipement

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DGCP : Direction générale de la comptabilité publique

DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects

DGI : Direction générale des impôts

DGME : Direction générale de la modernisation de l'État

DGTE : Direction générale du trésor et de la politique économique

DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

DNO : directive nationale d'orientation

Drees : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

ENSP : École nationale de santé publique
EPLÉ : établissement public local d'enseignement
EPS : établissements publics de santé
ETPT : équivalent temps plein travaillé
ETPR : équivalent temps plein rémunéré
FPE : fonction publique de l'État
FPH : fonction publique hospitalière
FPT : fonction publique territoriale
FSPOEIE : Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
GAPP : Groupe d'analyse des politiques publiques
Gpeec : gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GPRH : gestion prévisionnelle des ressources humaines
Ircantec : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
IFSI : Institut de formation en soins infirmiers
Lof : loi organique relative aux lois de finances
MAE : ministère des Affaires étrangères
MIAT : ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire
Minofi : ministère chargé des Finances
MTETM : ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
OEP : Observatoire de l'emploi public
ONDPS : Observatoire national de la démographie des professions de santé
Onem : Observatoire national des emplois et des métiers
Onisep : Office national d'information sur les enseignements et les professions
ONEMFPH : Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière
ORS : Observatoire régional de santé
PSOP : paye sans ordonnancement préalable
PSPH : (établissements) participants au service public hospitalier
RAEP : reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle
RAFP : retraite additionnelle de la fonction publique
RTT : réduction du temps de travail
SIASP : système d'information sur les agents du secteur public
SIRH : systèmes d'information sur les ressources humaines
SPE-SPS (enquête) : statistique du personnel des établissements publics de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux
TG : trésorerie générale
TIC : technologies de l'information et de la communication
TOS : techniques et ouvriers spécialisés
UNEDIC : Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
Urssaf : Union pour le recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et des allocations familiales
VAE : validation des acquis de l'expérience

Table des matières

Avant-propos	5
---------------------------	---

Introduction	7
---------------------------	---

Partie 1

Une nouvelle approche de gestion de la fonction publique de l'État	9
---	---

Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines	11
--	----

Une fonction « ressources humaines » partagée et renouvelée	16
--	----

- De nouveaux acteurs, de nouveaux rôles
- L'organisation du dialogue de gestion « intraministériel »
- La déconcentration de la gestion des ressources humaines
- Le constat : une faible déconcentration de la gestion des ressources humaines*
- Vers une déconcentration utile au management des ressources humaines*
- La professionnalisation de la fonction ressources humaines

Les démarches de contractualisation avec la Direction du budget	36
--	----

- L'année 2006 a été particulièrement riche en matière de contractualisation
- Quel avenir pour les contrats ?

Partie 2

Les démarches de gestion prévisionnelle	39
---	----

La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique territoriale	41
---	----

- Des « conférences régionales sur l'emploi et la formation » qui se consolident
et débouchent sur des plans d'action concertés
- Des conférences régionales aux thèmes variés*
- Des plans d'actions concertés pour développer des politiques régionales de l'emploi*
- Des services aux collectivités qui se développent
- Une gestion partagée de l'emploi entre les différents partenaires*
- Des missions d'expertise statutaire et d'audit nombreuses au profit de l'ensemble
des collectivités*

La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique hospitalière	66
---	----

- Les travaux menés par l'Observatoire national de la démographie des professions
de santé
- Des évolutions démographiques contrastées selon les professions*
- Une offre de soins qui doit être analysée régionalement et dans sa globalité*

- Les travaux menés par l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière 82
L'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière étudie la démographie des personnels de la fonction publique hospitalière..... 83
L'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière a aussi engagé une étude prospective sur les métiers, sur la base de son répertoire..... 89
- La démarche de gestion prévisionnelle dans la fonction publique de l'État 94**
- Des plans de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences qui se précisent 96
Des réflexions prospectives sur les missions et leurs exercices 96
Une quantification des besoins en emplois..... 97
Des exercices de projection des entrées-sorties des personnels..... 100
Des politiques de gestion des ressources humaines associées à ces réflexions 104
- Le développement d'une gestion prévisionnelle au niveau local..... 107

Partie 3

La gestion des connaissances sur l'emploi public : un enjeu majeur de modernisation 109

Le cadre d'analyse de l'emploi public est clarifié..... 111

- La clarification des concepts d'emploi devrait permettre d'avoir une meilleure évaluation des effectifs rémunérés... 113
- ... et d'apprécier l'importance du turnover 116
- Au total, une évaluation des effectifs rémunérés proche de celle établie par l'Insee..... 118
- ... accompagnée d'une photographie précise des effectifs en fonction et des personnels gérés..... 118
- ... et d'une présentation des différents cercles d'emplois..... 122

Vers une convergence des systèmes d'information des trois fonctions publiques..... 123

- La mise en place d'un opérateur national de paye ouvre de nouvelles perspectives..... 124
Constats sur la chaîne paye actuelle..... 125
Un opérateur national RH-payé pour améliorer l'efficience..... 127
- Les travaux d'amélioration du système d'information statistique sur les trois fonctions publiques avancent 128
Faire de la norme déclaration annuelle de données sociales la « colonne vertébrale » du système d'information statistique..... 130
Une nouvelle norme, en janvier 2009, pour la déclaration annuelle de données sociales 2008..... 133
- Les ministères ont entrepris de moderniser leurs systèmes d'information..... 135
- Les premières réalisations du projet interministériel sur les systèmes d'informations sur les ressources humaines 138
- Le logiciel infocentre Gpeec de l'ANDCDG se déploie 141

Partie 4

Les démarches métier.....	143
La démarche « métier » de la fonction publique territoriale	145
• Présentation du répertoire des métiers territoriaux.....	146
• Un outil mis à disposition des collectivités et établissements territoriaux.....	148
• Un outil évolutif et une veille permanente.....	149
• Développer la correspondance entre métiers et ressources formatives.....	150
• Un outil au service de l'observation des emplois, des métiers et des compétences.....	151
La démarche « métier » de la fonction publique hospitalière	151
• Présentation du répertoire de la FPH	151
• Les usages du répertoire	153
• L'utilisation opérationnelle d'une démarche métier : l'exemple de l'Assistance publique – hôpitaux de Paris (AP-HP)	155
<i>Un dispositif de Gpeec initié depuis plusieurs années.....</i>	<i>155</i>
<i>Des problématiques de Gpeec de plus en plus centrales</i>	<i>156</i>
<i>Le répertoire des métiers : un outil au service des personnels et du futur</i>	<i>156</i>
<i>La démarche de recensement des métiers</i>	<i>157</i>
<i>Les perspectives : prévision et prospective</i>	<i>158</i>
La démarche « métier » pour la fonction publique de l'État	159
• Présentation du répertoire interministériel des métiers de l'État.....	159
<i>Le Rime a été élaboré en étroite concertation avec les ministères et les partenaires sociaux</i>	<i>159</i>
<i>Les caractéristiques du Rime</i>	<i>160</i>
• Les usages du Rime.....	162
<i>Un outil d'information sur les métiers de l'État.....</i>	<i>162</i>
<i>Un outil de gestion prévisionnelle des ressources humaines</i>	<i>162</i>
<i>Un outil pour construire des parcours professionnels.....</i>	<i>163</i>
<i>Un outil pour le recrutement</i>	<i>163</i>
<i>Un outil pour la formation.....</i>	<i>164</i>
• Les perspectives	165
Glossaire des sigles	169