



**Université de Strasbourg
Ecole nationale d'administration**

**Master « Carrières et actions publiques »
Parcours « Administrations et gestion publique »**

*Dans quelles conditions réussir la réforme de la Gestion des
ressources humaines civiles du ministère français de la
Défense ?*

Sous la direction de:

Pia IMBS

**Maître de Conférence, HDR
Laboratoire de Recherches HUMANIS
Responsable de la Chaire Développement Durable**

Soutenu par

Sérapie Isabelle AÏSSI DJONNON D.
CIP Promotion Lucie Aubrac (2012-2013)

Thème :

*Dans quelles conditions réussir la réforme de la Gestion des ressources
humaines civiles du ministère français de la Défense ?*

REMERCIEMENTS

A l'issue de la réalisation de cette œuvre, mes sincères remerciements à :

- Madame Pia IMBS, ma tutrice pour avoir accepté de diriger ce travail ;
- Toutes les autorités du MRAI notamment : le Ministre Martial SOULTON, le DC Amidou ADAMOU, le SGM Idrissou BOUKARY ... ;
- Personnel de l'ENA notamment Monsieur Fabrice LARAT et toute l'équipe de formation;
- La DRH-MD notamment:
 - Général Jacques ROUDIERE ;
 - Contrôleur des armées Philippe MONDOULET ;
 - Messieurs Philippe MONDON-GUILHAUMON et Christophe DEAL ;
 - Le personnel de PEP 1 notamment : Madame Evelyne FOURCHE, Capitaine Julien PAILHERE, Commissaire Sylvie GOURDRON, Madame Séverine DELAURIE;
 - Messieurs Brahim CHAKIR, Fabien SIMON et Jean-Marie SPATAY ;
 - Tous les chefs de bureaux, de départements et leurs adjoints de Arcueil ;
- Monsieur Vincent DJONNON D., Celvis, Celbelle et Celpin;
- Ma famille en France : Sylvana, Cybard, Doucis, Hermine, leurs conjoints et enfants
- Ma famille au Bénin : Nicole, Melchior, Léobon, leurs conjoints et enfants ;
- Tous les collègues français du CSPA et internationaux du CIP.

ACRONYMES

GRH : Gestion des ressources

RH : Ressources Humaines

DRH : Direction des ressources Humaines

DRH : Directeur des Ressources Humaines

SGA : Secrétaire général pour l'administration

MD : Ministère de la Défense

DRH-MD : Direction des ressources Humaines du Ministère de la Défense

SD GPC : Sous-direction de gestion du personnel civil

GPC : Gestion du Personnel Civil

NPM : New Public Management

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

RGPP : Révision Générale des politiques Publiques

PAP : Projet Annuel de Performance

RAP : Rapport Annuel de Performance

MAP : Modernisation de l'Action Publique

OTAN : Organisation pour le Traité de l'Atlantique Nord

ETP : Equivalents Temps Plein

ETPT : Equivalents Temps Plein Travaillés

CMC : Conseillers Mobilité Carrière.

R.PROG : Responsable de programme

DGFIP : Direction Générale des Finances

SAP : Services d'administration du personnel

BdD : Bases de Défense

DGA : Délégué général à l'armement

CEMA : Chef d'Etat-major des Armées

EMA : Etat-major des Armées

MAR : Mission d'accompagnement des restructurations

ONP : Opérateur national de paye

GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

CMG : Centre Ministériel de Gestion

GSBdD : Groupement de soutien aux Bases de défense

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>TITRE I : LE CONTEXTE DE LA REFORME</u>	4
<u>CHAPITRE I : LA GESTION DES RESSOURCES RH PUBLIQUES : QUELS ENJEUX POUR LES CIVILS DU MINISTERE DE LA DEFENSE ?</u>	4
<i>Section 1 : L'état des lieux de la gestion traditionnelle des ressources humaines publiques</i>	7
1.1 Le cadre légal de la gestion des ressources humaines publiques avant la réforme	8
1.2 Le personnel civil de la Défense : des agents publics "ordinaires".....	10
<i>Section 2 : Quelle place et quel rôle pour le personnel civil au sein du ministère de la défense ?</i> 10	
2.1 Quelle place accorder au personnel civil de la Défense ?	10
2.2 Le rôle du personnel civil	11
<u>CHAPITRE II : DE LA NECESSITE D'ADAPTATION DE LA GRH AUX ENJEUX DE LA LOLF ET DE LA RGPP</u>	11
<i>Section 1 : Des impératifs de la LOLF et de la RGPP</i>	11
1.1 La place de l'agent dans la performance de l'action publique face aux impératifs de la LOLF.....	11
1.2 La GRH et la Révision générales des politiques publiques (RGPP).....	12
<i>Section 2 : La traduction des dynamiques d'ensemble au sein du ministère de la défense</i>	13
2.1 La RGPP à la Défense – constats généraux.....	14
2.2 La RGPP à la Défense – éléments chiffrés.....	14
<u>TITRE II: L'EVOLUTION DE LA GRH DANS LA REFORME DE L'ETAT: QUELLE ADAPTATION A LA GESTION DU PERSONNEL CIVIL DE LA DEFENSE?</u>	15
<u>CHAPITRE I : UNE NOUVELLE CHAINE DE LA FONCTION RH DEDIEE AUX SEULS CIVILS.</u> 16	
<i>Section 1 : La gestion de "proximité" et la déconcentration de la fonction RH civile à la Défense</i>	16
1.1 La formalisation de GRH de « proximité » à la Défense	16
1.2 Une répartition des compétences qui permet l'émergence de nouveaux acteurs de gestion de proximité.....	19
<i>Section 2 : Les GSBdD, ACE ALE et autres acteurs de la chaîne</i>	20
2.1 Les GSBdD, organes d'appui et d'aide à la décision des autorités de commandement	20
2.2 Les autres acteurs	21
<u>CHAPITRE II: LES VOIES D'AMELIORATION IDENTIFIEES</u>	23
<i>Section 1: Les avancées notables permises par la nouvelle GPC</i>	23
1.1 Une GPC professionnalisée et harmonisée assortie de garanties au profit des agents	23
1.2 La mise en perspective des premiers résultats de la réforme	24
<i>Section 2 : Une réforme à optimiser eu égard aux insuffisances détectées</i>	25
2.1 Une maîtrise de la masse salariale lacunaire	25
2.2 Réunir les conditions de réussite pour la réforme de la GPC	27
<u>CONCLUSION</u>	29

Introduction

La conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques sont assurées par l'administration publique, elle-même animée et soutenue par des hommes et des femmes, « les agents publics », notion générique agrégeant titulaires (fonctionnaires) et non titulaires (contractuels) dont le nombre ne cesse de croître. En vertu des règles du New Public Management (NPM) adaptant les principes du management privé à la gestion publique, ces agents sont désormais considérés et gérés comme une ressource humaine à laquelle une politique spécifique doit être dédiée.

Aussi, la gestion des ressources humaines (GRH) est dorénavant envisagée comme un des leviers conditionnant la réussite de toute politique publique et, à ce titre, elle fait l'objet d'une analyse à travers le prisme de la performance.

Définie comme « *l'ensemble des activités permettant à une organisation de disposer de ressources humaines correspondant à ses besoins en quantité et en qualité* »¹, elle prend la forme d'une fonction support s'exerçant en amont de toutes les activités d'une structure. Selon les praticiens eux-mêmes, la GRH est également caractérisée par les objectifs qui lui sont assignés : concevoir et proposer aux dirigeants une gestion contribuant à l'atteinte des objectifs de l'entreprise sans préjudice des besoins des hommes².

Par ailleurs, la réforme englobe l'ensemble des actions (de type législatif ou réglementaire) entraînant une modification substantielle de l'organisation ou des méthodes de fonctionnement de l'État, c'est-à-dire de ses administrations³. Elle est inspirée de la nouvelle gestion publique, qui vise généralement à rendre efficiente l'action publique par une rationalisation des coûts de fonctionnement.

Ainsi, grâce aux actions de réformes de l'Etat, une nouvelle approche de gestion⁴ a amorcé l'évolution de la fonction RH au début des années 2000, conjuguée à de nouveaux principes et mécanismes de modernisation encadrant l'action publique dans son intégralité.

¹ Susanne MAURY, Manuel de GRH dans la fonction publique, Droit et Pratique, page 7, Direction de l'Information légale et administrative, Paris, Ministère de l'éducation nationale, 2011.

² Susanne MAURY, *ibid.*

³ Définition tirée du site Wikipédia

⁴ « Structure et moyens d'une direction de personnel », Personnel (Revue de l'association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel- ANDCP), 1972.

En outre, la loi organique relative aux lois de finances (**LOLF**), votée le 1^{er} août 2001, consacre en effet l'ambition d'offrir responsabilité et autonomie aux gestionnaires des ressources humaines en contrepartie d'une contribution majeure à la performance de la dépense publique. Ainsi, les crédits de personnel, dits de "titre 2" en vertu de la nomenclature budgétaire retenue, participent d'un ensemble de moyens dédiés à la conduite d'une mission. Leur emploi fait désormais l'objet d'une justification au premier euro, détaillée dans le projet annuel de performance (**PAP**) inséré pour chaque mission à la loi de finances initiale.

Dans la continuité, le lancement de la révision générale des politiques publiques (**RGPP**) à compter de 2007 matérialise la volonté de conjuguer, dans un contexte budgétaire contraint, réduction de la dépense sans préjudice de l'efficacité des politiques publiques. A cet effet, la notion d'ETP devient un indicateur de référence : la masse salariale adopte une unité de compte qui renvoie à un droit budgétaire ouvert, facilitant un pilotage désormais élément moteur de la GRH

La modernisation de l'action publique (**MAP**) qui prend le relais de la RGPP à la suite de la nouvelle mandature gouvernementale, procède, nonobstant de nouveaux aménagements, de la même filiation.

Ces dynamiques interministérielles réformant en profondeur l'approche qui en termes de GRH prévalait jusqu'alors, supposent une traduction adaptée au sein du ministère de la défense. Celui-ci emploie deux catégories d'agents distinctes du fait de leurs statuts : le personnel militaire dont la gestion obéit à un statut général propre et le personnel civil soumis aux droits et obligations des fonctionnaires prévus par loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

Le ministère de la défense a pour mission principale d'assurer la protection du territoire, de la population et des intérêts français, tout en se voulant le garant des engagements internationaux de la France (OTAN, Europe de la Défense)⁵. Se greffent à ce cœur de métier des missions de service public, visant notamment à soutenir ou suppléer les actions d'autres ministères (Intérieur, affaires étrangères ...), au quotidien ou en situation de crise, sur le territoire national et à l'étranger.

A l'instar de tous ses homologues, il s'est engagé dans une nouvelle politique de gestion de ses ressources humaines en vue de se conformer aux exigences précédemment évoquées. Seule la gestion du personnel civil (GPC), support de modalités différenciant du

⁵ Source : www.defense.gouv.fr "le rôle du ministère de la défense"

modus operandi retenu pour l'administration du personnel militaire, sera traitée dans ce rapport. Elle se traduit notamment par le déploiement d'un nouveau modèle instituant « une gestion de proximité », articulée autour d'une nouvelle chaîne d'acteurs (CMG) et GSBdD), expérimentés depuis 2009.

Malgré une formalisation conséquente et les avancées observées, cette réforme est à ce jour toujours en voie de consolidation, des dysfonctionnements persistants obérant pour partie les bénéfices attendus du nouveau schéma.

Ce constat suppose d'identifier les facteurs clés de succès de rénovation de la GPC et soulève *de facto* les interrogations suivantes :

- i) Quel est le contexte de gestion des ressources humaines de l'Etat ?
- ii) Pourquoi moderniser la gestion de ce personnel ?
- iii) Quelle place et quel rôle accorder aux personnels civils de la défense ?
- iv) Quelle nouvelle approche adopter pour l'évolution de la gestion des RH civiles ?
- v) Quelles sont les forces et faiblesses de la conduite de ce changement ?

La présente étude a donc pour objet d'y répondre, en analysant le fondement et le fonctionnement de cette gestion.

Les résultats de l'étude proviennent de documents communiqués et d'entretiens réalisés au cours des mois de mars et d'avril 2013, soit la période de mon stage professionnel effectué à la Direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) à Paris et à Arcueil.

En premier lieu, la présentation du contexte général de la GRH publique en France permet de cerner les motifs présidant à sa réforme au sein de la communauté de la défense, en proposant un état des lieux de la gestion du personnel du ministère *ante* réforme (**chapitre 1**) et un inventaire des impératifs de la LOLF et de la RGPP ayant justifié la mise en œuvre de la réforme de la GRH publique (**chapitre 2**).

La seconde partie, relative à l'évolution de la fonction gestion des ressources humaines civiles à la Défense s'attachera à décrire les orientations privilégiées par ce ministère (**chapitre 3**), lesquelles ont déterminé le *modus operandi* désormais en cours d'optimisation (**chapitre 4**). Pour mieux répondre à la problématique posée, le rapport est agrémenté de suggestions et de recommandations de bonne conduite du changement.

TITRE I : LE CONTEXTE DE LA REFORME

Il convient, avant tout propos, de procéder à un état des lieux de la gestion des ressources humaines à l'appui duquel il est possible d'apprécier la nécessité, présentée comme telle, de la réforme qui lui a été appliquée.

CHAPITRE I : LA GESTION DES RESSOURCES RH PUBLIQUES : QUELS ENJEUX POUR LES CIVILS DU MINISTERE DE LA DEFENSE ?

Il s'agit de faire un aperçu sur la gestion traditionnelle de ressources humaines publiques et sur la place aux côtés des militaires de la Défense.

Section 1 : L'état des lieux de la gestion traditionnelle des ressources humaines publiques

Avant les réformes de la fonction "ressources humaines" publiques amorcée au cours des années 2000, la GRH trouvait sa base légale dans différents textes d'essence législative : le statut général des fonctionnaires, les statuts autonomes ou particuliers et différents textes dérogatoires.

1.1 Le cadre légal de la gestion des ressources humaines publiques avant la réforme

La gestion des ressources humaines est cadrée par la Constitution de 1958 qui dispose en son article 34 : "*la loi fixe [...] les règles concernant [...] les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires*⁶."

Le statut général des fonctionnaires constitue le réceptacle commun des droits et obligations des agents publics qui façonnent les principes de gestion des ressources humaines. En vertu de la spécificité de certains emplois, une certaine souplesse a été introduite par le législateur quant à l'observation desdits principes.

1.1.1 Le statut général des agents civils publics d'Etat

La gestion des ressources humaines publiques en France est principalement régie par le statut général des fonctionnaires, aménagé ces dernières années par une série de quatre lois.

⁶ Les acquis des fonctionnaires sont des droits fondamentaux garantis par la constitution

Historiquement, le premier texte de référence en matière de gestion du personnel de l'Etat est le statut du 19 octobre 1946 applicable en son temps aux seuls fonctionnaires de l'administration centrale. Les rédacteurs du statut ont principalement veillé aux garanties des droits et devoirs des agents dans un contexte de démocratie appelant des changements politiques. Il s'agit d'affirmer la pérennité de l'emploi et de réglementer tous les actes de gestion de la carrière, du recrutement à la cessation d'activité. En lien avec l'avènement progressif de la décentralisation, l'uniformisation des grands principes de gestion des trois fonctions publiques (égalité de traitement, accès privilégié par voie de concours, conditions d'ancienneté pour l'avancement...) a été sanctuarisée par une série de lois votées au début des années 80.

La première loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors⁷, constitue le titre premier du statut. Elle comporte des dispositions générales plaçant le fonctionnaire d'Etat dans une position statutaire et réglementaire, en le soustrayant au droit commun du travail. Le but visé est de mieux asseoir son indépendance vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques et garantir une neutralité coïncidant avec la satisfaction de l'intérêt général.

Elle est renforcée par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Ce deuxième texte inclut le titre II du nouveau statut des agents publics.

Les lois des 26 janvier 1984 et 9 janvier 1986 portent respectivement sur les dispositions particulières relatives aux fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Toutefois, l'emploi de nouvelles catégories d'agents privilégié du fait de l'évolution des besoins de l'administration, sera encadré par de nouvelles dispositions législatives.

1.1.2 Les dispositifs dérogatoires justifiés par l'exercice de missions spécifiques et le développement de la contractualisation

Face aux besoins spécifiques de compétences dans les administrations, souvent liés à des spécificités et à des contingences participant de l'urgence, le législateur a introduit au travers de textes complémentaires des dispositifs annonciateurs d'une souplesse nouvelle :

⁷ C'est le nom du ministre de la fonction publique de l'époque du vote de ladite loi

- des statuts autonomes ont été adoptés pour certains agents eu égard à la nature de la mission qu'ils assurent : magistrats, personnels des Assemblées parlementaires, médecins hospitaliers et militaires qui sont gérés par des textes spécifiques ;
- un cadre juridique renforcé s'applique désormais au recours à des agents non titulaires *via* notamment une circulaire du 26 novembre 2007 qui a permis l'emploi de 891 000 contractuels dans l'administration publique.

Plus récemment des dispositions confortant la situation de ces agents ont été adoptées dans la loi du 12 mars 2012 relative à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la FP pour lutter contre la précarité.

1.2 Le personnel civil de la Défense : des agents publics "ordinaires"

La notion de "grands axes de la GRH" renvoie aux étapes scandant la carrière de l'agent civil à la défense qui est assimilé à un agent public ordinaire.

1.2.1 Le principe central d'égal accès à tous

Le principe d'égal accès de tous à l'emploi public est garanti au moyen du recrutement par voie de concours. Les agents issus de ce concours forment l'ensemble des fonctionnaires dont la politique de recrutement est coordonnée et pilotée par le ministère de la fonction publique. Les concours sont les seuls moyens d'acquisition du statut de fonctionnaire. La conséquence pour l'administration est l'obligation de donner la même chance à tous les candidats répondant aux profils et qualifications demandés pour en retenir les meilleurs.

Ces dispositions visent à écarter tout risque de favoritisme de la part des autorités administratives. Cette ambition trouve son prolongement naturel dans le principe selon lequel tous les agents sont traités de la même façon et bénéficient des mêmes droits et devoirs quel que soit leur manière de servir⁸.

Force est de constater que la fonction publique est d'ores et déjà confrontée à des enjeux majeurs : recherche de la performance des actions publiques, vieillissement des agents, impératifs de rationalisation et de maîtrise de la masse salariale, recherche de compétences... sont des lames de fond qui nécessitent des réformes structurelles. Dès lors, le principe est volontairement atténué, phénomène qui coïncide avec l'entrée dans la fonction publique d'agents issus d'autres voies d'accès exceptionnelles mais légalement

⁸ Susanne MAURY, *op. cit.*

encadrées telles que le recrutement sur titre ou la titularisation postérieure des contractuels.

1.2.2 Les éléments d'une gestion dynamique des ressources humaines civiles

Au sein du panel de la GRH, nombre d'actes se superposent au recrutement (décrit à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 et mis en œuvre au sein de la défense par la sous-direction de la gestion du personnel civil) : l'évaluation individuelle, les sanctions, les rémunérations, la formation, l'avancement, la mobilité...

La rémunération des agents est facteur de motivation et de rendement dans la gestion. Elle est constituée du traitement principal et de prestations connexes. La rémunération des agents publics est faite en considération du diplôme et des années d'ancienneté.

La formation est un droit bénéficiant à chaque agent public, selon les articles 21 et 22 de la loi précitée⁹. Elle constitue une étape obligatoire pour l'agent au cours de sa carrière aux fins de mobilité et également un facteur déterminant de promotion, d'avancement, ou de reclassement.

L'avancement de carrière est calé sur des grilles indiciaires qui prévoient des durées minimales et maximales. Mais les agents peuvent gagner des mois d'ancienneté et avoir de l'avancement accéléré en fonction de leur évaluation et de leur notation.

L'évaluation individuelle a pour objet de déterminer la valeur professionnelle de l'agent et contribue à son avancement d'échelon. Elle est assurée par les chefs de services¹⁰.

Section 2 : Quelle place et quel rôle pour le personnel civil au sein du ministère de la défense ?

Face à la primauté de la vocation militaire de l'institution, la question de la place et du rôle du personnel civil dans l'action ministérielle s'avère récurrente, sachant cependant qu'il représente environ 25% de l'effectif total de 29.649 agents. Ses missions procèdent majoritairement du soutien et sa gestion est assurée par la sous-direction de gestion du personnel civil (**SD GPC**).

2.1 Quelle place accorder au personnel civil de la Défense ?

L'importance de la place du personnel civil requiert une gestion parallèle à celle des militaires au sein du ministère de la défense.

⁹ Complétés depuis par les dispositions de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

¹⁰ Articles 17 de la loi du 13 juillet 1983 et 57 de la loi du 11 janvier 1984

2.1.1 Une place reconnue supposant la mise en œuvre d'une gestion à part entière

Aux termes de l'instruction n°35/DEF/SGA du 13 janvier 1999, relative à l'emploi, au rôle et à la place du personnel civil au sein des organismes de la défense, ce personnel est le socle de la professionnalisation des armées. Il est appelé à jouer un rôle d'importance croissante, et constitue un rouage incontournable du bon fonctionnement du ministère et des armées.

La gestion du personnel civil doit notamment garantir sur le long terme son employabilité et valoriser son potentiel et tenir compte de la nécessité de maintenir un volume de recrutement d'agents civils de qualité. Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences permet d'identifier les postes pour lesquels ces personnels sont recrutés¹¹. La place du personnel civil est désormais pleinement reconnue et fait ainsi l'objet d'une gestion dédiée. Par conséquent, la gestion de ce personnel est exclusivement dédiée à un service des ressources humaines civiles au sein de la DRH-MD.

2.1.2 La confirmation d'une assise accrue du personnel civil : éléments statistiques¹²

Certes, de 1996 à 2004 les statistiques démontrent une stabilisation des effectifs civils et une légère diminution de leur nombre vers la fin de cette période. Mais des réductions d'effectifs des militaires ont relevé le niveau de leur pourcentage¹³. Force est de constater que durant ladite période le taux des civils est passé de 12,4 % à 18,7 %, tendance confirmée également au sein des unités traditionnellement armées par les seuls militaires. La tendance s'est poursuivie, nonobstant la contraction globale des effectifs ramenés à 296.493 ETP¹⁴ en 2011, soit une diminution de 2,9 % des effectifs par rapport à 2010. On y dénombre 67 837 ETP (soit 23%) occupés par le personnel civil, réparti entre fonctionnaires (51,7 %), contractuels (12,3 %) et ouvriers de l'Etat (36%). Ce personnel est relativement vieillissant : l'âge moyen du personnel civil est de 46,8 ans alors qu'il est de 32,6 ans chez les militaires¹⁵. Une nouvelle ambition vise à faire passer le pourcentage des civiles de 25% à 33% de l'effectif total est désormais visée¹⁶.

Les civils sont présents au niveau de toutes les entités des armées. La tendance au recours à cette catégorie de personnels serait "le point d'aboutissement ultime de la

¹¹ Livre blanc, Défense et sécurité 2013, page 116, Ministère de la défense nationale, Paris, 2013

¹² Source : www.defense.gouv.fr (hors mention spécifique)

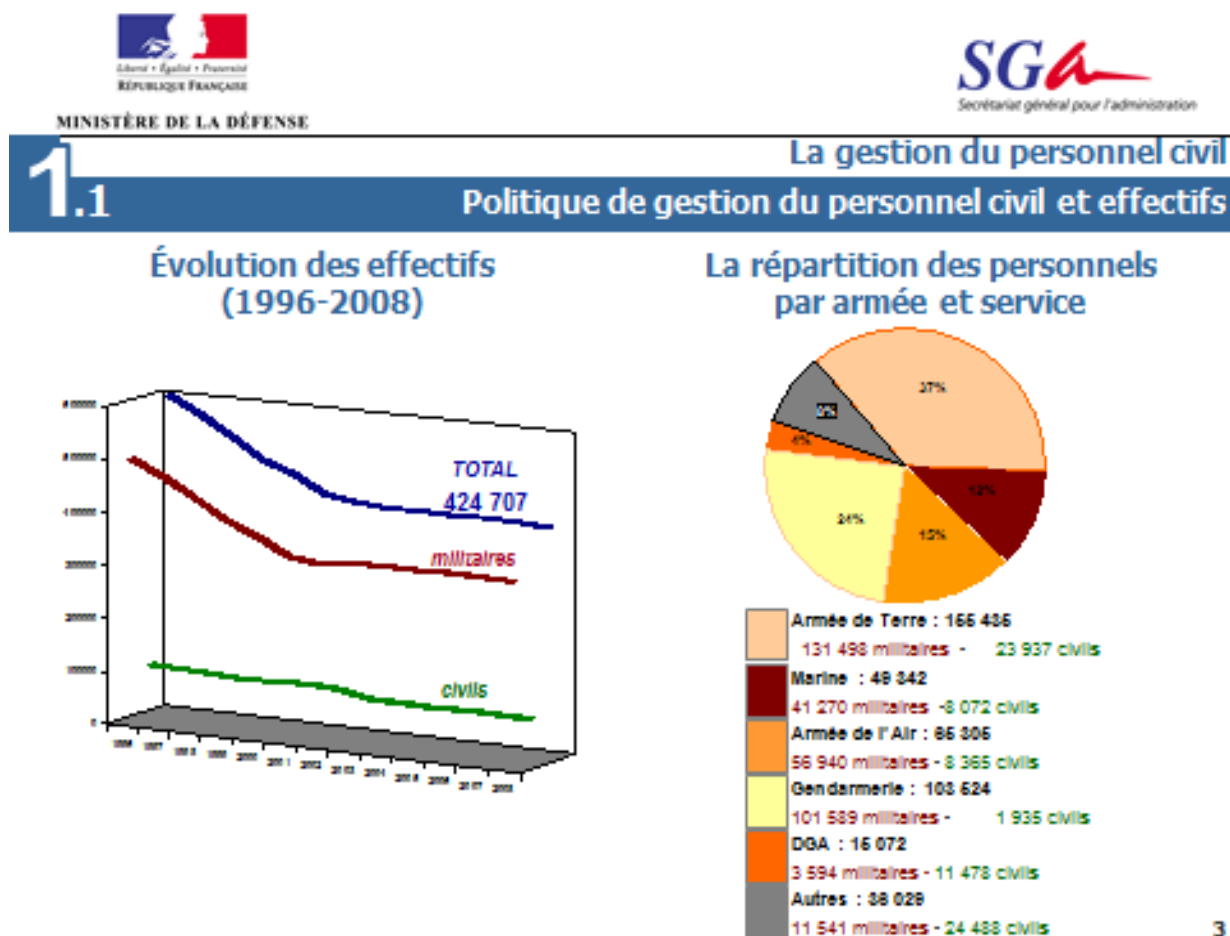
¹³ Jacques ROUDIERE, conférence tenue à l'ENA sur la « Gouvernance et transformation de la fonction RH dans l'administration d'Etat », Strasbourg, 4 juin 2013.

¹⁴ ETP : ou **équivalent plein temps (EPT)** est la mesure d'une charge de travail « n » pendant une période donnée correspondant à un travail qui nécessiterait l'affectation de « n » personnes à plein temps.

¹⁵ Les chiffres clés de la défense, édition 2012

¹⁶ René Picon-Dupré et François Huwart, La place du personnel civil, (complément d'enquête) Direction de fonction militaire

montée du modèle industriel dans les armées"¹⁷. Enfin la place qu'occupent les civils avant la réforme est schématisée dans la figure ci-après¹⁸ :



2.2 Le rôle du personnel civil

Le rôle du personnel civil de la défense s'est progressivement étendu, parallèlement à la montée en puissance constatée en termes de volumétrie.

2.2.1 La montée en puissance des civils

Le progrès technique, notamment dans le domaine de l'armement, a contribué à l'accroissement du rôle des civils. Ce constat témoigne ainsi du fait que la « civilianisation »¹⁹ de la défense ne résulte pas seulement d'un volontarisme politique mais aussi de l'impact technologique, lequel engendre un besoin de compétences nouveau

¹⁷ Caroline Verstappen, La civilisation de l'institution militaire, les Thématiques du Centres d'études sociales de la Défense, thématique 14, Paris, Mai 2008

¹⁸ Jacques ROUDIÈRE, conférence tenue à l'ENA sur la « Gouvernance et transformation de la fonction RH dans l'administration d'Etat », Strasbourg, 4j juin 2013.

¹⁹ Le terme est consacré pour désigner le recours croissant aux civils

et des modifications de structure rapprochant l'armée d'autres organisations civiles²⁰. Cette coexistence est de surcroît un élément probant de préservation du lien armée-nation. Les civils sont positionnés dans toutes les unités du ministère mais leur montée en puissance a été favorisée principalement par l'armée de terre où ils exercent des rôles prépondérants.

Enfin, la sélectivité du recrutement, le haut niveau de compétences techniques et l'exercice d'une grande variété de métiers dans les filières administratives, techniques, sociales et paramédicales par le personnel civil sont autant d'atouts précieux pour la défense²¹.

2.2.2 Le périmètre de compétence du personnel civil

Les civils sont répartis en trois catégories: les fonctionnaires soumis au statut général de la fonction publique d'État ; les agents sur contrat et les ouvriers de l'État. Leur rôle est récapitulé comme suit dans divers types de fonctions :

- ✓ **des techniciens spécialistes** : informatique, télécommunications, aéronautique, mécanique, électrotechnique, génie civil ;
- ✓ **des agents administratifs**: finances, droit, ressources humaines, marchés publics, secrétariat ;
- ✓ **des agents de santé** : personnel médical et paramédical, aides-soignants, infirmiers, médecins, agents hospitaliers, kinésithérapeutes...
- ✓ **des agents sociaux** : assistants et conseillères techniques de service social ;
- ✓ **des enseignants** au service des écoles militaires.

CHAPITRE II : DE LA NECESSITE D'ADAPTATION DE LA GRH AUX ENJEUX DE LA LOLF ET DE LA RGPP

En raison de son dimensionnement et de l'évolutivité caractérisant la mission "Défense", le ministère a très souvent été l'un des plus engagés dans les processus de réforme impulsés au cours des années 2000.

Section 1 : Des impératifs de la LOLF et de la RGPP

Face à la Lolf et à la RGPP, une GRH évolutive et liée à la performance est adoptée.

²⁰ Eric Letonturier, « Des civils chez les militaires, civilianisation de l'armée et culture militaire » in *La défense, Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques, Conclusion*, Vincent Porteret (dir.), l'Harmattan, 2007.

²¹ Livre blanc, *id.*

1.1 La place de l'agent dans la performance de l'action publique face aux impératifs de la LOLF

Votée en 2001 et généralisée à partir de l'année 2006²², la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été construite autour de la notion d'évaluation de la performance avec de nouveaux instruments de gestion en matière de dépense visant à assurer l'efficacité des politiques publiques.

1.1.1 Les impératifs budgétaires de la LOLF

L'exigence de performance de la LOLF se traduit concrètement par le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, genèse d'une meilleure allocation des dépenses de personnel désormais plafonnées par programmes regroupés en missions. Le principe de fongibilité asymétrique en constitue le corollaire : les ressources allouées aux dépenses de personnel peuvent le cas échéant abonder d'autres titres de dépenses mais en aucun cas être complétées par eux.

La stricte observation de cette règle se double d'une autonomie de gestion accrue, conférée aux responsables de programme, qui peuvent notamment adapter la pyramide des postes à leurs besoins. Par ailleurs, elle renforce considérablement les pouvoirs de contrôle du Parlement en vue d'évaluer la pertinence et la performance des politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement.

Ainsi, en vertu de l'article 51 de la LOLF, les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) annexés respectivement au projet de loi de finances initiale et à celui de loi de règlement, permettent au Parlement, par le biais d'indicateurs établis en lien avec la direction du budget, de mesurer la concordance des ambitions affichées et des réalisations effectivement constatées.

1.1.2 La place des ressources humaines dans la LOLF

La réalité concrète du lien entre la GRH et la LOLF se vérifie à l'étude des droits budgétaires consentis, aussi bien en termes d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) que de crédits de personnel affectés : le besoin est établi selon un droit budgétaire et une quotité de travail mesurée en ETPT et non plus en nombre d'agents.

En outre, la LOLF a pour vertu de doter le gestionnaire RH de réels pouvoirs de manœuvre RH. La GRH se retrouve aux mains, non plus du DRH mais du responsable de

²² En effet, la Lof a été expérimentée en 2005 dans certaines administrations comme l'Education Nationale

programme (R.PROG), attributaire d'importants outils de mesure de sa propre performance²³. "Il n'est point besoin de démontrer comment la GRH est directement impactée par la LOLF dont elle contribue aux objectifs de performance, de rentabilité et de compétition des missions"²⁴. Une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) s'est imposée à tout gestionnaire de personnel civil. Elle a largement bousculé les éléments de gestion du personnel en ce sens qu'elle soumet les agents à la performance et oblige le gestionnaire à évaluer et à rendre compte de façon sincère et transparente de la valeur de chaque agent. L'emploi de chaque euro engagé est désormais rigoureusement décrit.

1.2 La GRH et la Révision générale des politiques publiques (RGPP)

La modernisation de la Gestion des ressources humaines (GRH), relancée par la révision générale des politiques publiques (RGPP), a été reconduite au titre de la modernisation de l'action publique (MAP)²⁵.

1.2.1 Les règles de la RGPP

Incontestablement, la RGPP est le Principal catalyseur de la réforme de l'Etat en matière de ressources humaines de 2007 à 2012. En effet, la RGPP s'est rapidement convertie en une règle d'or arithmétique à savoir le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux aux fins de réduction des effectifs et de meilleure rémunération des agents, notamment les plus méritants d'entre eux. Le principe reste la rationalisation des effectifs, sans préjudice du maintien de spécificités managériales propres à chaque ministère.

L'évolution de la GRH transcende, quant à elle, la seule logique arithmétique à laquelle la RGPP est régulièrement associée. Elle est ainsi structurée autour de 3 axes majeurs :

- la rationalisation et *in fine* la diminution des effectifs sans préjudice du maintien des recrutements et des renouvellements nécessaires ;
- la maîtrise de la masse salariale ;
- la recherche d'efficience *via* la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ainsi que la professionnalisation des personnels.

²³ DGAFP, LOLF et GRH : les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, Paris, Ministère de la Fonction Publique, 2006. Préface

²⁴ Anne Dietrich, Frédérique Pigeyre, La Gestion des ressources humaines, Introduction, Collection Repères, nouvelle édition, 2011

²⁵ Décret du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Au-delà de ces axes qui forment la partie visible de l'iceberg, il importe de souligner que la RGPP vise avant tout le respect de la règle d'or : rétablir l'équilibre budgétaire et remettre en ligne droite les comptes publics.

1.2.2 Leur application généralisée

La RGPP a imposé ses règles à toute l'administration. Certes, elle n'empêche pas la perpétuation de logiques de gestion propres, rendues indispensables par la variété des acteurs, et de leurs carrières, concourant à la réalisation des missions de la puissance publique.

A ces orientations communes se superposent des trajectoires de réduction d'effectifs variables, fonction des priorités politiques retenues. Il s'agit d'assurer un meilleur service public au moindre coût et de rétablir l'équilibre budgétaire. La réorganisation, voire la rationalisation et les déflations d'effectifs, ne doivent pas obérer la qualité des prestations. L'adaptation des règles de la RGPP est exprimée dans des documents stratégiques de GRH dans tous les ministères et ont pour certaines conduit à la fusion de corps (création de la DGFIP, du corps des commissaires aux armées ...).

Section 2 : La traduction des dynamiques d'ensemble au sein du ministère de la défense

Au-delà des effets constatés dans l'ensemble du spectre de la fonction publique, des spécificités sont détectables au sein du ministère de la défense : la manœuvre RH, face aux nouveaux défis budgétaires, a supposé un fort taux de déflation adossé au flux de renouvellement et de recrutement nécessaires au soutien et à la vitalité des armées.

Les objectifs sous-tendus à cette spécificité consistent à maintenir le moral, l'attractivité et la fidélisation des métiers, le niveau qualitatif requis, tout en poursuivant une politique de contingentement et de dé pyramidage des postes, garante d'une maîtrise de la masse salariale.

2.1. La RGPP à la Défense – constats généraux

Le ministère de la défense est le premier impacté par les réformes LOLF et RGPP en termes de suppression de postes et a dû ainsi élaborer un document stratégique pour définir les grands axes d'adaptation de la RGPP à sa mission.

Ainsi, en 2008 le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale (LBDSN) a prévu une réduction drastique de l'effectif du ministère. Le nouveau support rédigé en

2013 envisage explicitement la prorogation de la manœuvre qui emporte toujours des effets pour le personnel civil et particulièrement la population des ouvriers d'Etat.

Par ailleurs, la RGPP a favorisé une révolution de toute la GRH du ministère qui se retrouve être un vaste chantier de restructurations et de réorganisations au niveau de la fonction RH *stricto sensu* (mutualisation territoriale de la gestion au sein des centres ministériels de gestion, voir *infra*).

2.2. La RGPP à la Défense – éléments chiffrés

En vue de répondre aux impératifs de diminution de la dépense publique et de rationalisation de l'administration²⁶, il a été prévu par le LBDSN de 2008 la suppression de plus 54 000 postes au titre de la période 2009 à 2015. Dans la même perspective, le nouveau LBDSN de 2013 envisage une réduction complémentaire d'environ 24 000 postes pour la période 2014-2019 (dont plus de 10 000 au titre de la déflation déjà arrêtée en 2008)²⁷.

Par ailleurs, l'adaptation des grands principes de New public management a plaidé pour une manœuvre RH axée à moyen terme sur un « dé pyramidage » des effectifs alors que la performance promue par l'architecture de la LOLF et les objectifs de la RGPP densifie l'assimilation civils/militaires pour une performance commune, induisant le déploiement d'une gestion du personnel civil (GPC) évolutive et adaptable aux réformes de l'Etat.

²⁶ M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense - Discours devant le Franco-British Council A Londres, jeudi 16 mai 2013

²⁷ Livre blanc de la Défense et sécurité 2013, Ministère de la Défense, Paris, avril 2013.

TITRE II: L'évolution de la GRH dans la réforme de l'Etat: quelle adaptation à la gestion du personnel civil de la Défense?

L'adaptation d'une nouvelle approche de gestion du personnel civil est axée autour des concepts : déconcentration, mutualisation. Il s'agit de regrouper d'anciennes structures indépendantes exerçant les mêmes activités au sein de nouvelles structures mutualisées et déconcentrées en vue de dégager de réduire les effectifs dédiés à ces tâches. De même, on assortit à cette politique la répartition des actes de gestion concernant les civils.

En effet, avant la réforme de la fonction RH civiles, « *les employeurs assuraient à la fois la gestion managériale (décision concernant les agents dans les domaines de la notation, de l'avancement, des sanctions, des autorisations de congés ...) et la gestion administrative (élaboration des actes administratifs pris en application des décisions managériales) du personnel civil placé sous leur responsabilité* »²⁸.

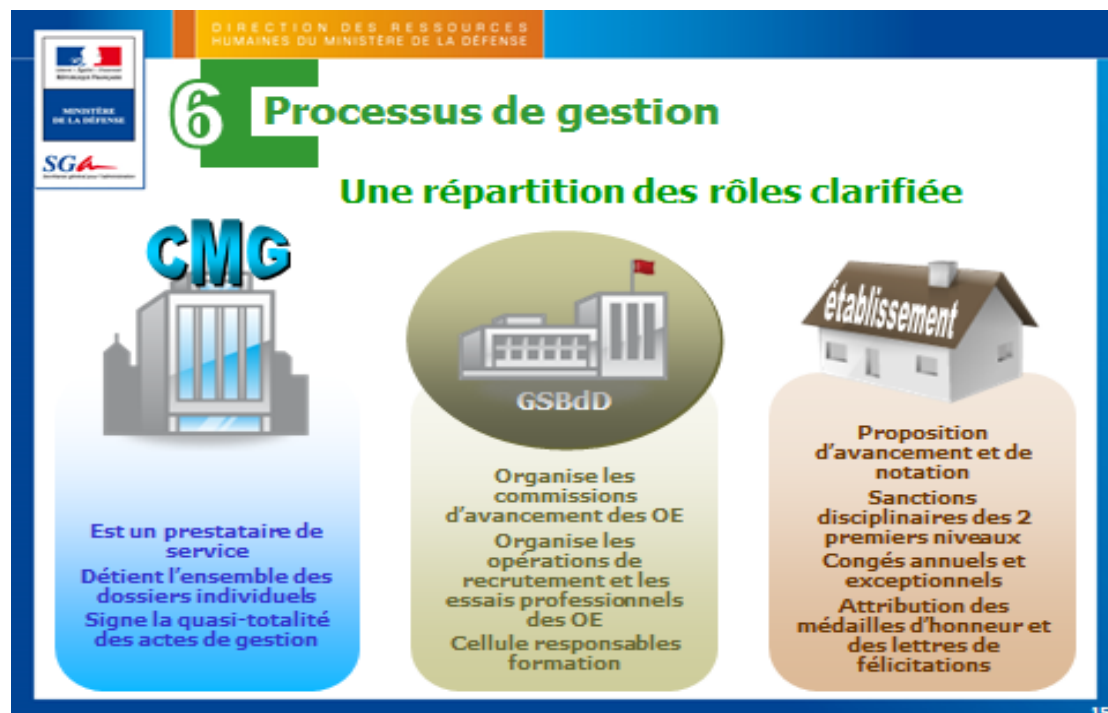
L'objectif d'assortir la GRH d'une proximité nouvelle existait bien avant les récentes réformes de l'Etat : une circulaire du 2 avril 1991 indiquait : « *les décisions que la gestion des ressources humaines implique doivent désormais pouvoir être prises au plus près de ceux qu'elles concernent...pour valoriser le potentiel humain essentiel pour le fonctionnement des services publics* »²⁹. Influencée par les logiques LOLF et RGPP, cette volonté constitue assurément l'un des facteurs déterminants de la déconcentration de la GRH civiles adoptée par le ministère de la Défense.

²⁸ Informations tirées du Site du ministère de la défense, espace Rh, Les Centres Ministériels de Gestion (CMG) : Foire aux questions, 7 mars 2012

²⁹ Rapport sur la gestion des ressources humaines, éléments de performance des administrations publiques, séminaire d'administration comparée, page 12. Promotion Averroès de l'Ecole Nationale d'Administration. Strasbourg, Primature, Juillet 1999.

CHAPITRE I : UNE NOUVELLE CHAÎNE DE LA FONCTION RH DEDIEE AUX CIVILS

La réorganisation de la GRH civiles s'est poursuivie par une déconcentration de la des structures centrales favorisant l'apparition de nouveaux acteurs représentés dans le schéma ci-dessus³⁰.



Section 1 : La gestion de "proximité" et la déconcentration de la fonction RH civile à la Défense

Pour répondre aux spécificités de la Défense, la nouvelle politique de gestion du personnel civil se caractérise à la fois par une mutualisation de la fonction RH en vue de dégager des postes et sa déconcentration aux mains d'une pluralité de structures dans un souci de performance.

1.1 La formalisation de GRH de « proximité » à la Défense

La gestion de « proximité » des ressources humaines vise à rapprocher les gestionnaires de leurs administrés. Dès lors, le ministre de la défense a délégué un certain nombre de pouvoirs relatifs à cette gestion aux nouveaux acteurs de la chaîne.

La première des réformes amorcée par ce ministère est la création dès 2009 d'une Direction des ressources humaines : la DRH-MD. Avant la nécessité de réorganisation, la

³⁰ Jacques ROUDIERE, idem

fonction RH civiles et militaires était éclatée et relevait de chaque armée et service. A cet égard, plusieurs textes fondamentaux ont été adoptés. Il s'agit des :

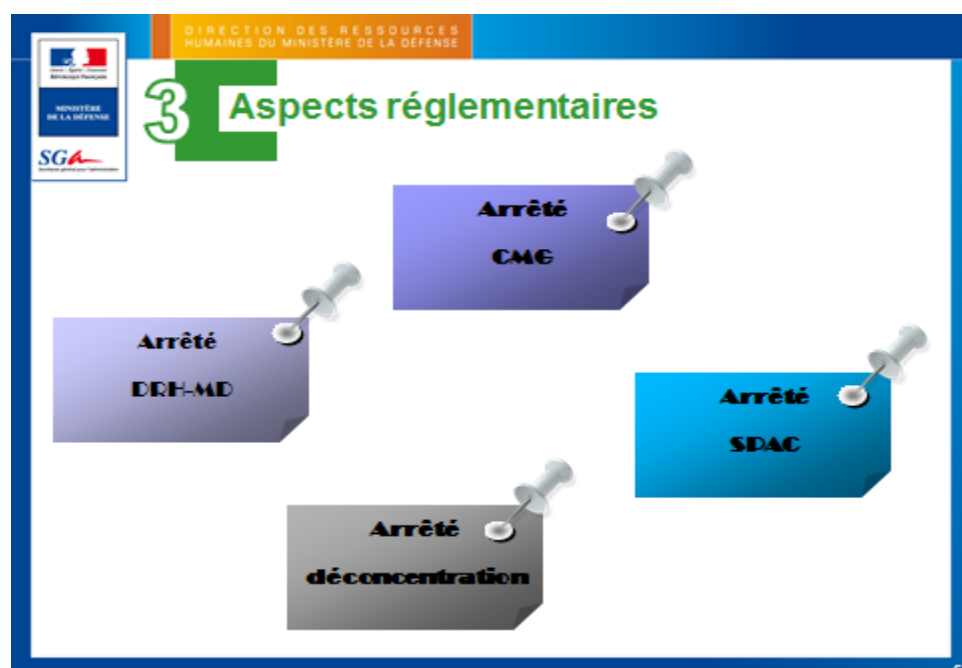
- Décret n° 2009-1178 du 5 octobre 2009 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense ;
- Décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

Ces décrets ont été complétés par des arrêtés d'application portant organisation de la direction des ressources humaines du ministère de la défense, dont le dernier en date est celui du 20 avril 2012.

Ainsi, cette nouvelle GRH est aujourd'hui régie par deux textes fondamentaux à savoir:

- le décret n° 2011-1864 du 12 décembre 2011 autorisant le ministre de la défense à déléguer certains de ses pouvoirs en matière d'administration et de gestion du personnel civil, et son arrêté d'application en date du 14 décembre 2011 ;
- l'arrêté du 2 mars 2010 relatif aux attributions des centres ministériels de gestion, complété par l'instruction N°330039/DEF/SGA/DRH-MD/SRHC du 27 février 2013 relative à l'organisation des CMG.

L'application de ces textes engendrera un panel de réglementation constituée par des circulaires, notes de services, des processus qui sont représentés par la figure ci-après³¹.



³¹ Jacques ROUDIERE, conférence tenue à l'ENA sur la « Gouvernance et transformation de la fonction RH dans l'administration d'Etat », Strasbourg, 4j juin 2013.

1.1.1 La mutualisation de la gestion des actes des civils opérée par la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD)

Antérieurement à la réforme, les actes juridiques relatifs à la carrière du personnel civil relevaient de la compétence d'une multitude d'acteurs agissant de manière plus ou moins autonome et cloisonnée. Ce dispositif a longtemps favorisé les inégalités de traitement. L'harmonisation de la gestion administrative des civils s'est dès lors avérée indispensable, exigence coïncidant avec la mutualisation préconisée par la RGPP. La délégation de tout ou partie des pouvoirs du ministre de la défense en matière d'administration et de gestion du personnel civil (articles 2 et 3 du décret n°2011-1864) y a répondu, au même titre que la professionnalisation de la fonction RH civiles.

Un ensemble d'actes recensés par l'arrêté du 14 décembre 2011 relatif à l'application du décret n°2011-1864 relève désormais de la gestion déconcentrée. Au nombre de ces actes figurent notamment ceux relatifs à l'autorisation ou le refus d'autorisation de travailler à temps partiel, l'autorisation du cumul d'activités, l'octroi de décharges de service, l'octroi ou le refus d'un congé de formation, de valorisation des acquis de l'expérience ou de bilan professionnel ...

La prise ou l'administration des actes ainsi délégués par le ministre passe directement aux mains des directeurs des CMG et de leurs chefs de services.

1.1.2 Le maintien d'exceptions spécifiques à certains actes de gestion

Toutefois, certains actes échappent à cette dynamique de partage de compétences, la DRH-MD continuant d'en centraliser la réalisation : recrutement, acceptation ou refus de nomination dans un corps, détachement, titularisation ou intégration, radiation ou mise à disposition...³².

La discrimination n'est pas seulement fonction de la nature de l'acte, la catégorie du personnel concerné pouvant présider à la détermination du niveau de gestion. Ainsi, les actes concernant notamment³³ les administrateurs civils, les ingénieurs des travaux maritimes relevant de la gestion du service d'infrastructure de la défense³⁴ émanent des instances de la DRH MD.

³² Liste exhaustive établie à l'article 4 du décret n° 2011-1864

³³ Liste exhaustive établie à l'article 4 du décret n° 2011-1864

³⁴ Décret du 5 octobre 2009 **fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement cité par le décret n° 2011-1864**

Enfin, le statut peut également commander une gestion spécifique : le recrutement, la radiation, la revalorisation ou l'exclusion d'agents non titulaires procèdent de la compétence de l'échelon central.

1.2 Une répartition des compétences qui permet l'émergence de nouveaux acteurs de gestion de proximité

La réorganisation évoquée *supra* a été sous-tendue par une logique d'optimisation : mutualiser et regrouper des acteurs au sein d'un organe unique dédié. La répartition des compétences est arbitrée à partir de la dichotomie gestion administrative / gestion managériale de la fonction support qui assure la réalisation des actes juridiques concernant l'agent alors que le management de ce dernier demeure sous l'autorité des chefs d'établissement et des structures utilisatrices.

1.2.1 La déconcentration de la gestion ministérielle du PC : les Centres ministériels de gestion (CMG) et le Service parisien d'administration centrale (SPAC) au service du personnel civil

Une nouvelle chaîne RH professionnalisée est désormais compétente pour la réalisation et la signature de la quasi-totalité des actes juridiques du personnel civil. Si l'intervention de l'échelon central est nécessaire, ladite chaîne opère comme courroie de transmission au profit de la DRH-MD.

Le Service Parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) a été créé par l'arrêté du 10 avril 2009 fixant ses compétences parallèlement à celles des CMG.

Les Centres ministériels de gestion ont été créés par l'arrêté du 2 mars 2010 relatif à leurs attributions délimitant de manière exhaustive leur champ de compétences. SPAC et CMG sont des organismes extérieurs directement rattachés au DRH-MD et placés sous son autorité. Ils sont essentiellement chargés de réaliser, au profit des services employeurs du ministère de la défense, la quasi-totalité des actes administratifs et des processus de gestion du personnel civil du ministère de la défense³⁵. Bénéficiaires d'une délégation de pouvoir du DRH-MD au nom duquel elles agissent, ces structures constituent les interlocuteurs de premier niveau du personnel civil. Les CMG et le Service Parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) disposent à cette fin d'une véritable expertise

³⁵ Source : www.defense.gouv.fr espace RH - Les CMG ; FAQ ; 7 mars 2012

en matière de GPC encadrée par trois maîtres-mots: transparence, neutralité et équité.

De plus, depuis 2012, les CMG et le SPAC ont vu leur champ d'intervention étendu *via* :

1. la création d'un centre dédié à la gestion des concours,
2. la réalisation d'actes de gestion jusque-là retenus au niveau central,
3. la création d'opérateurs de paye pour les CMG de Bordeaux et de Toulon.

Il n'existe de différence entre SPAC et CMG qu'au niveau de l'assise territoriale.

1.2.2. La compétence territoriale du SPAC et des CMG

Le SPAC opère au profit des civils en service dans l'administration centrale à Paris tandis que les CMG opèrent dans une zone hors administration centrale.

Par ailleurs, chaque CMG dispose d'une organisation bien définie et d'une compétence territoriale délimitée. En principe, les CMG et le SPAC sont spécialisés dans la gestion de l'ensemble du personnel civil de la défense en service dans leur zone de compétence géographique respective, laquelle regroupe plusieurs départements³⁶. Les premiers bénéficiaires des activités d'un CMG sont l'un ensemble des groupements de son territoire.

En dehors du Service parisien de soutien de l'administration centrale on dénombre sept Centres ministériels de gestion situés à Bordeaux, Brest, Rennes, Lyon, Metz, Saint-Germain-en-Laye, Toulon. Ils disposent d'un organigramme-type et sont animés par des agents expérimentés en RH et issus des anciennes structures régionales de gestion du personnel civil de l'armée de terre et de la marine.

Ils sont positionnés au niveau supérieur de la chaîne, en relais des travaux préparatifs effectués et des données transmises par l'échelon immédiatement inférieur : les groupements de soutien des bases de défense (GSBDD).

Section 2 : Les GSBdD, les ACE, ALE et autres acteurs de la chaîne

Ces nouvelles structures de proximité sont les intermédiaires entre les CMG et SPAC et les structures utilisatrices des agents.

2.1 Les GSBdD, organes d'appui et d'aide à la décision des autorités de commandement

Créés et généralisés le 1^{er} janvier 2011, les GSBdD sont des organes administratifs interarmées disposant de l'autonomie financière au sein d'une Base de Défense (BdD). Sous l'autorité d'un chef de GSBdD, officier général/supérieur ou un agent de catégorie

³⁶ Confère l'annexe de l'arrêté du 14 décembre 2011 relatif à l'application du décret n°2011-1864 du 12 décembre 2011 ci-dessus cité

A, ils assurent des fonctions mutualisées d'administration générale et de soutien commun (AGSC).

Sur le terrain, le dispositif des GSBdD en matière de GRH est articulé autour d'un Service d'administration du Personnel (SAP). Il constitue le premier niveau d'intervention en matière de soutien de la chaîne RH pour les personnels dont l'établissement est soutenu par l'un des 47 GSBDD métropolitains. Là où hier chaque formation exerçait son propre soutien, selon des modalités propres et des méthodes définies par son armée ou son service d'appartenance ; le GSBdD devient support de l'harmonisation et de la simplification des procédures existantes³⁷. Interlocuteurs directs du CMG territorialement compétent en vertu d'une logique de périmètre géographique de compétence qui a présidé à leur déploiement, les GSBdD initient un certain nombre d'actes concernant la population civile. A l'inverse des CMG, les GSBdD forment des échelons élémentaires d'une gestion rapprochant civils et militaires car ils assurent une gestion mixte englobant la population militaire servant au sein des unités "*embasées*"³⁸.

Les GSBdD constituent un échelon d'appui, de conseil juridique et d'aide à la décision pour les Autorités centrales d'emploi (ACE), les Autorités locales d'emploi (ALE) et les Chefs d'établissement. Ces derniers conservent cependant leurs prérogatives managériales, et demeurent détenteurs des pouvoirs de commandement, secondés par des référents RH, assurant l'interface avec les GSBdD.

2.2 : Les autres acteurs de la nouvelle chaîne RH

Au bout de la chaîne se trouvent les ACE, ALE, Chefs d'établissements, managers de proximité, et le futur Opérateur national de paie (ONP).

2.2.1. Les ACE, les ALE et chefs d'établissements qui détiennent les véritables pouvoirs de .management des civiles

Les ACE de la défense sont les trois principaux collaborateurs du ministre appelés « les grands subordonnés » : le Secrétaire général pour l'administration (SGA), le Délégué général à l'armement (DGA) et le Chef d'Etat-major des Armées (CEMA). Ces autorités ont des pouvoirs de commandement sur les chefs d'établissements composant les GSBdD. Les chefs d'établissements sont les responsables des unités des Bases de défense. Ils sont aussi identifiés aux autorités locales d'emploi.

³⁷ Entretien avec le Général ROUZAUD « BdD et GSBdD : catalyseurs du processus de réforme », avril 2010

³⁸ Terme qualifiant les structures de la Défense dont la gestion administrative et juridique rattachée à une base militaire.

Dans ce nouveau contexte, chacune de ces autorités se contente désormais de son rôle de management de proximité, dû au mérite d'être en contact direct avec les agents dont la gestion administrative ne leur est plus dédiée. Ces autorités ont toutefois reçu certaines délégations pouvoirs en matière d'actes de gestion RH, (confère supra l'arrêté du 14 décembre 2011 relatif à l'application du décret du 14 décembre 2011).

Disposant de référents RH locaux servant de véritables interfaces entre GSBdD et leurs agents, la place de ce groupe d'acteurs est toujours probante car ils continuent de contribuer au processus de décision.

2.2.2 L'exemplaire d'une convergence de gestion : le projet de raccordement à l'opérateur national de paye (ONP)

La chaîne RH décrite supra sera complétée à terme par un système de traitement unique de la paye du personnel civil. En effet, la pré-liquidation de la paie des civils est réalisée depuis octobre 2010. Cette phase rentre dans le cadre du Système d'Information Ressources Humaines (SIRH) ALLIANCE, outil conçu pour accompagner la réorganisation de la fonction RH.

Ce système assure un suivi de l'ensemble des activités relatives à la paye liquidée sans ordonnancement préalable. Cette innovation permet de sécuriser la fiabilité des données et d'opérer une saisie unique de l'information à la source, au plus près de la décision. Un raccordement à l'opérateur national de la paye (ONP), compétent pour l'ensemble de la fonction publique d'Etat, est prévu à l'horizon 2017.

Les économies d'échelle attendue de la nouvelle architecture ne doivent pas porter préjudice à la qualité du service, mesurée par des indicateurs spécifique. Un comité ministériel rassemblant tous les acteurs concernés continue par ailleurs d'œuvrer à la définition et l'élaboration de nouveaux processus et l'harmonisation de l'existant.

In fine, pour assurer une convergence de tous les acteurs RH concernés, le dialogue de gestion a également été rénové par la mise en place du comité de dialogue de gestion (DRH-MD, EMA, SGA, DGA et des experts) définissant les orientations et les directives communes à la politique RH civile.

CHAPITRE II: LES VOIES D'AMELIORATION

IDENTIFIEES

La réorganisation de la gestion RH présente certes d'importants avantages au bénéfice du personnel civil mais sa montée en puissance est lente.

Section 1: Les avancées notables permises par la nouvelle GPC

La déconcentration de la gestion RH a comme premier effet vertueux de permettre une rationalisation des effectifs consacrés au soutien. Elle garantit en outre l'efficacité de cette gestion en fluidifiant les activités de pilotage de la politique générale, de maîtrise des effectifs et de la masse salariale, de gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences qui lui sont rattachées. Elle a aussi permis délimiter strictement les compétences des différents acteurs : employeurs, ALE et DRH-MD (et ses représentants), unique interlocutrice du ministère chargé de la fonction publique et donc de la DGAFP.

1.1 Une GPC professionnalisée et harmonisée assortie de garanties au profit des agents

Il faut reconnaître que la GPC telle que réorganisée et mise en œuvre présente de nombreux avantages au profit des principaux concernés.

1.1.1 Des avantages d'une GPC déconcentrée et harmonisée

Le professionnalisme dont est désormais parée la GPC représente l'une des vertus cardinales du dispositif au regard du principe de sécurité juridique irriguant le droit public et régentant désormais l'office du juge administratif.

Les principes de transparence et d'équité de traitement qui président à sa conduite engendrent harmonisation et standardisation généralisées des processus de gestion. De plus, les agents peuvent bénéficier du soutien de conseillers spécialisés dans la définition de leur parcours professionnels, dans l'accompagnement de l'évolution de la carrière surtout en cas d'opérations de restructuration, de volonté de mobilité ou de formation professionnelle.

1.1.2 Des responsables recentrés sur leur cœur de métier

Le déchargement des ACE et ALE de la gestion administrative des agents placés sous leur commandement est également un effet positif indéniable dont les tenants de la réforme peuvent revendiquer la paternité. Les pouvoirs managériaux dont les autorités

susmentionnées restent détentrices leur permettent de concentrer leur effort sur la performance attendue de leur structure.

Les civils sont, quant à eux, désormais confiants quant à l'impartialité et l'équité dont ils bénéficient de la part des nouvelles structures de gestion mises en place.

1.2 La mise en perspective des premiers résultats de la réforme

Incontestablement l'objectif de suppressions de postes par des déflations place la défense au premier rang des ministères en termes de réforme de la GRH publique.

1.2.1 Un objectif de déflation satisfait

Une étude menée sur la manœuvre RH opérée par 4 ministères régaliens (Intérieur, Education nationale, Défense et Fonction publique) au cours des années 2011, 2012 et 2013 corrobore le constat³⁹ d'une déflation conforme aux ambitions initiales. Malgré la politique de civilianisation mise en œuvre au sein du ministère⁴⁰, la contraction des effectifs a largement concerné les agents civils, notamment le personnel de catégorie C et les ouvriers d'Etat. A l'échelle du ministère, sans discrimination en termes de statut, le livre blanc de la Défense de 2008 a introduit un plan pluriannuel de suppression de plus 54 000 ETP de 2009 à 2015, relayé par celui de 2013 commandant une nouvelle réduction d'environ 24 000 ETP⁴¹.

Ce tableau démontre la diminution des effectifs du ministère sur les trois dernières années. (Voir l'étude complète en annexe)

LIBELLE MISSION	ETPT exécutés en 2010	ETPT exécutés en 2011	ETPT prévus⁴² en 2012	Variation triennale en volume	Variation triennale en %
Défense	302 093	294 473	286 500	- 15 593	- 5,16%

³⁹ AÏSSI Sérapie, Rapport Intermédiaire 1, Grandes lignes et évolutions des politiques des ressources humaines. Eléments de comparaison interministériels – exercices 2011, 2012 et 2013, Paris, avril 2013,

⁴⁰ Eu égard au différentiel constaté entre le coût *per capita* d'un personnel civil et d'un personnel militaire à niveau de compétence égal, l'axiome retenu consiste à densifier le ratio de personnel dans les fonctions support pour lesquelles le statut militaire n'offre qu'une plus-value marginale.

⁴¹ M. Jean-Yves Le Drian, Ministre de la Défense Discours devant le Franco-British Council A Londres, jeudi 16 mai 2013

⁴² L'analyse des données 2010 et 2011 a été opérée à partir des *rapports annuels de performance* (RAP) afférents recensant des données consolidées. *A contrario* les données 2012 (le RAP n'ayant pas été publié à la date de l'étude) sont extraites du *projet annuel de performance* (PAP) qui accompagne la loi de finances initiale et ne répertorie par conséquent que des droits ouverts prévisionnels.

1.2.2 Le déploiement d'instances accompagnant la réforme et atténuant son impact social

L'Agence de reconversion de la défense (anciennement Défense Mobilité) accompagne le personnel dans les démarches d'accès à l'emploi hors du ministère en cas de suppression de postes ou de restructuration de l'établissement qui employait jusqu'alors l'agent. Celui-ci peut alors faire le choix d'orienter nouvellement sa carrière.

L'agence propose essentiellement trois types de prestations : l'accompagnement individualisé et personnalisé dans la valorisation des compétences, l'accompagnement de proximité et la constitution d'un réseau d'entreprises partenaires.

La Mission d'accompagnement des réorganisations (MAR) a pour vocation de piloter, par un plan d'accompagnement, le reclassement des agents concernés par une mesure de restructuration ou de suppression de poste. Elle met en œuvre des mesures d'aide sociale telles que : l'aide à la mobilité en cas de restructuration et l'aide aux départ en cas de départ volontaire. Ainsi, les personnes concernées peuvent bénéficier d'indemnités lorsque les conditions sont réunies. Elle leur met également en œuvre des mesures spécifiques d'accompagnement comme l'accès prioritaire à la formation professionnelle, l'accompagnement pour la recherche d'un nouvel emploi, des projets personnalisés d'évolution professionnelle. Dans tous les cas, la MAR dispose d'un fonds pour accompagner lesdits agents par diverses assistances financières. Les conjoints de ces agents peuvent aussi bénéficier d'allocation d'aide à la mobilité

Pour autant, les résultats attendus par la réforme sont-ils atteints ? La masse salariale est-elle maîtrisée ?

Section 2 : Une réforme à optimiser eu égard aux insuffisances détectées

Malgré tous les efforts déployés dans le cadre de la réforme, l'atteinte de certains objectifs n'est pas une réalité.

2.1. Une maîtrise de la masse salariale approximative

La déflation, honorée d'un point de vue quantitatif, ne coïncide pas avec les économies attendues en termes de masse salariale.

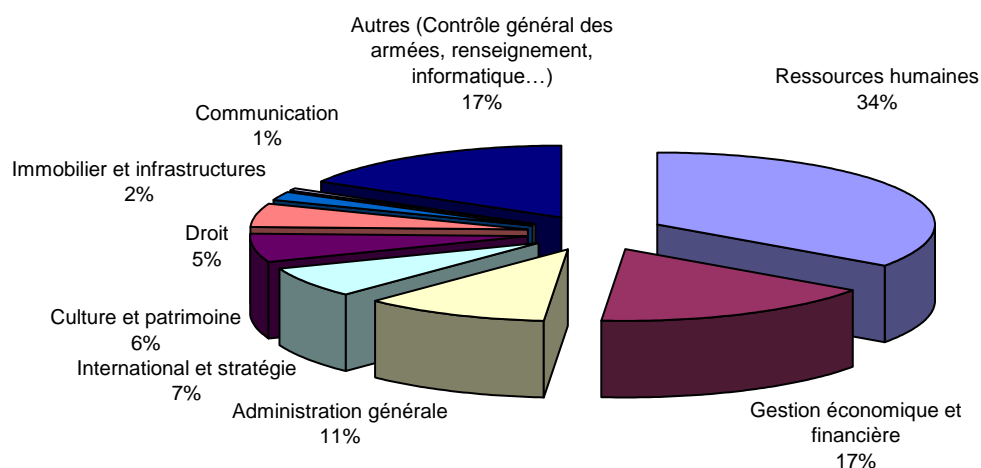
Si la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux supposait la redistribution de la moitié des économies issues de l'application de ladite règle, un pilotage jugé parfois déficient superposé à des effets de structure (notamment les effets du glissement vieillesse technicité longtemps sous-estimés) a conduit à un accroissement des dépenses en titre II.

Ainsi l'exercice budgétaire 2011 s'est traduit par une sur-dépense de 270 M€ soit 1,14% des crédits⁴³ (voir schéma ci-après)⁴⁴.

LIBELLE MISSION	Crédits 2010		Crédits 2011		2012	2013	Variation crédits prévus
	Prévus	Consommés	Prévus	Consommés	Prévus	Prévus	
Défense	18 975 789 067	19 282 783 171	19 256 798 546	19 527 555 273	19 213 000 413	19 195 514 849	+ 1,14 %

Par ailleurs, le volume imputable à l'entreprise de repyramidage, qui a consisté à densifier la proportion de cadres rapportée à l'effectif total du ministère, est sujet à discussion mais ne saurait en aucun cas être négligé. Au sein de la population civile, on observe une importante masse de responsables. La figure ci-dessus⁴⁵ illustre la présence des 160 administrateurs civils en fonction dans les différents services du ministère de la défense.

Figure démontrant une forte population d'administrateurs civils



⁴³ Source : Sérapie AÏSSI, Grandes lignes et évolutions des politiques des ressources humaines, éléments de comparaison exercices 2011, 2012, 2013, Rapport Intermédiaire n°1 : l'étude a été réalisée grâce aux RAP et PAP des quatre missions.

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Secrétariat général pour l'administration, La gestion du personnel civil, Types de postes de grande responsabilité attribués aux fonctionnaires civils, ministère de la défense.

2.2 Les difficultés inhérentes à la cadence soutenue de la réforme

Au-delà des réalités comptables décrites ci-dessus, toute réforme est en tant que telle porteuse de résistances et d'opposition obérant la pleine réalisation des vertus qui lui sont initialement prêtées. En ce sens, la conduite de la réforme s'est heurtée :

- à une ambiance de crainte permanente d'une suppression préjudiciable au rendement et à l'investissement des agents ;
- à l'inadaptation ponctuelle de la ressource allouée : au niveau des GSBDD, le niveau de qualification du personnel est très hétérogène sachant qu'en sus les effectifs de certains SAP sont insuffisants;
- à une méconnaissance des activités des correspondants RH et de leurs chaînes hiérarchiques de rattachement;
- au non-embasement de certains services de la DGA ;
- au déficit d'information des agents quant au rôle de leur référent RH de proximité ;
- à l'absence parfois constatée d'un véritable référent local RH, interface du GSBdD pour les établissements à fort effectif ;
- au maintien de procédures disparates entre structures ;
- au maintien de plusieurs responsables en matière de définition de la politique globale de la GRH du ministère (DRH, CEMA, DGA).

2.2 Réunir les conditions de réussite pour la réforme de la GPC

Il importe de porter notre analyse sur les conditions requises pour la conduite d'une réforme en vue de relever si elles ont été réunies à la Défense.

2.2.1 Les conditions requises pour une réforme de la GPC réussie

En amont d'un processus de réforme, qu'elle soit publique ou non, il convient de clarifier et de permettre à chaque agent de s'approprier le pourquoi du changement. En ce sens, une concertation est nécessaire à travers des groupes de travail en associant « les bonnes personnes au bon moment »⁴⁶ aux fins de s'assurer de l'adhésion de tous autour de la démarche. Cette démarche permet d'éviter ainsi des confrontations avec les personnes affectées directement ou indirectement par le changement souhaité. Dès lors, les objections et les inquiétudes des personnes concernées doivent être recueillies et prises en compte.

⁴⁶ Pierre WINICKI, Réussir une réforme publique : surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement, Belgique, DUNOD, avril 2007, page 94

L'étape suivante consiste à justifier de la nécessité de la réforme afin d'avoir une vision partagée des enjeux. Lorsque la vision du projet est partagée il s'en suit naturellement une mobilisation et une fédération garantes et l'effet boule de neige.

Enfin, des mesures pour pallier les aléas pouvant découler du changement voulu sont envisagées et retenues de commun accord avec les principaux concernés.

2.2.2 Ces conditions sont-elles réunies avant la réforme de la GPC de la Défense ?

La réussite d'une réforme ne requiert pas nécessairement de réunir l'ensemble des conditions énumérées *supra*. Néanmoins, il importe d'observer que la réforme s'est basée sur les impératifs de la LOLF et sur les exigences de la RGPP.

Ces directives étaient généralement adressées à l'ensemble de l'administration publique. L'étape de l'étude d'impact, dont la LOLF n'a pas manqué de vanter les atouts, n'a pas en l'espèce figuré au nombre des priorités des décideurs bien que « l'analyse des valeurs et de la culture »⁴⁷ des structures réformées soit bénéfique voire déterminante quant à la conduite d'un changement. De même, pour conjuguer culture du changement et culture du service public, ces valeurs doivent s'inscrire dans une logique de dialogue⁴⁸.

Par ailleurs, les pouvoirs délégués par le ministre de la défense aux responsables des nouvelles structures présente des avantages certains qui ont favorisé la conduite de la réforme. En effet, la délégation est une fonction déterminante du management du changement car elle permet d'assurer la disponibilité du responsable pour les tâches essentielles de sa mission grâce à une répartition contrôlée des attributions⁴⁹. Cette approche a impliqué davantage les agents dans l'évolution de leur gestion leur niveau et les a rapproché du niveau de décision.

En outre, la gouvernance requise pour la conduite s'est aussi manifestée par un dialogue soutenu associant employeurs et représentants des personnels à la Défense. En effet, le ministre de la défense a lancé le 2 février 2010 avec les six principales organisations syndicales une concertation sur des thématiques concernant l'emploi, les parcours professionnels l'accompagnement financier, social ainsi que les impacts en des personnels civils impactés⁵⁰.

⁴⁷ Eurogroup Consulting, réussir durablement l'action de l'action publique ou l'art de conjuguer culture du service public et culture du changement, Réflexion à partager, page 13, Paris, janvier 2013

⁴⁸ Eurogroup Consulting, *ibid.*

⁴⁹ Patrick DEMORY, Management d'équipe, diagnostiquer ses capacités managériales, page 12

⁵⁰ Dossier ministre, Rôle et place du personnel Civil, Secrétariat général pour l'Etat, mai 2012

CONCLUSION

Mener une réforme dans un secteur comme l'administration n'est certainement pas une tâche aisée au vu de l'ancrage de cette dernière sur des valeurs traditionnelles. En revanche, lorsque les conditions de conduite sont réunies, des changements qualitatifs peuvent être obtenus.

La mission défense repose sur des femmes et des hommes « civils et militaires » aux compétences reconnues, partageant des valeurs communes, qui ont choisi, sous différents statuts, de servir leur pays et leurs concitoyens.

Suivant les prévisions du précédent du Livre blanc, élaboré conformément aux objectifs de la réforme de la GRH de l'Etat, la GPC a été révolutionnée. La nouvelle chaîne RH civile définie est aussi avantageuse pour les agents que pour les gestionnaires RH. Mais face à une crise financière et économique mondiale persistante et la politique française actuelle de réduction de sa capacité d'armement, les civils, se résignent et finissent par adhérer au principe de la suppression de dizaines de milliers de postes. On peut d'ores et déjà conclure que la réforme de la GPC s'est bien déroulée.

Il est cependant dans l'intérêt de l'Etat de ne pas perdre de vue que la crainte de voir son poste supprimé est source de stress et de démotivation pour l'agent. Or, la démotivation du personnel est le premier ennemi de la performance du service public *a fortiori* au sein du ministère de la défense où le sens de l'engagement fait sens.

La logique de rationalisation est visiblement perpétuée par la modernisation de l'action publique, face à l'impératif de rétablissement à l'équilibre des comptes publics auquel elle doit contribuer en premier lieu. Les résultats obtenus à partir de la méthodologie portée par la RGPP plaident pour des aménagements, au sein desquels la concertation occupe une place centrale.

« Quoi qu'il en soit, les politiques de réforme administrative ne produisent leurs pleins effets, y compris ceux qui n'étaient anticipés, qu'après un temps de mise en œuvre et de *digestion*⁵¹ par les institutions et les groupes d'acteurs concernés ». Partageant cette affirmation, on peut comprendre qu'en dépit d'une formalisation volontariste, la maturation du partage des missions reste lente les différents acteurs. Ainsi, entre CMG et GSBdD des pratiques disparates persistent, malgré la rédaction de divers protocoles.

⁵¹ Cette affirmation est tirée d'un entretien avec **Jean-Michel EYMERI-DOUZANS**, Professeur des Universités à l'Institut d'études politiques de Toulouse et président de Conseil scientifique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, sur le thème : **Une meilleure gestion des fonctionnaires?** Ce même entretien a fait l'objet de débat lors d'une conférence qu'il a animée à l'ENA (Strasbourg) le jeudi 13 juin 2013 sur le **New public management**.

De même, les limites entre les compétences de ces nouveaux acteurs restent floues sur le terrain.

C'est pourquoi, les recommandations suivantes sont formulées :

- 1) redéfinir une limite claire et rigoureuse aux attributions de chaque acteur de la chaîne ;
- 2) continuer le processus d'harmonisation et de standardisation des processus afin d'aboutir à un traitement équitable;
- 3) redonner un sens au rôle et à la place du personnel civil afin de déterminer le seuil de tolérance à la compression des effectifs ;
- 4) renforcer la position et le rôle de la DRH-MD afin d'en faire l'organe unique de la définition et du pilotage des questions RH du ministère ;
- 5) conduire une évaluation de la mise en œuvre de la réforme afin d'appréhender les conditions de la réussite de la conduite du changement susceptibles de faire monter en puissance la nouvelle GPC.

En Définitif, la France représente toujours un modèle pour bien des pays, notamment le Bénin, qui voient dans la modernisation de son administration l'opportunité d'importer et d'impulser des changements d'ampleur semblable au niveau domestique. Il est alors à recommander que les enjeux de souveraineté se superposent au moment d'analyser les performances de la mission défense.

Il s'agit désormais de concilier les obligations contractuelles françaises vis-à-vis de ses partenaires européens, le rayonnement à l'international du pays adossé à une puissance militaire crédible et l'ambition un climat social apaisé suscitant l'adhésion des agents aux modalités des réformes à venir. Ce savant dosage reste encore à trouver mais suppose de compter avec une approche prospective, dépassant la seule dimension comptable et budgétaire qui ont parfois prévalu. L'ambition d'un développement sans assainissement financier et structurel n'est pas imaginable mais la nécessaire valorisation du capital humain des fonctions publiques⁵² reste de mise tant il est vrai que « il n'est de richesse que d'hommes » selon Jean BODIN⁵³.

L'esprit empruntera à Saint-Exupéry : *"Le futur n'est qu'un présent à mettre en ordre. Il ne s'agit pas de le prévoir mais de le permettre"*.

Cette assertion suscite la question suivante : « *A quelles limites rogner les capacités opérationnelles de la défense et de la fonction publique françaises?* »

⁵² Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, *ibid*,

⁵³ Cette citation de Jean BODIN est aussi employée par Jean-Michel EYMERI-DOUZANS dans le document cité ci-dessus

BIBLIOGRAPHIE

Constitution française de 1958

Lois

1. Loi n° **2007-148 du 2 février 2007** relative à la modernisation de la fonction publique
2. Loi du **13 juillet 1983** portant droits et obligations des fonctionnaires
3. La loi n° **84-16 du 11 janvier 1984** portant dispositions statutaires relative à la Fonction publique de l'État
4. Lois des **26 janvier 1984** et **9 janvier 1986** portent respectivement sur les fonctions publiques territoriale et hospitalière
5. Loi du **12 mars 2012** relative à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la FP

Décrets

1. Décret du **30 octobre 2012** portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
2. Décret du **5 octobre 2009** fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement cité par le décret n° 2011-1864

Arrêtés

1. Arrêté du **14 décembre 2011** relatif à l'application du décret n°2011-1864 du 12 décembre 2011 ci-dessus mentionné
2. Arrêté du **02 mars 2010** relatif aux attributions des centres ministériels de gestion, complété par l'instruction N°330039/DEF/SGA/DRH-MD/SRHC du **27 février 2013** relative à l'organisation des CMG

Ouvrages

1. **Zusanne MAURY**, Manuel de GRH dans la fonction publique, Droit et Pratique, page 7, Direction de l'Information légale et administrative, Paris, Ministère de l'éducation nationale, 2011.
2. **Anne Dietrich**, Frédérique Pigeyre, La Gestion des ressources humaines, Introduction, Collection Repères, nouvelle édition, 2011
3. **Caroline Verstappen**, La civilisation de l'institution militaire, les Thématiques du Centres d'études sociales de la Défense, thématique 14, Paris, Mai 2008

4. **Eric Letonturier**, « Des civils chez les militaires, civilianisation de l'armée et culture militaire in *La défense, Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques, Conclusion*, Vincent Porteret (dir.), l'Harmattan, 2007.
5. **Pierre WINICKI**, Réussir une réforme publique : surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement, Belgique, DUNOD, avril 2007, page 94
6. **Eurogroup Consulting**, Réussir durablement la réforme de l'action publique ou l'art de conjuguer culture du service public et culture du changement, Réflexion à partager, page 13, Paris, janvier 2013 ;
7. Structure et moyens d'une direction de personnel, Personnel (Revue de l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel-ANDCP), 1972.
8. **DGAFP, LOLF et GRH** : les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, Paris, Ministère de la Fonction Publique, 2006. Préface ;
9. **DGAFP**, La gestion des agents publics de l'Etat, les enjeux de la réforme, Paris, Ministère de la Fonction Publique, 2006. Partie 1, L'éclairage juridique [Texte] ;
10. **Patrick DEMORY**, Management d'équipe, Diagnostiquer ses capacités managériales, page 12, ENA, Strasbourg, 2013

Discours

M. **Jean-Yves Le Drian**, ministre de la défense - Discours devant le Franco-British Council A Londres, jeudi 16 mai 2013

Rapports

1. **Jacques ROUDIERE**, conférence tenue à l'ENA sur la « Gouvernance et transformation de la fonction RH dans l'administration d'Etat », Strasbourg, 4j juin 2013.
2. **René Picon-Dupré et François Huwart**, La place du personnel civil, (complément d'enquête) Direction de fonction militaire.
3. **Jean-Michel EYMERI-DOUZANS**, Professeur des Universités à l'Institut d'études politiques de Toulouse et président de Conseil scientifique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, entretien sur le thème : Une meilleure gestion des fonctionnaires?

4. Rapport sur la gestion des ressources humaines, éléments de performance des administrations publiques, séminaire d'administration comparée, page 12. **Promotion Avernois de l'Ecole Nationale d'Administration**. Strasbourg, Primature, Juillet 1999.
5. **Sérapié AÏSSI**, Rapport Intermédiaire 1, Grandes lignes et évolutions des politiques des ressources humaines : Eléments de comparaison interministériels exercices 2011, 2012 et 2013, Paris, avril 2013,
6. **Rapport annuel de performance 2012**, Mission "Défense"
7. Dossier ministre, Rôle et place du personnel Civil, **Secrétariat général pour l'Etat**, mai 2012

Sites internet

1. www.defense.gouv.fr "le rôle du ministère de la défense" ; « Les chiffres clés de la défense, édition 2012 » ; « espace Rh, Les Centres Ministériels de Gestion (CMG) : Foire aux questions, 7 mars 2012 » ; « Entretien avec le Général ROUZAUD « BdD et GSBdD : catalyseurs du processus de réforme », avril 2010 » Livre blanc, Défense et sécurité 2013, Ministère de la défense nationale, Paris, 2013
2. Wikipédia

**ANNEXE
(VOIR PAGE SUIVANTE)**



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

RAPPORT INTERMEDIAIRE 1



OBJET : Grandes lignes et évolutions des politiques des ressources humaines.
Eléments de comparaison interministériels – exercices 2011, 2012 et 2013

DIRECTION
DES RESSOURCES HUMAINES
DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Sérapie Isabelle AISSI

La présente étude est réalisée à partir des projets et rapports⁵⁴ annuels de performance (PAP et RAP) relatifs aux missions (au sens de la nomenclature budgétaire) répertoriées ci-après, pour les exercices budgétaires 2010 à 2012:

- Mission "Défense" regroupant 4 programmes⁵⁵ du ministère de la défense ;
- Mission "Sécurité Intérieure" regroupant 2 programmes du ministère de l'intérieur ;
- Mission "Enseignement scolaire" regroupant 6 programmes du ministère de l'éducation nationale ;
- Mission "Gestion des finances publiques et des ressources humaines " soit 6 programmes du ministère de l'économie et des finances.

La modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH), relancée par la révision générale des politiques publiques (RGPP), a été reconduite au titre de la modernisation de l'action publique (MAP)⁵⁶. Pilotée par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), cette politique pose le principe d'une rationalisation des effectifs, sans préjudice du maintien de spécificités managériales propres à chaque ministère (I).

A ces particularités se superposent des trajectoires de réduction d'effectif variables, fonction des priorités politique retenues. La réalité concrète de ces arbitrages se vérifie à l'étude des droits budgétaires consentis aux ministères, aussi bien en termes d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) que de crédits de personnel affectés (II).

. La dynamique interministérielle de réduction des effectifs ne coïncide pas avec une homogénéisation intégrale de la gestion des ressources humaines

La modernisation impulsée par la DGME impose à tous les ministères des priorités généralisées (1.1) auxquelles se greffent des spécificités managériales propres à chacun (1.2).

1.1 – La nouvelle approche des ressources humaines répond à des impératifs budgétaires déclinés en orientations partagées

⁵⁴ Les rapports annuels de performance afférents à l'exercice budgétaire 2012 non publiés début avril 2013, ne sont par conséquent pas traités.

⁵⁵ Le détail des programmes figure à l'unique annexe du présent rapport.

⁵⁶ Décret du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

L'évolution de la GRH transcende la seule logique arithmétique à laquelle la RGPP est régulièrement associée. Elle est ainsi structurée autour de 3 axes majeurs :

- la rationalisation et *in fine* la diminution des effectifs sans préjudice du maintien des recrutements et des renouvellements nécessaires ;
- la maîtrise de la masse salariale ;
- la recherche d'efficience *via* la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) ainsi que la professionnalisation des personnels.

Elle n'empêche pas la perpétuation de logiques de gestion propres, rendues indispensables par la variété des acteurs, et de leurs carrières, concourant à la réalisation des missions de la puissance publique.

1.2 – Les ministères conservent cependant des logiques de gestion propres

- Au sein du ministère de la défense, la manœuvre RH est orientée vers un fort taux de déflation doublé d'un flux de renouvellement et de recrutement nécessaires à la vitalité des armées. Les objectifs sous-tendus consistent à maintenir le moral, l'attractivité et la fidélisation des forces, le niveau qualitatif requis, tout en poursuivant une politique de contingentement et de dépyramidage des postes, garante d'une maîtrise de la masse salariale.

- Au sein du ministère de l'intérieur les axes suivants sont privilégiés, entre autres, depuis 2011 :

- favoriser le développement professionnel du personnel en renforçant le volet formation ;
- revaloriser les grilles des corps d'encadrement et promouvoir le repyramidage des postes.

- Au sein du ministère de l'éducation nationale, la politique RH très dynamique est orientée vers une gestion plus personnalisée permettant le développement de parcours diversifiés à travers : la promotion d'un "**modèle de gestion intégrée**" (administrative et financière) ; l'amélioration des conditions des personnels enseignants et de leur recrutement ; la définition d'axes d'adaptation de la ressource humaine au projet pédagogique et de vie scolaire.

- Au sein du ministère de l'économie et des finances prévalent : le développement de la rémunération à la performance ; la promotion de la formation continue des fonctionnaires ; la fusions de corps et l'optimisation de la gestion des prestations d'action sociale interministérielle.

II. Les priorités politiques engendrent des trajectoires disparates en termes de réduction d'effectif pour les missions étudiées

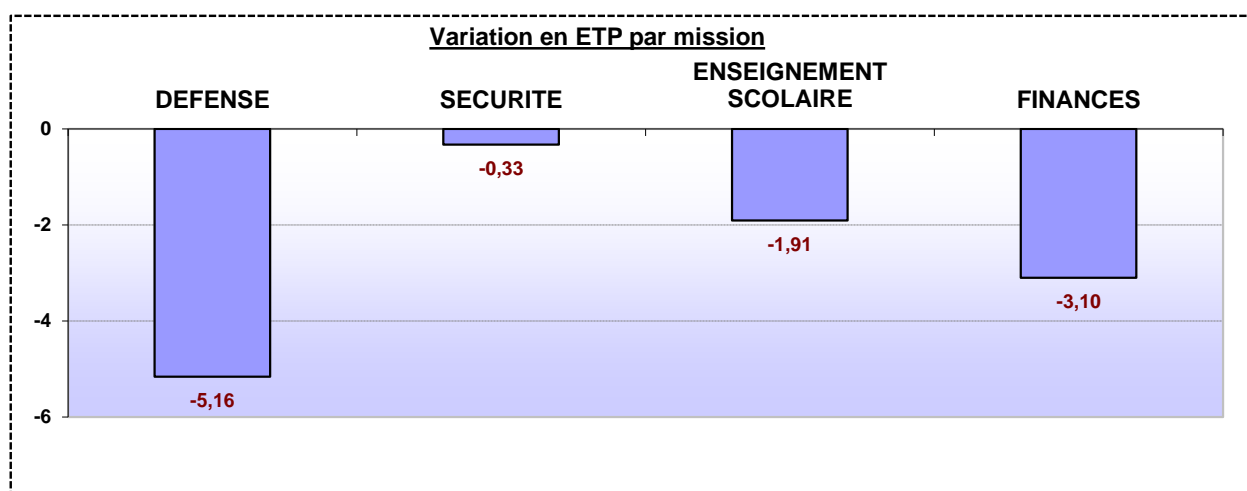
2.1 – Parallèlement à une logique généralisée de rationalisation, l'effort exigé se concentre sur certaines missions, à l'appui de réformes ambitieuses

Le tableau et le graphique proposés ci-dessous permettent d'observer l'effort particulièrement intense demandé au ministère de la défense et à celui de l'économie et des finances. Il n'est réalisable qu'à l'appui de réformes de grande ampleur.

- Ainsi la rédaction d'un nouveau Livre Blanc dit "de la défense et de la sécurité nationale" a suggéré l'actualisation de la maquette militaire ; ceci à l'aune des nouveaux scénarios d'engagements de la force décrits et des contrats opérationnels imposés en conséquence aux armées.

- Concernant le ministère de l'économie et des finances, le choix d'une contraction des effectifs a été notamment justifié par la fusion des anciennes directions générales de la comptabilité publique (DGCP) et des impôts (DGI) en une unique direction générale des finances publiques (DGFIP).

LIBELLE MISSION	ETPT exécutés en 2010	ETPT exécutés en 2011	ETPT prévus ⁵⁷ en 2012	Variation triennale en volume	Variation triennale en %
Défense	302 093	294 473	286 500	- 15 593	- 5,16%
Sécurité intérieure	240 397	240 298	239 597	- 800	- 0,33%
Enseignement scolaire	986 912	973 721	968 079	- 18 833	- 1,91%
Gestion des finances publiques et RH	143 964	140 295	139 495	- 4 469	- 3,10%

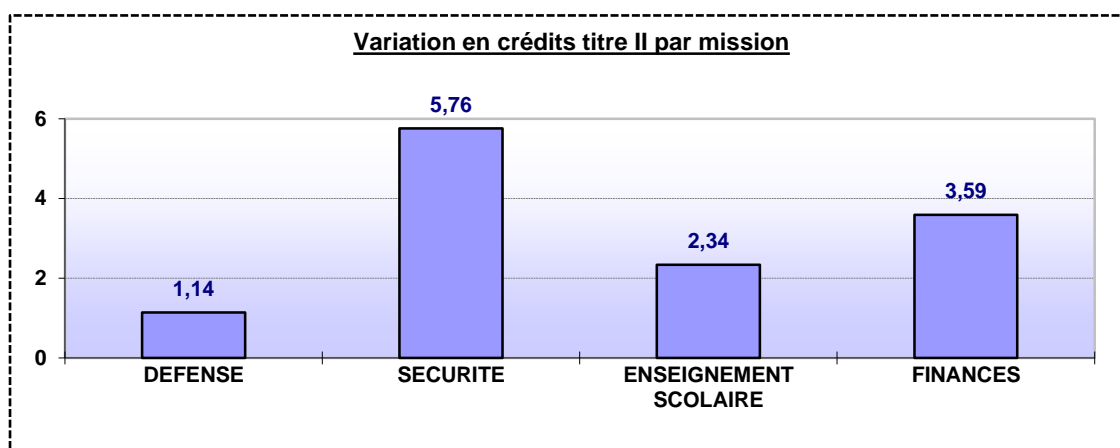


⁵⁷ L'analyse des données 2010 et 2011 a été opérée à partir des *rapports annuels de performance* (RAP) afférents recensant des données consolidées. *A contrario* les données 2012 (le RAP n'ayant pas été publié à la date de l'étude) sont extraites du *projet annuel de performance* (PAP) qui accompagne la loi de finances initiale et ne répertorie par conséquent que des droits ouverts prévisionnels.

2.2 – La réduction des effectifs se double de politiques volontaristes d'attractivité dont l'intensité varie en fonction des missions

Les montants mentionnés dans le tableau ci-après correspondent :

- pour les PAP : aux crédits prévus (en Mds€) mentionnés en loi de finances initiale ;
- pour les RAP : aux crédits consommés (en Mds€) mentionnés en loi de finances rectificative.



La mise en perspective des données permet d'apprécier la politique des ressources humaines au titre de chaque mission sous 2 angles :

- celui de la discipline budgétaire infra-annuelle en comparant les données tirées des PAP et RAP afférents à un même exercice ;
- celui de l'attractivité en rapportant la variation en crédits titre à celle observée concernant les ETPT : un différentiel élevé témoigne d'un effort substantiel consenti *via* des mesures générales et/ou catégorielles.

- **Le ministère de la défense** rencontre des difficultés quant à la maîtrise de sa masse salariale. Si la redéfinition des grilles salariales a fait suite à une volonté affichée de renforcer l'attractivité des carrières en rapprochant lesdites grilles de celles déclinées pour la mission "sécurité intérieure" ; l'exercice 2012 est marqué par une sur-dépense de 270 M€ soit 1,14% des crédits.

- **La mission sécurité intérieure** est marquée par un périmètre quasiment inchangé en termes d'effectifs (lesquels seront même revus à la hausse pour les exercices à venir) et une augmentation conséquente de la masse salariale, laquelle s'inscrit cependant dans les plafonds accordés par la représentation nationale en début d'exercice budgétaire.

- **Le ministère de l'économie et des finances** a également mené une politique que l'on peut qualifier de généreuse à l'égard de ses agents en compensant la réduction d'effectif par une augmentation notable de la masse salariale, laquelle, au même titre que celle de la mission Défense mais dans des proportions moindres, génère une sur-dépense de 40 M€.

A l'étude, les grandes lignes et évolutions des politiques des ressources humaines au sein des ministères laissent donc apparaître, au-delà de la réduction globale et durable des effectifs, des pratiques et approches disparates qui appellent une certaine homogénéisation, afin que chaque ministère ait le sentiment de contribuer justement à la réforme.