

ADMINISTRATION ET SERVICE

DE LA GESTION DE PERSONNEL

À LA GESTION DE LA RESSOURCE HUMAINE

La maîtrise de l'emploi public et de son évolution est un des éléments essentiels de la politique de modernisation du service public, dont les grandes orientations définies par la circulaire sur le renouveau du service public de 1989 se sont traduites, pour l'Éducation nationale, dans la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 et dans les plans de modernisation de 1991 et 1993. La circulaire du Premier ministre, en date du 26 juillet 1995, renforce ces orientations. Elle met en particulier l'accent sur la poursuite de la déconcentration de la gestion, la simplification des réglementations, la prise en compte des performances individuelles dans la carrière, la diversification des parcours professionnels, le rapprochement entre les profils de postes et les profils de carrière, la prise en compte des évolutions technologiques sur l'organisation du travail et le fonctionnement des services.

C'est dans ce contexte que se développe depuis 1990 la démarche de gestion prévisionnelle des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, sociaux et de santé (ATOS) du ministère de l'Éducation nationale.

Représentant un effectif d'environ 180 000 personnes, les personnels ATOS exercent leurs fonctions, au premier chef dans les établissements scolaires (administration, accueil, entretien, maintenance, restauration, santé, sociaux, laboratoires...), les établissements et services relevant de l'enseignement supérieur, les services acadé-

miques et à l'administration centrale. La gestion de ces personnels est déconcentrée à plus de 95 %.

Un contexte en évolution constante

Le début des années 80 voit démarquer la décentralisation d'un certain nombre de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. La réussite de ces opérations de transfert se traduit alors par une interrogation appuyée sur le « trop d'État ? ». L'Éducation nationale doit, comme les autres, et peut-être plus que les autres administrations en raison du caractère « sensible » de ses prestations, s'expliquer sur ses résultats et son fonctionnement.

Dans le même temps, les usagers expriment des demandes de plus en plus différenciées portant aussi bien sur les problèmes de qualifications ou de débouchés que sur la sécurité et l'accueil dans les établissements. Une demande forte de plus grande intégration de leurs attentes dans les décisions émerge dans tous les secteurs et ordres d'enseignement.

Agents et structures opérationnelles, remis en question par l'extérieur, renvoient le problème au fonctionnement hiérarchique, à la lourdeur des procédures, au manque d'autonomie et de responsabilité dans les décisions. Ils ajoutent au procès la modestie des traitements et les mauvaises conditions de travail, de la vétusté des locaux à l'absence d'outils modernes de gestion. Des compressions d'emplois, à charge

MARC SCOTTO
D'ABUSCO

Ministère de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur,
de la Recherche et de
l'Insertion professionnelle

de travail égale, renforcent cette vision misérabiliste de la situation. Dépassant cette vision, il fallait répondre « sur le fond », notamment aux personnels, fortement ébranlés et démotivés par les critiques dont ils étaient l'objet. L'année 1989 voit deux grands textes apporter des axes de réponse à ces questions : la circulaire relative au renouveau du service public qui touche au fonctionnement de l'administration en général et la loi d'orientation sur l'Éducation qui, en recentrant l'activité de l'institution sur l'élève, remet en perspective les missions, les objectifs et les priorités spécifiques du ministère.

Le plan de modernisation du service public

Les grandes orientations que développent ces deux textes vont donner jour en avril 1991 au *plan de modernisation du service public de l'Éducation nationale* qui décline, en 44 fiches, cinq grands axes d'action :

- mieux répondre à la demande d'éducation ;
- accroître la responsabilité à tous les niveaux ;
- mieux gérer et mieux former les personnels ;
- rénover les outils et les méthodes ;
- améliorer le cadre quotidien de travail.

Ce plan, ambitieux, fonde essentiellement les conditions de sa réussite sur la mobilisation des personnels, c'est-à-dire sur une forme nouvelle de relation entre le fonctionnaire, son service et l'usager.

Qu'elles concernent les champs pédagogique ou administratif, les fiches d'action s'appuient principalement sur la création de nouveaux espaces de responsabilité à tous les niveaux : déconcentration d'actes de gestion, globalisation des moyens de fonctionnement, développement de relations contractuelles entre les administrations centrales et les services académiques ou les universités, notamment dans le cadre des centres de responsabilité.

Un consensus se dégage alors autour de quelques idées-forces : communauté éducative, démarche de projet,

renovation de la gestion et management. Des idées aux pratiques, un pas reste à franchir, mais la nature des actions se précise : gestion prévisionnelle des ressources humaines, contrôle de gestion, procédures d'évaluation, communication interne, action sur le cadre de travail, mission éducative, renforcement de l'action sanitaire et sociale, mise en place de « nouveaux systèmes d'information ». C'est à ce moment que prend naissance la démarche de gestion prévisionnelle des personnels ATOS. Elle s'inscrit dans l'effort global de modernisation du ministère, en parallèle avec la démarche de revalorisation de la fonction enseignante, et se développe dans le contexte d'une rénovation forte de la structure des corps et des catégories ainsi que de la grille des rémunérations (protocole Durafour, refonte de la filière ouvrière, plan de requalification pour 65 000 agents, protocole d'accord sur la formation continue).

DES FORMES NOUVELLES DE PILOTAGE DE LA GESTION DES PERSONNELS ATOS PERMETTRONT D'ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU SERVICE PUBLIC

Dès 1984, dans un contexte de restriction budgétaire, les difficultés de maîtrise de l'emploi avaient conduit le ministère à développer un secteur d'études et de prévision dont l'objectif, essentiellement tourné vers du contrôle de gestion quantitatif par corps, était de pouvoir rendre compte, au sens budgétaire du terme, de l'état d'occupation des emplois par rapport aux moyens engagés. Les prévisions

réalisées alors visaient à définir les volumes de recrutement possibles par corps, dans la stricte perspective de leur renouvellement.

Omega

C'est à ce stade qu'apparaît la nécessité de disposer d'un outil pertinent permettant d'identifier les besoins fonctionnels, de les relier aux personnes, et de les traduire en termes de rééquilibrage d'emplois, de recrutement et de formation.

En 1990, la démarche de gestion prévisionnelle Omega (Organisation par métiers des effectifs pour la gestion des ATOS) se met en place. Fondée sur la notion de métier, elle va offrir la possibilité de donner aux analyses une dimension qualitative et de promouvoir, aussi bien sur le plan national que local, des formes nouvelles de pilotage de la gestion des personnels ATOS, qui permettront de mieux maîtriser les flux d'effectifs, de prendre en compte l'évolution des métiers, de valoriser les compétences et, en cela, d'accroître l'efficacité du service public.

En 1994, le « nouveau contrat pour l'école » affirme l'importance d'une gestion plus moderne et plus humaine, notamment pour les personnels enseignants, et complète les dispositifs existants en demandant aux rectorats de mettre en place à la rentrée 1995 des directions de ressources humaines. Elles auront pour mission principale de mieux coordonner les activités de gestion et de formation, afin que celles-ci répondent de façon plus pertinente aux besoins des établissements et des services. Il s'agit également de compléter la gestion administrative des personnels par une attention particulière portée à la gestion des carrières, à la recherche accrue de l'adéquation entre la nature des postes et les compétences des personnes, et à la prévention des difficultés individuelles, notamment dans les établissements

difficiles.

Ces objectifs et la prise en compte de ces évolutions nécessitent que s'affirme une véritable culture de l'encadrement (création de l'École supérieure des cadres de l'Éducation nationale) et que se développe une logistique informatique souple et réactive (publication en 1995 d'un nouveau schéma directeur de l'informatique de gestion), permettant l'aide à la prise de décision.

Au-delà de l'évolution des missions et des activités, la stagnation récente – voire la diminution – des effectifs scolaires introduit des paramètres nouveaux qui influent fortement sur l'évaluation des besoins et rendent la démarche de gestion prévisionnelle encore plus impérative. Cette stagnation, qui n'affecte pas de manière identique les zones rurales et les zones urbaines, oblige les responsables à imaginer de nouvelles formes d'intervention des ATOS et à déterminer avec beaucoup plus de précision les dotations quantitatives et qualitatives des établissements en regard des moyens à mutualiser. L'évaluation des besoins et les prévisions de gestion supposent un dialogue et une transparence accrue entre le niveau central et le niveau local.

Gestion prévisionnelle

Il faut rappeler que derrière les affichages « gestion prévisionnelle », on trouve des concepts et des pratiques très variés, mais qui partent toujours de l'idée qu'il est possible d'anticiper sur l'avenir pour mieux maîtriser l'évolution vers les objectifs que l'on s'est fixés à partir de scénarios d'évolution des missions, des organisations et des ressources humaines. On peut en effet distinguer :

– *la gestion prévisionnelle de la ressource actuelle* : il s'agit d'analyser l'existant et de faire des prévisions de son évolution « naturelle » à court, moyen et long termes. Elle concerne les effectifs, les emplois et les métiers et se calcule à partir de l'observation historique de tendances ;

– *la gestion prévisionnelle stratégique* : il s'agit de procéder à une analyse prospective de l'évolution des emplois à moyen/long terme, liée aux choix stratégiques faits par grand domaine d'activités ;

– *la gestion prévisionnelle opérationnelle* : il s'agit de définir et de mettre en œuvre des politiques à trois ans, permettant d'adapter la ressource humaine aux besoins en termes d'emplois, métiers et compétences. Ces politiques se définissent à partir d'une analyse des écarts entre les

LE MÉTIER SE DÉFINIT COMME UN ENSEMBLE DE POSTES QUI PRÉSENTENT DES PROXIMITÉS SUFFISANTES D'ACTIVITÉS ET DE COMPÉTENCES POUR ÊTRE ÉTUDIÉS ET TRAITÉS DE FAÇON GLOBALE

objectifs dégagés par l'analyse stratégique et l'analyse de l'évolution naturelle de la ressource ; leur mise en œuvre s'effectue en mobilisant de façon coordonnée les leviers de la gestion : création, transformation, suppression d'emplois, recrutement et mouvement, formation initiale et continue ;

– *la gestion prévisionnelle des personnes et de leurs carrières* : à partir de la définition de politiques, il s'agit d'organiser des plans d'action plus personnalisés (dispositifs collectifs de reconversion, d'orientation, d'évaluation...), mais aussi de suivre de façon individualisée les carrières

de sous-groupes clés ou sensibles. La démarche Omega s'est située prioritairement dans la sphère de la connaissance de la ressource et du contrôle de son évolution. Elle s'est donné pour objectifs :

- d'affiner la connaissance de la ressource ATOS ;
- d'avoir une vision à moyen terme des besoins fonctionnels de l'institution ;
- de développer une politique des emplois adaptée à ces besoins ;
- d'élever les niveaux de qualification et développer la professionnalisation en fonction de ces prévisions ;
- d'accroître la participation des personnels à la mission éducative ;
- de mettre en place une politique forte de formation continue.

Le métier

Le concept de métier, par le rapprochement des activités (regroupement de tâches élémentaires constituant des ensembles homogènes et cohérents d'actions) et des compétences (ensemble complexe de savoirs et de savoir-faire validés en situation de travail : connaissances, expérience, comportements, attitudes, pratiques) qu'il propose, est unificateur et structurant pour l'ensemble des secteurs de la vie de l'administration. Il permet de mieux articuler objectifs et moyens dans le cadre d'une démarche de projet, de mieux percevoir la place et le rôle des individus comme des structures, au présent et au futur, dans la mise en œuvre des objectifs éducatifs. Il se définit comme un ensemble de postes qui présentent des proximités suffisantes d'activités et de compétences pour être étudiés et traités de façon globale, ou encore comme un espace de compétences dans lequel deux personnes sont rapidement interchangeables (temps de formation et d'adaptation inférieurs à deux mois).

Un répertoire de 108 métiers, structuré en trois familles (administration, fonctionnement, santé et service social), a été élaboré et publié en 1991. Il est en cours de rénovation et de simplification : les observations faites par ses différents utilisateurs

ont conduit à procéder à des regroupements de métiers mobilisant les mêmes compétences, pour définir des « métiers types ». Au sein d'un « métier-type » peuvent toutefois être identifiés des sous-ensembles de postes correspondant à des « domaines d'application » ou champs d'action particuliers.

Les métiers évoluent. Parce qu'on le sait déjà ou parce qu'on le découvre à travers l'application de la démarche, on constate que l'évolution technologique et celle des missions ou des organisations vont déplacer les contours des activités et des compétences. Selon la vitesse de ce déplacement, un métier sera considéré comme plus ou moins sensible et à surveiller de plus ou moins près dans le cadre d'actions de requalification, de reconversion ou d'extinction.

La méthode

La méthode reprend les démarches classiques de gestion prévisionnelle : analyse de la ressource, évaluation des besoins à moyen terme, analyse des écarts et définition de plans d'action.

La méthode comporte deux étapes essentielles : l'analyse des écarts entre l'estimation des besoins et l'évolution « naturelle » de la ressource, et la transformation de cette analyse en plans d'action opérationnels utilisant les différents leviers de gestion disponibles, isolés ou combinés entre eux.

L'analyse des écarts dépend largement de la qualité de l'inventaire et de l'analyse de la ressource, en termes d'organisation du travail, de découpage en activités, de compétences requises et de compétences réelles des personnes. Elle dépend également, et c'est tout aussi important, de la capacité des structures à avoir un regard prospectif sur l'évolution des organisations et des postes de travail pour pouvoir définir des blocs de compétences requises à terme.

La traduction de cette analyse en projets de développement et en plans d'action dépend, elle, de la

capacité des responsables à traduire les différentiels de compétences repérés dans les différents langages de la gestion administrative et notamment en termes statutaires (corps et grades) pour pouvoir effectuer les opérations de transformations d'emplois, de recrutements, de mouvements et de formations.

L'ensemble de la méthode a donné lieu à une traduction procédurale et à la création d'outils permettant de mettre en œuvre les différentes phases : répertoire, dossier pédagogique, outil informatique pour le recensement et les comptages, grilles de correspondance statut/métier, etc.

Une démarche déconcentrée

Impulsée par l'administration centrale, la démarche et ses outils ont été confiés aux académies (1992/1993) pour qu'elles puissent élaborer, à partir de leurs analyses, des plans d'action négociables avec les gestionnaires centraux. Sous la responsabilité d'un comité de pilotage national, la démarche a été animée localement par des groupes de projet réunissant les responsables impliqués dans la gestion des ATOS, coordonnés par un chef de projet. Des actions de sensibilisation et de formation ont été organisées par l'administration centrale, puis par les groupes de projet académiques eux-mêmes, pour que l'inventaire des ressources et l'estimation des besoins soient directement pris en charge par les responsables des établissements et les unités administratives de base.

La démarche est entrée dans une nouvelle phase (1993/1994) lorsque les académies ont disposé de leurs premiers plans d'action : certains choix de gestion devant être négociés avec les bureaux de l'administration centrale, les responsables nationaux ont mis en place des cycles de télé-réunions téléphoniques qui ont fait émerger des formes de dialogue novatrices.

Les grandes tendances

Les tendances observées résultent de l'analyse des plans d'action transmis par les académies ainsi que des demandes de transformations d'emplois (1993 à 1995), des propositions de recrutement et des plans spécifiques de formation continue visant à réduire les écarts constatés. L'analyse des besoins a fait apparaître :

- des tendances lourdes de requalification, dans l'ensemble des académies, pour certains métiers de la gestion, du secrétariat et pour les métiers de laboratoire. Elles correspondent : au développement simultané de l'informatisation et de l'intégration des fonctions administratives et financières ; à l'ouverture des établissements scolaires sur l'extérieur, à la multiplication des interlocuteurs et à la mise en place des systèmes d'information ; aux évolutions pédagogiques dans le domaine des enseignements scientifiques ;

- des besoins de compétences contrastés, mais bien identifiés dans chaque académie pour les métiers du fonctionnement. Ils se traduisent par des politiques académiques assez diverses en fonction des réalités locales définies notamment par le marché de l'emploi, l'action des collectivités locales, mais aussi par le dynamisme de l'académie en matière de professionnalisation et de mutualisation des services.

L'observation de ces tendances a permis, au plan de la gestion collective, de quantifier les besoins identifiés par corps et de les traduire en gestion dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle des transformations d'emplois et des recrutements, associée à une planification de l'offre de formation. On peut, à titre d'exemple, signaler que l'évolution des métiers de la filière administrative se traduira à terme par la transformation de

2 300 emplois de catégorie C en emplois de catégories B ou A, dont la réalisation est d'ores et déjà engagée. L'analyse des besoins a conduit par ailleurs les académies à engager des actions spécifiques sur certains métiers sensibles. Elles se sont le plus souvent concrétisées par l'élaboration de référentiels de compétences ouvrant sur un affinement des dispositifs de formation. Ils ont concerné en particulier les métiers du secrétariat, de gestionnaire de personnel, les métiers de laboratoire, de la restauration et de l'accueil, ainsi que les formations à l'encadrement des maîtres ouvriers. Enfin, le constat signale souvent des inadéquations entre la spécificité ou la difficulté de certains postes et le profil des personnes qui y sont affectées. Les écarts les plus souvent signalés, et pour lesquels les académies souhaiteraient pouvoir adapter les procédures d'affectation/formation, concernent soit des métiers spécifiques (comptables d'établissement, agents d'accueil), soit des ensembles de métiers (postes en établissements sensibles, en services mutualisés).

Une première évaluation

En raison des difficultés de mise en œuvre signalées par les académies, une expertise externe a été demandée courant 1994 pour mesurer l'écart entre les objectifs de départ et les résultats obtenus, pour corriger certaines dérives et recadrer la démarche par rapport aux nouvelles orientations issues du nouveau contrat pour l'école.

Les conclusions de cette première évaluation sont encourageantes quant à l'amorce d'une véritable gestion prévisionnelle, mais montrent,

qu'au-delà du choc culturel positif que la démarche a provoqué, des difficultés d'ordres divers restent à surmonter :

– malentendus sur les concepts et le management des procédures au

LE CONSTAT SIGNALE SOUVENT DES INADÉQUATIONS ENTRE LA SPÉCIFICITÉ OU LA DIFFICULTÉ DE CERTAINS POSTES ET LE PROFIL DES PERSONNES QUI Y SONT

niveau local ;

– implication inégale des hiérarchies centrales et locales dans le dispositif ;

– déficit de cadrage politique sur les évolutions organisationnelles souhaitables ;

– complexité des outils et absence d'inscription dans le système de gestion et d'information existant ;

– absence de retombées concrètes sur le déroulement des carrières des personnels.

Les nouvelles orientations

Suite à cette évaluation, des principes et un calendrier d'actions ont

été retenus et présentés aux partenaires sociaux en préalable à leur mise en œuvre. Ils portent sur :

– une simplification des outils (répertoire) et des procédures (recensement, analyse), prenant fortement appui sur les systèmes d'information et sur l'organisation de la gestion ;

– la formation de gestionnaires aux techniques de gestion prévisionnelle et notamment à la prospective organisationnelle ;

– la mise en place de procédures spécifiques d'affectation pour les postes et les personnels à profil particulier ;

– l'introduction de la notion de métier dans le mouvement des personnels ;

– une réflexion sur la professionnalisation des concours de recrutement ;

– la mise en place d'une gestion des carrières articulant bilans de compétences et conseil sur des itinéraires professionnels ;

– l'utilisation de la formation comme levier pour la mise en œuvre de la politique académique de gestion des ressources humaines et ceci dans toutes les phases de gestion : recrutements, mutations, évolutions diverses...

Le calendrier porte essentiellement sur le développement et l'implantation des outils dont l'achèvement est prévu à l'horizon de la rentrée 1997.

Les formations sont prévues dès la rentrée 1995 et les modifications diverses de procédures se mettront en place au fur et à mesure de la diffusion des outils.

La mise en œuvre de ces orientations – passage à une gestion prévisionnelle opérationnelle – repose pour une large part sur la qualité de l'encadrement, c'est-à-dire sa capacité à saisir les occasions, à organiser les nouvelles formes de travail, à passer des commandes claires en matière de formation, à gérer des

redéploiements et des reconversions, à animer les transformations qu'impliquent les défis scolaires et sociaux de la prochaine décennie. Ceci vaut pour les responsables de services et d'établissements, mais bien plus encore pour tous les responsables directs de la gestion de la ressource humaine.

Septembre 1995