




*La fonction publique en mouvement*

Sylvie Trosa

Mai 2006

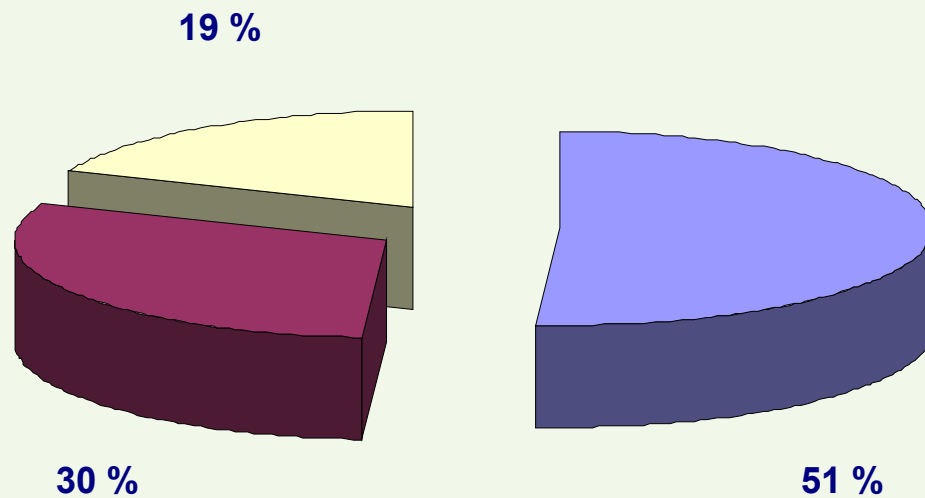


# **La GRH dans le secteur public : quelques caractéristiques**

# *Un secteur public pluriel*

<b>SECTEUR PUBLIC</b>	
Entreprises et établissements publics	1 830 000
Organismes de sécurité sociale	220 000
Etats, collectivités locales et hôpitaux	4 340 000
<b>TOTAL</b>	<b>6 390 000</b>

## Un secteur public pluriel



# *Un secteur public pluriel*

<b>REPARTITION DES AGENTS TITULAIRES DE L 'ETAT PAR GRANDES FONCTIONS</b>	
Fonction enseignante	800 000
Fonction militaire	300 000
Administration générale	240 000
Administration spécialisée (administrations financière, sociale...)	210 000
Administration technique	200 000
Police	115 000
Justice	35 000
<b>TOTAL</b>	<b>1 900 000</b>

# *Un secteur public pluriel*

<b>REPARTITION DES PERSONNELS TITULAIRES CIVILS DE L 'ETAT PAR CATEGORIE</b>		
CATEGORIE A	660 000	41 %
CATEGORIE B	430 000	27 %
CATEGORIE C	510 000	32 %

# *Un secteur public pluriel*

	<b>CATEGORIE A</b> Emplois de direction, de conception et d 'encadrement	<b>CATEGORIE B</b> Emplois d 'application et de rédaction	<b>CATEGORIE C</b> Emplois d 'exécution
<b>CORPS A VOCATION ADMINISTRATIVE</b>	Administrateurs civils, attachés...	Secrétaires administratifs...	Agents et adjoints administratifs...
<b>CORPS A VOCATION TECHNIQUE</b>	Ingénieurs des travaux publics, ingénieurs des mines	Techniciens de laboratoire, techniciens de la météorologie...	Ouvriers professionnels
<b>AUTRES EXEMPLES</b>	Professeurs, inspecteurs des impôts, commissaires de police, conservateurs du patrimoine...	Inspecteurs de police, contrôleurs du Trésor...	Agents des services techniques, surveillants de l 'administration pénitentiaire...

# *Les règles du jeu du statut*

- Une volonté de clarification et de neutralité après 1945
- Le souhait de rompre avec l'administration de Courteline, l'arbitraire, les 400 échelles différentes de traitement d'avant 39
- La volonté de mettre en place une gestion exemplaire et rationnelle, où l'administration montrerait l'exemple à l'ensemble des organisations françaises



- Grille Parodi de 1948 : classement hiérarchique des grades et emplois
- Référence stable d'indices permettant la comparabilité de structures de carrières de l'ensemble des corps
- Trois catégories : A, B, C correspondant aux emplois de conception, de rédaction, d'exécution.
- Recrutement par concours
- Promotion :
  - avancement d'échelon dans un grade, « *fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle du fonctionnaire* »
  - *avancement de grade - au choix, après examen ou par concours professionnel*
  - *une possibilité de promotion interne*

# *Parfait en théorie, très dégradé dans les faits*

- Un système en théorie parfait..
  - **Transparent (concours, mobilité, règles pour les rémunérations)**
  - **souple (distinction entre le grade et la fonction)**
  - **dynamique (l'organisation de la carrière permet de faire une gestion prévisionnelle)**

# *Les principes*

- Recrutement par concours écrit de généraliste
- formation initiale longue
- on monte peu (maximum 30%)
- on ne descend pas (sanctions existent mais non appliquées)

# *Les résultats*

- Ne comptent qu 'à la marge
- évaluation demeure formelle parfois sans face à face
- avancement prédominant est à l 'ancienneté
- prime à l 'absence de mobilité:les CAP favorisent les gens de la maison

# *La perception des fonctionnaires*

- L 'actuel contrat social: je détermine où je veux aller parce que j 'ai eu un concours (mépris du privé) et que je suis mal payé (c 'est faux)
- donc si vous êtes spécialiste de la vigne vous pouvez choisir d 'aller dans le nord de la France même s 'il n 'y a pas de vignes
- pas d 'adaptation aux besoins de l 'emploi
- et surtout des régions qui demeurent vides

# *Un système très dégradé dans les faits*

- **opaque (1700 corps différents, des rémunérations accessoires incompréhensibles, ..)**
- **rigide (l'ancienneté est devenue la règle du jeu pour les carrières)**
- **statique (myopie de la gestion du personnel, à court terme et uniquement sur critères juridiques)**

# *Les symptômes de la dégradation: financière*

- L'avancement automatique absorbe 90% de la masse salariale: peu ou pas de marges au mérite
- Des inégalités flagrantes entre ministères; au même grade les primes peuvent aller de 25 000 à 75000 euros selon les ministères
- La multiplication des corps coûte très cher



# *Une dégradation pour les usagers*

- Certes il existe des primes pour les zones où personne ne veut aller mais elles sont trop faibles
- Donc des services systématiquement en sous effectifs
- Les syndicats bloquent le recrutement de contractuels ou d'intérimaires



# *Une dégradation pour le fonctionnaire*

- Le corps est un système de monopole: les emplois réservés aux corps
- Plus il y a de corps moins il y a de débouchés
- Aujourd'hui depuis la LOLF (loi budgétaire de 2001) les fonctionnaires sont tenus à des résultats mais peu d'argent pour les récompenser exemple 150 euros par an dans un ministère
- « pas de mou »

# *Un exemple : l'évaluation des fonctionnaires*

- En théorie, une procédure claire et transparente : la notation, qui garantit lisibilité et et transparence
- En théorie, une procédure avec « du grain à moudre » : impact sur la carrière et sur la rémunération
- Dans les faits, souvent pas de
- Face à face
- De plan de développement
- De plan de formation

# Les problèmes macro

# *Le « contrat social » du fonctionnaire*

- La carrière est d'abord à l'ancienneté plus qu'au mérite
- Il existe une notion de « droit à la carrière » comme contrepartie de salaires moindres (ce qui n'est pas le cas dans d'autres fonctions publiques d'autres pays)
- Le fonctionnaire pense que le choix du lieu de travail est son droit

# *En contrepoint: la fonction publique territoriale*

- Le fonctionnaire doit trouver lui-même un employeur
- Organiser sa mobilité
- Sa carrière n'est pas un droit
- Même s'il existe des mécanismes de sauvegarde de son salaire grâce à un organisme national

## *Les points de douleur*

- Des marges de manoeuvre très réduites au niveau du service et du ministère; exemple réduction d'effectifs de  $\frac{3}{4}\%$  par an ce qui est équivalent au turn over (pas de gains possibles)
- Les réductions d'effectifs ne suivent pas les besoins cf la difficile question des effectifs en milieu rural
- Le pays est divisé sur le poids de la fonction publique dans l'économie

## Le statu quo est impossible

- Décentralisation
- Informatisation
- LOLF

# *Pas de position officielle sur les statuts*

- Plusieurs hypothèses à l'étude
- La fusion des corps: mais elle coûterait de 2 à 4 milliards
- Cinq ou six métiers pour les cadres: mais cela figerait les compétences
- Passage des corps à une grille unique pour l'ensemble de la fonction publique
- Dépérissement des corps de cadres par mise en concurrence des postes d'encadrement (modèle anglo-saxon)
- .....??????? Pas de décision en cours



# *Quelques solutions...*

# *(1) La révision des missions*

- Recréer des marges de manœuvre
- Mettre les effectifs et les qualifications là où il y a des besoins
- depuis la décentralisation, l'informatisation et la LOLF, il existe des fonctions obsolètes: par exemple dans l'Etat on continue à faire au lieu d'évaluer et de contrôler
- nécessité d'une révision systématique des missions pour savoir quelle est leur utilité, préfectures, trésoreries
- Ou des comportements: partenariats avec les collectivités locales, pilotage des contrats avec les opérateurs
- Mettre ceci en clé positive, or cela a toujours été présenté négativement (cf réforme 2003 au ministère des Finances)

## *(2) La révision des structures*

- Huit pôles de compétences
- Mais y échappent les gros bataillons, finances et éducation nationale
- L'hypothèse d'un service déconcentré unique n'est pas exclue
- Ce qui effraie c'est qu'on ne sait pas manager dans le compromis mais dans l'autorité caporaliste

### *(3) Le changement culturel*

- L'équilibre entre les aspirations des individus et celles des services(exemple aujourd'hui il est rare de pouvoir choisir ses collaborateurs); il faudrait des listes d'aptitude et des garanties pour ceux qui ne sont pas sur un poste
- Utiliser la mutation comme une contribution au mérite et non à l'ancienneté

# *Deuxième partie*

- La GRH

## *Et la GRH???*

- Des expérimentations aussi riches qu'isolées
- Sauf dans les collectivités locales

# *Pourquoi c'est si difficile*



# *Ce qui manque*

- Rien sur les conditions de travail
- pas de plan personnalisé (pas de marché du travail, trois fonctions publiques)
- pas d'aide individuelle (alcoolisme, pbs familiaux)
- pas de coaching, buddying, réseaux



# *Ce qui bloque*

- La gestion paritaire (rapport Fournier 2002)
- seule base d 'existence des syndicats en France: la fonction publique
- ne se battent que sur la carrière
- seule solution: du grain à moudre local pour qu 'ils se décentralisent (loi)

# *Ce qui bloque aussi*

## *L'arbitraire*

- Diminue l'arbitraire ministériel, pas de conditions aujourd'hui sur les emplois de direction et les emplois fonctionnels
- Suppose de travailler la culture: la mobilité est aujourd'hui pénalisante, pas de concept de service public (trois fonctions publiques) ni même d'Etat, mais de ministères: avoir des mécanismes globaux

# *La LOLF et la GRH*

- Depuis le 1er janvier 2006

# « Tous DRH »: la logique de la LOLF

- La responsabilisation de l'encadrement sur la GRH est une tendance lourde des organisations
- *« Je tiens chacun responsable des ressources humaines qui dépendent de lui. Le véritable DRH, c'est le supérieur hiérarchique. L'objectif de la direction des Ressources Humaines sera de faire de chaque responsable hiérarchique un véritable DRH »* (Michel Bon - France Télécom)

# « Tous DRH » - les fonctions du manager idéal

- Maîtriser le cadre juridique
- Recruter les collaborateurs (très gros changement)
- Gérer l'emploi et les temps
- Orienter les évolutions professionnelles des collaborateurs
- Former - et veiller au management de la formation
- Rémunérer
- Mobiliser et impliquer les collaborateurs
- Négocier avec les partenaires sociaux
- Jouer un rôle de veille

# *Un énorme changement entre les services et la centrale*

- Ce sont les propositions du chef de service qui doivent peser plus lourd que la CAP centrale ou l'individu
- la centrale ne décide plus mais veille à ce qu'il n'y ait pas d'arbitraire
- révolution copernicienne

# La professionnalisation de la fonction RH

Paradoxe: tous RDH et  
professionnalisation vont de pair

# *La professionnalisation des réseaux RH*

- Un décalage fréquent dans les ministères entre l'importance des enjeux RH et leur prise en charge par des « non professionnels », peu formés aux techniques et outils
- Une nécessité de construire des équipes RH aux différents niveaux de l'administration
- Soit par la mise en place et la professionnalisation de « SG DRH » (**Equipement, Environnement..**)
- Soit par la mise en place de réseaux RH et leur formation (**ex : Education nationale : mise en place de DRH, approche d'ensemble de la GRH, formation des différents acteurs**)



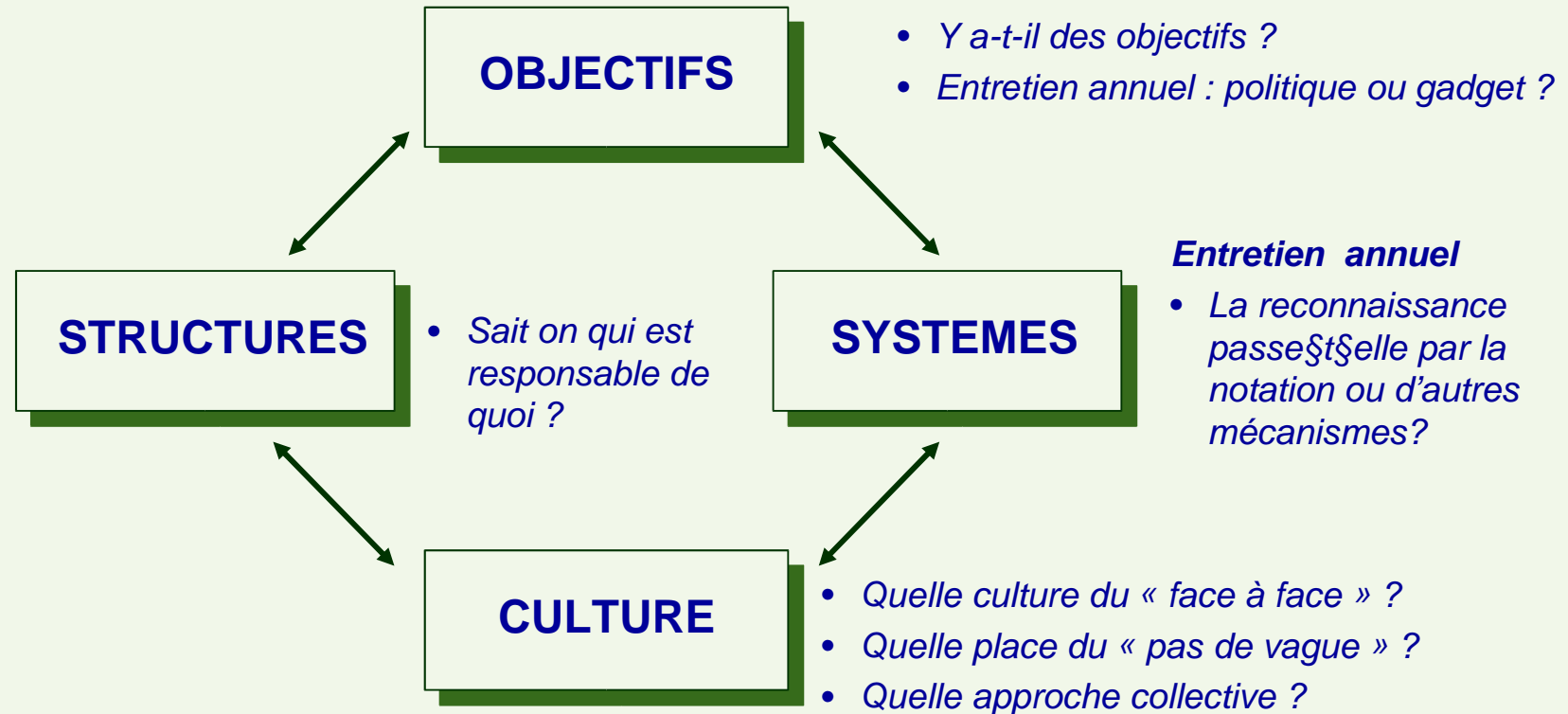
# *La professionnalisation des réseaux RH : nouveau modèle*



## *Les conditions pour que cela marche*

- Des services centraux très qualifiés pour aider les gestionnaires de terrain; ce n'est pas le cas
- Diminuer leur nombre et les requalifier
- Accepter le pari de la confiance ie de laisser aux gestionnaires la capacité de prendre des actes de GRH
- Négocier avec les syndicats une localisation de leur action: comment gérer le mythe de l'égalité?

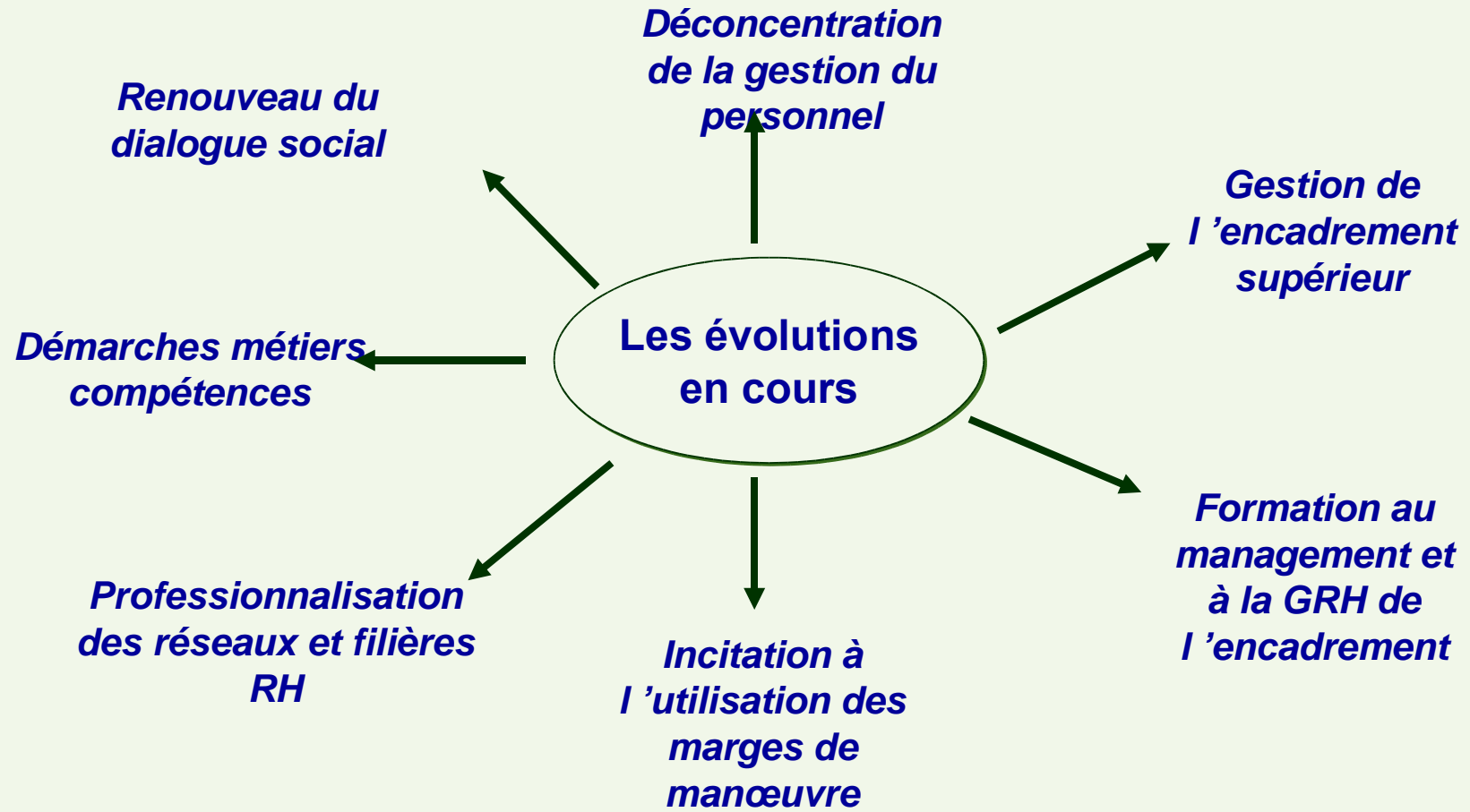
# Un exemple « d 'analyse système » : les entretiens annuels





# **Quelques exemples encourageants**

# *Évolutions pour la GRH de la fonction publique*



## *Le jour....*

- Des évolutions positives dans la pratique des statuts et de la gestion mais
- Limitées
- Plus fortes dans les établissements publics que les ministères
- Dans les collectivités locales

# *L'évolution du recrutement (ANPE)*

- Plus seulement basé sur l'écrit
- Mais sur d'autres compétences: savoir faire et savoir être
- Centres d'évaluation
- Exercices individuels, et collectifs, oraux et écrits, simulations de situations réelles
- Mais ne touche pas encore les cadres (le modèle de l'intelligence abstraite » selon un de nos plus grands dirigeants syndicaux)

# *Formation management –vers la formation action*

- Le cycle des cadres supérieurs du ministère de l'équipement : réflexion sur le métier , prise de connaissance de pratiques managériales « issues d'ailleurs », projet personnel, coaching.
- Les préfets et sous préfets : formations obligatoires et alternance de modalités pédagogiques (jeu de rôle)
- Le ministère de la justice : diagnostic personnel et auto-évaluation des cadres / futurs chefs de service
- Le ministère des finances : lien entre formation et concours (démarche DGCP sur le concours des IP)
- Les collectivités territoriales et l'exemple de l'INET



# *La gestion de l'encadrement supérieur*

Des pratiques qui émergent d'explicitation de critères d'évaluation et de prise en compte dans les carrières des acteurs :

- « contrat DDE / DPS » au ministère de l'équipement, quelle est la plus value du DDE?
- mise en place d'une mission d'évaluation des préfets au ministère de l'intérieur / évaluation « 360° » des SPA
- L'évaluation managériale des TPG

# *Les démarches métiers compétences*

- La nécessité de reconnaître que le savoir généraliste ne suffit pas
- Formations prise de poste
- Au départ des métiers, mais cela peut devenir rigide (par exemple un technique peut diriger un service administratif)
- Alors plutôt une définition des emplois en partant des emplois sensibles (Education Nationale)
- les compétences doivent être durables

# *Autres exemples*

- Le ministère de l'équipement : **préciser l'évolution des fonctions des acteurs et construire des référentiels de compétence (routes, habitat, urbanisme); suppose des techniques et métiers**
- Le ministère de l'éducation nationale: **définir les emplois sensibles et les compétences nécessaires et former les agents**

- **le ministère du travail**
- redonner du sens aux évolutions professionnelles connues par les agents / construire des processus de carrière plus ouverts / anticiper les besoins sur le terrain
  - démarche très participative, avec association dans divers cénacles des organisations syndicales / de l'encadrement / d'agents de tous niveaux
  - une visualisation et un mode de gestion intégré aux différents niveaux

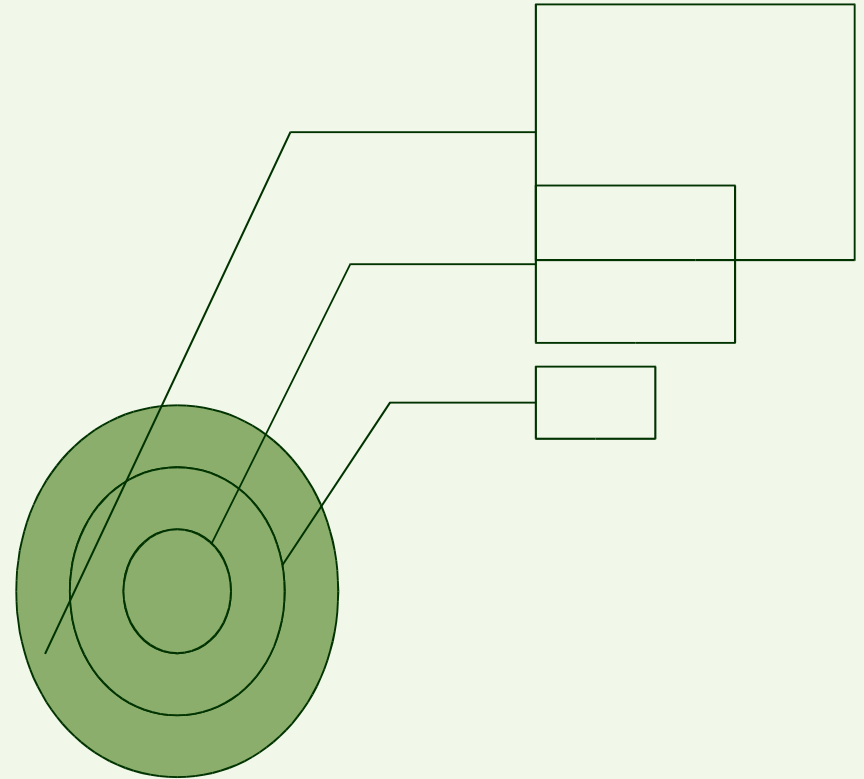
# *Des parcours de carrière individualisés*

- Plutôt que des métiers conseiller les étapes de la carrière en fonction des postes occupés
- Système de la VAE (validation des acquis de l'expérience)
- Donne une perspective d'avenir au fonctionnaire

# *donc*

- Ne pas basculer uniquement sur les métiers, il y a les métiers et les qualités générales de management
- tenir compte des compétences mais des compétences durables (par exemple une formation à l'analyse sociologique ou économique) et pas que des compétences à durée de vie limitée
- les fonctionnaires auront deux ou trois vies
- agence de requalification (Suède)

- Pour un dialogue social



# *Parmi les constats des ministères*

- Des relations sociales très présentes
  - taux de participation très élevé des fonctionnaires aux élections
  - multiplicité des organes de concertation : 5% des fonctionnaires y participent
- Un statut juridique complexe du processus de négociation
- Des spécificités fortes par ministère



# *De multiples pistes de progrès pour les ministères*

- Sensibiliser les acteurs au dialogue social
  - connaissance réciproque (formations communes, ...)
  - sensibilisation de l'encadrement au cadre statutaire et formation à la négociation
  - Dialogue social continu et non ad hoc

# *Mots clés pour le chef de service*



# *Parmi les idées pour la négociation*

- Pour éviter que toute négociation soit un « événement », rendre la concertation permanente
  - les réunions régulières informelles avec chaque organisation syndicale
  - une question d 'habitude et de connaissance réciproque, plus que de « dons pour la communication »
- Ecouter, vraiment...
  - ne pas se focaliser sur le fil de son raisonnement, mais s 'intéresser d 'abord aux idées de l 'autre
  - comprendre la logique du raisonnement de son interlocuteur : parvenir à dire « voici ce qui est important pour lui »

- négociation ou « chacun se limite à défendre sa position » = « rapport de force » et non construction d'un accord positif pour les parties
- une préparation de négociation : enjeux, stratégies, champs d'accord, processus de négociation
- Rechercher un accord sur le fond
- accord sur le problème, « éléments de diagnostic partagé »
- compréhension des enjeux essentiels des autres parties

# *La démarche contribution / rétribution*

## **TROIS ERREURS SUR LA MOTIVATION**

\* \* \*

- χ “Recherche collaborateur motivé”*
- χ “Motivez vos collaborateurs”*
- χ “Motivation = performance”*

# *Toutes les formes de valorisation*

- On ne motive pas les agents mais on les démotive
- La valorisation par l'argent peut diviser
- Par contre il y a tous les signes de reconnaissance, du merci, à la visibilité de celui qui a fait le travail, aux prix, aux brevets etc

# *Le futur*

- Apprendre des autres

# *Un statut mais pas des statuts*

- (1) Recrutement et promotion au mérite avec des grades mais pas de corps (ie de monopoles d'accès aux emplois); une même grille pour tout le monde
- (2) Le recrutement ne se base pas que sur le concours écrit mais aussi d'autres qualités (esprit d'équipe, management etc)
- (3) Une double gestion par le grade et la compétence sur l'emploi
- (4) Mettre au centre ce qui est négligé: conditions de travail, formation, action sociale



## *(1) la contrepartie*

- Moins de monopoles mais infiniment plus de débouchés (collectivités locales, passage d'un ministère à l'autre affectation etc)

## *(2) Pas que le concours*

- Des recrutements non exclusivement basés sur le savoir abstrait mais savoir-faire et savoir-être (travail en équipes, mode de management etc)
- Une possibilité d'accès à tous les niveaux de la fonction publique (antinomique avec le droit à la carrière)
- Un salaire en trois éléments: grade, expérience ou poids de l'emploi, performance
- Aucun monopole de corps sur les emplois

### *(3) Un grade ET un emploi: Exemple sous directeur aux Finances*

- Conditions pour avoir le grade (communes à la fonction publique)
- Leadership
- Capacité d'atteindre des résultats
- Management
- Communication
- Représentation
- Dialogue social
- Conditions liées à l'emploi
- Exemple
- Connaissance antérieure des mécanismes budgétaires
- Capacité d'analyse stratégique
- Gestion d'un relationnel complexe

## *(4) Une plus forte ministérialisation*

- Au niveau interministériel, seulement principes généraux (exemples critères d'évaluation ou de ce qui fait un grade A plus éthique)
  - Au niveau ministériel
3. Les négociations salariales et de travail dans le cadre d'un plafond
  4. Le concret, formation, conditions de travail, intéressement

## *(5) L'attractivité réelle de la fonction publique*

- Miroir aux alouettes
- En période de crise éco et de mauvaise image des entreprises les recrutements sont attractifs
- Mais c'est une base négative
- Ne crée pas les conditions d'épanouissement des agents, qui dépendent de la gestion individuelle

# *C'est un autre contrat social*

- Pas de droit à la carrière
- Ni de choix du lieu de travail
- Ni du contenu du travail
- En contrepartie garantie de salaire même sans poste durant deux ans
- Plus de débouchés car pas de monopoles
- Gestion individualisée de la carrière et coaching
- Réel dialogue avec le supérieur
- Plans de développement

# *Donc on peut faire du gagnant gagnant*

- Pas avec tout le monde ie ceux qui sont venus pour s'autodéterminer totalement
- Mais avec tous ceux qui ont à cœur le service public et ne veulent pas travailler en isolement ou sans dialogue sur leurs conditions de travail et le futur



# *La condition de la cohérence stratégique: la cascade de la performance*





