

---

# Les problèmes de recrutement et de formation dans les filières financières et comptables

---

RAPPORT N° 2017-096  
Janvier 2018

---

Rapport à

monsieur le ministre de l'éducation nationale  
madame la ministre de l'enseignement supérieur,  
de la recherche et de l'innovation

---



**igaenr**  
Inspection générale  
de l'administration  
de l'Éducation nationale  
et de la Recherche



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,  
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

---

*Inspection générale de l'administration  
de l'éducation nationale et de la recherche*

## **Les problèmes de recrutement et de formation dans les filières financières et comptables**

**Janvier 2018**

**Martine SAGUET**  
Claude COQUART  
Marie-Claude FRANCHI  
Jean-René GENTY

*Inspecteurs généraux de l'administration  
de l'éducation nationale et de la recherche*

*Par souci de clarté et de fluidité de la lecture, la double écriture des terminaisons des mots féminin / masculin (exemple : « directeur.rice ») n'est pas appliquée, étant bien entendu que ces mots font référence aux femmes comme aux hommes.*



## SOMMAIRE

<b>Synthèse .....</b>	<b>1</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Un éventail de métiers bien identifiés .....</b>	<b>7</b>
1.1. Quelques métiers bien reconnus .....	7
1.2. Des outils ciblant les métiers.....	8
1.2.1. <i>Le Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)</i> .....	8
1.2.2. <i>Le répertoire des métiers (REME)</i> .....	8
1.2.3. <i>REFERENS III : pour l'enseignement supérieur (filière ITRF)</i> .....	9
1.2.4. <i>Les référentiels des personnels d'encadrement du supérieur</i> .....	10
1.3. Des métiers relevant de la même famille mais recrutant dans des viviers différents.....	10
1.3.1. <i>Les agents comptables</i> .....	10
1.3.2. <i>Les directeurs des affaires financières en EPSCP</i> .....	17
1.3.3. <i>Les collaborateurs des agents comptables</i> .....	18
1.4. Des métiers soit émergents soit en mutation.....	18
1.4.1. <i>Dans les EPLE, l'évolution subie de la fonction de gestionnaire</i> .....	18
1.4.2. <i>Dans les services académiques, la fonction de contrôleur budgétaire</i> .....	20
1.4.3. <i>Point particulier sur les attachés sortant des IRA</i> .....	21
<b>2. Comment articuler appartenance à un métier et inscription dans un parcours ? .....</b>	<b>22</b>
2.1. Un contexte interministériel porteur mais une approche métier plus difficile au niveau ministériel.....	23
2.1.1. <i>La stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État</i> .....	23
2.1.2. <i>Un contexte ministériel qui se prête difficilement à la gestion par métiers</i> .....	24
2.2. Un pilotage et un accompagnement différents de deux univers qui n'évoluent pas au même rythme 26	
2.2.1. <i>Le pilotage des deux secteurs et le rôle des réseaux : une nécessité pour accompagner les évolutions en cours dans l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur</i> .....	26
2.2.2. <i>Des politiques de recrutement très marquées entre enseignement scolaire et supérieur : l'opposition généraliste – spécialiste</i> .....	28
2.2.3. <i>Une différenciation qui s'accroît entre les deux univers de l'enseignement scolaire et du supérieur</i> 30	

2.3.	Les freins et les leviers dans la construction des parcours .....	32
2.3.1.	<i>Les freins</i> .....	33
2.3.2.	<i>Les leviers</i> .....	35
2.4.	La valorisation d'un métier dans la perspective de construction d'un parcours .....	37
2.4.1.	<i>Des enjeux importants pour l'encadrement des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur</i> .....	37
2.4.2.	<i>Des parcours au sein de la filière budgétaire et comptable</i> .....	38
2.4.3.	<i>Une identité professionnelle forte, point d'appui pour évoluer vers des fonctions d'encadrement...</i>	40
<b>3.</b>	<b>La formation comme outil majeur au service de la reconnaissance des métiers de la filière financière et comptable .....</b>	<b>41</b>
3.1.	Les formations destinées aux personnels de l'enseignement supérieur : un dispositif construit et maîtrisé .....	41
3.1.1.	<i>Un groupe de pilotage national</i> .....	41
3.1.2.	<i>Les contrôleurs budgétaires académiques (CBA)</i> .....	42
3.1.3.	<i>Les directeurs des affaires financières (DAF)</i> .....	43
3.1.4.	<i>Les agents comptables d'EPSCP</i> .....	43
3.2.	La formation des personnels de l'enseignement scolaire : un champ à réinvestir et professionnaliser .....	44
3.2.1.	<i>L'état des lieux et les problématiques</i> .....	44
3.2.2.	<i>Le besoin de réinstaller une formation lourde des agents comptables et de professionnaliser la maîtrise d'ouvrage</i> .....	46
3.2.3.	<i>Une population pas (ou très peu) traitée : les collaborateurs des agents comptables</i> .....	49
3.2.4.	<i>La formation dispensée dans les IRA pour les élèves relevant de l'univers « administration scolaire et universitaire »</i> .....	49
	<b>Conclusion .....</b>	<b>50</b>
	<b>Table des recommandations .....</b>	<b>52</b>
	<b>Liste des tableaux.....</b>	<b>54</b>
	<b>Table des sigles .....</b>	<b>55</b>
	<b>Annexes .....</b>	<b>57</b>

## SYNTHESE

Une mission sur « les problèmes de recrutement et de formation des filières financières et comptable », a été inscrite au programme de travail<sup>1</sup> 2016-2017. Cette mission couvre les deux univers de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur. Elle est motivée, dans le secteur de l'enseignement scolaire, par le fort renouvellement attendu des 1 350 agents comptables<sup>2</sup> d'EPL (45 % dans les 10 ans) ; celui-ci va intervenir dans un contexte où le besoin de professionnalisation est toujours plus prégnant (maîtrise des risques) alors que le dispositif de formation s'est sensiblement réduit et repose essentiellement sur l'investissement que peuvent – ou non – y consacrer les académies.

Dans l'enseignement supérieur, les défis auxquels sont confrontés les établissements ont profondément modifié les profils et responsabilités des personnels en charge des questions budgétaires, financières et comptables : accès aux responsabilités et compétences élargies, avec notamment le transfert de la masse salariale, réforme relative à la gestion budgétaire et comptable publique, projets liés aux investissements d'avenir, gestion de la pluri-annualité, montée en puissance des financements sur projet. La maîtrise des risques liée à la prise en compte de tous ces éléments impose aux établissements de se doter de compétences nouvelles et d'indispensables capacités d'expertise.

Les services académiques sont tout autant concernés, au titre des missions de contrôle budgétaire qui leur incombent, pour l'enseignement supérieur (contrôleurs budgétaires académiques) ainsi que pour le secteur scolaire (cellules RConseil).

Des métiers bien identifiés prennent en charge ces problématiques : directeurs des affaires financières dans l'enseignement supérieur, agents comptables (et leurs collaborateurs), contrôleurs budgétaires, gestionnaires en EPL, qui relèvent chacun de modalités de recrutement qui leur sont propres.

L'enjeu, pour les deux secteurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement scolaire, consiste à se doter des compétences et capacités d'expertise pour assurer la gestion des établissements en maîtrisant les risques qui leur sont inhérents, tout en offrant à ces cadres des perspectives de carrière qui prennent la forme de parcours au sein desquels ils pourront valoriser l'identité professionnelle acquise par la maîtrise d'un métier à fort contenu technique.

Cet enjeu impose de dépasser la stricte gestion statutaire des personnels pour évoluer vers une gestion par métiers, aux aspects plus qualitatifs ; cette approche est fortement portée par le ministère chargé de la fonction publique, qui l'a inscrite dans la stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État. Les deux ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur peinent à s'engager dans cette démarche, pour deux raisons au moins : d'une part, une forte déconcentration de la gestion des ressources humaines, qui, de fait, transfère implicitement aux services académiques les aspects qualitatifs de la gestion – principalement dans le domaine scolaire – et d'autre part, des systèmes d'information qui ne comportent pas les éléments nécessaires à une gestion qualitative des personnels (fonctions, parcours, expérience).

---

<sup>1</sup> Bulletin officiel n° 32 du 8 septembre 2016.

<sup>2</sup> Situation au 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Ces difficultés n'empêchent pas que, pour l'enseignement supérieur, la perception des défis à relever soit patente, ce qui conduit à confier les réflexions relatives à la professionnalisation des personnels d'encadrement des EPSCP<sup>3</sup> à un comité de pilotage *ad hoc*. Pour l'enseignement scolaire, les académies sont conduites à développer, avec des niveaux d'engagement très variables, des stratégies en matière de ressources humaines sans éléments de cadrage national.

En matière de recrutement, deux conceptions s'opposent, selon que l'on se situe dans l'un ou l'autre des deux univers : dans l'enseignement supérieur, pour les fonctions budgétaires et financières, des spécialistes de haut niveau sont recrutés, puis sécurisés dans leur situation par la voie du concours. La situation est cependant assez hétérogène et dépend fortement de la taille des établissements. Les agents comptables des EPSCP sont originaires pour 80 % d'entre eux de la DGFIP<sup>4</sup>, et 20 % de l'administration de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans l'enseignement scolaire, la doctrine traditionnelle de la fonction publique, qui s'appuie sur la polyvalence, est mise en œuvre : les profils généralistes qui constituent son vivier de cadres sont invités à se spécialiser sur des métiers à fort contenu technique, en particulier sur celui d'agent comptable.

Pour progresser dans l'identification des agents qui ont acquis une bonne maîtrise de leur métier dans les domaines budgétaires, financiers et comptables, et leur permettre de progresser soit au sein de cette filière, soit vers une prise de responsabilité sur des fonctions d'encadrement, la mission a identifié quelques leviers qui devraient être activés : la formalisation d'éléments de cadrage, au niveau national, pour homogénéiser la politique mise en œuvre par les académies en matière de ressources humaines à l'égard de ces personnels ; l'inscription, dans la revue des cadres pilotée par la mission de la politique de l'encadrement supérieur (MPES) des administrateurs exerçant en EPLE, dont le potentiel a été repéré ; la valorisation de l'expérience acquise en qualité d'administrateur ; les nouveaux cadres d'emplois fonctionnels, qui gomment les différences entre les différents univers (enseignement supérieur, services académiques).

Les compétences développées par ces métiers, dans les différents secteurs relèvent de la même famille et devraient permettre de construire, pour les meilleurs gestionnaires du secteur scolaire, un transfert vers le champ de l'enseignement supérieur ; des parcours, qui mériteront d'être accompagnés notamment par de la formation, devraient être imaginés, pour permettre une mutualisation de l'expertise acquise au sein des services composant le système éducatif et universitaire.

L'enjeu, au-delà de la valorisation de l'expérience acquise par les cadres des établissements et services, est de proposer des fonctions et parcours lisibles et attractifs, dans un contexte de concurrence interministérielle, aux jeunes fonctionnaires qui constitueront le vivier des futurs cadres du système éducatif.

La perte de contenu de la fonction de gestionnaire d'EPLE (notamment en collège) dans un grand nombre de départements devrait de ce point de vue être expertisée, pour ne pas pénaliser la constitution de ce vivier de futurs cadres.

L'outil majeur pour professionnaliser ces cadres de la filière financière et comptable est la formation. Pour le secteur scolaire, la mission recommande de rebâtir un dispositif lourd à destination des

---

<sup>3</sup> Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

<sup>4</sup> Direction générale des finances publiques.

futurs agents comptables, pour que la reproduction des pratiques ne prenne pas le pas sur la maîtrise des aspects théoriques et conceptuels.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'ossature du dispositif de formation est en place. Les évolutions souhaitables porteront sur l'adaptation à l'hétérogénéité des profils et situations, ainsi qu'au renforcement de la formation de la fonction stratégique de contrôleur budgétaire académique.

Quel que soit l'univers concerné, il conviendrait que les formations fassent l'objet d'une certification, élément de reconnaissance et de valorisation des acquis pour les personnels.



## Introduction

Une mission sur « les problèmes de recrutement et de formation des filières financières et comptable » a été inscrite au programme de travail<sup>5</sup> 2016-2017. Cette mission couvre les deux univers de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur. Elle est motivée, dans le secteur de l'enseignement scolaire, par les constats établis par le rapport n° 2016-071<sup>6</sup> quant à la pyramide des âges des agents comptables d'EPL : 20 % des 1 350 agents comptables<sup>7</sup> sont âgés de 60 ans et plus et environ 45 % sont âgés de 55 ans et plus. Dans le même temps, le constat est fait que la situation des agences comptables d'EPL s'est améliorée en termes de qualité comptable et de professionnalisation du réseau. Le renouvellement de cette population expérimentée constitue un enjeu majeur pour d'abord maintenir et ensuite faire progresser encore la qualité du réseau dans un contexte de réduction sensible de la formation, qui se résume à neuf jours de regroupement, complétés par l'investissement que les académies peuvent – ou non - y consacrer.

Dans l'enseignement supérieur, les défis auxquels sont confrontés les établissements ont profondément modifié les profils et responsabilités des personnels en charge des questions budgétaires, financières et comptables :

- l'accès aux responsabilités et compétences élargies, avec notamment le transfert de la masse salariale, a démultiplié le montant des budgets ;
- mouvement général de séparation des fonctions d'agent comptable et de directeur des services financiers ;
- rééquilibrage des relations entre l'ordonnateur et le comptable induit par la réforme concernant la gestion budgétaire et comptable publique ;
- les projets liés aux investissements d'avenir confient aux établissements la gestion de fonds conséquents ;
- développement des financements sur projets.

La stratégie des établissements doit désormais s'inscrire dans une dimension pluriannuelle, notamment sur le plan budgétaire. La maîtrise des risques liée à la prise en compte de tous ces éléments impose aux établissements de se doter de compétences nouvelles et d'indispensables capacités d'expertise.

Les services académiques sont tout autant concernés, au titre des missions de contrôle budgétaire qui leur incombent. Pour l'enseignement supérieur, le recteur, chancelier des universités, s'est vu confier par l'article L. 711-8 du code de l'éducation la mission d'exercer le contrôle de légalité (et donc du budget) sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) de son ressort géographique. Cette fonction se développe de plus en plus souvent dans le cadre de services mutualisés au sein des régions académiques. Pour le secteur scolaire, les cellules RConseil sont chargées de suivi et du contrôle des EPL, et doivent en particulier s'appuyer sur des compétences en matière budgétaire et financière.

---

<sup>5</sup> Bulletin officiel n° 32 du 8 septembre 2016.

<sup>6</sup> Rapport IGAENR n° 2016-071, *L'évolution de la carte comptable : de la croisée des chemins à de nouveaux défis à relever*, novembre 2016.

<sup>7</sup> Situation au 1<sup>er</sup> septembre 2015.

L'enjeu pour les deux ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche consiste donc à reconstituer régulièrement et entretenir des viviers de personnels disposant des compétences nécessaires à la prise en charge des problématiques précitées, dans un contexte de concurrence interministérielle.

Pour répondre à ces questions, une première partie du rapport sera consacrée à l'identification des métiers relevant de la filière budgétaire, financière et comptable dans les établissements scolaires et de l'enseignement supérieur et des conditions dans lesquelles les personnels sont recrutés.

La seconde partie s'appuiera sur le contexte interministériel, qui privilégie la gestion par métiers pour bâtir des stratégies susceptibles d'aider à la prise en charge des difficultés des « filières en tension ». Sur cette base, les freins et les leviers dont disposent nos deux départements ministériels seront identifiés dans la perspective de bâtir un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. La constitution des viviers, leur fidélisation, mais aussi les conditions dans lesquelles des parcours de carrière pourraient être offerts à ces personnels seront abordés ; la fluidité entre les deux univers de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur fera l'objet d'une attention particulière, sous-tendue par la mutualisation possible des compétences.

L'outil privilégié pour répondre aux enjeux évoqués *supra* repose sur les dispositifs de formation, qui seront abordés dans la troisième partie du rapport. De ce point de vue, le secteur de l'enseignement supérieur est pris en main et piloté et il lui incombe de faire évoluer ses dispositifs pour les adapter plus encore aux problématiques identifiées. Pour l'enseignement scolaire, des propositions de reconstitution d'un dispositif de formation des agents comptables sont formulées.

Les systèmes d'information étant formatés pour répondre aux questions de gestion statutaire, peu d'éléments relatifs aux profils ou parcours peuvent être fournis et n'ont donc pu alimenter le présent rapport.

Du point de vue de la méthodologie, la mission s'est appuyée sur un protocole<sup>8</sup> présentant son objet, son contexte et ses attendus ; deux questionnaires<sup>9</sup> ont été mis au point, l'un pour les services académiques, l'autre pour les établissements d'enseignement supérieur. Ces documents ont été transmis aux différents interlocuteurs avant de les rencontrer.

La mission s'est rendue dans cinq académies, quatre établissements d'enseignement supérieur et s'est entretenue avec les différents responsables de ce dossier, aux niveaux ministériel et interministériel.

L'équipe en charge de ce dossier tient à remercier l'ensemble de ses interlocuteurs, en académie, ainsi que dans les universités et école sollicitées ; sa gratitude va également aux responsables rencontrés en administration centrale, ainsi qu'aux représentants des organisations représentatives des personnels et des associations professionnelles<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Joint en annexe.

<sup>9</sup> Joints en annexe.

<sup>10</sup> La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

## 1. Un éventail de métiers bien identifiés

Les différents métiers relevant de l'ensemble budgétaire et comptable ont développé une forte identité professionnelle. Cette caractéristique affirmée rend désormais plus complexe l'articulation avec le cadre statutaire qui demeure la norme en matière de gestion. Cet écart pourra être réduit grâce à une gestion des ressources humaines s'appuyant en partie sur une formation continue renouvelée.

Ces problématiques ne sont pas circonscrites aux univers de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur comme l'attestent les interventions prononcées lors de la matinée organisée par l'AEF le 7 mars 2017 sur le thème : « *Quelle nouvelle gestion RH dans la fonction publique ?* ». Les débats ont été marqués par la nécessité d'impliquer fortement les directions « métiers » qui conduisent les politiques publiques et qui sont les mieux placées pour identifier les compétences et profils de demain.

### 1.1. Quelques métiers bien reconnus

En faisant abstraction de la notion de corps d'appartenance et donc des appellations en rapport, on retrouve les mêmes métiers exercés dans l'enseignement supérieur et dans l'enseignement scolaire, ou encore dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), au sein d'une « filière comptable et financière » à savoir :

- des agents comptables ;
- des fondés de pouvoir ou des adjoints directs du comptable ;
- des collaborateurs du comptable relevant des catégories B et C ;
- des « contrôleurs budgétaires ».

Il convient de noter que pour les deux fonctions de fondé de pouvoir et de contrôleur budgétaire académique pour les établissements d'enseignement supérieur, il s'agit de métiers soit en voie d'émergence soit en phase de consolidation.

Outre ces métiers proches ou similaires, des personnels exerçant des missions plus spécifiques existent dans chacun des secteurs concernés :

- dans les EPSCP, un directeur des affaires financières occupe un emploi de nature stratégique (élaboration du budget ; suivi de l'exécution budgétaire, pilotage de la masse salariale). Cette fonction a pris de l'importance avec le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), cantonnant plus souvent l'agent comptable dans un strict rôle de comptable public ;
- dans chaque EPLE (établissement public local d'enseignement), exerce un gestionnaire qui est un adjoint du chef d'établissement dans sa dimension d'ordonnateur<sup>11</sup>. Cette

---

<sup>11</sup> Deux textes évoquent la notion d'adjoint gestionnaire du chef d'établissement :

- la circulaire n° 2005-156 du 30 septembre 2005 (BO n° 36 du 6 octobre 2005) prise sur le fondement du décret n° 2005-1145 du 9 septembre 2005 (BO n° 35 du 29 septembre 2005) et la charte des pratiques de pilotage (BO n° 8 du 22 février 2007), annexée à la note signée par le ministre de l'éducation nationale, le 24 janvier 2007 ;

fonction se trouve engagée dans une évolution assez fondamentale provoquée à la fois par le repositionnement en cours des collectivités territoriales sur leurs compétences ainsi que par la perspective de changement de système d'information qui va faire évoluer l'organisation de la chaîne budgétaire.

La fonction de « contrôleur budgétaire académique » s'est développée au cours des dernières années accompagnant le renforcement des pouvoirs des recteurs en matière de contrôle budgétaire des EPSCP. Il est à noter que cette fonction existait déjà pour les EPLE à travers le dispositif de contrôle de légalité exercé par les recteurs et celui de conseil aux établissements (réseau RConseil). La nature inégale de la professionnalisation de ces services explique des modalités d'action assez disparates selon les académies. La création, auprès des recteurs de région académique, d'un service inter-académique<sup>12</sup> en charge en particulier du contrôle budgétaire des EPSCP est notamment destinée à favoriser la progression des capacités d'expertise au service de cette mission.

Dans les deux cas, une évolution profonde du contenu de la mission se dessine, qui nécessite une très forte progression de la professionnalisation.

## 1.2. Des outils ciblant les métiers

### 1.2.1. Le Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)

En 2010, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a publié un Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME). Ce répertoire a été actualisé en 2017<sup>13</sup>. Le document présente, parmi d'autres, un domaine fonctionnel « budgétaire et financier » qui regroupe treize emplois de la fonction financière de l'État relatifs à l'élaboration et au suivi de la programmation budgétaire, à l'exécution budgétaire et comptable et à son contrôle ainsi qu'à l'aide au pilotage financier<sup>14</sup>.

### 1.2.2. Le répertoire des métiers (REME)

En 2012, la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a publié un Répertoire des métiers (REME) qui s'articule avec le RIME de la fonction publique (version 2010). Ce REME comporte plusieurs fascicules dont l'un regroupe les métiers de la « gestion budgétaire, financière et comptable » :

- **agent comptable** [code fiche GBF01], assurer la gestion financière et comptable d'un établissement ; assurer une mission de conseil, d'expertise et d'aide au pilotage en matière financière et comptable ; veiller au respect des procédures et assurer le contrôle interne ;

---

- le décret n° 2011-1716 du 1er décembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement, désormais codifié à l'article 421-13 du code de l'éducation, précise les rôles respectifs de l'adjoint du chef d'établissement (dénommé chef d'établissement adjoint) et du gestionnaire, dénommé désormais « adjoint gestionnaire ».

<sup>12</sup> Décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques.

<sup>13</sup> Ministère de la fonction publique, Répertoire interministériel des métiers de l'État, édition 2017, DGAFP.

<sup>14</sup> Les emplois référencés sont les suivants : responsable budgétaire, contrôleur budgétaire externe chargé d'analyses budgétaires, chargé du pilotage et de la gestion des ressources budgétaires, responsable de centre de services partagé, chargé de prestations financières, gestionnaire d'actifs, contrôleuse / contrôleur de gestion, chargé du contrôle interne budgétaire et comptable, experte / expert en ingénierie financière, chargée / chargé de la tutelle financière des organismes publics et opérateurs de l'État, régisseur d'avances et/ou de recettes, expert en processus financiers.

- **gestionnaire budgétaire** [code fiche GBF02], assurer la préparation, l'exécution et le suivi budgétaire ;
- **chargé de la comptabilité** [code fiche GBF04], assurer les opérations comptables et de trésorerie ;
- **chargé de la tutelle et du pilotage financier des organismes** [code fiche GBF05], assurer le contrôle des opérateurs de l'État dans ses dimensions juridiques, administratives et financières et contribuer à l'amélioration de la performance de leurs activités et de la qualité de leur gestion financière.

En principe, les ajustements apparaissent assez difficiles, notamment au niveau des articulations possibles permettant de dessiner des itinéraires professionnels spécialisés dans ces domaines. Il s'agit d'un document qu'il conviendrait d'actualiser au regard de l'évolution rapide du contenu de certaines fonctions. En fait, ce document de référence semble peu utilisé par les services en charge du personnel de l'administration centrale et des services déconcentrés dont l'action demeure très fortement ancrée dans l'univers statutaire autour duquel s'organise l'essentiel du dialogue social.

### 1.2.3. REFERENS III : pour l'enseignement supérieur (filière ITRF)

Pour les personnels de la filière « ingénieurs et personnels techniques et administratifs de recherche et de formation » (ITRF), il existe le répertoire REFERENS III (Référentiel des emplois types de la recherche et de l'enseignement Supérieur<sup>15</sup>) qui présente la BAP J (branche d'activité professionnelle gestion et pilotage). Celle-ci est subdivisée en FAP (famille d'activité professionnelle) dont l'une est intitulée « gestion financière et comptable ». Elle regroupe les métiers suivants :

**Tableau 1 : Les métiers de la famille d'activité professionnelle « gestion financière et comptable »**

Intitulé fiche métier	Mission	Métier et besoin	Correspondance statutaire
Responsable de la gestion financière et comptable J1E47	Concevoir, proposer, définir la politique de gestion financière et comptable de l'établissement et veiller à sa mise en œuvre au sein d'une structure fonctionnelle importante	Directeur des finances et adjoint	Ingénieur de Recherche
		Agent comptable	
Chargé(e) de la gestion financière et comptable J2E52	Organiser les missions relatives à la réalisation, la mise en œuvre et au suivi des opérations financières et/ou comptables	Responsable du service budget d'une direction financière et comptable	Ingénieur d'Etudes
		Responsable du service recette	
Assistant-e en gestion financière et comptable J3E47	Assurer la gestion financière et comptable des dépenses et/ou recettes de l'établissement ou de la structure opérationnelle de recherche	Encadrement d'une équipe	Assistant ingénieur
Gestionnaire financier et comptable J4E44	Réaliser des actes de gestion administrative dans le respect des techniques, des règles et des procédures applicables au domaine de la gestion financière et/ou comptable	Gestionnaire dans un service budgétaire ou comptable	Technicien

Source : REFERENS III, octobre 2016, pp 250, 251, 252 et 253

<sup>15</sup> www.enseignementsup-recherche.gouv.fr

Le référentiel présente d'autres métiers relevant de familles d'activités professionnelles différentes qui comportent une dimension plus ou moins importante de prévision et de suivi de l'exécution budgétaire : responsable de l'administration et du pilotage, chargé des achats et des marchés, chargé d'appui aux projets de recherche, etc.

Ce document qui ne recense pas la totalité des métiers du domaine budgétaire et financier apparaît cependant beaucoup plus en phase avec la réalité que le REME. Sans doute convient-il mieux à l'environnement juridique et réglementaire qui est désormais celui des établissements d'enseignement supérieur.

#### **1.2.4. Les référentiels des personnels d'encadrement du supérieur**

Un groupe de pilotage national, placé auprès du secrétaire général des deux ministères (cf. 3.1.1) a engagé, *via* des groupes de travail, l'écriture de référentiels. Ainsi, un référentiel des directeurs généraux des services – DGS – (carrière et mobilité d'un DGS) a été élaboré par un groupe associant administration centrale, CPU (conférence des présidents d'universités) et association professionnelle des DGS. La même démarche a été adoptée pour les agents comptables d'EPSCP. Il est prévu de mettre en œuvre une démarche identique au sujet de la fonction de directeur de CROUS (centre régional des œuvres universitaires).

À travers ces différentes démarches et productions menées parfois de manière éclatée, la mission perçoit la nécessité d'assurer une certaine convergence s'organisant autour de la notion de métier et des évolutions rapides en cours. Ces différents descriptifs contribuent à imposer l'idée qu'il est possible d'envisager la construction de parcours professionnels à travers les différentes fonctions à l'interne des deux univers, le « scolaire » et le « supérieur », mais aussi en renforçant les passerelles les reliant.

### **1.3. Des métiers relevant de la même famille mais recrutant dans des viviers différents**

#### **1.3.1. Les agents comptables**

##### *1.3.1.1 En EPLE*

#### **L'approche statutaire**

L'effectif des agents comptables d'EPLÉ recensé au 1<sup>er</sup> septembre 2015 s'établissait à 1 357 fonctionnaires<sup>16</sup>.

Ils sont recrutés très majoritairement dans le corps des attachés d'administration de l'État (AAE). Cette unicité du recrutement masque une certaine hétérogénéité des grades. Les agents comptables en poste sont actuellement attachés, attachés principaux, attachés hors classe, voire directeurs de service<sup>17</sup>. Au plan national, la moyenne d'âge assez élevée des intéressés impose la problématique

---

<sup>16</sup> Données recueillies par l'IGAENR en 2015-2016.

<sup>17</sup> Le grade de directeur de service a été créé pour accueillir les CASU (conseillers d'administration scolaire et universitaire) et immédiatement placé en voie d'extinction. Ces dispositions renvoient à la création d'un corps interministériel des attachés d'administration (décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 et décret n° 2013-816 du 30 septembre 2013).

globale du renouvellement et donc du vivier, même si celle-ci se décline différemment selon les académies.

Actuellement, le corps des attachés géré par les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur regroupe 11 425 fonctionnaires<sup>18</sup> et l'essentiel de leur carrière est géré en académie. Le système d'information AGORA est assez ancien et ne comporte que les données nécessaires à la gestion statutaire des carrières. L'approche qualitative est peu présente et réintroduite éventuellement par la voie de l'informel (entretiens, contacts ponctuels qui ne concernent souvent que quelques cadres...). À cet égard, la mise en place de la procédure du GRAF (grade à accès fonctionnel) et les propositions de promotion à la hors classe ont été l'occasion pour les responsables académiques d'intégrer plus fortement l'approche qualitative en essayant de l'objectiver. Mais toutes les académies ne sont pas entrées dans cette voie et la démarche est souvent demeurée empirique et parcellaire.

### **Les emplois fonctionnels d'administrateur**

La population des attachés nommés sur emploi fonctionnel d'administrateur en EPLE est mieux connue. Ils sont actuellement 179 en poste. L'administration centrale ne possède pas de réelle vision d'ensemble des politiques parfois disparates mises en œuvre par les académies. En particulier, le périmètre des postes avec emploi fonctionnel n'a pas toujours évolué en parallèle avec le processus de resserrement de la carte des agences comptables. Dans le même registre, le décret n° 83-1033 du 3 décembre 1983<sup>19</sup> relatif aux emplois d'administrateurs nécessiterait une actualisation qui prenne en compte les évolutions sur le terrain.

*A contrario*, on connaît un peu mieux l'accession à l'emploi d'administrateur en EPLE grâce aux données publiées par le secrétariat général du ministère et la direction générale des ressources humaines pour l'année 2015<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Données SI Agora au 1<sup>er</sup> mars 2017.

<sup>19</sup> Décret n° 83-1033 du 3 décembre 1983 portant statuts particuliers des corps de l'administration scolaire et universitaire et fixant les dispositions applicables à l'emploi d'administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche modifié par les décrets n° 2008-1518 du 30 décembre 2008 et n° 2013-876 du 30 septembre 2013 – article 33.

<sup>20</sup> Secrétariat général, direction générale des ressources humaines, service de l'encadrement, bureau des emplois fonctionnels et des carrières, emplois fonctionnels au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les chiffres, années 2015.

**Tableau 2 : Évolution du nombre d'emplois d'administrateur en EPLE publiés, candidatures et taux de sélectivité<sup>21</sup>**

	2011	2012	2013	2014	2015
Postes publiés	18	22	30	33	22
Candidatures	66	57	126	121	128
Taux de sélectivité sur les emplois implantés en EPLE	3,6	2,59	4,2	3,6	5,8
Taux de sélectivité global (tous services confondus)	4,8	3,95	5,3	4	4,14

*Source : Emplois fonctionnels au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche  
Chiffres clés année 2015*

Ce bilan indique également l'origine des personnels arrivant sur un poste d'administrateur (AENESR) en EPLE en 2015. Sur 19 nommés (pour 22 postes vacants), 5 détenaient le grade de directeur de service, et 14 relevaient des autres grades du corps des attachés de l'État. Les visites menées par la mission en académie suggèrent que le taux de sélectivité peut être assez différent selon les académies et selon la localisation géographique des postes.

### **Le recrutement**

Le recrutement des agents comptables relève des autorités académiques y compris en dehors de tout emploi fonctionnel. Désormais, les postes d'agent-comptable sont classés « postes à profil » et généralement déclarés à la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP). L'ensemble des académies a mis en place un recrutement avec commission d'entretien dont la composition paraît plus ou moins heureuse<sup>22</sup>. Dans les académies, les autorités en charge du secteur tiennent un discours officiel présentant les fondés de pouvoir comme le vivier naturel de recrutement des agents comptables. Dans la réalité, ce principe peine à s'imposer. Actuellement, on observe peu de nominations chaque année compte tenu de la pyramide des âges.

### **La question de l'évaluation**

Reste une particularité qui peut desservir les agents comptables souhaitant mener une carrière dans ce domaine en sollicitant des postes plus importants, en EPSCP par exemple, voire dans d'autres secteurs (grands établissements nationaux) : celle de l'évaluation. Actuellement, elle est du ressort du chef d'établissement et ne peut porter que sur la part relevant de l'activité de l'adjoint gestionnaire. À cette objection, l'administration centrale et les académies répondent en se retranchant derrière l'examen des comptes et les audits menés par les directions régionales des finances publiques (DRFIP). Cet argument pourrait être recevable car les audits permettent de construire un diagnostic précis sur des domaines où la qualité professionnelle en matière comptable peut être parfaitement évaluée : organisation du service, qualité comptable, cartographie des risques

<sup>21</sup> Opus cité, § 1.3.1.1.

<sup>22</sup> Extrait du rapport IGAENR n° 2016-71 déjà cité : « La mission considère que la commission de recrutement participe de la professionnalisation du réseau, et qu'elle est constituée au titre du volet comptable du poste à pourvoir, donc au bénéfice de plusieurs ordonnateurs. À ce titre, si la présence d'un chef d'établissement au sein de cette commission est souhaitable, il conviendrait de ne pas retenir le chef de l'établissement d'implantation de l'agence comptable ».

et mise en place du contrôle hiérarchisé de la dépense, etc. Cependant, le faible nombre de ces audits ne permet pas de prendre appui sur eux pour construire une évaluation professionnelle de chaque agent concerné. Peut-être faudrait-il imaginer avec les DRFIP une programmation de ces audits en fonction d'événements forts dans la carrière des individus : demande de mutation pour un poste important, candidature pour un poste en EPSCP.

Si une telle démarche s'avérait difficile à mettre en œuvre, les académies pourraient envisager la généralisation d'une procédure de dialogue de gestion relative au fonctionnement de l'agence comptable concernée. Certaines d'entre elles pratiquent déjà de cette manière.

**Recommandation 1 :** Aménager les modalités d'évaluation des personnels relevant des métiers comptables pour valoriser l'appartenance à ce champ professionnel.

**Recommandation 2 :** Professionnaliser le recrutement des agents comptables d'EPL en invitant un agent comptable d'EPSCP dans les commissions de recrutement.

#### *1.3.1.2 Les fondés de pouvoir des agents comptables du secteur scolaire*

La fonction de « fondé de pouvoir » (ou encore de mandataire) est en voie de généralisation dans les agences comptables les plus importantes de la quasi-totalité des académies en lien étroit avec le processus de resserrement de la carte comptable engagé depuis une dizaine d'années. Cette fonction est entrée récemment en voie de structuration sous l'impulsion des autorités académiques : fiches de postes, formations spécifiques, postes à profil, etc.

Cependant, l'administration centrale ne dispose pas de vision précise de cette fonction excepté quelques informations concernant les agents nommés sur celle-ci (petits effectifs) à leur sortie des instituts régionaux d'administration (IRA) ou du concours interne. L'ensemble des fondés de pouvoir est géré au niveau académique. De plus, l'absence de liaison à ce sujet entre DGRH et direction des affaires financières (DAF) rend difficile, voire impossible, toute stratégie d'ensemble.

L'administration centrale et les autorités académiques développent un schéma « idéal » de construction d'une filière comptable. En théorie, il y a accord sur la fonction et le positionnement du fondé de pouvoir. Il s'agit d'un mandataire disposant de compétences larges en matière comptable, ayant vocation à assurer l'intérim en cas d'absence de l'agent comptable et à devenir à son tour agent comptable. La diffusion de ce modèle et son appropriation permettraient en principe d'alimenter le vivier de recrutement. En réalité, cette conception d'un parcours professionnel n'est ni affichée, ni diffusée auprès des intéressés. En pratique, les responsables académiques considèrent généralement que la « coloration » du poste de fondé de pouvoir est du ressort de l'agent comptable chef de poste. La mission observe en réalité des situations assez disparates sur le terrain avec la reproduction du modèle gestionnaire / comptable plus ou moins gestionnaire ou plus ou moins comptable.

**Recommandation 3 :** Afficher nettement un des objectifs assignés à la fonction de fondé de pouvoir : la constitution d'un vivier pour le recrutement des futurs agents comptables.

### 1.3.1.3 Agents comptables et adjoints en EPSCP

#### Les modalités de recrutement des agents comptables

L'agent comptable d'EPSCP – nommé sur emploi fonctionnel par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget et des comptes publics – est recruté sur proposition du président ou directeur de l'établissement public d'enseignement supérieur. Il est détaché de son corps ou cadre d'emplois d'origine sur l'emploi d'agent comptable d'EPSCP pour une durée maximale de quatre ans renouvelable, sans que la durée totale d'occupation d'un même emploi ne puisse excéder huit ans.

Son inscription sur une liste d'aptitude constitue un préalable. Celle-ci est arrêtée conjointement par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et du budget et des comptes publics. Il arrive cependant qu'un agent comptable soit nommé bien qu'il ne figure pas sur cette liste d'aptitude.

#### La liste d'aptitude

L'inscription sur la liste d'aptitude est annuelle et celle-ci comporte des centaines de postulants dont un très faible pourcentage issu de l'éducation nationale. Ce très faible pourcentage témoigne d'une absence d'information des agents comptables d'EPL sur les perspectives de carrière qu'offrent les fonctions d'agent comptable d'EPSCP, ainsi que d'une absence de repérage par le ministère des cadres exerçant dans le secondaire et susceptibles de réaliser une mobilité professionnelle et fonctionnelle dans le supérieur.

**Tableau 3 : Évolution des inscriptions sur la liste d'aptitude aux fonctions d'agent comptable d'EPSCP**

	2014	2015	2016
Nombre total d'inscrits	723	1105	1030
Personnels éducation nationale	32	44	42
% personnels MEN/Total	4,41%	3,98%	4,08%

Source : Listes d'aptitude publiées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – Bulletin officiel de l'Éducation nationale

Les candidats issus des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont attachés principaux, directeur de service ou attachés hors classe. Leur demande d'inscription sur la liste d'aptitude est examinée par une commission comportant un représentant de la DGRH et un autre de l'association professionnelle des agents comptables d'EPSCP. Cependant, compte tenu de la manière dont les intéressés sont évalués au cours de leur carrière – absence de prise en compte de la partie comptable – la commission n'est pas véritablement en mesure de « contrôler » ou de certifier un niveau de maîtrise quel qu'il soit. Quand un président souhaite recruter un candidat qui n'est pas inscrit sur la liste d'aptitude, la commission valide *a posteriori* le dossier de l'intéressé.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) examine de son côté les dossiers des personnels issus de son réseau, au moment où ils se portent candidats à un emploi d'agent-comptable d'EPSCP vacant ; une des conditions à remplir est d'être inscrit sur cette liste d'aptitude.

## Les viviers de recrutement

Contrairement à ce qui a pu être écrit parfois, et à un ressenti des responsables d'universités, le métier d'agent comptable d'établissement d'enseignement supérieur attire les postulants ; en témoigne l'ampleur de la liste d'aptitude, alimentée très majoritairement par les agents du ministère chargé des finances. Le nouvel échelonnement indiciaire<sup>23</sup>, attaché à l'emploi d'agent comptable d'EPSCP<sup>24</sup> constitue un élément d'attractivité supplémentaire, en particulier pour certains agents de la DGFIP.

Cette attractivité, pour les agents de la DGFIP, peut ainsi être illustrée : en 2016, les 23 emplois à pourvoir ont suscité en moyenne 9 candidatures par établissement, et la DGFIP en a retenu en moyenne cinq, qu'elle a proposées aux ordonnateurs. En 2017, pour les 16 emplois concernés, il y avait en moyenne 10 candidatures par établissement, et, toujours en moyenne, 6 ont été proposées à chaque ordonnateur.

La population des agents comptables d'EPSCP, sur la base des éléments recueillis par leur association professionnelle, est ainsi composée :

**Tableau 4 : Origine des agents comptables d'EPSCP en poste**

	DGFIP				MENESR				MAAF		Total
	Global	Inspecteur	Inspecteur Div	Inspecteur Div HC	Global	AAE DS	AAE	Autres	Global	Autre	
Global	<b>79%</b>	17%	39%	23%	<b>20%</b>	12%	6%	2%	1%	1%	100%
Gpe Sup	<b>80%</b>	0%	10%	70%	<b>20%</b>	10%	10%	0%	0%	0%	100%
Gpe 1	<b>73%</b>	8%	31%	35%	<b>27%</b>	19%	0%	8%	0%	0%	100%
Gpe 2	<b>75%</b>	7%	48%	20%	<b>23%</b>	11%	11%	0%	2%	2%	100%
Gpe 3	<b>90%</b>	48%	41%	0%	<b>10%</b>	7%	3%	0%	0%	0%	100%

Source : association des agents comptables d'EPSCP

Ainsi, les fonctionnaires originaires du ministère de l'éducation nationale représentent 20 % de l'effectif global de 109 agents comptables actuellement en poste en EPSCP. Ces 22 agents comptables se répartissent dans les quatre groupes<sup>25</sup> de la manière suivante :

- groupe supérieur : 20 % ;
- groupe 1 : 27 % ;
- groupe 2 : 23 % ;
- groupe 3 : 10 %.

<sup>23</sup> Décret n° 2017-408 du 27 mars 2017 modifiant l'échelonnement indiciaire des emplois de directeur général des services d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'école nationale d'ingénieurs et d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

<sup>24</sup> Décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 relatif aux emplois d'agent comptable et de directeur général des services des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

<sup>25</sup> Les EPSCP et écoles d'ingénieurs sont classés en quatre groupes, par arrêté du 28 avril 2017, en fonction de l'importance de leur budget de fonctionnement (<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2017/4/28/MENH1614311A/jo/texte>).

Parmi eux, outre les attachés, figurent également un ingénieur de recherche, un ingénieur d'études CNRS<sup>26</sup> et un professeur agrégé.

### **Les modalités de recrutement**

Le recours à l'inscription sur une liste d'aptitude suscite des interrogations. En effet, celle-ci comporte dans ses dernières versions un millier de fonctionnaires inscrits et elle ne constitue, ni pour la DGFIP, ni pour la DGRH des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, un outil pour constituer et entretenir un vivier de compétences identifiées, ni un levier de gestion des ressources humaines. Il convient en outre de noter que cette procédure est une spécificité et une singularité attachées aux emplois d'agent comptable d'EPSCP. À titre d'exemple, les agents comptables secondaires des EPST, et en particulier du CNRS, ou encore ceux des CROUS, sont recrutés après appel à candidature et examen par l'administration de leur dossier.

En d'autres termes, l'intérêt de cette liste d'aptitude n'est plus démontré, au-delà du fait qu'elle constitue une « machinerie administrative » d'une lourdeur certaine. Elle pourrait sans difficulté être abandonnée pour les agents de la DGFIP qui pourraient postuler sur les emplois d'agent comptable d'EPSCP dans le cadre de leur propre processus de mobilité. Pour les candidats issus du ministère de l'éducation nationale, et notamment les agents comptables d'EPLÉ, un autre dispositif mériterait d'être imaginé. En effet, sans action particulière de l'administration, ni promotion de ces emplois, ils sont une quarantaine à s'inscrire chaque année sur la liste d'aptitude telle qu'elle existe actuellement. Ceci atteste de l'existence d'un réel potentiel d'agents qui font la démarche de s'inscrire dans une perspective de mobilité avec un souhait de prise de responsabilité. Dans cette hypothèse d'abandon de la liste d'aptitude, il conviendrait que la publicité des vacances d'emploi d'agent comptable d'EPSCP au sein de leur réseau soit assurée (bulletin officiel de l'Éducation nationale ou autre support) ; l'initiative qui avait été prise, par le passé, d'organiser des dispositifs d'accompagnement (une semaine de stage) pour préparer les candidats inscrits sur la liste d'aptitude pourrait être réactualisée ; elle pourrait aussi prendre la forme d'un cycle préparatoire aux fonctions d'agent comptable d'EPSCP, qui serait, après validation, un préalable à une candidature sur l'un de ces emplois. Une telle formule permettrait de résoudre la question de la validation des compétences, qui continue de se heurter à l'absence de procédure d'évaluation des agents comptables d'EPLÉ.

Il existe, en tout état de cause, au sein de la population des agents comptables d'EPLÉ, un potentiel d'agents qui mériterait d'être repéré, et encouragé à évoluer vers une prise de responsabilité accrue, pour ceux qui le souhaitent et présentent les compétences nécessaires.

**Recommandation 4 :** Apprécier l'intérêt de maintenir la liste d'aptitude aux fonctions d'agent comptable d'EPSCP.

Prévoir, dans l'hypothèse de son abandon, un dispositif qui permette d'informer les agents comptables d'EPLÉ des emplois vacants, et les préparer au changement de fonctions, dans la perspective d'un continuum de carrière.

---

<sup>26</sup> Centre national de la recherche scientifique.

### 1.3.2. Les directeurs des affaires financières en EPSCP

La fonction de directeur des affaires financières (DAF) a pris une importance particulière en EPSCP depuis le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies. Les recrutements présentent un fort caractère endogène. En effet, l'autorité universitaire choisit de préférence un cadre déjà en poste dans l'établissement dont elle a testé auparavant les compétences soit dans un cadre contractuel soit sous statut d'ITRF, qui offre de la souplesse dans l'organisation des concours de recrutement. Le ministère repère sur la base des titres des fonctions 19 DAF provenant de la filière AENESR<sup>27</sup> :

- 14 AENESR en EPSCP – DGS adjoint en charge des affaires financières (hors DGS adjoint en charge de secteurs élargis qui intègrent la fonction financière) ;
- 5 AENESR en EPSCP, chef d'une division des affaires financières.

Seule une enquête qualitative permettrait de disposer des profils de l'ensemble des DAF des établissements d'enseignement supérieur.

En termes d'organisation et de positionnement, le passage aux responsabilités et compétences élargies a eu pour conséquence de provoquer la montée en puissance de la fonction de directeur des affaires financières en charge de l'élaboration et de l'exécution du budget avec notamment le dossier délicat du pilotage de la masse salariale – qui peut être également positionné sur une autre division (direction des ressources humaines, service du pilotage) dans certains établissements ; le périmètre des attributions qui leur sont confiées peut fortement varier en fonction de la taille de l'établissement (cf. § 2.2.3.1). À titre d'exemple, l'enquête<sup>28</sup> réalisée par la nouvelle association des DAF d'établissements d'enseignement supérieur révèle que parmi les 84 répondants, 16 prennent en charge le pilotage de la masse salariale et 57 ont la responsabilité de la gestion des marchés publics. Cette évolution a pu avoir pour conséquence de repositionner dans un premier temps la fonction d'agent comptable sur des aspects plus techniques de comptabilité pure.

À titre de comparaison, il convient de noter que le CNRS (centre national de la recherche scientifique) est allé plus loin que les universités dans l'organisation de sa sphère budgétaire et financière en confiant à la direction de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation de la gestion (DSFIM), « la mise en œuvre de la stratégie patrimoniale » en raison de son impact sur le budget de l'établissement.

La mise en œuvre du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique élargit le périmètre de l'agent comptable dans la chaîne financière avec la mise en place de services facturiers dépenses et recettes, l'analyse de la situation par les flux de trésorerie, etc.

La mission d'inspection a choisi de ne pas intégrer dans son étude le métier de responsable des affaires financières en service académique. Cette fonction ne mobilise pas tout à fait les mêmes compétences que celles des métiers retenus dans le périmètre de la mission. Les profils relevant de la gestion du budget de l'État sont par ailleurs pris en charge par les travaux interministériels pilotés par la DGAFP et la direction du Budget.

---

<sup>27</sup> Typologie (selon la DGRH – service de l'encadrement).

<sup>28</sup> Juin 2017.

### 1.3.3. Les collaborateurs des agents comptables

Il s'agit principalement de personnels de catégorie B et C dans le secteur scolaire ; les postes implantés en agence comptable ne sont pas fléchés et les affectations se font au mouvement, sur des profils génériques. Cette pratique, justifiée officiellement par les compétences du chef d'établissement dans le cadre de l'autonomie de l'EPL, apparaît décalée par rapport à l'évolution du travail en comptabilité et à la nature des agences comptables qui regroupent de plus en plus d'établissements. Dans le contexte général de l'évolution des métiers comptables qui se traduit par un nécessaire renforcement de la professionnalisation des agents, il serait souhaitable de « colorer » les postes implantés en agence comptable.

Dans l'enseignement supérieur, les établissements éprouvent des difficultés à pourvoir les postes en agence comptable. La tendance à recruter des contractuels dont le profil de formation initiale – études de comptabilité – atteste d'un bon niveau de compétences s'est largement développée. Cependant, le recours à cette pratique provoque une rotation importante des effectifs et constitue un facteur d'instabilité. Ainsi, les emplois implantés dans les agences comptables d'EPSCP relèvent pour 28 % de la catégorie B et 57 % de la catégorie C<sup>29</sup>. 26 % des emplois de catégorie B sont occupés par des personnels contractuels (17 % en contrat à durée déterminée) ; 34 % des emplois de catégorie C sont occupés par des personnels contractuels (26 % en contrat à durée déterminée).

**Recommandation 5 :** Colorer les postes administratifs mis au mouvement pour assurer la nécessaire professionnalisation des collaborateurs des agents comptables en EPLE.

## 1.4. Des métiers soit émergents soit en mutation

### 1.4.1. Dans les EPLE, l'évolution subie de la fonction de gestionnaire

Concernant la fonction du gestionnaire d'EPLE, la mission observe une évolution du positionnement des intéressés et du périmètre de leur action. Ce rétrécissement du contenu des fonctions de gestionnaire (évoqué dans le rapport IGAENR n° 2016-071<sup>30</sup>) se produit sous l'effet de plusieurs mouvements :

- l'action des collectivités territoriales qui, dans un contexte budgétaire contraint, reprennent en gestion directe des missions ou postes de charges qui relèvent de leurs responsabilités : fluides (chauffage, électricité), contrats d'entretien ou de location. Certaines mettent en place des dispositifs d'organisation du travail des équipes (équipes techniques encadrées par des techniciens relevant de la collectivité, etc.) ;
- certaines collectivités locales élargissent leur champ d'intervention en agissant de la même façon dans d'autres domaines d'activités comme celui de la restauration où elles peuvent sous-traiter à une société privée ou mettre en place une cuisine centrale ;

---

<sup>29</sup> Enquête réalisée par l'association des agents comptables d'EPSCP en mars 2017.

<sup>30</sup> Rapport IGAENR n° 2016-071, *L'évolution de la carte comptable : de la croisée des chemins à de nouveaux défis à relever*, novembre 2016.

- ces évolutions, qui ont pris de l'importance assez récemment, entraînent des effets directs comme la réduction importante du budget à gérer par les EPLE et le fléchage des crédits qui leur restent ;
- enfin, à terme le projet MF2<sup>31</sup> (logiciels de gestion budgétaire et de paie) va déplacer, pour la sécurisation des opérations, une partie des tâches de l'ordonnateur vers le comptable (dématérialisation, service facturier).

Cette évolution, qui semble ne pas avoir été véritablement perçue, suscite de nombreuses interrogations quant à l'évolution future de la fonction de gestionnaire d'EPLE. Il convient en outre de noter qu'étant dépendante des décisions des collectivités territoriales, elle n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire et que les pratiques peuvent nettement différer entre départements et régions et donc avoir un effet variable sur l'étendue des responsabilités confiées aux gestionnaires selon qu'ils sont affectés en collège ou en lycée.

Dans ce contexte, la gestion budgétaire, qui représentait une part importante de la mission du gestionnaire, pourrait se réduire de manière assez considérable.

La mise en œuvre de la démarche de qualité comptable bien qu'inachevée retentit également sur l'exercice de la fonction. Pour mettre en place ce processus, l'agent comptable est amené à sécuriser les informations financières le plus en amont possible, c'est-à-dire dès leur saisie chez l'ordonnateur. Cela se traduit par l'organisation et l'animation du réseau des gestionnaires (réunions régulières, calendrier des opérations, etc.). Cette modification ressentie par les intéressés en termes d'empiétement sur leurs fonctions traditionnelles (Cf. remontées – protestation des gestionnaires contre la place trop grande accordée au contrôle interne comptable dans les séminaires – ; protestation contre le renforcement de la présence des collectivités territoriales) suscite des interrogations.

Ce changement assez rapide interroge la politique d'affectation systématique de cadres A sur la fonction de gestionnaire menée par les académies en ce qui concerne les petits établissements voire ceux de taille moyenne.

Ce mouvement assez général et ce constat d'un appauvrissement de la fonction de gestionnaire matériel sont également perçus par les élèves attachés des instituts régionaux d'administration (IRA) à l'issue de leur stage en EPLE, et cette évolution fait peser un risque sur l'attractivité des postes de l'univers ASU et donc sur les vocations. Si cette situation se confirme, une question se posera : des parcours de carrière sont-ils offerts à ces fonctionnaires débutants, qui disposent d'un bon niveau de formation, pour les motiver et les inciter à progresser au sein des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur plutôt qu'à bâtir leur avenir dans un contexte interministériel ?

Devant cette évolution importante qui se précise, il devient urgent de réfléchir à des organisations nouvelles, qui pourraient prendre la forme de mutualisation de certaines fonctions entre EPLE dans la perspective du maintien de postes de catégories A, dont les titulaires auraient en charge la coordination et le pilotage des équipes locales sur des dossiers qui demandent une certaine expertise (achat public, marchés de travaux, etc.).

---

<sup>31</sup> Modernisation de la fonction financière des EPLE.

La gestion des attachés gestionnaires étant largement déconcentrée, l'administration centrale ne dispose pas de vision globale de cette situation et des évolutions en cours. En effet, le seul moment où les attachés sont visibles au niveau national se situe lors de leur primo-nomination et de leur participation au mouvement national. Une évolution raisonnée de la fonction de gestionnaire matériel ne peut être engagée qu'en s'appuyant fortement sur l'échelon académique.

**Recommandation 6 :** Engager une étude, en s'appuyant sur les services académiques, sur la perte de compétences subie par les EPLE en termes de gestion, et en tirer les conséquences en termes de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

#### **1.4.2. Dans les services académiques, la fonction de contrôleur budgétaire**

Cette fonction croît en importance à la faveur d'une double évolution :

- pour le contrôle des EPLE, il s'agit de se doter des compétences nécessaires à l'accompagnement des établissements en matière d'amélioration de la qualité comptable et de détection des risques ;
- dans l'enseignement supérieur, l'enjeu consiste à répondre à la nécessité d'exercer dans des conditions fiables, sécurisées et expertes les missions confiées au recteur en matière de contrôle budgétaire.

##### *1.4.2.1 Le contrôle budgétaire académique sur les EPLE*

Il s'agit en fait d'une fonction assez ancienne (liée à la décentralisation des années quatre-vingt) qui a longtemps été cantonnée au contrôle de légalité « formel » avec, dans certaines académies, une fonction d'aide à la « mise en ordre comptable ». Une évolution accélérée de la fonction a été imposée par les objectifs assignés aux EPLE<sup>32</sup>. Ces services ont actuellement besoin de se doter de compétences pour dialoguer avec des collectivités territoriales sous forte contrainte financière, qui portent un regard attentif aux comptes des EPLE et peuvent être amenées à prendre des décisions susceptibles de les mettre en difficulté. À cet égard, on constate une grande disparité de capacité d'analyse au niveau académique et par voie de conséquence une possibilité d'intervention très inégale.

##### *1.4.2.2 Le contrôle budgétaire académique exercé sur les établissements d'enseignement supérieur*

Il s'agit d'une mission relativement récente qui a pris une importance particulière avec le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et le rôle confié au recteur en matière de contrôle budgétaire des établissements d'enseignement supérieur.

Actuellement, ces services – aux effectifs limités – éprouvent des difficultés à se positionner au regard d'établissements d'enseignement supérieur qui se sont dotés de compétences et de capacités d'analyse et qui sont confrontés à des problématiques de gestion complexes (développement des financements sur projets, des programmes pluriannuels, de l'emploi contractuel, etc.). Ce différentiel de compétences impose de développer un haut niveau de professionnalisme pour affirmer leur

---

<sup>32</sup> Annexe analyse financière de l'instruction codificatrice M 9-6 notamment.

légitimité. Le rapport IGF – IGAENR sur la situation financière des universités<sup>33</sup> consacre un développement important à la situation des contrôleurs budgétaires académiques (CBA) en insistant sur la nécessité de faire monter en compétence, en matière d’analyse financière, les intéressés.

Les contrôleurs budgétaires académiques sont assez connus à partir de données réunies par le groupe ministériel déjà cité. Les intéressés actuellement en poste présentent des profils professionnels hétérogènes et de formation initiale plutôt à dominante juridique. 84 % sont des fonctionnaires de catégorie A et 66 % ont une ancienneté comprise entre 0 et 2 ans en 2016. Des difficultés multiples (création récente du service, différenciation de technicité et de maîtrise des concepts et des bases de données etc.) provoquent deux phénomènes : un mouvement rapide des personnels concernés et une demande importante des intéressés en matière de formation en analyse budgétaire et financière. Cette situation est parfaitement perçue par l’administration centrale qui a mis en place un plan de formation conséquent de ces personnels. La création, dans les régions académiques, des services inter-académiques chargés notamment du contrôle budgétaires des EPSCP est destinée à leur permettre d’atteindre une taille critique susceptible de mieux asseoir ces agents et de mieux cibler les compétences nécessaires à l’exercice de cette mission.

#### 1.4.3. Point particulier sur les attachés sortant des IRA

Le recrutement dans l’éducation nationale des sortants des IRA mérite un examen particulier. Actuellement, un tiers des effectifs des instituts est absorbé par les administrations de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur, soit 670 élèves titularisés sur les trois dernières années dont 445 ont été affectés en EPLE soit 66,5 % de l’effectif accueilli. Il s’agit de jeunes agents au profil généraliste, de bon niveau, qui constituent le vivier de l’encadrement futur.

Pour mémoire, s’ajoutent annuellement à ces recrutements, 80 attachés relevant du concours interne et une vingtaine du concours réservé.

**Tableau 5 : Les postes offerts à la sortie des IRA (MEN et MESRI)**

Année	RECTORAT / DSDEN / S.I.E.C / CREPS ...	UNIVERSITE	C.R.O.U.S.	EPA	total postes ADM	Postes en EPLE					Total général	
						type d'EPL		fonction				total postes en EPL
						LYC	CLG	GC	GM	NG		
<b>2014</b>	48	16	3	2	<b>69</b>	66	85	2	125	24	<b>151</b>	<b>220</b>
<b>2015</b>	49	14	0	0	<b>63</b>	67	72	2	112	25	<b>139</b>	<b>202</b>
<b>2016</b>	74	9	7	3	<b>93</b>	64	91	3	126	23	<b>155</b>	<b>248</b>
<b>Total sur 3 ans</b>	<b>171</b>	<b>39</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>225</b>	<b>197</b>	<b>248</b>	<b>7</b>	<b>363</b>	<b>72</b>	<b>445</b>	<b>670</b>

Source : Direction Générale de l’Administration et de la Fonction Publique (DGAFP)

NB : les sigles sont développés en note de bas de page<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Rapport IGF – IGAENR n° 2015-012, *La situation financière des universités*, mars 2015, p 41 et suivantes.

<sup>34</sup> DSDEN : direction des services départementaux de l’éducation nationale – SIEC : service inter-académique des examens et concours – CREPS : centre de ressources, d’expertise et de performance sportives - CROUS : centre régional des œuvres universitaires – EPA : établissement public administratif – ADM : administration – EPLE : établissement public local d’enseignement – LYC : lycée – CLG : collège – GC : gestion comptable – GM : gestion matérielle – NG : non gestionnaire.

Les demandes de postes à l'éducation nationale se répartissent sur l'ensemble du spectre du rang de classement à la sortie des IRA et peuvent donc émaner des élèves les mieux classés, voire du major de promotion, dans un contexte où le pourcentage des élèves des différentes promotions ayant le choix entre les trois univers professionnels est passé de 60,8 % en 2010-2011 à 77,7 % en 2016-2017<sup>35</sup>.

La grande majorité des sortants des IRA a été affectée en EPLE (69 % en 2014, 63 % en 2016) et la moitié des promotions accueillies (57 % en 2014, 51 % en 2016) exerce des fonctions de gestion matérielle, à hauteur de 56 % en collège (248 attachés sur 445).

Dans l'enseignement supérieur, l'offre de stage reste limitée avec un quart seulement des stages proposés (38 en 2012, 63 en 2013, 59 en 2014, 52 en 2015) mais elle reste toutefois sensiblement supérieure à l'offre de postes à la sortie de l'IRA. Le nombre de ces derniers proposés aux sortants est en diminution très nette : 37 postes dans l'enseignement supérieur en 2012, dont 21 en université, 19 ou 20 sur les années suivantes pour 9 (en 2016) à 13 postes en université, soit moins de 8 % des postes offerts<sup>36</sup>.

Ainsi, pour tous les IRA confondus, l'année 2013 marque une rupture avec les années suivantes, avec une réduction significative du nombre de postes proposés par l'enseignement supérieur à la sortie des IRA. Les raisons souvent invoquées par les directeurs des ressources humaines des universités lors d'entretiens au cours des visites de stages tiennent à l'absence de liberté de choix lors des recrutements et, de ce fait, à la préférence donnée aux personnels relevant de la filière ITRF (souplesse offerte dans l'organisation des concours de recrutement).

Cette évolution inquiète les responsables des IRA et nécessite une prise de conscience des deux ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour limiter la perte de potentiel qui risque de s'en suivre, en raison de ces deux mouvements concomitants qui pourraient déstabiliser la situation actuelle de la filière AENESR :

- la perte d'une partie de l'intérêt des fonctions de gestionnaire en EPLE provoquée par les évolutions mentionnées précédemment ; cette perception est ressentie et exprimée par les intéressés à la suite de leurs stages en EPLE ;
- la baisse très nette du nombre de postes offerts par les universités, en dépit de la richesse des fonctions qui peuvent y être exercées.

## **2. Comment articuler appartenance à un métier et inscription dans un parcours ?**

Pour répondre à cette interrogation, il s'agit d'abord d'identifier les contextes dans lesquels interviennent les personnels assumant des métiers financiers, tout en relevant les distinctions qui apparaissent selon qu'ils exercent leur mission dans l'univers de l'enseignement scolaire ou dans celui de l'enseignement supérieur.

---

<sup>35</sup> Source : DGAFP.

<sup>36</sup> Source : synthèse des cinq instituts régionaux d'administration (IRA).

Il convient ensuite d'examiner comment offrir à ces personnels des possibilités de mobilité, de construction de carrière et des perspectives d'évolutions vers des fonctions d'encadrement.

Jean Ludovic Silicani, dans son « Libre blanc sur l'avenir de la fonction publique » publié en avril 2008, relevait déjà la nécessité de mettre en place une fonction publique de métiers « *pour passer d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines* ». Les objectifs à atteindre consistaient, selon lui, à :

- recruter des personnes compétentes issues de toutes les composantes de la société qui s'engagent dans des métiers pour assurer des missions... ;
- les motiver tout au long de leur carrière, en les gérant de façon juste et personnalisée ;
- diversifier, d'abord dans leur intérêt personnel, leurs parcours professionnels, grâce à une mobilité accrue, pour anticiper les besoins en évolution constante de la population et du pays dans son ensemble et y répondre au mieux en permanence.

## **2.1. Un contexte interministériel porteur mais une approche métier plus difficile au niveau ministériel**

### **2.1.1. La stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État**

« Renforcer la qualité de la gestion des ressources humaines de l'État est un enjeu majeur pour la modernisation de l'action publique et l'efficacité de l'État ». Ce postulat est développé dans la circulaire du Premier ministre en date du 16 mars 2017. La publication du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016<sup>37</sup> qui confie à la DGAFP le rôle de « DRH de l'État » et consacre le rôle et les attributions, dans chaque ministère, du responsable ministériel des ressources humaines, en constitue une première application.

Le texte du Premier ministre précise la stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État pour la période 2017-2019 en relevant l'importance de la gestion des compétences des fonctionnaires et d'un accompagnement personnalisé des parcours professionnels. Elle vise à « relever le défi des compétences et à redonner du sens aux parcours professionnels ». La réalisation de ces objectifs se concrétise notamment par deux actions :

- « Engager la réalisation d'une cartographie des effectifs, des emplois et compétences destinée à éclairer les choix de la représentation nationale en matière d'évolution des missions, des métiers, des compétences et d'allocation des ressources de l'État (action n° 5) [...]. Deux exercices seront engagés en 2017 afin de mieux appréhender les ressources disponibles et les zones de fragilités ou de tensions (métiers, activités, bassins d'emplois). Ils seront conduits sur la base du nouveau répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME).
- Se doter, à la demande des ministères, d'un plan d'action interministériel pour recruter et fidéliser les compétences stratégiques, rares ou en tension et confier aux ministères qui le souhaitent un rôle d'animation d'une filière métier pour le compte de la communauté interministérielle (action n° 6) [...]. Il est ainsi décidé d'élaborer et mettre

---

<sup>37</sup> Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

en œuvre un plan interministériel de recrutement pour toute difficulté de recrutement identifiée de manière commune, sur des métiers stratégiques, anciens ou nouveaux de l'État. [...] Les travaux engagés sur les filières **financière**, immobilière, achat et informatique, témoignent de l'intérêt de réfléchir et d'agir conjointement pour améliorer la professionnalisation et les perspectives de carrières des personnels affectés sur des fonctions transverses ».

Un groupe de travail interministériel « Professionnalisation de la fonction financière, P2F », co-animé par la DGAFP et par la direction du budget, est installé depuis 2014. Il regroupe pour chaque ministère, des représentants de la fonction « ressources humaines » (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences – GPEEC – et formation) et de la fonction financière (méthodologie de l'ingénierie financière). Réuni une fois par trimestre, ses travaux ont permis notamment l'élaboration de parcours de formation et l'actualisation du domaine fonctionnel relatif à la fonction financière. Le programme de travail pour 2017 prévoit la préparation d'une démarche méthodologique aux fins d'effectuer une cartographie des fonctions financières, dans le cadre d'une GPEEC métiers, et d'objectiver les métiers en tension et leur évolution. Il s'agira d'identifier les leviers de valorisation et les parcours professionnels.

D'une façon générale, les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont peu présents, voire absents dans le cadre des travaux interministériels liés à la professionnalisation et à la valorisation de la fonction financière.

**Recommandation 7** : Faire participer pleinement et de façon effective les services des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur aux démarches interministérielles visant la professionnalisation et la valorisation de la fonction financière.

### **2.1.2. Un contexte ministériel qui se prête difficilement à la gestion par métiers**

Vouloir s'inscrire dans la stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État qui privilégie la gestion par compétences et l'approche par filière métiers amène naturellement à s'interroger sur un premier obstacle d'importance : comment articuler au mieux l'approche métier avec un cadre de gestion statutaire organisé en corps et grades ?

En effet, l'approche statutaire est hégémonique au sein des services chargés de la gestion des ressources humaines de l'administration centrale. Ceux-ci ne sont pas réellement outillés pour disposer d'une vision qualitative des personnels administratifs et techniques. Ils s'appuient sur le système informatique AGORA qui recense les données de carrière nécessaires à la gestion statutaire telles que le grade, l'échelon, l'établissement d'affectation et quelquefois le service.

L'outil ne comporte aucune donnée concernant les profils ou les parcours des personnels gérés. Par ailleurs, toute évolution d'AGORA a été suspendue dans l'attente de la mise en place de l'application SIRHEN (système d'information de gestion des ressources humaines). L'administration centrale ne dispose donc d'aucune information relative aux fonctions financières, telles que le profil des agents comptables, le volume financier du poste occupé ou l'attractivité de certains types de fonction.

L'exploitation des données correspondant à la ligne « support occupé » des 11 425 attachés d'administration de l'État (AAE) en activité au 1<sup>er</sup> mars 2017, permet d'en identifier 30,3 % sur des fonctions de gestion matérielle, 8 % sur des missions comptables et 9,2 % sur des postes de non

gestionnaires. Ce sont les seules informations disponibles au niveau national concernant les attachés affectés en établissement scolaire ; sur ce point, il convient de noter que la DGRH est entièrement dépendante de la qualité des données saisies en académie et qu'ainsi, 15,2 % des attachés (1 733) ne sont pas rattachés à une fonction précise.

De même, les informations disponibles relatives aux agents relevant de la filière (ITRF), exerçant dans les établissements de l'enseignement supérieur, sont succinctes et ne permettent pas à la DGRH de connaître les effectifs exerçant des fonctions financières.

Enfin, le déficit de visibilité de l'administration centrale est accentué par le fait que la gestion des personnels administratifs et techniques est déconcentrée. La saisie des données AGORA est assurée par les services académiques, les services ministériels n'intervenant qu'au moment des premières nominations et pour la mise en œuvre du mouvement inter-académique. Ainsi, de manière implicite, la gestion qualitative de leurs personnels est confiée aux académies sans qu'elles soient clairement missionnées sur ce sujet.

Il est donc envisageable et logique de penser que l'approche qualitative est plus aisément observable à l'échelon académique qui a la capacité d'accéder à la fois aux informations statutaires et aux caractéristiques fonctionnelles de ses personnels à la condition qu'il s'y intéresse. Il serait néanmoins utile, pour éviter des écarts trop importants d'une académie à l'autre, qu'un cadre de référence et d'analyse soit adopté par le ministère pour permettre le recueil des informations indispensables à la mise en œuvre d'une gestion des ressources humaines soucieuse de la valorisation des compétences et prenant en compte les filières métiers.

Ce document gagnerait à être le fruit d'une collaboration entre les services ressources humaines et les directions « métiers » du ministère, soit la DAF pour l'enseignement scolaire et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) pour l'enseignement supérieur. Trop d'exemples démontrent encore à ce jour l'absence d'approche commune des problématiques concernant les filières financières, conduisant parfois à limiter le développement et la portée des politiques menées par les directions « métiers ».

Il en est ainsi des mesures<sup>38</sup> liées à la promotion à la hors classe des attachés qui prévoient que la liste d'aptitude au grade d'attaché hors classe est accessible aux adjoints gestionnaires exerçant les fonctions **d'agent comptable chargés d'au moins trois établissements** alors même que la politique de resserrement de la carte des agences comptables portée depuis 2008 par la DAF fixe une cible de six établissements par groupement.

De même, la circulaire DGRH n° 2015-163 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP<sup>39</sup> au bénéfice de la filière administrative, qui inclut le fondé de pouvoir dans le groupe 3 « fonctions d'encadrement intermédiaire et/ou à technicité particulière » ne contribue pas à valoriser et à renforcer l'attractivité de ce type de poste qui constitue cependant « un maillon important dans la constitution d'un vivier de futurs agents comptables » (Extrait du rapport IGAENR n° 2016 – 071<sup>40</sup>).

---

<sup>38</sup> Arrêté du 16 mai 2014 fixant la liste des fonctions spécifiques mentionnées à l'article 24 du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 exercées dans les services dont le ministre chargé de l'éducation nationale constitue l'autorité de rattachement pour le recrutement et la gestion des attachés d'administration de l'État.

<sup>39</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

<sup>40</sup> Déjà cité.

**Recommandation 8 :** Inciter la direction générale des ressources humaines (DGRH) et les directions « métiers » à collaborer pour mieux prendre en compte l'interdépendance entre politiques de gestion des ressources humaines et politiques « métiers ».

## **2.2. Un pilotage et un accompagnement différents de deux univers qui n'évoluent pas au même rythme**

### **2.2.1. Le pilotage des deux secteurs et le rôle des réseaux : une nécessité pour accompagner les évolutions en cours dans l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur**

Les métiers financiers bénéficient d'un pilotage et d'un accompagnement différent selon que les structures intéressées appartiennent au secteur de l'enseignement scolaire ou à celui de l'enseignement supérieur.

#### *2.2.1.1 Dans l'enseignement scolaire*

Dans le domaine de l'enseignement scolaire, la gestion des 7 843 établissements scolaires<sup>41</sup> (EPLE) est totalement déconcentrée dans les trente académies, ce qui impose une coordination par le niveau national des réseaux d'aide et de conseils académiques.

L'administration centrale a ainsi renforcé le pilotage du réseau institutionnel constitué des cellules RConseil installées dans chacune des académies par l'organisation de deux séminaires annuels, la diffusion d'informations professionnelles, la mise à disposition d'espaces d'échanges (forum, foire aux questions) et la constitution d'une culture professionnelle commune.

Les réseaux RConseil, s'ils sont présents dans chacune des académies, reflètent cependant des situations assez diversifiées. Chargés du suivi et du contrôle des EPLE, ils nécessitent le recrutement de personnels qualifiés dans les domaines juridique, budgétaire, financier et comptable. C'est souvent la condition nécessaire à l'instauration d'un climat de confiance et de « reconnaissance » entre la cellule et les personnels de gestion en établissement. Les cellules RConseil diffèrent également selon leur positionnement à l'organigramme académique ; certaines sont rattachées à la division des affaires juridiques, à celle de la vie des établissements ou placées directement auprès d'un secrétaire général adjoint. Ces fonctions à fort contenu d'expertise gagneraient à être mutualisées au niveau de la région académique, voire en inter-régions académiques.

De nombreuses académies organisent à l'attention des agents comptables et des adjoints gestionnaires des séminaires académiques (parfois inter-académiques) articulés autour des questions d'actualité financière et comptable. La participation du recteur à l'ouverture de cette manifestation et du secrétaire général est la marque de l'attention portée par les autorités académiques aux missions exercées par ces personnels. La participation d'intervenants extérieurs, représentant la chambre régionale des comptes, la direction régionale des finances publiques, le bureau DAF A3, l'IGAENR, est parfois sollicitée.

---

<sup>41</sup> Source : Repères et références statistiques – DEPP – 2016.

À côté de ce réseau institutionnel, plusieurs associations professionnelles, telles que « Journées de l'Intendance », « Espace'EPL » , ou autres forums de gestionnaires tendent à compléter l'action ministérielle et académique. Mais elles contribuent en premier lieu à organiser des espaces de rencontre et d'échange d'informations entre les personnels, leur permettant ainsi de rompre leur relatif isolement. Elles jouent ainsi un rôle dans le domaine de l'auto-formation et de la réflexion sur les évolutions en cours. Elles sont inégalement implantées sur le territoire et ne sont pas toujours reconnues par les autorités académiques.

**Recommandation 9 :** Expérimenter, dans les régions académiques volontaires, la mutualisation des fonctions de suivi et de contrôle des EPLE qui nécessitent un fort contenu d'expertise (rappel de la proposition n° 18 du rapport n° 2016-071).

### *2.2.1.2 Dans l'enseignement supérieur*

Un groupe de pilotage porté au plus haut niveau par les deux ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur a été constitué et accueille toutes les parties prenantes de l'enseignement supérieur (DGESIP, DGRH, IGAENR, CPU, AMUE<sup>42</sup>, ESENER<sup>43</sup>). Son objectif est à la fois de définir un socle de professionnalisation et de réfléchir aux modalités de sa mise en place et de son accompagnement.

Dans l'enseignement supérieur, les quelques 150 opérateurs sont en lien direct avec l'administration centrale, sans écran<sup>44</sup>, en termes de pilotage (attribution de moyens financiers et emplois).

Le suivi des personnels de l'enseignement supérieur est assuré dans le cadre d'un comité de pilotage consacré aux ressources humaines, piloté par le secrétaire général du ministère et associant la DGESIP, la CPU et la CDEFI. C'est dans ce cadre qu'a été décidée la construction d'un parcours de formation pour les directeurs généraux des services, leurs adjoints ainsi que pour les directeurs des affaires financières. Un comité de suivi coordonné par la MPES (mission de la politique de l'encadrement supérieur) met en œuvre les orientations, puis des groupes de travail organisés par filière métiers se réunissent sous la responsabilité de la DGESIP ou de l'ESENER suivant les cas.

La DGESIP et la DAF co-animent le réseau des contrôleurs budgétaires académiques (CBA) par l'organisation d'un séminaire annuel, d'un accompagnement règlementaire, l'organisation de séminaires ponctuels en présentiel et de web conférences. Il s'agit là d'accompagner au mieux les recteurs et leurs services dans cette mission qui constitue un enjeu fondamental. Les missions des CBA font d'ailleurs l'objet de points d'information réguliers en réunion de recteurs.

Le groupe de pilotage travaille également sur la formation des CBA, notamment sur la question délicate de leur difficile positionnement au sein des rectorats, mais aussi et surtout par rapport aux universités. En effet, si ces fonctions nécessitent une technicité comptable de bon niveau, elles exigent aussi de disposer d'une bonne compréhension du fonctionnement des EPSCP, et des stratégies développées par les établissements. Le lien avec les contrôleurs budgétaires régionaux, relevant des directions régionales des finances publiques, mériterait d'être également abordé.

---

<sup>42</sup> Agence de mutualisation des universités et des établissements.

<sup>43</sup> École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>44</sup> Sous réserve des missions de contrôle exercées par le Recteur au titre de l'article L. 711-8 du code de l'éducation.

Plus encore que dans l'enseignement scolaire, le réseau associatif assume un rôle important dans le domaine de l'auto-formation et de l'information sur les questions d'actualité professionnelle. L'association des agents comptables des universités joue un rôle moteur dans l'animation du réseau de ces agents. Ainsi, organise-t-elle un colloque annuel de deux jours et une journée d'études à l'automne. À ces occasions, le ministère chargé de l'enseignement supérieur est invité, ce qui représente pour lui une opportunité pour faire un point sur l'actualité et présenter les réformes en cours.

Enfin, les directeurs des affaires financières des établissements d'enseignement supérieur ont pris l'initiative de constituer un réseau, sous la forme d'une association née en juin 2017 ; elle comporte, dès sa création, 84 membres, ce qui témoigne du besoin d'échanger, mutualiser les pratiques et informations et réfléchir collectivement aux enjeux qui pèsent sur cette fonction. Il s'agit là d'une pratique répandue dans l'enseignement supérieur, mise en œuvre au titre d'autres fonctions ou métiers : directeurs généraux des services, directeurs des ressources humaines, responsables des services du patrimoine, etc.

### **2.2.2. Des politiques de recrutement très marquées entre enseignement scolaire et supérieur : l'opposition généraliste – spécialiste**

La doctrine traditionnelle de la fonction publique est basée sur la polyvalence, qui se concrétise par le recrutement de généralistes (recrutés par la voie de l'ENA<sup>45</sup> et des IRA) ayant une bonne connaissance de l'administration générale et qui s'adaptent à la fois à l'environnement territorial et aux domaines qu'ils ont à prendre en charge (ressources humaines, finances).

En ce qui concerne les politiques de recrutement des personnels exerçant dans la filière financière et comptable, l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur adoptent des modalités qui obéissent à des logiques inversées.

Dans le secteur scolaire, le recrutement des futurs gestionnaires s'opère parmi les attachés qui présentent, pour la grande majorité d'entre eux, des profils de formation très généralistes, parfois éloignés des domaines de la gestion et de la comptabilité, et un bon niveau de formation (souvent titulaires d'un master 2). La formation d'adaptation à l'emploi mise en place dans les académies et la nomination fréquente de tuteurs leur permettent d'acquérir les bases indispensables à l'exercice d'un métier aux multiples facettes.

Le recrutement des agents comptables en EPLE s'opère désormais très largement sur la base de postes à profil, le plus souvent après publication de la fiche de poste sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP).

Les agents comptables appartiennent donc à la catégorie des agents expérimentés et ont une connaissance précise de l'univers de l'EPLE. Il s'agit pour eux d'un véritable changement de fonction, et de l'accès à un métier à fort contenu technique, sans cependant qu'un dispositif de formation adéquat accompagne cette mutation.

Les modalités de gestion de ces personnels s'inscrivent pleinement dans les normes statutaires pour leur avancement, leurs conditions de rémunération et leur régime indemnitaire.

---

<sup>45</sup> École nationale d'administration.

Ils sont ainsi positionnés sur des fonctions spécifiques et clairement identifiées comme telles. Ils tirent leur légitimité de cette forte identification au métier et une certaine forme de reconnaissance, sans parvenir parfois à percevoir le risque d'enfermement lié à ces fonctions. Ce risque est d'autant plus important que les compétences financières de haut niveau sont souvent repérées et appréciées par les personnels de direction et les autorités académiques qui renâclent à se séparer des bons éléments.

Se pose alors la question du repérage de ces potentiels confirmés qui seraient tout à fait à même d'évoluer vers des fonctions d'encadrement plus généralistes ou vers des fonctions comparables sur des postes plus importants dans l'enseignement supérieur.

Plusieurs interlocuteurs de la mission précisent que cette filière métier très étanche, dotée d'une forte identité professionnelle, est peu encline à se projeter sur des problématiques de mobilité ou de parcours. Dans ces cas de figure, les questions de la perte du logement de fonction et du différentiel éventuel de régime indemnitaire suffisent, dans l'immense majorité des cas, à couper court aux discussions.

Dans l'enseignement supérieur, les personnels des filières financières et comptables, (hors agents comptables), sont régulièrement recrutés sur postes à profil, ciblés sur des compétences de haut niveau pour répondre à des besoins experts. Il s'agit souvent dans un premier temps de personnels contractuels dont la formation ou l'expérience professionnelle antérieure correspondent à l'expertise recherchée par l'université. Si le déroulement de leur contrat donne satisfaction, la voie des concours ITRF leur offre des possibilités de sécurisation de leurs parcours. Jusqu'à présent, ces personnels déroulaient souvent l'intégralité de leur carrière dans la même université. Comme dans le milieu scolaire, ils se trouvent régulièrement confrontés au risque d'enfermement et d'isolement dans leur domaine, même si l'éventail des problématiques à gérer est beaucoup plus large. Leur profil hyper spécialisé peut rendre difficile leur progression dans la hiérarchie vers des fonctions plus généralistes.

L'autonomie des universités est assortie de la capacité à faire usage de certaines marges de souplesse dans la gestion des ressources humaines : recours fréquent aux contractuels, possibilité d'adapter les niveaux de rémunération, sous réserve de la contrainte de la maîtrise de la masse salariale, opportunité offerte au président d'opposer son « droit de véto » à la nomination de certaines catégories de personnels (personnels IATOS<sup>46</sup>, article L. 712-2 du code de l'éducation<sup>47</sup>).

Dans son vadémécum de mars 2017<sup>48</sup>, la CPU n'aborde pas explicitement le thème des personnels non enseignants exerçant dans les EPSCP. Cependant, l'analyse globale de l'évolution générale de la gestion des ressources humaines peut s'appliquer sans aucun doute à ceux-ci.

*« Dans le cadre de leur autonomie, il faut donner aux universités les leviers en matière de gestion des ressources humaines leur permettant de mettre en œuvre leur stratégie, d'assurer leur développement et de favoriser leur attractivité et la sécurité »*

---

<sup>46</sup> Personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service.

<sup>47</sup> « Aucune affectation d'un agent relevant de ces catégories de personnels ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé, après consultation de représentants de ces personnels dans des conditions fixées par les statuts de l'établissement. Ces dispositions ne sont pas applicables à la première affectation des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service recrutés par concours externe ou interne lorsque leurs statuts particuliers prévoient une période de stage ».

<sup>48</sup> Vade-mecum des propositions de la CPU pour l'enseignement supérieur et la recherche, 2 mars 2017, § 4 : Les ressources humaines, entre régulation et déconcentration, p 8.

*juridique de leurs actes. Ainsi, en matière de ressources humaines, il faut trouver un nouvel équilibre entre politique nationale et politique des universités, entre statut de la fonction publique et bonnes pratiques des établissements ».*

Les présidents d'université demandent notamment que les établissements aient plus de latitude pour la création d'emplois fonctionnels et que la proportion des concours ITRF internes par rapport aux concours externes soit augmentée. Pour la mission, cette position n'est pas antinomique avec la possibilité qu'ont les universités, pour couvrir leurs besoins sur la filière financière et comptable – point qui peut être étendu à d'autres spécialités – de puiser dans le vivier de fonctionnaires exerçant des fonctions proches et déjà formés à leur métier, affectés dans d'autres sphères des deux départements ministériels.

Bien que d'origines et de statuts parfois différents, les deux univers comptent dans leurs rangs des personnels aux compétences techniques, juridiques et comptables de haut niveau. Ces capacités d'expertise, les compétences transversales qu'elles mobilisent, devraient permettre aux meilleurs d'entre eux d'évoluer vers des fonctions plus généralistes. Ces compétences sont transférables d'un univers à l'autre, point qui n'est jamais valorisé.

### **2.2.3. Une différenciation qui s'accroît entre les deux univers de l'enseignement scolaire et du supérieur**

Les deux secteurs ont chacun été soumis à des réformes, des évolutions et des réorganisations qui ont contribué à accroître les écarts entre l'univers scolaire et celui de l'enseignement supérieur.

#### *2.2.3.1 Les effets liés aux réformes et évolutions concernant l'enseignement supérieur*

Les universités ont vu leur gouvernance et leur fonctionnement évoluer de façon notable avec le passage aux responsabilités et compétences élargies, la mise en place des politiques de site et dans certains cas, les opérations de fusion, la gestion des programmes d'investissement d'avenir et la mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Quelle que soit la taille de l'université concernée, les équipes se sont trouvées confrontées à des problématiques identiques et complexes telles que le pilotage du plafond d'emplois et de la masse salariale ou du budget.

La mise en place de nouvelles organisations et le recrutement de personnels hautement qualifiés ont été rendus nécessaires pour faire face à ces responsabilités.

Mais la taille des universités, qui peut varier d'un gros établissement fusionné à une structure de moindre envergure, a instauré des différences marquées et perceptibles en termes de ressources humaines.

Les établissements de taille importante ont eu la capacité de mettre en place une véritable politique de gestion des ressources humaines, et, du fait de leur pouvoir d'attractivité, de constituer et structurer des services avec un haut niveau de professionnalisation.

Les universités de taille plus modeste ont eu davantage de mal à recruter des profils de haut niveau et des difficultés à se doter de toutes les compétences nécessaires.

Enfin, les équilibres entre agent comptable et directeur des affaires financières ont évolué au gré des réformes et en fonction de l'appréciation des présidents et des directeurs généraux des services sur la pertinence de voir ou non ces fonctions regroupées, avec cependant une tendance lourde à la séparation des deux fonctions.

### *2.2.3.2 Les évolutions concernant le domaine de l'enseignement scolaire*

Le resserrement de la carte des agences comptables a entraîné la modification du positionnement et des relations entre les différents acteurs : ordonnateurs, agents comptables et adjoints gestionnaires. Il en est de même des modalités de fonctionnement de certaines collectivités territoriales avec les EPLE.

La taille moyenne actuelle des groupements comptables se situe à six établissements, mais de nombreuses académies comptent des agences comptables beaucoup plus importantes qui atteignent, voire dépassent les dix structures. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs rendues encore plus complexes du fait du rattachement d'un GRETA<sup>49</sup> ou d'un service mutualisé de paye.

Cette évolution des organisations entraîne naturellement de profondes modifications des missions et du rôle de l'agent comptable – voire du gestionnaire dans le cas du rattachement d'un GRETA –. L'agent-comptable doit en effet déployer de réelles capacités de management et d'animation du réseau de l'agence comptable, alors que le volume et l'hétérogénéité des équipes varient fortement selon qu'elles gèrent trois ou huit EPLE. La mission de coordination de l'agent comptable n'en prend que plus d'importance.

Dans le même temps, il doit également répondre aux exigences de la nécessaire montée en expertise liée aux évolutions réglementaires (RCBC<sup>50</sup>, MCRF<sup>51</sup>) et notamment maîtriser toutes les connaissances et compétences liées à l'analyse financière ; et ce, à l'interne avec ses équipes comme envers les usagers et partenaires extérieurs pour lesquels il devra adopter une communication adaptée sur les enjeux budgétaires et financiers des établissements scolaires.

L'évolution des pratiques d'un certain nombre de collectivités territoriales (*cf.* § 1) a pour effet une mise en retrait des ordonnateurs et par voie de conséquence des adjoints gestionnaires. Outre la problématique de la perte de contenu des postes d'adjoint gestionnaire déjà évoquée, la question du rétrécissement des marges de manœuvre laissées aux ordonnateurs se pose également avec acuité.

C'est dans ce cadre que s'opère un renforcement de la collaboration entre l'ordonnateur et son agent comptable qui, sur la base des constats issus de l'analyse financière, peut retrouver son rôle de conseil du chef d'établissement pour construire une approche commune vis-à-vis de la collectivité territoriale quant à l'interprétation des comptes.

Ainsi, les métiers de gestionnaire et d'agent comptable ont tous deux connu de fortes évolutions mais celles-ci produisent des effets divergents :

- d'une part, une professionnalisation accrue des agents comptables ;

---

<sup>49</sup> Groupement d'établissements.

<sup>50</sup> Réforme du cadre budgétaire et comptable.

<sup>51</sup> Maîtrise des risques comptables et financiers.

- d’autre part, une perte de substance du métier de gestionnaire qui risque d’amoinrir l’attractivité de ces fonctions et par suite d’entraîner une perte de la qualité du vivier de recrutement des agents comptables et au-delà, de celui menant aux emplois fonctionnels.

### 2.2.3.3 Des univers qui ne communiquent plus entre eux

Dans le domaine des recrutements et des parcours, la porosité et les passerelles ont tendance à se réduire entre les deux univers de l’enseignement scolaire et de l’enseignement supérieur. L’apparition, ou plus exactement le renforcement, de certains métiers évoqués précédemment renvoient explicitement à la différenciation de plus en plus accentuée entre les différents secteurs.

Cependant, les cœurs de métiers des filières financières et comptables, la réglementation qui s’y applique et les techniques utilisées demeurent rigoureusement les mêmes, qu’il s’agisse d’une université ou d’un établissement scolaire. Restent bien entendu des différences tenant au volume, à la nature et à la complexité des opérations traitées, mais les principes de base sont identiques. Pour les personnels qui le souhaiteraient, en particulier du secteur scolaire vers l’enseignement supérieur, le saut qualitatif à prendre en charge mériterait d’être accompagné.

Il est donc possible et souhaitable d’envisager que soient identifiées et recensées dans chacun des secteurs, l’ensemble des compétences disponibles, les hauts potentiels et les possibilités éventuelles de transfert d’un univers à l’autre, même si, dans les faits, les mouvements se font principalement du scolaire vers le supérieur. Dans une telle hypothèse un accompagnement significatif sous forme de formations adaptées à la découverte d’un nouvel environnement est néanmoins indispensable.

**Recommandation 10 :** Inviter les directeurs généraux des services des universités, ainsi que les agents comptables, aux séminaires des gestionnaires comptables du second degré pour présenter les métiers du supérieur, l’intérêt des fonctions financières et comptables, la possible construction de parcours, la gestion des carrières.

## 2.3. Les freins et les leviers dans la construction des parcours

Être en capacité de construire et d’afficher des parcours professionnels constitue à la fois un élément d’attractivité pour les deux ministères, tout autant qu’un important enjeu en termes de gestion des ressources humaines pour se doter des compétences susceptibles de relever les défis auxquels ils seront confrontés. Deux préalables doivent cependant être posés, quand la notion de parcours est évoquée :

- la construction d’un parcours relève d’une responsabilité partagée entre :
  - l’administration (cf. la circulaire interministérielle précitée) qui doit afficher de façon transparente et explicite les parcours possibles dans et à partir d’une filière donnée, et les conditions qui s’y attachent ; elle doit à ce titre prévoir les conditions de suivi et d’accompagnement des agents qui souhaiteraient s’y engager ;

- l’agent qui doit assez tôt dans sa carrière se projeter dans une stratégie de construction de parcours et de trajectoire, sans attendre d’être trop expérimenté pour s’engager dans cette démarche ; il doit être conscient que la mobilité – fonctionnelle et souvent géographique – constitue toujours un atout dans la construction de son profil, ainsi qu’une source d’enrichissement ;
- en dépit de la rénovation des cadres d’emplois et régimes indemnitaires, qui conduisent à réduire les disparités entre les différents univers et fonctions, une mobilité peut se traduire par un effort matériel ou financier, qui sera transitoire ; il doit être considéré comme un investissement au profit de la construction d’un parcours ou d’une carrière.

### 2.3.1. Les freins

#### 2.3.1.1 La répartition administration centrale – académies dans la gestion des cadres

Comme cela a été évoqué au paragraphe 2.1.2, les attributions en matière de gestion des ressources humaines pour les personnels de catégorie A du secteur scolaire sont partagées entre l’administration centrale et les académies, qui, de fait, prennent en charge la partie qualitative de ce champ. Il leur revient donc d’élaborer, dans le cadre d’une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, les stratégies visant à valoriser les compétences, ou à construire des parcours autour d’étapes clés plus ou moins visibles du type : gestionnaire d’EPLE → fondé de pouvoir → agent-comptable. Les pratiques constatées s’inscrivent dans un spectre très large qui va de situations où ces personnels se trouvent dans un quasi angle mort du système à des politiques clairement affichées. L’hétérogénéité relevée ne peut qu’être préjudiciable à la capacité des deux ministères à attirer des cadres qui souhaiteraient se projeter dans une carrière, et qui constitueront le vivier des personnels d’encadrement.

**Recommandation 11 :** Édicter au niveau national, dans le cadre d’une démarche de GPEEC, des éléments de cadrage en termes de politique des ressources humaines à conduire dans les académies : repérage des potentiels au sein des EPLE, accompagnement à la construction de parcours, valorisation de l’expérience en qualité d’administrateur.

#### 2.3.1.2 L’accès au grade d’attaché principal

L’accès au grade d’attaché principal résulte de la réussite à un examen professionnel, qui n’est assortie d’aucune obligation de mobilité géographique ou fonctionnelle, préalable ou consécutive à celle-ci. Depuis la mise en extinction du corps des CASU<sup>52</sup>, qui avaient vocation à occuper les emplois d’encadrement, le vivier de recrutement des administrateurs de l’éducation nationale, ainsi que des emplois fonctionnels – par ailleurs ouvert à l’inter-ministériale – est principalement constitué des attachés principaux. Au 1<sup>er</sup> mars 2017, ils sont 3 931 sur l’effectif de 11 425 agents que compte le corps des attachés. Ils constituent désormais le principal vivier des agents comptables en EPLE (52 % en 2015 soit 706 agents comptables)<sup>53</sup>. L’absence d’exigences quant au niveau de responsabilité exercé rend plus difficile la détection des profils prometteurs, ce qui avait amené les auteurs du

<sup>52</sup> Conseiller d’administration scolaire et universitaire.

<sup>53</sup> Cf. rapport IGAENR n° 2016-071.

rapport IGEN - IGAENR n° 2013-021<sup>54</sup> à formuler la préconisation suivante : « *faire constituer par les recteurs chaque année, un vivier d'APAENESR susceptibles de devenir AENESR et d'occuper des emplois fonctionnels* ». Enfin, dans le but de redonner à cet examen son rôle « *de faire émerger les cadres administratifs supérieurs du MESR* »<sup>55</sup> et de ne pas le limiter à « *une simple reconnaissance de l'expérience professionnelle et l'aboutissement d'une carrière* »<sup>56</sup>, la mission préconise, à l'image de ce que pratique la DGFIP pour ses inspecteurs, d'introduire une clause de mobilité pour les candidats au principalat.

**Recommandation 12 :** Prévoir pour l'accès au grade d'attaché principal une clause de mobilité, préalable ou consécutive à sa réussite.

### 2.3.1.3 Les freins à la mobilité des agents comptables d'EPL

Les agents comptables d'EPL ne s'inscrivent pas naturellement dans le vivier des futurs personnels d'encadrement (hors l'accès à l'emploi d'administrateur) et ne revendiquent pas expressément (ni collectivement) l'inscription dans des parcours de carrière au sein du système éducatif. Des freins qui sont d'ordre matériel et culturel peuvent expliquer cette situation. En accédant à un emploi fonctionnel dans les services déconcentrés, ou dans un établissement d'enseignement supérieur, ils doivent renoncer à leur logement de fonction, et la comparaison entre les régimes indemnitaires peut leur être défavorable. Ils sont par ailleurs conscients qu'en intégrant une équipe de direction composée d'élus et de cadres administratifs, leurs nouvelles fonctions risquent de leur offrir moins d'autonomie qu'à la tête d'une agence comptable. Plus préoccupant, des agents comptables expérimentés, reconnus par les responsables académiques, qui ont la charge d'un poste comptable lourd et complexe (un nombre important d'EPL avec GRETA et centre mutualisateur de paie) s'interdisent, souvent par manque de connaissance de ce secteur, de penser à postuler sur un poste dans l'enseignement supérieur, développant une forme de complexe à l'égard de fonctions qui leur permettraient pourtant de valoriser leurs compétences. Cette situation préoccupante peut être expliquée par la pyramide des âges, mais il conviendrait que ces obstacles soient dépassés pour que, dans le cadre de l'important renouvellement attendu, les agents comptables – en particulier ceux qui sont positionnés sur un emploi d'administrateur – soient explicitement considérés comme appartenant au vivier des personnels d'encadrement, susceptibles d'évoluer soit vers des fonctions techniques de haut niveau, soit sur des emplois plus généralistes.

Il convient de noter que dans les vingt dernières années, les agents comptables d'EPL – souvent CASU<sup>57</sup> à l'origine – qui ont investi le champ de l'enseignement supérieur ont généralement souhaité le faire plutôt sur des fonctions de secrétaire général puis de directeur général des services plutôt que sur un emploi d'agent comptable. Ils ont, pour la plupart plutôt bien réussi dans ces fonctions. L'étanchéité des deux univers

L'absence de communication et d'occasions d'échanger entre les deux secteurs de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur a été évoquée au paragraphe 2.2.3.3. Pour surmonter cette

---

54 Rapport IGEN - IGAENR n° 2013-021, *Le renforcement de l'attractivité des fonctions d'encadrement : vivier, formation, ouverture, mobilité et décloisonnement*, avril 2013.

55 Rapport de la présidence du jury de l'examen professionnel pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration de l'État – Session 2016.

56 Idem.

57 CASU : conseiller d'administration scolaire et universitaire.

difficulté, et permettre à des agents arrivés en milieu de carrière dont le potentiel a été repéré, l’initiative développée dans une académie du sud de la France mérite d’être signalée : le secrétaire général de l’académie, les directeurs généraux des services des EPSCP ainsi que le directeur du CROUS ont pris l’habitude de se rencontrer et proposent aux dits agents des parcours qui leur permettent de changer d’univers en postulant sur un poste ou un emploi vacant. Cette démarche mériterait d’être étendue à d’autres secteurs géographiques.

### 2.3.2. Les leviers

Pour aider à la construction de parcours de carrière, des éléments de contexte favorables peuvent être mis à profit.

#### 2.3.2.1 *Le rôle de la mission de la politique de l’encadrement supérieur (MPES)*

De création récente (2014), la mission de la politique de l’encadrement supérieur (MPES) – placée auprès du secrétaire général des deux ministères – est compétente à l’égard de 550 emplois fonctionnels<sup>58 59</sup> et chargée de professionnaliser les recrutements, de détecter les potentiels de haut niveau et de constituer un vivier, d’appuyer la construction et de suivre des parcours de carrière, de participer à l’élaboration d’une politique de formation. De l’ordre de 3 000 personnes alimentent le vivier destiné à pourvoir les emplois fonctionnels. Les objectifs assignés aux ministères chargés de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur en matière de management et de gestion de l’encadrement supérieur sont inscrits dans le « plan managérial » édité en juin 2016.

Structure de taille réduite, la MPES s’appuie sur une démarche collective pour procéder à la détection des agents susceptibles d’entrer dans le vivier des potentiels de haut niveau, qui prend la forme d’une revue des cadres, en administration centrale ainsi qu’en académie. Dans ce dernier cas, la mission a pu noter que la démarche est souvent focalisée sur les personnels d’inspection et de direction, voire les personnels d’encadrement des services académiques, et qu’en conséquence les personnels installés sur des emplois d’administrateur en EPLE sont souvent absents de la revue des cadres en académie. Il en est de même des agents comptables d’EPSCP, qui, bien que nommés sur un emploi fonctionnel, ne relèvent pas du périmètre de la MPES. Or, même s’ils sont très majoritairement originaires de la DGFIP, certains ambitionnent de dérouler une carrière au sein de l’enseignement supérieur. La même observation peut porter sur les administrateurs nommés dans les EPSCP.

La prise en compte de ces personnels dans le vivier suivi par la MPES permettrait d’identifier et de valoriser des parcours illustrant la complémentarité entre une première partie de carrière appuyée

---

<sup>58</sup> La définition des emplois fonctionnels est la suivante : les emplois fonctionnels sont des postes de responsabilité dans lesquels les personnels sont nommés pour une durée déterminée. La nomination est renouvelable pour une durée identique. Au terme du renouvellement, le cadre est soumis à une obligation de mobilité. La nomination dans un emploi fonctionnel induit un détachement du corps d’origine vers l’emploi et un reclassement à partir de la grille indiciaire spécifique à l’emploi. Source : portail éducation.gouv.fr - accueil, concours emplois carrières, personnels d’encadrement, emplois fonctionnels.

<sup>59</sup> Le champ d’action de la MPES, créée en 2014 auprès du secrétaire général du ministère, englobe les emplois suivants : directeur académique des services de l’éducation nationale, secrétaire général d’académie, directeur général des services d’EPSCP et d’établissement public à caractère administratif, directeur et directeur adjoint de centre régional d’œuvres universitaires, agent comptable de centre régional des œuvres universitaires, chef de service d’administration centrale, sous-directeur d’administration centrale, directeur de projet d’administration centrale et administrateur de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur.

sur le développement de compétences de haute technicité, pouvant être réinvesties dans des fonctions managériales et d'encadrement en seconde partie de carrière.

**Recommandation 13 :** Inciter les académies à inclure dans la revue des cadres les personnels nommés sur un emploi d'administrateur exerçant en EPLE dont le potentiel a été repéré ; inclure également dans la revue des cadres les agents comptables d'EPSCP ainsi que les administrateurs nommés dans les établissements d'enseignement supérieur.

### *2.3.2.2 Un contexte interministériel porteur*

L'accent mis par la DGAFP sur le nécessaire développement d'une approche métier en matière de gestion des ressources humaines dans l'ensemble des ministères, les initiatives concrètes déjà prises par certains départements ministériels, qui pourraient inspirer notre administration, l'attention portée aux filières en tension, constituent des éléments sur lesquels pourrait s'appuyer une démarche visant à valoriser la filière financière et comptable, notamment, au sein des deux ministères.

### *2.3.2.3 Les nouveaux cadres d'emplois*

Les conditions d'accès aux emplois fonctionnels des EPSCP (directeur général des services, agent-comptable), des CROUS (directeur et agent-comptable) et des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale ont été renouvelées en 2016 et 2017<sup>60</sup> ; elles conduisent à des alignements de carrière entre les trois univers et à une homogénéisation des conditions statutaires de ces emplois. Elles permettent par ailleurs une progressivité de la carrière au sein du cadre d'emploi en prévoyant qu'un agent ayant occupé un emploi d'un groupe inférieur puisse accéder au même emploi du groupe supérieur, sans remplir les conditions d'un accès direct à cet emploi. Ces groupes sont déterminés en fonction de l'importance de l'établissement d'enseignement supérieur ou du CROUS, ainsi que de l'académie.

La rénovation du dispositif statutaire forme ainsi un point d'appui appréciable et utile pour construire des parcours de carrière au sein des emplois fonctionnels et entre les différents univers.

Les référentiels, tels que ceux des directeurs généraux des services et agents-comptables des EPSCP et des directeurs de CROUS constituent une avancée appréciable, qui recensent les attendus de chacune des fonctions et doivent conduire à une homogénéisation des pratiques et du positionnement au sein des établissements.

### *2.3.2.4 La succession récente de réformes d'ampleur*

Que ce soit dans l'enseignement supérieur ou dans le secteur scolaire, la succession de réformes de grande ampleur a mis sous tension les services chargés de la gestion budgétaire, financière ou comptable au cours des dernières années. Les exigences portées par ces réformes ont imposé aux

---

<sup>60</sup> Décret n° 2016-1413 du 20 octobre 2016 relatif aux emplois fonctionnels des services déconcentrés de l'éducation nationale - Décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 relatif aux emplois d'agent comptable et de directeur général des services des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel - Décret n° 2017-405 du 27 mars 2017 relatif aux emplois d'agent comptable de centre régional des œuvres universitaires et scolaires et de directeur général de centre régional des œuvres universitaires et scolaires.

agents qui les mettent en œuvre une réelle montée en expertise et l’acquisition de compétences nouvelles, alliées à un plus grand engagement dans la prise de responsabilités. Cette pression liée aux défis à relever a permis, dans tous les types d’établissements, de révéler des profils prometteurs qu’il conviendrait de repérer pour les inscrire dans des parcours de carrière qui leur permettraient d’évoluer vers une prise de responsabilité plus importante.

#### *2.3.2.5 L’emploi fonctionnel d’administrateur, notamment en EPLE*

La nomination sur un emploi fonctionnel d’administrateur de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche, notamment en EPLE, reconnaît actuellement l’importance des responsabilités confiées à l’agent, même si, selon les académies, ces postes peuvent recouvrir des réalités différentes. Elle permet, de fait, de valider des compétences, en particulier d’agent-comptable, exposé à des tâches lourdes et complexes. Pour autant, la DGRH des deux ministères ne note pas d’effet notable de la qualité d’administrateur en termes de valorisation et de construction de parcours, ni de mouvement particulier de ces agents vers les emplois des services académiques, et encore moins vers l’enseignement supérieur. Les agents installés sur ces emplois mériteraient cependant une attention particulière, au regard des responsabilités qu’ils exercent, pour permettre aux potentiels identifiés de poursuivre leur évolution professionnelle au sein de la filière financière et comptable ou encore vers des fonctions d’encadrement. La mission a notamment pu noter que des administrateurs regrettaient d’arriver au terme de leur second détachement (deux fois cinq ans), sans s’être vu proposer un bilan de carrière au cours de ces dix années, ni offrir de perspectives quant à leur poursuite de carrière. Pour dépasser cette difficulté, la mission préconise qu’un entretien de carrière soit proposé aux agents détachés sur ce type d’emploi à la fin de la première période de détachement.

**Recommandation 14 :** Mettre en œuvre un entretien de carrière au terme de la première période de détachement en qualité d’administrateur.

## **2.4. La valorisation d’un métier dans la perspective de construction d’un parcours**

### **2.4.1. Des enjeux importants pour l’encadrement des ministères chargés de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur**

L’affichage de parcours professionnels possibles et la construction d’un dispositif d’accompagnement des cadres constituent un enjeu important pour les deux ministères à plusieurs titres :

- être en capacité, dans un contexte de fluidité interministérielle, d’attirer de jeunes talents qui seront en mesure de prendre en charge des besoins demandant un bon niveau d’expertise, en particulier dans la filière financière et comptable, et les fidéliser en leur offrant des perspectives d’évolution de carrière ;
- réussir la prise en charge de réformes toujours plus exigeantes en termes de niveaux de compétences à mobiliser ;
- constituer le vivier des futurs personnels d’encadrement sur la base d’un socle de compétences solides et identifiées.

Les possibilités d'évolution méritent d'envisager deux trajectoires possibles :

- les progressions envisageables au sein de la filière, par la prise progressive de responsabilités permettant à l'agent de renforcer son identité professionnelle et sa légitimité au service des secteurs budgétaires ou financiers ;
- la possibilité de valoriser la légitimité tenant à l'appartenance à un métier pour évoluer dans la hiérarchie administrative de nos deux ministères.

## **2.4.2. Des parcours au sein de la filière budgétaire et comptable**

L'affichage de parcours possibles au sein de la filière budgétaire et comptable, pourrait constituer un élément d'attractivité vers des fonctions qui ne séduisent pas naturellement des profils généralistes. Cette communication est faite à l'occasion de la formation initiale des attachés issus du concours interne lors de leur séjour à l'ESENER et mériterait d'être étendue à l'ensemble des cadres recrutés par les deux ministères.

### *2.4.2.1 De gestionnaire matériel en EPLE à agent-comptable*

La fonction de fondé de pouvoir (mandataire) a vocation à alimenter le vivier des attachés souhaitant devenir agent-comptable. Un parcours peut ainsi être dessiné pour les attachés chargés d'une gestion matérielle qui souhaiteraient orienter leur carrière vers des fonctions comptables, en l'inscrivant dans une progressivité qui devra être accompagnée d'un dispositif de formation *ad hoc* (cf. § 3).

### *2.4.2.2 Le contrôle budgétaire en académie*

L'importance du rôle confié aux contrôleurs budgétaires affectés en rectorat, qu'ils interviennent sur les établissements relevant de l'enseignement supérieur ou sur ceux du secteur scolaire a été précédemment évoquée.

Dans les deux secteurs, les académies gagneraient à attirer des capacités d'expertise développées au sein des établissements – c'est même un enjeu majeur pour la pérennité du dispositif – ; les compétences financières et comptables mobilisées par ces fonctions sont en tout état de cause transposables d'un secteur à l'autre :

- ainsi, exercer les missions dévolues au réseau RConseil en s'appuyant sur un agent comptable d'EPLE permettrait d'une part d'afficher à l'égard du réseau des comptables une légitimité à laquelle ils sont attachés, d'autre part de sécuriser et professionnaliser lesdites missions ;
- mobiliser les compétences développées en qualité d'agent comptable d'EPLE sur des fonctions de contrôleur budgétaire académique, ou encore de directeur des affaires financières en rectorat ;
- prendre en compte la professionnalisation récente de la fonction importante de contrôleur budgétaire académique en utilisant des compétences et connaissances développées au sein des EPSCP, en particulier par les directeurs des affaires financières ; réciproquement, la fonction de CBA devrait constituer un atout pour occuper des fonctions financières en EPSCP.

Ces différents cas de figure nécessiteront une indispensable adaptation du régime indemnitaire, qui permette que ces parcours ne soient pas défavorables aux agents qui souhaiteraient s’y engager.

Ces expériences pourraient également être conçues comme des éléments pouvant être explicitement valorisés dans la construction d’un parcours, en constituant une étape dans la perspective d’une prise de responsabilités plus importantes.

**Recommandation 15 :** Adapter le régime indemnitaire des contrôleurs budgétaires pour « attirer » des profils expérimentés, et valoriser cette expérience dans la construction des parcours.

#### *2.4.2.3 Des parcours au sein de la même filière, mais entre les deux univers de l’enseignement scolaire et de l’enseignement supérieur*

Les métiers relevant de la filière financière et comptable mobilisent un socle de compétences techniques très comparables ; les questions d’échelle différente, de spécificités propres à l’un ou l’autre des univers constituent des éléments à intégrer dans la phase d’adaptation à l’emploi. En revanche, les environnements institutionnels très différents imposent une adaptation de la posture professionnelle propre à chacun d’eux ; parmi les éléments distinctifs qui doivent être pris en compte figurent la gouvernance de l’université et la relation à l’ élu à comparer au chef d’établissement nommé par l’administration, la plus ou moins grande autonomie d’action du cadre au regard de sa position dans la hiérarchie, le niveau d’expertise exigé, variable entre les deux secteurs, la modernité de la gestion. Pour surmonter les effets potentiellement déstabilisants du passage d’un univers à l’autre, il serait nécessaire de permettre aux agents comptables intéressés de se préparer à exercer de nouvelles fonctions à travers une période de formation ou de mise en situation.

Une fois cette étape franchie, le candidat qui aura affermi sa volonté d’évoluer vers d’autres fonctions au sein de la filière financière et comptable devra tester sa motivation dans le cadre de démarches de recrutement qui s’appuient le plus souvent sur une mise en concurrence par le biais de postes à profil.

De nombreux parcours peuvent être dessinés, qui s’appuieraient sur le transfert et le renforcement de compétences financières et comptables, d’un univers vers l’autre :

- un agent comptable placé à la tête d’une structure importante et complexe dans le secteur scolaire peut envisager d’exercer les mêmes fonctions dans un établissement d’enseignement supérieur de taille modeste ; il pourrait éventuellement, au titre de l’adaptation aux spécificités de l’enseignement supérieur, envisager d’occuper sur un temps limité la fonction de fondé de pouvoir auprès d’un agent comptable d’un établissement de taille importante avant de lui-même postuler sur ce type d’établissement si sa situation statutaire le lui permet ;
- les compétences développées par un agent comptable du secteur scolaire pourraient être mobilisées au profit de la fonction de directeur des affaires financières d’un établissement d’enseignement supérieur de taille modeste ; le suivi de la formation déjà en place (cf. § 3.1.3) serait nécessaire pour réussir la transition ;
- les fonctions offertes par les CROUS, directeur d’unité de gestion (restaurant, résidence), agent-comptable, directeur des affaires financières, comportent des cœurs de métiers

assez proches des fonctions exercées par les attachés chargés d'une gestion matérielle d'EPLÉ ou les agents comptables, et ces derniers pourraient renforcer et spécialiser leur profil en postulant sur ces postes et emplois ;

- de la même façon, un gestionnaire d'EPLÉ développe une palette de compétences (encadrement, gestion budgétaire, achat public, etc.) que les universités pourraient utilement réinvestir sur des fonctions de responsable administratif de composante.

En outre, les fonctions relevant du contrôle interne, de l'audit interne, du contrôle de gestion, sont désormais très présentes dans les différentes structures des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (établissements, services académiques, administration centrale). Des dispositifs de formation qui existent déjà, notamment dans le cadre interministériel, sont de nature à permettre à des attachés – compte tenu de leur formation généraliste de bon niveau – et/ou à des agents ayant développé une professionnalité dans le domaine budgétaire, financier ou comptable, d'accéder à ces métiers très spécialisés.

#### **2.4.3. Une identité professionnelle forte, point d'appui pour évoluer vers des fonctions d'encadrement**

Que ce soit dans l'enseignement supérieur ou l'enseignement scolaire, les cadres exerçant des responsabilités relevant de la filière financière et comptable sont des agents reconnus par le système et leur hiérarchie, qui tirent une solide légitimité de la maîtrise d'un métier à fort contenu technique. L'enjeu, pour les deux départements ministériels consiste à afficher des parcours qui pourraient s'appuyer sur une première partie de carrière construite autour de fonctions expertes, et d'envisager une valorisation de celles-ci au profit de fonctions plus transversales, d'emplois fonctionnels et d'encadrement en seconde partie de carrière. Le ministère des armées pratique de cette manière en imposant à ses agents qui postulent à un emploi fonctionnel d'avoir exercé dans plusieurs domaines parmi lesquels figure le secteur budgétaire ou financier.

Sans être affichés explicitement, il convient de noter que ces parcours existent : sur 24 dossiers de secrétaires généraux d'académie examinés, 14 (58 %) ont été chargés d'une gestion matérielle d'EPLÉ ou ont exercé des fonctions d'agent-comptable dans le secteur scolaire.

Le recrutement des directeurs généraux des services d'établissements d'enseignement supérieur fait progressivement une plus large place à l'inter-ministériarité ; néanmoins, en 2015<sup>61</sup>, 55,5 % des emplois sont couverts par des attachés d'administration de l'État et 14,5 % par des personnels relevant de la filière ITRF. Sur 24 recrutements effectués en 2015, 13 emplois ont été pourvus par des attachés<sup>62</sup> et 2 par des agents relevant de la filière ITRF (ingénieur de recherche ou ingénieur d'études).

La mise en évidence de ces parcours auprès des jeunes fonctionnaires qui souhaiteraient rejoindre l'un des deux ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur, ou d'agents qui envisagent de bâtir une stratégie d'évolution professionnelle, constituerait un point d'appui et un élément d'attractivité de nature à enrichir la constitution du vivier des cadres intermédiaires exerçant dans l'enseignement scolaire ou l'enseignement supérieur.

---

<sup>61</sup> Emplois fonctionnels au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche – Chiffres clés année 2015.

<sup>62</sup> Attachés hors classe, attachés principaux, directeurs des services.

### **3. La formation comme outil majeur au service de la reconnaissance des métiers de la filière financière et comptable**

Le groupe interministériel piloté par la DGAFP et le ministère du budget a défini l'ébauche d'un parcours de formation pour la fonction financière et propose une plateforme collaborative de la gestion publique. Ce sont là des ressources, comme indiquées dans la recommandation n° 7, qui pourraient être très bénéfiques aux travaux menés par nos deux ministères.

De la même façon, une circulaire de la direction du budget du 10 juin 2016, envoyée aux contrôleurs budgétaires régionaux, souligne leur rôle d'animation de la formation en région. Nés en 2011, les clubs financiers régionaux, qui avaient pour mission d'accompagner le déploiement de Chorus ont aujourd'hui la tâche de favoriser la dématérialisation de la chaîne d'exécution de la dépense et d'être à ce titre une instance interministérielle privilégiée d'information et de dialogue entre tous les acteurs de la chaîne financière au niveau régional. Ils permettront non seulement de relayer les échéances et chantiers nationaux mais également de valoriser les bonnes pratiques observées au niveau local. Une participation effective des services des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ne pourrait que les aider à améliorer la gestion de la valorisation de leurs personnels relevant de la filière comptable et financière.

En outre, le plan de stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État 2017-2019, mentionné au paragraphe 2, prévoit dans l'axe 3 (action n° 12) d'élaborer un schéma directeur des politiques de formation tout au long de la vie pour rénover l'offre de formations transverses et rendre la formation accessible à l'ensemble du territoire en développant les mutualisations et la formation à distance. Dans ce cadre, il s'agira aussi de développer les parcours de formation ainsi que les formations certifiantes. Ce schéma directeur de la formation tout au long de la vie constituera un champ expérimental et les ministères seront invités à faire part de leur démarche auprès de la DGAFP.

En matière de formation, les deux univers qui concernent respectivement l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur relèvent de dispositifs dont le pilotage fait apparaître de grandes disparités.

#### **3.1. Les formations destinées aux personnels de l'enseignement supérieur : un dispositif construit et maîtrisé**

##### **3.1.1. Un groupe de pilotage national**

Piloté au plus haut niveau, placé auprès du secrétaire général, le comité de pilotage mentionné au paragraphe 2.2.1.2, associe l'ensemble des partenaires concernés, réfléchit aux contenus et aux modalités du dispositif de formation, de sa mise en place et de son accompagnement.

La réalisation des actions de formation s'appuie sur l'ESENER et l'AMUE dont la DGESIP a clairement défini les domaines de compétence :

- l'ESENER : le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) en 2007 a entraîné une large réflexion sur la professionnalisation de l'encadrement dans

les universités, et l'ESENESR en apparaît comme un acteur privilégié, dans un domaine nouveau pour elle et où elle se trouve en complémentarité avec l'AMUE<sup>63</sup>;

- l'AMUE : la réforme GBCP, en modifiant profondément la comptabilité budgétaire, impacte fortement le système d'information financier mis à la disposition des établissements. L'AMUE s'est fortement investie dans ce chantier qui concerne à la fois les directeurs des affaires financières et les agents comptables pour aider les établissements dans cette démarche. Pour ce faire, chaque université désigne un référent « métier » qui est formé pour ensuite mettre en place la formation interne des personnels des EPSCP. Toutefois, il faut souligner qu'un grand nombre d'interlocuteurs rencontrés ont insisté sur les coûts élevés des prestations assurées par cet opérateur.

Même si elle repose sur un équilibre toujours fragile, la collaboration entre l'AMUE et l'ESENESR est réelle et se traduit par une co-construction des formations des directeurs généraux des services, des directeurs des affaires financières, des directeurs des systèmes d'information, des directeurs des achats, des responsables des services immobiliers ainsi que par la production d'un catalogue commun. Enfin, le programme de formation de l'AMUE est co-signé par le directeur de l'ESENESR. Cette situation nouvelle traduit la volonté des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur d'investir le rôle de pilote en matière de professionnalisation des équipes des établissements et services académiques.

### 3.1.2. Les contrôleurs budgétaires académiques (CBA)

Si le suivi budgétaire et financier des établissements d'enseignement supérieur a franchi avec succès une première étape après le passage aux responsabilités et compétences élargies, l'évolution de la réglementation qui prévoit l'émission d'un avis systématique du recteur et sa communication en conseil d'administration de l'EPSCP nécessite de renforcer les compétences des équipes des rectorats par la mise en place d'un dispositif de formation. Une enquête pilotée par la DGESIP en septembre 2015 sur leurs besoins de formation montre que les CBA considèrent comme souhaitables et prioritaires des actions de formation en techniques d'analyse financière à 88 %, dans le domaine de la réglementation et des référentiels budgétaires et comptables à 75 % et à 64 % en ce qui concerne les règles de la comptabilité publique. Le rapport IGF / IGAENR sur « la situation financière des universités » de mars 2015 mettait en évidence le fait que l'exercice actuel du contrôle budgétaire pâtissait de la difficulté de porter la parole des recteurs au sein de ces conseils d'administration ainsi que des compétences insuffisantes de certains contrôleurs budgétaires académiques en matière d'analyse financière. La préconisation de ce rapport proposant de « renforcer les efforts de formation des CBA en matière d'analyse financière » a trouvé un écho favorable à travers l'animation du réseau et l'organisation d'actions de formation.

Des séminaires ponctuels en présentiel (GBCP en mai 2014, pilotage de la masse salariale et des emplois en janvier et mai 2015, analyse du fonds de roulement mobilisable en mai 2015) et les web conférences en distanciel (cinq conférences entre juin et novembre 2016) constituent un autre volet de ce plan de formation.

---

<sup>63</sup> Le rapport conjoint de l'IGAENR et de l'IGEN d'avril 2013 *Évaluation de l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche* soulignait que, malgré les deux arrêtés de 2003 et de 2012 prévoyant une contractualisation entre l'administration centrale et l'ESENESR portant sur les objectifs et les moyens, aucun document de cette nature n'avait été élaboré.

Une session de formation de deux à trois jours, pilotée conjointement par la DGESIP et la DAF, est prévue à l'ESENER en octobre 2017 ; elle pourrait être obligatoire dans un premier temps pour tous les CBA, et vise à travailler sur les attentes de l'institution, le positionnement du CBA et l'étude de cas pratiques et en petit groupe sur le contrôle d'un budget et d'un compte financier d'EPSCP.

Enfin, en 2018, le socle de professionnalisation des CBA sera renforcé par de nouveaux modules de formation dont l'analyse des besoins et les attendus de la formation seront définis par le groupe de travail réunissant la DGESIP, la DAF, l'IGAENR, la MEC<sup>64</sup>, l'association des SGA<sup>65</sup> et un CBA.

### 3.1.3. Les directeurs des affaires financières (DAF)

Une formation des directeurs des affaires financières est assurée par l'ESENER et l'AMUE. Celle-ci a été conçue dans le cadre d'un groupe de travail réunissant la DAF, la DGESIP, la CPU, l'ESENER, l'AMUE, l'IGAENR. Destinée à aider les DAF à se positionner par rapport aux services chargés de la gestion des ressources humaines, à l'agent comptable, au contrôleur de gestion, etc. et à acquérir les fondamentaux du métier, elle se compose de quatre modules dont le cycle, qui s'étale sur deux ans, vient de se terminer. Vingt-cinq candidats volontaires suivent chacun des modules.

Le premier d'une durée de deux jours vise une aide à la prise de fonction à travers l'étude de la gestion de projet et la conduite du changement qui est moins axé sur l'aspect technique que sur l'acquisition d'une méthodologie de la gestion de projet et les conditions de la réussite. Le deuxième module est consacré au processus de construction et à l'exécution budgétaire. La problématique GBCP est le fil conducteur de cette formation : la GBCP comme outil de modernisation de la structure budgétaire, la fiabilisation de la chaîne recettes / dépenses. L'accent est également mis sur la gestion de la pluri annualité. L'analyse et le pilotage financiers constituent le troisième module et traitent des grands équilibres financiers, des outils d'analyse et des voies et moyens pour remédier aux risques. Et enfin, le quatrième module traite des systèmes d'information. Le prochain enjeu consistera à l'adapter davantage à la diversité des profils, donc des besoins, qui est ressortie de l'enquête réalisée par la nouvelle association des DAF d'établissements d'enseignement supérieur.

La DGESIP est très favorable au principe d'une certification de cette formation. Un travail commun avec l'ESENER devrait se mettre en place pour avancer sur cette question.

### 3.1.4. Les agents comptables d'EPSCP

Le référentiel « agent comptable d'EPSCP » rappelle l'importance de la formation concernant le métier d'agent comptable qui est en constante évolution. Celui-ci précise que :

*« Les compétences ainsi que les connaissances des agents comptables doivent évoluer afin de répondre aux enjeux de ces changements environnementaux, quels qu'ils soient. Ainsi, la formation et l'accompagnement en continu constituent des leviers indispensables au bon exercice des fonctions. »*

Cette déclaration d'intention s'accompagne toutefois d'une très faible participation des directions des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, qui sont pourtant proches des établissements (notamment la DAF et la DGESIP), à la formation des agents comptable

---

<sup>64</sup> Mission expertise et conseil auprès des établissements – DGESIP.

<sup>65</sup> Secrétaires généraux d'académie.

d'université. La direction générale des finances publiques (DGFIP) organise toutefois un séminaire annuel des agents comptables des établissements publics nationaux. Sans doute l'importance des agents de la DGFIP (79 %) exerçant ces fonctions explique cette situation. Celle-ci organise des formations spécialisées pour les universités et chaque année des formations pour les nouveaux agents comptables de tous les univers.

## **3.2. La formation des personnels de l'enseignement scolaire : un champ à réinvestir et professionnaliser**

### **3.2.1. L'état des lieux et les problématiques**

La restructuration de la carte comptable a eu pour effet de réduire le nombre d'agents comptables et de pourvoir les postes par des personnels expérimentés. Reflets de cette situation, les besoins de formation pour le bon exercice des fonctions sont relativement restreints. Toutefois, un double défi va se poser très rapidement. Tout d'abord, l'anticipation des nombreux départs à la retraite d'agents comptables prévus dans les prochaines années. Dans ce cadre, la formation est un levier essentiel pour la constitution d'un vivier de futurs comptables. En outre, l'évolution des fonctions comptables marquée par une professionnalisation du réseau, par la maîtrise de la qualité comptable, le développement du niveau d'expertise, etc. ne peut être qu'accompagnée par un dispositif de formation de grande qualité qui pourrait valoriser ces agents par une certification de ces formations. Les progrès réalisés ces dernières années, qui ont nettement amélioré la situation au sein des établissements, sont une incitation à conforter les efforts dans cette direction. D'une façon générale, les modalités actuelles de formation restent très traditionnelles (présentiel) et font très peu appel aux nouvelles technologies ainsi qu'au numérique qui pourraient pourtant constituer des supports de progrès notables.

La formation des agents comptables des EPLE est actuellement partagée entre l'ESENESR et les académies.

#### *3.2.1.1 L'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR)*

La formation initiale des nouveaux agents comptables est déclinée sur l'année en trois sessions de deux jours destinées à stabiliser la prise de poste en EPLE et à transmettre les notions techniques et méthodologiques essentielles lors de la première année d'exercice. Ces trois volets de formation ont également pour enjeu de proposer des pistes en matière d'organisation et de pratiques managériales, à travers des points d'information ciblés et des temps de parole en ateliers. Cette année, a été introduit un nouveau module sur l'analyse financière et la maîtrise des risques comptables et financiers dans le cadre de cette formation. Ce dispositif qui concerne 70 à 80 stagiaires se réalise en présentiel, les parcours hybrides n'étant pas encore envisagés.

L'ESENESR nourrit l'espoir de pouvoir installer ces modules sur « magistère » et ainsi de sensibiliser un public beaucoup plus large (de l'ordre de 20 000 personnes). Par là même, cette installation serait l'occasion de consolider les connaissances sur la RCBC. Toutefois, actuellement, les services de la DAF, surchargés par le travail généré par le remplacement du logiciel GFC<sup>66</sup> et du produit paie en EPLE, ne peuvent accompagner une telle opération.

---

<sup>66</sup> Gestion financière et comptable des EPLE.

Dans le cadre de la formation continue l'ESENESR organise un stage pour comptables confirmés qui concerne les agents comptables en exercice et dont les contenus sont surtout centrés sur l'analyse financière et la gestion des risques. Les entretiens avec des agents ayant suivi cette formation ont permis de souligner l'intérêt qu'elle suscite, notamment l'ouverture apportée par la présence de formateurs appartenant à d'autres horizons professionnels que celui de l'enseignement scolaire. La DAF affirme que cette formation n'est en aucun cas une formation de formateur, mais il faut à l'expérience reconnaître que par capillarité les personnels l'ayant suivie deviennent des agents de diffusion des bonnes pratiques au sein des académies. Cette formation appréciée ne concerne cependant que 70 à 80 personnes par an.

Le stage à l'ESENESR pour les attachés issus du concours interne a pour objectifs de leur permettre de « *prendre la mesure de leur rôle de cadre-manager dans un nouvel environnement professionnel ; de les aider à identifier les exigences d'un nouveau positionnement professionnel et de les accompagner dans leur prise de poste* ». Au titre de ce dernier point, les attachés sont intégrés au parcours CE-ORDO pour le compte financier et la MCRF. Cette formation fait alterner des séquences de formation en présentiel et des séquences de travail à distance. Elle intègre également un accompagnement par des pairs expérimentés tout au long du parcours, des ressources mises à la disposition des stagiaires afin de réaliser des productions utiles à l'accompagnement de l'apprenant.

Les entretiens menés ont montré que d'une façon générale, les agents comptables regrettent qu'on ne leur propose pas une formation approfondie telle qu'elle existait pour le corps des CASU et qui s'ouvrait sur tous les champs d'activité du MENESR. Appréhender les divers aspects techniques que recouvrent les fonctions comptables en neuf jours de formation est difficilement envisageable. En outre, l'agent comptable est amené à diriger de plus en plus des équipes importantes et devient de ce fait un manager. Il faut bien reconnaître qu'un nombre important d'entre eux n'a pas été préparé et formé à cet aspect important du métier.

### *3.2.1.2 La formation en académie*

Les formations proposées par les académies font l'objet d'une très grande hétérogénéité. Les plans académiques de formation sont en effet le fruit des travaux des services des rectorats. Animés par un réel souci de faire en sorte que leurs personnels soient pleinement formés et ainsi adaptés à leur emploi, ces services ne trouvent en ce domaine guère de ressources nationales. L'absence de cahier des charges, de référentiel et de tout document permettant un accompagnement national obligent les rectorats à ne compter que sur leurs seules ressources qui sont très diverses. L'absence de liens des académies avec l'ESENESR ne fait que conforter cette situation.

Actuellement, une répartition des rôles semble s'être mise en place dans les faits sans qu'elle ne soit officialisée. Il revient :

- à l'ESENESR de développer les aspects théoriques et conceptuels de la formation ;
- aux académies d'inclure dans leur formation les dimensions pratiques et concrètes liées aux métiers concernés.

Des entretiens que la mission a eus avec les agents comptables émerge le constat d'un grand nombre de réserves. Il n'existe pas de véritable ingénierie de la formation dans les secteurs qui touchent aux domaines budgétaire et comptable. Les contenus des formations sont souvent définis sans liens réels avec les compétences visées et éloignés d'une approche « métier ». À défaut d'une commande

formalisée, les formateurs dans les académies font pour le mieux. Leur action se caractérise par un investissement important, notamment vis-à-vis du réseau des comptables.

Une prise de conscience dans les académies se dessine sur le besoin de renouveler et d'ouvrir le réseau des formateurs actuellement largement marqué par l'endogamie et pour lesquels une évaluation des compétences est rarement réalisée.

#### **Les plans de formation :**

- pour les agents comptables : le faible nombre d'agents comptables recrutés chaque année dans les académies ne favorise pas la mise en place d'un dispositif de formation d'envergure. C'est plutôt, en pratique, un apprentissage qui s'apparente, pour une part importante, à une formation « sur le tas ». À cela s'ajoute, selon les académies, des modèles qui varient de la mise en place d'un simple tutorat assuré par un pair, plus ou moins enrichi, à une organisation plus complète intégrant le tutorat et des formations plus spécifiques généralement inscrites au PAF autour de la thématique liée à la comptabilité générale. Parfois, la présence d'un comptable ayant suivi la formation des comptables confirmés à l'ESENESR permet la réalisation de formations plus pointues, par exemple sur l'analyse financière ;
- pour les adjoints gestionnaires : les académies accordent beaucoup d'attention à la formation des gestionnaires des EPLE et en particulier à la formation budgétaire ; elle devra être maintenue, voire renforcée, dans le cadre du passage aux nouveaux outils relevant du projet MF2. En effet, la part donnée à la dématérialisation impliquera pour les ordonnateurs et leurs adjoints qui sont les gestionnaires une plus grande maîtrise des aspects théoriques et des concepts. Actuellement, de façon générale dans les académies, ces formations de plusieurs jours tout au long de l'année visent une adaptation à l'emploi de gestionnaires qui sont par ailleurs suivis par un tuteur. Une académie visitée par la mission a intégré à cette formation une initiation à la comptabilité générale. Si des gestionnaires montrent une certaine appétence à cette matière, le centre de formation propose une convention avec une agence comptable pour que les intéressés puissent continuer à s'exercer.

#### **3.2.2. Le besoin de réinstaller une formation lourde des agents comptables et de professionnaliser la maîtrise d'ouvrage**

Malgré l'investissement des personnels dans les académies, la situation très hétérogène de la formation des agents des filières comptable et financière dans le secteur de l'enseignement scolaire n'est pas une réponse satisfaisante aux défis liés à l'évolution de ces métiers qui deviennent de plus en plus complexes. Certes, le faible renouvellement actuel des agents comptables peut se satisfaire de la situation présente. Mais l'analyse de la pyramide des âges, qui va se traduire par d'importants besoins de recrutements à court et moyen terme, oblige à construire un dispositif de formation qui réponde aux enjeux des prochaines années, notamment le maintien d'un réseau professionnalisé. Au dispositif actuel, qui fait une large place à la reproduction des pratiques de terrain, il est nécessaire de substituer une formation qui s'appuie sur la transmission, en particulier des aspects conceptuels et théoriques, qui font actuellement défaut.

Le dispositif mis en place depuis quelques années dans l'enseignement supérieur peut servir de modèle afin d'élaborer une cohérence d'ensemble tant dans les contenus et la progressivité des

formations que dans la recherche d'une homogénéité de la prise en charge par les multiples intervenants.

### *3.2.2.1 La réinstallation d'une maîtrise d'ouvrage de la formation*

Un groupe national à l'image de celui qui existe pour l'enseignement supérieur pourrait être mis en place auprès du secrétaire général des ministères. Associant les directions de l'administration centrale notamment la DAF et la DGRH ainsi que des représentants des académies (secrétaires généraux, agents comptables, etc.), ce groupe aurait pour tâche de clarifier les grandes orientations de la formation. À ce titre, un travail d'identification des métiers dans lequel la DAF et la DGRH doivent jouer un rôle moteur devrait être conduit et pourrait se traduire par l'élaboration de référentiels-métier comme cela a été fait dans l'enseignement supérieur. L'occasion serait donnée par là même d'une mise à jour du REME.

Cette démarche permettrait de repérer et de formaliser les besoins de formation en termes de compétences par métier attendues par chacune des catégories de personnel. Un cahier des charges définissant les objectifs, les compétences et les capacités nécessaires aux différents métiers comptable et financier ainsi que leur traduction en termes de besoins et d'actions de formation serait le document de référence pour l'ensemble des intéressés. Celui-ci intégrerait également les modalités d'organisation de ces formations, en définissant le rôle de chacun des opérateurs notamment les rôles coordonnés de l'ESENER et des académies et éventuellement des prestataires extérieurs (école DGFIP, universités, etc.). Reflet d'une réflexion sur les modalités de formation, notamment la place du numérique, des web conférences, des actions en présentiel, etc., un tel document permettrait également une évolution en ce domaine ainsi qu'une harmonisation des pratiques.

Sur cette base, une nouvelle architecture de la formation des agents comptables de l'enseignement scolaire devrait être envisagée.

**Recommandation 16 :** Reconstruire un dispositif de formation initiale et continue pour les agents comptables de l'enseignement scolaire et leurs collaborateurs et prévoir un groupe de pilotage national.

### *3.2.2.2 Concevoir une formation lourde pour les nouveaux agents comptables*

L'adaptation à l'emploi des nouveaux agents comptables doit s'intégrer dans le cadre d'une formation lourde quant à son contenu, prenant en compte les nombreux aspects liés au savoir-faire et savoir-être attendus dans l'exercice des futures fonctions et définis dans le cadre du cahier des charges élaboré par le groupe national. Des aspects spécifiques du supérieur pourraient être intégrés à cette formation (fiscalité, masse salariale, passifs sociaux, GBCP, etc.) ce qui permettrait de faciliter les passages en EPSCP. De facto, une durée significative devrait être accordée à cette formation qui pourrait être suivie avant la prise de fonction et/ou s'étaler au cours de la première année d'exercice.

Deux niveaux d'entrée à cette formation seraient liés au profil des agents selon leur expérience détenue en matière comptable (grand débutant ou expérience plus ou moins affirmée). Cette formation devrait donner lieu à une certification sous la forme de diplôme d'université (DU) ou, idéalement, d'un master. Pour que le suivi de cette formation soit compatible avec l'exercice de

fonctions très prenantes, il serait souhaitable qu'elle intègre une partie de validation de compétences par la voie du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE), et combine des modalités d'enseignement relevant de la formation à distance et en présentiel. Les nouveaux agents comptables ne disposant pas de la certification devraient s'engager à suivre la formation au cours de la première année d'exercice. À terme, l'on pourrait envisager que des gestionnaires ou responsables de service repérés comme étant de très bons éléments, ainsi que des candidats à des mutations ultérieures sur des postes d'agent comptable, puissent accéder à ces formations. Au-delà de la reconnaissance de la formation, cette certification contribuerait également à l'élaboration d'un parcours de professionnalisation reconnu par l'institution.

### *3.2.2.3 Revisiter la formation continue*

De la même façon que pour la formation initiale, le cahier des charges élaboré dans le cadre du groupe national définirait les objectifs et les compétences à acquérir par les stagiaires dans le cadre de la formation continue. De même, un modèle de convention de partenariat pourrait définir le rôle de l'ESENER et celui des académies dans la réalisation des actions de formation. Une clarification des compétences demandées aux formateurs devrait s'accompagner d'une analyse et d'une évaluation systématique du dispositif.

L'optimisation de l'organisation des actions de formation nécessitant des effectifs conséquents et des publics homogènes implique de privilégier le niveau inter-académique ou les régions académiques définies dans le cadre de la réforme territoriale.

### *3.2.2.4 Accompagner ce nouveau dispositif par une formation des formateurs*

La refondation du dispositif de la formation des agents comptables nécessite la mise en place d'une formation des formateurs académiques qui pourrait être prise en charge par l'ESENER sur la base d'un cahier des charges précis et défini dans le cadre du groupe national. Cette formation pourrait elle aussi s'accompagner d'une certification. En outre, tous les interlocuteurs rencontrés au sein des académies souhaitent que le vivier des formateurs soit renouvelé. À cette fin, au-delà des agents comptables du ministère de l'éducation nationale, l'ouverture du vivier de formateurs à d'autres univers (enseignement supérieur, DGFIP, EPST<sup>67</sup>, etc.) permettrait de répondre en partie à cet objectif.

### *3.2.2.5 La formation des fondés de pouvoir*

Assurée actuellement par les académies de façon très inégale, la formation des fondés de pouvoir offre très peu de formations spécifiques. Dans le meilleur des cas, et seulement dans quelques académies, les fondés de pouvoir peuvent suivre les quelques journées de formation des nouveaux agents comptables ainsi que le séminaire annuel des agents comptables organisé par le rectorat.

Appréhendée comme une étape vers les fonctions d'agent comptable, la formation des fondés de pouvoir pourrait être conçue et définie dans un cahier des charges en articulation avec celle des agents comptables par le groupe de travail national. La mise en place et la réalisation de ces formations pourraient se faire dans le cadre des grandes régions académiques.

---

<sup>67</sup> Établissements publics à caractère scientifique et technologique.

### 3.2.3. Une population pas (ou très peu) traitée : les collaborateurs des agents comptables

Que ce soit dans l'enseignement supérieur ou dans l'enseignement scolaire, la mission a constaté que les collaborateurs des agents comptables (catégories B et C) sont rarement bénéficiaires de formations spécifiques. Dans de nombreux cas, la formation des agents affectés dans les agences comptables est assurée « sur le tas » par l'agent comptable, ce qui peut correspondre à un travail notable dans le cadre des universités de grande taille. La construction indispensable de la formation pour ces personnels doit tenir compte du peu de mobilité de ceux-ci et envisager la réalisation des actions de formation au plus près de leurs lieux d'exercice.

Dans l'enseignement supérieur, les comptables de la DGFIP ont cependant la possibilité d'inscrire leurs personnels à des formations spécifiques « établissements publics nationaux » dispensées au niveau interrégional. Ciblées sur des thématiques pointues (dépenses, TVA, régies, etc.), elles sont interministérielles et gratuites.

L'évolution de la réglementation et celle due aux mutations technologiques ont considérablement augmenté le niveau d'exigence demandée aux collaborateurs des agents comptables par le passage d'une culture administrative classique à l'organisation de la gestion des risques. Dans ce cadre professionnel en profond changement, la maîtrise assurée par une compétence aigüe de chacun des agents est indispensables dans tous les volets des métiers. À ce titre, un accompagnement marqué par une formation solide pour ces agents est un enjeu essentiel.

Les compétences de base en matière de comptabilité générale étant identiques dans le supérieur et dans le scolaire, des formations conjointes supérieur/scolaire pourraient être envisagées au niveau académique. Celles-ci pourraient être complétées par des formations plus spécifiques à chacun de ces domaines. Ainsi, les formations relatives au plan académique de formation (PAF) et celles relevant des EPSCP pourraient être offertes aux personnels indistinctement de leur domaine d'appartenance dans une perspective d'échanges croisés.

**Recommandation 17 :** Ouvrir le plan académique de formation (PAF) aux universités ; organiser des formations conjointes sur des sujets qui s'y prêtent à destination des personnels des agences comptables du secteur scolaire et de l'enseignement supérieur autour des principes de base de la comptabilité générale.

### 3.2.4. La formation dispensée dans les IRA pour les élèves relevant de l'univers « administration scolaire et universitaire »

L'analyse de la répartition des corps d'affectation des élèves des IRA montre toute l'importance que revêt le contenu de leur formation pour le ministère de l'éducation nationale. En effet, pour la promotion 2015-2016, sur les 644 lauréats, 237 étaient affectés au ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, soit 36,8 % des effectifs.

La formation dans les Instituts régionaux d'administration est organisée par l'arrêté du 23 août 2007 modifié par l'arrêté du 29 juin 2016. Cette formation est structurée sur le principe d'une alternance entre des périodes de formation au sein des instituts et deux périodes de stages en administration.

La recherche des lieux de stage s'effectue sans difficulté tant dans le secteur scolaire que supérieur même si pour ce dernier les sollicitations sont fortes pour accueillir d'autres stagiaires, notamment ceux de longues durée (master). Comme ceci a été indiqué au paragraphe 1.4.3, l'offre de stage dans l'enseignement supérieur reste toutefois limitée : 38 en 2012, 63 en 2013, 59 en 2014, 52 en 2015.

**Tableau 6 : Évolution de l'accueil en stage des élèves des IRA dans les établissements de l'enseignement supérieur**

Stages	Accueil en université	Accueil autres (CROUS, IEP, écoles ingénieurs...)	Total
Promotion 2015/2016	28	24	52
Promotion 2014/2015	30	29	59
Promotion 2013/2014	31	32	63
Promotion 2012/2013	27	11	38

*Source : synthèse des cinq instituts régionaux d'administration*

Au-delà des dispositions réglementaires, les directeurs des études des IRA se coordonnent pour offrir une formation comparable. Depuis peu, après cette harmonisation, les plans de formation sont transmis à la DGAFP. Celle-ci s'assure donc de la cohérence du contenu de la formation construit par les cinq IRA et dont la réalisation est largement tributaire des ressources et des solidarités locales. La DAF et la DGRH des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont, dans ce cadre, très peu de contacts avec la DGAFP qui est pourtant demandeuse dans ce domaine, notamment des priorités et des orientations à mettre en œuvre. Des questions restent en suspens, telle celle de savoir si l'appropriation des outils relève des IRA ou d'une formation d'adaptation à l'emploi assurée par les ministères. Elles obligent à un travail commun de définition et de clarification entre les ministères de l'éducation nationale et celui chargé de l'enseignement supérieur d'une part, et la DGAFP d'autre part, qui pourrait se matérialiser par une convention rappelant les objectifs et les orientations, le périmètre et le rôle de chacun dans la formation d'une culture professionnelle à travers le contenu donné à la formation initiale et la formation continue.

**Recommandation 18 :** Élaborer un cahier des charges de la formation à dispenser aux élèves IRA relevant de l'univers « administration scolaire et universitaire ».

## Conclusion

Les personnels exerçant des fonctions budgétaires, financières ou comptables ont eu à prendre en charge, au cours des dernières années, de nombreuses réformes qui imposent la maîtrise de compétences nouvelles et le développement de capacités d'expertise accrues.

Pour procéder à leur recrutement, et accompagner leur montée en compétences, l'administration et les établissements doivent désormais engager une gestion des ressources humaines qui s'appuie sur la notion de métier, davantage que sur les corps ou grades d'appartenance.

Si cette notion est privilégiée par le ministère chargé de la fonction publique, et se trouve au cœur de la stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État, il convient de constater que les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur peinent à s'y engager. Le caractère déconcentré des deux ministères, et les limites des systèmes d'information en la matière constituent des éléments d'explication.

Pour autant, la capacité à recruter des jeunes prometteurs, notamment à la sortie des IRA, à les fidéliser, à les doter de compétences solides et à leur offrir des perspectives de carrière, au travers de parcours visibles, constituent un enjeu fort à la fois pour maîtriser et sécuriser la gestion des établissements scolaires et universitaires, mais aussi pour constituer le vivier des futurs personnels d'encadrement. L'accompagnement des personnels en place, pour renforcer leurs profils d'experts, et leur inscription dans des parcours, soit au sein de leur filière, soit vers des fonctions d'encadrement mérite une attention particulière.

La question de l'appauvrissement des fonctions de gestionnaire d'EPL, sous l'effet de la modification des pratiques d'une partie des collectivités territoriales, mérite également d'être analysée et expertisée, dans le but notamment de ne pas affecter la qualité du vivier de cadres dont disposeront nos deux départements ministériels.

Des propositions sont formulées au fil du rapport, destinées en particulier à valoriser les compétences dont dispose le système éducatif et universitaire. Mais l'accent devra être mis sur la formation, en prévoyant en particulier de rebâtir un dispositif destiné à la professionnalisation des agents comptables d'EPL qui vont devoir être renouvelés en grand nombre dans les années qui viennent. Quel que soit l'univers concerné, il conviendrait que les formations donnent lieu à certification, élément de reconnaissance et de valorisation des acquis pour les personnels. Les compétences mobilisées et les techniques utilisées dans les fonctions relevant de la filière financière et comptable étant comparables entre les différents univers, des transferts devraient être imaginés, qui nécessiteront néanmoins un accompagnement des parcours qui relèveront de formations plus ou moins individualisées.

En d'autres termes, c'est dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences à bâtir qu'une approche qualitative des métiers pourra être engagée et que les défis auxquels sont confrontés les établissements scolaires et universitaires et les services académiques pourront être relevés. Les constats et propositions, formulés dans le présent rapport, portent sur les filières budgétaire, financière et comptable ; ils pourraient sans difficulté être étendus à d'autres filières dites en tension.



Martine SAGUET



Claude COQUART



Marie-Claude FRANCHI



Jean-René GENTY

## Table des recommandations

### Structure concernée :

MEN = administration centrale

AC = académie

EPLÉ = ordonnateurs et agents comptables

### Niveau de priorité :

A = prioritaire – à engager dans l'année.

B = urgent – à programmer dans les deux ans.

C = important – à inscrire dans la programmation.

Numéro	Recommandations	Structure(s) concernée(s)	Niveau de priorité
1	Aménager les modalités d'évaluation des personnels relevant des métiers comptables pour valoriser l'appartenance à ce champ professionnel.	MEN - AC	C
2	Professionaliser le recrutement des agents comptables d'EPLÉ en invitant un agent comptable d'EPSCP dans les commissions de recrutement.	AC	B
3	Afficher nettement un des objectifs assignés à la fonction de fondé de pouvoir : la constitution d'un vivier pour le recrutement des futurs agents comptables.	MEN - AC	B
4	Apprécier l'intérêt de maintenir la liste d'aptitude aux fonctions d'agent comptable d'EPSCP. Prévoir, dans l'hypothèse de son abandon, un dispositif qui permette d'informer les agents comptables d'EPLÉ des emplois vacants, et les préparer au changement de fonctions, dans la perspective d'un continuum de carrière.	MEN	C
5	Colorer les postes administratifs mis au mouvement pour assurer la nécessaire professionnalisation des collaborateurs des agents comptables en EPLÉ.	AC	C
6	Engager une étude, en s'appuyant sur les services académiques, sur la perte de compétences subie par les EPLÉ en termes de gestion, et en tirer les conséquences en termes de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).	MEN - AC	A
7	Faire participer pleinement et de façon effective les services des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur aux démarches interministérielles visant la professionnalisation et la valorisation de la fonction financière.	MEN	A

8	Inciter la direction générale des ressources humaines (DGRH) et les directions « métiers » à collaborer pour mieux prendre en compte l'interdépendance entre politiques de gestion des ressources humaines et politiques « métiers ».	MEN	B
9	Expérimenter, dans les régions académiques volontaires, la mutualisation des fonctions de suivi et de contrôle des EPLE qui nécessitent un fort contenu d'expertise (rappel de la proposition n° 18 du rapport n° 2016-071).	AC	C
10	Inviter les directeurs généraux des services des universités, ainsi que les agents comptables, aux séminaires des gestionnaires comptables du second degré pour présenter les métiers du supérieur, l'intérêt des fonctions financières et comptables, la possible construction de parcours, la gestion des carrières.	AC	B
11	Édicter au niveau national, dans le cadre d'une démarche de GPEEC, des éléments de cadrage en termes de politique des ressources humaines à conduire dans les académies : repérage des potentiels au sein des EPLE, accompagnement à la construction de parcours, valorisation de l'expérience en qualité d'administrateur.	MEN - AC	B
12	Prévoir pour l'accès au grade d'attaché principal une clause de mobilité, préalable ou consécutive à sa réussite.	MEN	C
13	Inciter les académies à inclure dans la revue des cadres les personnels nommés sur un emploi d'administrateur exerçant en EPLE dont le potentiel a été repéré ; inclure également dans la revue des cadres les agents comptables d'EPSCP ainsi que les administrateurs nommés dans les établissements d'enseignement supérieur.	MEN - AC	B
14	Mettre en œuvre un entretien de carrière au terme de la première période de détachement en qualité d'administrateur.	MEN - AC	B
15	Adapter le régime indemnitaire des contrôleurs budgétaires pour « attirer » des profils expérimentés, et valoriser cette expérience dans la construction des parcours.	MEN - AC	B
16	Reconstruire un dispositif de formation initiale et continue pour les agents comptables de l'enseignement scolaire et leurs collaborateurs et prévoir un groupe de pilotage national.	MEN	B
17	Ouvrir le plan académique de formation (PAF) aux universités ; organiser des formations conjointes sur des sujets qui s'y prêtent à destination des personnels des agences comptables du secteur scolaire et de l'enseignement supérieur autour des principes de base de la comptabilité générale.	AC	B
18	Élaborer un cahier des charges de la formation à dispenser aux élèves IRA relevant de l'univers « administration scolaire et universitaire ».	MEN	A

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Les métiers de la famille d'activité professionnelle « gestion financière et comptable ».....	9
Tableau 2 : Évolution du nombre d'emplois d'administrateur en EPLE publiés, candidatures et taux de sélectivité .....	12
Tableau 3 : Évolution des inscriptions sur la liste d'aptitude aux fonctions d'agent comptable d'EPSCP.....	14
Tableau 4 : Origine des agents comptables d'EPSCP en poste .....	15
Tableau 5 : Les postes offerts à la sortie des IRA (MEN et MESRI) .....	21
Tableau 6 : Évolution de l'accueil en stage des élèves des IRA dans les établissements de l'enseignement supérieur .....	50

## Table des sigles

AAE : attaché d'administration de l'État  
AENESR : administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche  
AMUE : agence de mutualisation des universités et des établissements  
ASU : administration scolaire et universitaire  
ATTE : adjoint technique territorial des établissements d'enseignement  
BAP : branche d'activité professionnelle  
BIEP : bourse interministérielle de l'emploi public  
CBA : contrôleur budgétaire académique  
CASU : conseiller d'administration scolaire et universitaire  
CNRS : centre national de la recherche scientifique  
CPP : CHORUS Portail Pro  
CPU : conférence des présidents d'universités  
CROUS : centre régional des œuvres universitaires  
DAF : direction des affaires financières / directeur des affaires financières  
DEPP : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance  
DDFIP : direction départementale des finances publiques  
DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique  
DGESIP : direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle  
DGFIP : direction générale des finances publiques  
DGRH : direction générale des ressources humaines  
DRFIP : direction régionale des finances publiques  
DdS : directeur de service  
DGS : directeur général des services  
DU : diplôme d'université  
ENA : École nationale d'administration  
ESENESR : école supérieure de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche  
EPL : établissement public local d'enseignement  
EPSCP : établissement public à caractère scientifique culturel et professionnel  
EPST : établissements publics à caractère scientifique et technologique  
FAP : familles d'activité professionnelle  
GBCP : gestion budgétaire et comptable publique  
GFC : gestion financière et comptable (logiciel)  
GPEEC : gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences  
GRAF : grade à accès fonctionnel  
GRETA : groupement d'établissements  
GRH : gestion des ressources humaines  
IATOS : personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service  
IEP : instituts d'études politiques  
IGF : inspection générale des finances  
IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche  
IGEN : inspection générale de l'éducation nationale.  
IRA : institut régional d'administration

ITRF : ingénieurs et aux personnels techniques et administratifs de recherche et de formation  
LRU : loi relative aux libertés et responsabilités des universités  
MCRF : maîtrise des risques comptables et financiers  
MEC : mission expertise et conseil auprès des établissements  
MF<sup>2</sup> : modernisation de la fonction financière des EPLE  
MPES : mission de la politique de l'encadrement supérieur  
PAF : plan académique de formation  
RCBC : réforme du cadre budgétaire et comptable de l'EPL  
RCE : responsabilités et compétences élargies  
RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel  
REME : répertoire des métiers  
RIME : répertoire interministériel des métiers de l'État  
SIFAC : système d'information financier analytique et comptable  
SIRHEN : système d'information de gestion des Ressources Humaines  
SGA : secrétaires généraux d'académie  
VAE : validation des acquis de l'expérience

## Annexes

Annexe 1 :	Protocole de la mission.....	59
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées.....	61
Annexe 3 :	Questionnaire des services académiques .....	67
Annexe 4 :	Questionnaires des établissements d'enseignement supérieur .....	74
Annexe 5 :	Tableau DGAFP avec les 13 métiers de la filière budgétaire et financière.....	78
Annexe 6 :	Fiches métiers REFERENS.....	79
Annexe 7 :	Fiches métiers REME.....	83
Annexe 8 :	Circulaire DGAFP mars 2017 .....	90
Annexe 9 :	Présentation de la formation dans les IRA – Univers ASU.....	139



**IGAENR**

M. SAGUET, pilote

C. COQUART

M.C. FRANCHI

J.R. GENTY

## **Mission sur « les problèmes de recrutement et de formation des filières financières et comptable »**

### **Protocole**

#### **1. L'objet et le contexte de la mission**

Cette mission figure au programme de travail des deux inspections générales (BO n° 32 du 8 septembre 2016) et elle est confiée à l'IGAENR.

Quelques éléments de contexte permettent de caractériser les difficultés qui affectent les métiers liés à la gestion financière et comptable.

Dans le secteur de l'enseignement scolaire, le rapport n° 2016-071 sur la carte des agences comptables a consacré un large développement aux aspects relatifs aux ressources humaines ; il a notamment mis en évidence les caractéristiques de la population des agents comptables, en particulier quant à leur pyramide des âges, qui imposent qu'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GPEEC) soit mise en place.

Dans les services académiques, l'hétérogénéité des capacités d'expertise, en matière financière et comptable, des cellules RConseil (appui aux établissements publics locaux d'enseignement – EPLE -) a été évoquée. Cette hétérogénéité concerne également les services de contrôle budgétaire académique (CBA) chargés du contrôle des comptes des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Des tensions, autour de revendications catégorielles, sont intervenues au printemps 2016 entre le ministère et les représentants des agents comptables d'EPSCP, à l'occasion desquelles ont été évoquées de supposées difficultés de recrutement de ces derniers.

**L'objectif de la mission est de construire une stratégie pour bâtir des compétences et entretenir un vivier autour des métiers touchant aux secteurs budgétaires et financiers.**

- Cette reconstruction d'une filière financière comptable impose :
  - de conduire un diagnostic sur le contenu des métiers comptables et financiers, dans le secteur de l'enseignement scolaire et du supérieur (établissements et services académiques), d'identifier les difficultés propres à chaque secteur et les parcours types actuels des fonctions financières d'une part, et des fonctions comptables d'autres part et de repérer les bonnes pratiques développées en matière de GRH dans les deux secteurs ;
  - d'expertiser les conditions dans lesquelles un vivier de compétences peut être reconstitué et alimenté ;
  - de proposer la construction d'un dispositif de formation, favorisant la mutualisation des compétences (scolaire et supérieur), et s'appuyant sur une analyse des besoins plus adaptée et plus professionnalisée ;
  - de prévoir les conditions dans lesquelles les compétences développées dans un secteur pourraient être réinvesties au profit de l'autre (porosité scolaire / supérieur) ;
  - d'imaginer des parcours professionnels au sein de la filière financière et comptable.

Une approche fonctionnelle et pragmatique sera privilégiée à toute proposition qui aurait des conséquences statutaires.

**Le périmètre** : seront inclus dans le champ de l'étude la population des agents comptables (scolaire et supérieur), les gestionnaires financiers (DAF des EPSCP, gestionnaires d'EPL, DAF des rectorats<sup>1</sup>), ainsi que les services de contrôle des services académiques (cellules RConseil, service de contrôle budgétaire des EPSCP).

## 2. La méthodologie retenue

Des entretiens seront conduits au niveau central, au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGRH, MPES, DGESIP) mais aussi auprès d'opérateurs de la formation, ainsi que dans un échantillon d'académies (6) et d'universités (4). Les associations professionnelles, ainsi que les représentants des personnels seront également sollicités.

Les pratiques du CNRS, qui dispose d'un important volant de personnels dans les domaines budgétaires et financiers, seront regardées.

## 3. Résultats attendus

L'objectif de la mission est de dessiner un dispositif permettant d'identifier une filière professionnelle regroupant les métiers exerçant dans les domaines financiers et comptables, des secteurs de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur, autour de quatre axes : constitution et entretien d'un vivier, recrutement, formation, identification de parcours professionnels.

Le rapport d'inspection doit être remis en juin 2017.

---

<sup>1</sup> DAF des rectorats : métier qui n'engage pas les compétences strictement comptables, mais nécessite la maîtrise des principes du droit budgétaire.

**Liste des personnes rencontrées**

**Ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur  
et de la recherche**

**Direction des affaires financières (DAF)**

M. Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières

M. Jean-Philippe Trebillon, chef du bureau des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, DAF B 2

Mme Catherine Gagelin, cheffe du bureau de la réglementation comptable et du conseil aux EPLE, DAF A 3

**Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle**

Mme Anne Bennet, cheffe du département d'analyse financière des établissements, B 2-3,

Mme Danièle Kerneis, cheffe de la mission expertise et conseil auprès des établissements (MEC)

Mme Isabelle Godard, cheffe de projet à la mission expertise et conseil auprès des établissements

M. Florent Evanno, chargé mission à la mission expertise et conseil auprès des établissements

**Secrétariat général**

M. Yannick Tenne, chef de la mission de la politique de l'encadrement supérieur

M. Philippe Fatras, expert de haut niveau à la mission de la politique de l'encadrement supérieur

**Direction générale des ressources humaines (DGRH)**

M. Pierre Moya, chef du service de l'encadrement (DGRH E)

Mme Laurence Venet-Lopez, sous-directrice de la gestion prévisionnelle et des missions de l'encadrement (DGRH E1)

M. Sébastien Chauvin, chef du bureau des emplois fonctionnels et des carrières (DGRH E1-2)

Mme Nadine Collineau, sous-directrice de la gestion des carrières (DGRH C2)

Mme Marie-Laure Dufond, adjointe à la sous-directrice de la gestion des carrières (DGRH C2)

M. Arnaud Leduc, chef du bureau des personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (DGRH C2-2)

**École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche  
(ESENER)**

M. Jean-Marie Panazol, directeur de l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Jean-Claude Jardinier, chef du département des formations des personnels de l'enseignement scolaire

Mme Nicole Pellegrin, cheffe du département des formations des personnels de l'encadrement supérieur, de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Dominique Pizzini, ingénieur de formation du département des formations des personnels de l'enseignement scolaire

## **CANOPE**

Mme Françoise Sabadie, agent comptable du Réseau Canopé

## **Conférence des présidents d'universités (CPU)**

M. Jean-François Balaude, président de la commission des moyens et des personnels de la CPU,  
Président de l'université de Paris Nanterre

Mme Sybille Rochas, chargée de mission auprès de la commission des moyens et des personnels à la CPU

## **Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE)**

M. Stéphane Athanase, directeur de l'AMUE

## **Direction générale de la fonction publique (DGAFP)**

Mme Sandrine Staffolani, chef du bureau du recrutement et des politiques d'égalité et de diversité

M. Cyrille Pajot, chef du bureau de la formation professionnelle tout au long de la vie

M. Nacer-Eddine Djider, adjoint au chef du bureau de la gestion prévisionnelle, des filières métiers et de l'accompagnement professionnel

M. Natanaël Billat, chargé d'études, responsable de la tutelle des instituts régionaux d'administration

Mme Martine Leprat, chargée d'études

## **Institut régional d'administration (IRA) de Lyon**

M. Pierre-Henri Vray, directeur de l'institut régional d'administration de Lyon

Mme Dominique Vachey, directrice des études et des stages

## **Ministère de l'économie et des finances (MINEFI) - Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

Mme Céline Casteleyn, cheffe du bureau RH-1B, bureau des cadres supérieurs

M. Jean-Marc Jung, administrateur des finances publiques adjoint, chef du pôle "missions transverses"

Mme Valérie Marlière, inspectrice principale, adjointe au chef du pôle missions transverses

## **Organisations représentatives des personnels - Organisations professionnelles**

Mme Corine Brancaleoni, présidente de l'association des agents comptables d'université

M. Olivier Engel, vice-président de l'association des agents comptables d'université

M. Fabien Thorel, Président de l'association ESPACE EPLE

M. Frédéric Brut, trésorier de l'association ESPACE EPLE

## **A & I - UNSA (syndicat de l'administration et de l'intendance - union nationale des syndicats autonomes)**

M. Jean-Marc Bœuf, secrétaire général du syndicat de l'administration et de l'intendance (A & I) - UNSA

M. Stéphan Peyrolle, chargé de mission EPLE, syndicat de l'administration et de l'intendance (A & I) - UNSA

**SNASUB – FSU (syndicat national de l'administration scolaire universitaire et des bibliothèques -  
fédération syndicale unitaire)**

Mme Marie-Dolorès Cornillon, syndicat national de l'administration scolaire universitaire et des bibliothèques - Fédération syndicale unitaire (SNASUB-FSU)

**SNPTES (syndicat national des personnels techniques, scientifiques et des bibliothèques de  
l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture)**

M. Laurent Diez, secrétaire général du SNPTES

M. Christian Daret, secrétaire académique du SNPTES

## **Académies**

### **Académie d'Amiens**

#### **Services académiques**

M. Jean-Jacques Vial, secrétaire général de l'académie

Mme Catherine Bellet-Lemoine, secrétaire générale adjointe

M. Dominique Grimal, adjoint à la déléguée académique à la formation des personnels de l'éducation nationale (DAFPEN)

M. Laurent Haffrey, responsable conseil à la DAJ

Mme Elisabeth Normand, cheffe de la DPAE

#### **Agents comptables**

M. Jean-Michel Dumont, agent comptable, lycée Jean-Baptiste Delambre, Amiens

M. Rachid Lasri, agent comptable, lycée Charles de Gaulle, Compiègne

Mme Alexandra Derosière, agent comptable , lycée Robert de Luzarches, Amiens

Mme Sophie Carbonnier, agent comptable, lycée professionnel Donatien-de-Rothschild, Saint-Maximin

Mme Virginie Bonnel, agent comptable, lycée Jean-Baptiste Corot, Beauvais

#### **Fondés de pouvoir**

Mme Catherine Top, fondée de pouvoir, lycée Jean-Baptiste Delambre, Amiens

Mme Karine Billon, fondée de pouvoir, lycée Robert de Luzarches, Amiens

Mme Malika Ricouard, fondée de pouvoir, lycée du Vimeu, Friville-Escarbotin

M. Christophe Lauret, fondé de pouvoir, lycée Jean Rostand, Chantilly

Mme Marie-Sophie Royer, fondée de pouvoir, lycée Louis Thuilier, Amiens

### **Académie de Lille**

M. Dominique Martiny, secrétaire général de l'académie de Lille, président de l'association des secrétaires généraux d'académie

M. Jérôme Colson, secrétaire général adjoint, directeur des ressources humaines

M. Frédéric Patout, secrétaire général adjoint, académie de Lille

Mme Valérie Pinset, secrétaire générale adjointe, académie de Lille

M. Benjamin Aubert, chef de bureau du budget

M. Eric Billot, adjoint au chef du service de l'enseignement supérieur, contrôle budgétaire des établissements d'enseignement supérieur

M. Hervé Flores, chef du bureau d'ingénierie de la formation des personnels administratifs, techniques et santé-sociaux (DFP)

M. Michel Gosse, délégué académique à la formation des personnels (DAFOP)  
M. Manuel Hernu, chef du service de l'enseignement supérieur (SESUP)  
M. David Huriaux, chef de la division de l'encadrement et des personnels administratifs (DEPA)  
Mme Yveline Jenicot, cheffe de la mission conseil aux EPLE  
M. François-Xavier Michau, chef de la division des affaires budgétaires  
Mme Isabelle Moncomble, cheffe de la division de la formation des personnels (DFP)  
M. Franck Pichon, responsable du service académique mutualisé de contrôle des actes des EPLE (SACA)  
Mme Jocelyne Verstraete, adjointe au chef de la division des affaires budgétaires

### **Agents-comptables**

M. Philippe Derollez, lycée Mousseron, Denain  
Mme Gilberte Larivière, lycée Montebello, Lille  
Mme Patricia Leclercq, lycée Jean Moulin, Roubaix  
M. Vincent Simon, lycée du Hainaut, Valenciennes  
M. Christophe Tricot, lycée Pasteur, Lille

### **Fondés de pouvoir**

M. Jérôme Gnamey, lycée Coubertin Calais  
Mme Valérie Janssen, lycée du Pays de Condé, Condé sur l'Escaut  
Mme Marion Lemaire, lycée du Hainaut, Valenciennes  
Mme Emmanuelle Lemoine, lycée E. Labbé, Douai  
Mme Vanessa Regnier, lycée Baggio, Lille

### **Académie de Montpellier**

M. Stéphane Aymard, secrétaire général de l'académie  
Mme Stéphanie Veloso, secrétaire générale adjointe en charge du pôle organisation scolaire  
M. Olivier Desportes, chef de la DPATE  
M. Thierry Dordan, chef de la DAFPEN  
Mme Claire Puigsegur, cheffe de bureau contrôle et conseil administratifs budgétaires et financiers (DV3E)  
Mme Béatrice Vincent, chef de la DESUP

### **Agents comptables**

Mme Emmanuelle Chabaud, lycée Joliot Curie Sète  
M. Rodolphe Fevre, lycée Jean Moulin, Béziers  
Mme Chantal Michalak, lycée Ferdinand Fabre, Bédarieux  
M. Gil Rouvière, lycée Joffre, Montpellier

### **Fondés de pouvoir**

Mme Corinne André, lycée Camus Nimes  
Mme Véronique Colpo, lycée Joffre Montpellier

### **Académie de Nancy-Metz**

Mme Sylvie Thirard, secrétaire générale d'académie  
Mme Imine Cutin, secrétaire générale adjointe  
Mme Christelle Didot-Martin, secrétaire générale adjointe  
M. Francis Giraudot, secrétaire général adjoint  
M. Laurent Seyer, chef de la division des personnels administratifs  
M. Michel Gelle, chef de la division de la formation  
M. José Sanchez-Gomez, chef de la division des affaires juridiques  
M. Jérémy Robinet (DAJ) responsable de la cellule « aide et conseil aux EPLE », du contrôle de légalité des actes et de l'accompagnement des gestionnaires agents comptables  
Mme Isabelle Comte, cheffe de la division de l'organisation scolaire(en charge de la cellule aide et conseil aux EPLE jusqu'à la rentrée 2016)  
M. Remy Mertens, responsable du service inter-académique de l'enseignement supérieur

### **Agents-comptables**

M. Daniel Boulanger, lycée Louis Vincent, Metz  
Mme Fabienne Florin, lycée Margueritte, Verdun  
M. Julien Liouville, lycée Lyautey, Contrexéville  
M. Mathieu Rapp, lycée RF Mayer, Creutzwald  
Mme Corinne Brun-Wilhelm, lycée A Varoquaux, Tomblaine  
Mme Catherine Vilette, lycée Loritz, Nancy

### **Fondés de pouvoir**

Mme Martine Bauer, lycée Chardin, Gérardmer  
M. Gwenael Chateaux, lycée Poincaré, Bar le Duc  
Mme Guylaine Feipel, lycée Colbert, Thionville  
Mme Marie Pierre Lecuyer, lycée Varoquaux, Tomblaine  
Mme Bernadette Syre-Congi, lycée Bertand, Briey

### **Académie de Rennes**

M. Michel Canerot, secrétaire général de l'académie de Rennes  
Mme Sandrine Benyahia, secrétaire générale adjointe  
M. Arnaud Simon, secrétaire général adjoint, directeur des ressources humaines  
M. Joseph Buan, chef de la division des personnels administratifs (DIAPTE)  
Mme Thérèse Regnault, division des établissements, cheffe de la cellule RConseil  
M. Alain Le Roux, division de l'enseignement supérieur  
Mme Françoise Dutertre, cheffe du service de la formation (SAFOR)

### **Agents-comptables**

M. François Bouvier, LP Rostrenen  
Mme Catherine Peden, LPO la fontaine des eaux, Dinan  
Mme Sylvie Sola, lycée l'Harteloire, Brest  
Mme Karine Le Gargasson, lycée René Cassin, Montfort sur Meu  
M. Jean-Marie Quentel, Lycée Vauban, Brest  
Mme Nathalie Le Scolan, lycée Dupuy de Lôme, Lorient

Mme Annie Legendre, lycée Colbert, Lorient  
M. Franck Sergienko, lycée Beaumont, Redon

### **Fondés de pouvoir**

Mme Anne-Marie Deneuil, lycée François Rabelais, Saint Briec  
M. Jules Vefour, lycée Ernest Renan, Saint Briec  
M. Franck Le Gourvellec, lycée Victor et Hélène Basch, Rennes  
Mme Nathalie Collin, lycée J Guéhenno, Fougères  
M. Nikolas Speicher, lycée Victor Hugo, Hennebont  
Mme Nathalie Le Franc, LPO Brocéliand-Guer

## **Enseignement supérieur**

### **Université de Bordeaux**

M. Dean Lewis, vice-président conseil d'administration  
M. Eric Dutil, directeur général des services, président de l'association des directeurs généraux des services d'établissements publics d'enseignement supérieur  
Mme Marie-Béatrice Celabe, directrice générale des services adjointe, responsable du pôle ressources humaines et développement social  
M. Stéphane Minaberry, directeur général des services adjoint, responsable du pôle finances et achats  
M. Emmanuel Vanhoutte, directeur des finances  
M. Cédric Carcaillon, directeur des achats  
M. Thierry Pestana, agent comptable, directeurs des services comptables,  
Mme Céline Guy, fondée de pouvoir, directrice adjointe des services comptables

### **Université de Paris-Est Créteil (Paris 12)**

M. Frédéric Gervais, vice-président du conseil d'administration  
M. Christophe Basquin, directeur général des services  
M. Philippe Verscheure, agent comptable  
M. Renaud Sioly, directeur général des services adjoint aux ressources humaines  
Mme Claude Pasquier, directrice des services financiers

### **Université de Perpignan Via Domitia**

M. Fabrice Lorente, président de l'université  
M. Nicolas Dorandeu, vice-président administration et patrimoine  
M. Serge Lacour, directeur général des services  
Mme Fatima Filippin, directrice des ressources humaines  
M. Thomas Parra, agent comptable  
Mme Sabine Benezet, directrice des affaires financières

### **École nationale supérieure de chimie de Paris - Chimie Paris Tech**

M. Marc Moroni, directeur général des services  
M. Didier Gestin, agent comptable  
M. Abderraouf Jaziri, responsable du service financier  
M. Stéphane Canabady, responsable des ressources humaines  
Mme Sophie Loisel, adjointe de l'agent comptable

## Mission sur « les problèmes de recrutement et de formation des filières financières et comptable »

### Protocole d'entretien avec les services académiques

#### 4. L'objet et le contexte de la mission

Cette mission figure au programme de travail des deux inspections générales (BO n° 32 du 8 septembre 2016) et elle est confiée à l'IGAENR.

Quelques éléments de contexte permettent de caractériser les difficultés qui affectent les métiers liés à la gestion financière et comptable.

Dans le secteur de l'enseignement scolaire, le rapport n° 2016-071 sur la carte des agences comptables a consacré un large développement aux aspects relatifs aux ressources humaines ; il a notamment mis en évidence les caractéristiques de la population des agents comptables, en particulier quant à leur pyramide des âges, qui imposent qu'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GPEEC) soit mise en place.

Dans les services académiques, l'hétérogénéité des capacités d'expertise, en matière financière et comptable, des cellules RConseil (appui aux établissements publics locaux d'enseignement – EPLE -) a été évoquée. Cette hétérogénéité concerne également les services de contrôle budgétaire académique (CBA) chargés du contrôle des comptes des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Des tensions, autour de revendications catégorielles, sont intervenues au printemps 2016 entre le ministère et les représentants des agents comptables d'EPSCP, à l'occasion desquelles ont été évoquées de supposées difficultés de recrutement de ces derniers.

**L'objectif est de construire une stratégie pour bâtir des compétences et entretenir un vivier autour des métiers touchant aux secteurs budgétaires et financiers.**

- Cette reconstruction d'une filière financière comptable impose :
  - de conduire un diagnostic sur le contenu des métiers comptables et financiers, dans le secteur de l'enseignement scolaire et du supérieur (établissements et services académiques), d'identifier les difficultés propres à chaque secteur et les parcours types actuels des fonctions financières d'une part, et des fonctions comptables d'autres part et de repérer les bonnes pratiques développées en matière de GRH dans les deux secteurs ;
  - d'expertiser les conditions dans lesquelles un vivier de compétences peut être reconstitué et alimenté ;

- de proposer la construction d'un dispositif de formation, favorisant la mutualisation des compétences (scolaire et supérieur), et s'appuyant sur une analyse des besoins plus adaptée et plus professionnalisée ;
- de prévoir les conditions dans lesquelles les compétences développées dans un secteur pourraient être réinvesties au profit de l'autre (porosité scolaire / supérieur) ;
- d'imaginer des parcours professionnels au sein de la filière financière et comptable.

Une approche fonctionnelle et pragmatique sera privilégiée à toute proposition qui aurait des conséquences statutaires.

**Le périmètre** : seront inclus dans le champ de l'étude la population des agents comptables (scolaire et supérieur), les gestionnaires financiers (DAF des EPSCP, gestionnaires d'EPL, DAF des rectorats<sup>2</sup>), ainsi que les services de contrôle des services académiques (cellules RConseil, service de contrôle budgétaire des EPSCP).

## 5. Nature des investigations et méthodologie envisagées

- La composition de l'équipe

La mission sera conduite par Martine Saguet (groupe Île-de-France), qui en assurera le pilotage, Claude Coquart (Groupe Est), Marie-Claude Franchi (groupe Sud-Ouest) et Jean-René Genty (groupe Nord-Ouest).

- La méthodologie retenue

Des entretiens seront conduits au niveau central, au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche mais aussi auprès d'opérateurs de la formation, ainsi que dans un échantillon d'académies et d'universités.

## 6. Résultats attendus

L'objectif de la mission est de dessiner un dispositif permettant d'identifier une filière professionnelle regroupant les métiers exerçant dans les domaines financiers et comptables, des secteurs de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur, autour de quatre axes : constitution et entretien d'un vivier, recrutement, formation, identification de parcours professionnels.

Le rapport d'inspection doit être remis en juin 2017.

---

<sup>2</sup> DAF des rectorats : métier qui n'engage pas les compétences strictement comptables, mais nécessite la maîtrise des principes du droit budgétaire.

## Entretien de cadrage général : SGA / SG adjoint en charge du dossier « carte comptable »

- Situation et problématique dans l'académie : orientations stratégiques de l'académie, organisation de la fonction de « tutelle » (scolaire et supérieur) ; aperçu rapide sur les pratiques / comportements locaux ;
- Le vivier, la préparation au métier des personnels affectés sur des fonctions budgétaires et/ou comptables, ou de contrôle ;
- Cellules R'Conseil et du contrôle budgétaire académique pour l'enseignement supérieur : constitution de ces deux cellules, ETP, profil des agents et parcours professionnel antérieur. ; professionnalisation (dont formation) ; stratégie de recrutement (traiter ici la partie RH) ;
- Le recrutement et le déroulement de carrière pour les agents comptables et les services de contrôle (RConseil / CBA) : publication des postes, composition et fonctionnement de la commission ; politique d'implantation des emplois d'administrateurs, promotion à la hors classe des attachés, politique indemnitaire ;
- Formation : entrée dans la carrière ; formation continue ; questions sur la programmation (reconduction pure et simple ou modifications en fonction des problématiques qui émergent) ; des directives sont-elles données en ce sens ?
- Animation du réseau : réunions et/ou séminaires des comptables, des gestionnaires, travail avec les associations professionnelles ;
- Question des successions<sup>3</sup> ; quelle anticipation des remplacements ? Analyse sur quelle base (pyramide des âges) ? Construction de parcours professionnels ?
- Question du contrôle académique (EPLÉ ; universités) : les deux services communiquent-ils (pour la partie relevant de l'analyse financière) ? Sous quelles modalités ? Situation du service : nouvelle région académique ou non ; structuration. (aspects organisationnels).

---

<sup>3</sup> Autrement dit, prépare-t-on la succession des agents comptables concernés ? Suggère-t-on des mouvements internes à l'académie ?

## Entretien(S) sur la GRH

**SG adjoint et/ou chefs de services concernés [sup / agences comptables / DAF selon l'organisation de l'académie, DRH et/ou responsable en charge de la gestion des personnels d'encadrement, délégué académique à la formation et responsable directement formation des personnels administratifs...)**

*La forme « entretien collectif » doit être privilégiée. (1 h 30 maxi)*

*Un premier thème centré autour des questions de vivier, de recrutement, de progression de carrière et de succession pourrait être abordé avec le DRH, le chef du service de l'encadrement et celui des personnels administratifs ainsi que le responsable du réseau R'Conseil : et peut-être le responsable du SUP (ou chef de cellule budgétaire)*

- La question du repérage / détection des potentialités internes ?
- Comment les postes sont-ils déclarés ? Recours à la BIEP pour les postes de comptable ?
- Fiche de poste ; établissement d'une lettre de mission ? (AC et fondé de pouvoir) ;
- Opérations de recrutement (commission d'entretien pour les AC) ; modalités pour les fondés de pouvoir (choix laissé ou non au comptable?) ;
- Gestion de la carrière : politique de l'implantation des emplois d'administrateurs et nomination sur l'emploi ; politique suivi en matière d'inscription au GRAF (attaché hors classe) ;
- **Politique indemnitaire : est-elle un levier de gestion de ces agents (EPLÉ et services académiques) - RIFSEEP – quels choix ? Quelles adaptations du classement (utilisation des marges) ? Quel traitement des fondés de pouvoir ?**

*Ensuite, l'entretien peut s'élargir à la question de la formation : (délégué académique et responsable ingénierie).*

### **Formation**

- Accompagnement entrée dans le métier :
  - Politique académique : véritable parcours de formation ou liberté complète laissée aux agents ?;
  - Description du dispositif d'ensemble : (tuteur – entretiens – avec qui –, suivi...);
  - Pour les attachés issus des IRA : y-a-t'il une prise en compte de l'année de formation ?;
  - Parcours spécifiques ? ;
  - Recherche d'une articulation avec les 9 jours à l'ESEN ?

- Formation continue et animation
  - Stages de FC pour les comptables, existent-ils ? Comment sont-ils organisés ? Examen des thématiques abordées, de l'organisation pratique (public volontaire ou démarche de site en cas de regroupement par exemple) ;
  - Le PAF, le recrutement des formateurs, le choix des sujets, le contenu des formations, les outils pédagogiques (la question des classes «virtuelles» ou des univers de formation) etc. ;
  - Réunions académiques, départementales ou « autogérées » ? organisation, choix des thèmes, participation ? intervention des DRFIP ?

*Rechercher si les thématiques évoluent dans le temps et selon quel processus à travers la place prise par des thèmes comme la qualité comptable ou l'analyse financière par exemple ; l'intervention de formateurs autres que les comptables d'EPLE.*

- Formation des autres personnels concernés

Se limiter aux personnels des agences comptables et aux gestionnaires d'EPLE (la situation des ordonnateurs n'est pas traitée par la mission).

Quelle est la démarche académique en ce domaine ? Quelles spécificités ? Mettre en évidence les dispositifs originaux.

Évoquer le cas particulier des contrôleurs budgétaires pour les EPLE et pour les établissements d'enseignement supérieur en sachant que la problématique est un peu différente :

- comment faire progresser en professionnalisme ces personnels ? (parcours individualisé qui va plus loin que la participation aux stages) ;
- suivi de formations / animations dispensées par le MENESR, par AMUE ? Par les universités ? lesquelles ? démarches pour participer à des stages d'autres univers administratifs. ;
- mise en place d'un parcours de formation à l'université (exemple : un responsable du contrôle budgétaire pour les établissements supérieurs en académie qui suivrait une formation à l'université) ;
- apport du réseau ( RConseil et CBA) : pilotage national ? quel type de réunion ? quelle animation ?

Évoquer pour tous ces sujets la question de l'inter-académique.

## Documents demandés

Merci de fournir quelques documents pour illustrer l'analyse :

- Formation :
  - consultation du PAF afin de dresser un panorama des thématiques ;
  - regarder en détail certaines formations : typologie des personnes qui s'inscrivent, profil des intervenants ;
  - liste et profil des agents comptables envoyés par l'académie au stage de l'ESEN « comptables confirmés ».
  
- Animation :
  - programmes des séminaires académiques et autres ;
  - productions des groupes travail (s'il y en a).
  
- Gestion des carrières :
  - principes d'implantation des emplois fonctionnels ; circulaires académiques ;
  - principes d'inscription au GRAF ;
  - y-a-t-il une articulation entre les deux opérations ?
  - liste d'aptitude pour la hors classe ;
  - documents relatifs à la politique indemnitaire. Documents présentés au CTA

## **Entretien avec des agents comptables et des fondés de pouvoir**

Merci de bien vouloir réunir un groupe d'agents comptables (4 ou 5) et un groupe de fondés de pouvoir, qui seront rencontrés séparément. Il s'agit de recueillir des éléments apportés par les intéressés eux-mêmes sur les thématiques abordées précédemment.

Modalités d'organisation proposées – deux groupes : 4/5 AC et 4/5 fondés de pouvoir

Une heure d'entretien pour chaque groupe

- formation ;
- carrières ;
- autres : missions, évaluation

Il s'agit de reprendre les questions formulées ci-dessus en les adaptant à l'auditoire en y ajoutant quelque unes. Pour les agents comptables, aborder en sus les questions suivantes :

- La question de la mobilité ?;
- Le regard porté sur la fonction de fondé de pouvoir : comment la conçoivent-ils ?

## Mission sur « les problèmes de recrutement et de formation des filières financières et comptable »

### Protocole d'entretien avec les établissements d'enseignement supérieur

#### 7. L'objet et le contexte de la mission

Cette mission figure au programme de travail des deux inspections générales (BO n° 32 du 8 septembre 2016) et elle est confiée à l'IGAENR.

Quelques éléments de contexte permettent de caractériser les difficultés qui affectent les métiers liés à la gestion financière et comptable.

Dans le secteur de l'enseignement scolaire, le rapport n° 2016-071 sur la carte des agences comptables a consacré un large développement aux aspects relatifs aux ressources humaines ; il a notamment mis en évidence les caractéristiques de la population des agents comptables, en particulier quant à leur pyramide des âges, qui imposent qu'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GPEEC) soit mise en place.

Dans les services académiques, l'hétérogénéité des capacités d'expertise, en matière financière et comptable, des cellules RConseil (appui aux établissements publics locaux d'enseignement – EPLE -) a été évoquée. Cette hétérogénéité concerne également les services de contrôle budgétaire académique (CBA) chargés du contrôle des comptes des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Des tensions, autour de revendications catégorielles, sont intervenues au printemps 2016 entre le ministère et les représentants des agents comptables d'EPSCP, à l'occasion desquelles ont été évoquées de supposées difficultés de recrutement de ces derniers.

**L'objectif est de construire une stratégie pour bâtir des compétences et entretenir un vivier autour des métiers touchant aux secteurs budgétaires et financiers.**

- Cette reconstruction d'une filière financière comptable impose :
  - 1- de conduire un diagnostic sur le contenu des métiers comptables et financiers, dans le secteur de l'enseignement scolaire et du supérieur (établissements et services académiques), d'identifier les difficultés propres à chaque secteur et les parcours types actuels des fonctions financières d'une part, et des fonctions comptables d'autres part et de repérer les bonnes pratiques développées en matière de GRH dans les deux secteurs ;
  - 2- d'expertiser les conditions dans lesquelles un vivier de compétences peut être reconstitué et alimenté ;

- 3- de proposer la construction d'un dispositif de formation, favorisant la mutualisation des compétences (scolaire et supérieur), et s'appuyant sur une analyse des besoins plus adaptée et plus professionnalisée ;
- 4- de prévoir les conditions dans lesquelles les compétences développées dans un secteur pourraient être réinvesties au profit de l'autre (porosité scolaire / supérieur) ;
- 5- d'imaginer des parcours professionnels au sein de la filière financière et comptable.

Une approche fonctionnelle et pragmatique sera privilégiée à toute proposition qui aurait des conséquences statutaires.

**Le périmètre** : seront inclus dans le champ de l'étude la population des agents comptables (scolaire et supérieur), les gestionnaires financiers (DAF des EPSCP, gestionnaires d'EPL, DAF des rectorats<sup>4</sup>), ainsi que les services de contrôle des services académiques (cellules RConseil, service de contrôle budgétaire des EPSCP).

## 8. Nature des investigations et méthodologie envisagées

- La composition de l'équipe

La mission sera conduite par Martine Saguet (groupe Île de France), qui en assurera le pilotage, Claude Coquart (Groupe Est), Marie-Claude Franchi (groupe Sud-Ouest) et Jean-René Genty (groupe Nord-Ouest).

- La méthodologie retenue

Des entretiens seront conduits au niveau central, au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche mais aussi auprès d'opérateurs de la formation, ainsi que dans un échantillon d'académies et d'universités.

## 9. Résultats attendus

L'objectif de la mission est de dessiner un dispositif permettant d'identifier une filière professionnelle regroupant les métiers exerçant dans les domaines financiers et comptables, des secteurs de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur, autour de quatre axes : constitution et entretien d'un vivier, recrutement, formation, identification de parcours professionnels.

Le rapport d'inspection doit être remis en juin 2017.

---

<sup>4</sup> DAF des rectorats : métier qui n'engage pas les compétences strictement comptables, mais nécessite la maîtrise des principes du droit budgétaire.

## Entretien(s) relatif(s) aux personnels des services financiers des universités

### Rappel du périmètre :

En EPCSCP	Responsables à rencontrer	Modalités	Thématiques	Thèmes spécifiques
Pilotage général	Vice-Président concerné DGS et responsable RH	Individuel ou collectif – au choix de l'établissement	Appréhension globale du dossier Pilotage général Stratégie RH	Utilisation des outils RH disponibles : Indemnité Inscriptions GRAF Promotions ITRF
Finances	Directeur financier Agent comptable		Mesurer le degré d'élaboration d'une politique	

Les thèmes suivants pourraient être abordés à travers les différents entretiens.

- **Perception de la problématique** liée à la professionnalisation autour des métiers touchant aux questions budgétaires et financières, par chaque interlocuteur (décideurs : vice-président finances et/ou GRH ; DGS) ; et « acteurs » : agent comptable, fondé de pouvoir et directeur financier ;
- **Politique GRH** de la structure (catégorie A) ? Une stratégie a-t-elle été définie ? Dans quel cadre ? Arbitrage filières ITRF / ASU, recours aux contractuels, Implantation d'emploi d'administrateur (pour directeur financier) ; pour les contractuels, le choix est-il pensé comme un pré-recrutement potentiel ?
- Des profils strictement budgétaires sont-ils positionnés dans les **composantes** ?
- **Conception globale du service « financier »** : séparation ou non des fonctions agent comptable / directeur financier ? existe-t-elle ou non ?
- **Parcours professionnel** des personnels concernés (agent comptable, DAF, fondé de pouvoir, personnels de catégorie A), carrière et formation professionnelle initiale et entrée dans le métier » ;
- **Modalités de recrutement** (au sens très concret) ; sur quels critères le recrutement s'est-il opéré ? (*y compris pour le recrutement de l'agent-comptable par le président*) ? Quel niveau de publicité (BIEP ou autre) ?
- **Formation permanente des personnels** des services « financiers » : pour les agents comptables (situation des AC originaires des services DGFIP qui suivraient les formations DGFIP) ? pour les directeurs financiers (cycle de formation assurée par l'Amue) ; dispositif local : utilisation des ressources de formation offertes par l'environnement immédiat ;
- **La notion de réseau** (DAF, agent-comptable) : sont-ils réunis es-qualité ? par qui ? quel apport ? quel contenu ?

Effectifs des services en ETP						
	DAF			Agence comptable		
	Cat A	Cat B	Cat C	Cat A	Cat B	Cat C
AENESR						
ITRF						
Contract.						
Autre						

### Documents à demander

1. Organigramme général des services ;
2. Structuration de l'agence comptable ; structuration des services financiers ;
3. Corps – grades – parcours (recrutement externe – interne – SCO...) – *vu dans les questions supra* ;
4. Plan de formation interne ;
5. Formations suivies au cours des deux dernières années

**Typologie des 13 emplois du domaine gestion budgétaire et financière – DGAFP –  
Direction du Budget**

**Typologie des 13 emplois référence du domaine  
gestion budgétaire et financière**

16

<p><b>La famille « Budgétaire » :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ER 1 : Responsable budgétaire (Profil « Manager »)</li> <li>➤ ER 2 : Contrôleur budgétaire externe</li> <li>➤ ER 3 : Chargé d'analyse budgétaire</li> <li>➤ ER 4 : Chargé du pilotage et de la gestion des ressources budgétaires</li> </ul>	<p><b>La famille « Expertises » :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ER 7 : Gestionnaire d'actifs</li> <li>➤ ER 8 : Contrôleur de gestion</li> <li>➤ ER 9 : Chargé de contrôle interne budgétaire et comptable</li> <li>➤ ER 10 : Expert en ingénierie financière</li> <li>➤ ER 11 : Chargé de la tutelle et du pilotage administratif et financier des organismes et opérateurs de l'État</li> <li>➤ ER 13 : Expert en processus financier</li> </ul>
<p><b>La famille « Exécution financière » :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ER 5 : Responsable de CSP (Profil « Manager »)</li> <li>➤ ER 6 : Chargé de prestations financières</li> <li>➤ ER 12 : Régisseur d'avances et de recettes</li> </ul>	



**Une cartographie de parcours :**

- Champ professionnel budgétaire (3 ER) + profil « Manager »
- Champ professionnel exécution financière (2 ER) + profil « Manager »
- Profils « Experts » (6 ER)



## Fiches métiers REFERENS

## BAP J « Gestion et Pilotage » - Gestion financière et comptable - IR

## J1E47 - Responsable de la gestion financière et comptable

<b>Mission</b>	<b>Compétences principales</b>
Concevoir, proposer, définir la politique de gestion financière et comptable de l'établissement et veiller à sa mise en œuvre au sein d'une structure fonctionnelle importante	<b>Connaissances</b>
<b>Métiers si besoin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politique de recherche et d'innovation</li> <li>▪ Objectifs et projets de l'établissement</li> <li>▪ Techniques de management</li> <li>▪ Techniques de conduite du changement</li> <li>▪ Organisation et fonctionnement de l'enseignement supérieur et de la recherche publique</li> <li>▪ Droit public</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ directeur des finances et adjoint</li> <li>▪ agent comptable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Droit des contrats</li> <li>▪ Environnement et réseaux professionnels</li> <li>▪ Méthodologie de conduite de projet</li> <li>▪ Finances publiques</li> <li>▪ Règles et techniques de la comptabilité</li> <li>▪ Règlementation financière</li> <li>▪ Marchés publics</li> <li>▪ Systèmes d'information budgétaires et financiers</li> <li>▪ Langue anglaise : B2 à C1 (cadre européen commun de référence pour les langues)</li> </ul>
<b>Famille d'activité professionnelle</b>	<b>Compétences opérationnelles</b>
Gestion financière et comptable	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appliquer des règles financières</li> <li>▪ Assurer le suivi des dépenses et des recettes</li> <li>▪ Conduire un processus d'achat</li> <li>▪ Animer un réseau / un groupe</li> <li>▪ Initier et conduire des partenariats</li> <li>▪ Piloter un projet</li> <li>▪ Jouer un rôle de conseil ou d'aide à la décision</li> <li>▪ Encadrer / Animer une équipe</li> <li>▪ Savoir représenter l'établissement</li> <li>▪ Construire et faire vivre un dispositif d'évaluation de la performance</li> </ul>
<b>Correspondance statutaire</b>	<b>Compétences comportementales</b>
Ingénieur de recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rigueur / Fiabilité</li> <li>▪ Capacité à développer une vision stratégique</li> <li>▪ Capacité de prospective</li> </ul>
<b>Activités principales</b>	<b>Diplôme réglementaire exigé - Formation professionnelle si souhaitable</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborer, exécuter et évaluer la stratégie budgétaire et financière de l'établissement</li> <li>▪ Conseiller l'équipe de direction dans le domaine de la stratégie budgétaire et financière en relation avec la politique scientifique de l'établissement</li> <li>▪ Planifier et contrôler les activités</li> <li>▪ Encadrer les activités et opérations des équipes en charge des opérations budgétaires et/ou comptables</li> <li>▪ Conseiller les structures de recherche en matière financière et comptable</li> <li>▪ Participer à la formation financière et comptable des personnels de l'établissement</li> <li>▪ Tenir la comptabilité générale : exploitation / trésorerie analytique (qualité comptable) /patrimoine</li> <li>▪ Concevoir et analyser des tableaux de bord et des bilans financiers et/ou comptables</li> <li>▪ Suivre et analyser l'évolution de la réglementation comptable et financière et des techniques comptables et s'assurer de la constitution d'une documentation de référence</li> <li>▪ Participer à des groupes de travail en matière financière</li> <li>▪ Mettre en œuvre la politique d'achat de l'établissement et tenir la comptabilité patrimoniale</li> <li>▪ Répondre aux demandes et enquêtes des tutelles et des commissaires aux comptes en matière financière et comptable ; réaliser les études financières et fiscales</li> <li>▪ Préparer les contrats avec les partenaires extérieurs et suivre leur gestion</li> <li>▪ Participer à l'élaboration d'une comptabilité analytique du plan de contrôle interne et en être le garant</li> </ul>	<b>Tendances d'évolution</b>
<b>Conditions particulières d'exercice</b>	<b>Facteurs d'évolution à moyen terme</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contraintes de délais à respecter</li> <li>▪ Obligation de respecter le secret statistique ou professionnel dans le cadre législatif existant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Domaine d'activité de plus en plus assujéti aux règles financières et comptables européennes</li> <li>▪ Nouvelle gouvernance des finances publiques : plus annualité et programmation</li> <li>▪ Développement de la dématérialisation</li> <li>▪ Rationalisation des dépenses publiques : mutualisation, optimisation</li> </ul>
<b>Ancien code de l'emploi-type REFERENS</b>	<b>Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)</b>
J1F28	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Développement du rôle de conseil, valorisation des informations, amélioration du pilotage (performance)</li> </ul>
<b>Ancien intitulé de l'emploi-type REFERENS</b>	
Responsable de la gestion financière et comptable	


[http://referens.esr.gouv.fr/pages/fiche\\_emploi\\_type\\_referens\\_IL\\_1617refine\\_referens\\_JE47E47](http://referens.esr.gouv.fr/pages/fiche_emploi_type_referens_IL_1617refine_referens_JE47E47)

**BAP J « Gestion et Pilotage » - Gestion financière et comptable - IE**

**J2E52 - Chargé-e de la gestion financière et comptable**

<b>Mission</b>	
Organiser les missions relatives à la réalisation, la mise en œuvre et au suivi des opérations financières et/ou comptables	
<b>Métiers si besoin</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>responsable du service budget</li> <li>d'une direction financière et comptable</li> <li>responsable du service recettes</li> </ul>	
<b>Famille d'activité professionnelle</b>	<b>Correspondance statutaire</b>
Gestion financière et comptable	Ingénieur d'études
<b>Activités principales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Animer et encadrer un service rattaché directement au directeur des finances ou à l'agent comptable ou à un pôle de gestion dans un ou plusieurs secteurs d'activité de la structure</li> <li>Organiser, planifier et coordonner tout ou partie de la production comptable et/ou financière</li> <li>Contribuer à l'élaboration du budget et des décisions modificatives correspondant aux prévisions de recettes et dépenses</li> <li>Participer à la programmation budgétaire et à la définition des dotations des différentes composantes</li> <li>Organiser les différentes étapes du processus de dialogue budgétaire</li> <li>Suivre l'exécution du budget, préparer les décisions budgétaires modificatives</li> <li>Superviser ou préparer les travaux relatifs à la préparation des états financiers</li> <li>Conseiller les responsables des structures en matière financière et/ou comptable par la conception et l'actualisation d'outils d'analyse et de reporting</li> <li>Transmettre aux utilisateurs des informations pratiques sur les procédures comptables, l'évolution de la législation et de ses conséquences</li> <li>Contrôler la bonne application de la réglementation et proposer, si nécessaire, les mesures correctives</li> <li>Rédiger les actes juridiques concernant les recettes ou les dépenses</li> <li>Assurer la veille juridique et diffuser l'information administrative, financière ou comptable</li> <li>Suivre et analyser l'évolution de la réglementation comptable et financière et constituer une documentation de référence</li> <li>Concevoir et faire appliquer des procédures internes en gestion financière, budgétaire et comptable</li> <li>Veiller à la conformité et à la lisibilité des opérations traitées</li> <li>Organiser le classement et l'archivage des justificatifs des opérations comptables et financières</li> <li>Participer à l'élaboration d'une comptabilité analytique du plan de contrôle interne et en être le garant</li> <li>Superviser et animer les travaux de suivi des opérations comptables et financières (plans de contrôle de la dépense et de la recette)</li> <li>Établir les différents états budgétaires à partir des systèmes d'information</li> </ul>	

<b>Ancien code de l'emploi-type REFERENS</b>	<b>Ancien intitulé de l'emploi-type REFERENS</b>
J2F32	Chargé de la gestion financière et comptable

<b>Compétences principales</b>	
<b>Connaissances</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Environnement et réseaux professionnels</li> <li>Finances publiques</li> <li>Règles et techniques de la comptabilité</li> <li>Comptabilité analytique</li> <li>Méthode d'allocation budgétaire</li> <li>Systèmes d'information budgétaires et financiers</li> <li>Organisation et fonctionnement de l'enseignement supérieur et de la recherche publique</li> <li>Droit des contrats</li> <li>Langue anglaise : B1 à B2 (cadre européen commun de référence pour les langues)</li> </ul>	
<b>Compétences opérationnelles</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaborer un budget</li> <li>Appliquer des règles financières</li> <li>Assurer le suivi des dépenses et des recettes</li> <li>Savoir gérer son activité dans un calendrier et un cadre de gestion complexe</li> <li>Rédiger des synthèses et des rapports</li> <li>Encadrer / Animer une équipe</li> <li>Renseigner les indicateurs de performance</li> </ul>	
<b>Compétences comportementales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sens de l'organisation</li> <li>Rigueur / Fiabilité</li> </ul>	
<b>Diplôme réglementaire exigé - Formation professionnelle si souhaitable</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Licence</li> <li>Domaine de formation souhaité : finance, comptabilité, droit, gestion</li> </ul>	
<b>Tendances d'évolution</b>	
<b>Facteurs d'évolution à moyen terme</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les établissements et les services sont désormais concernés par tous les aspects de la fiscalité</li> <li>Domaine d'activité de plus en plus assujéti aux règles financières et comptables européennes</li> <li>Nouvelle gouvernance des finances publiques : pluri-annualité et programmation</li> <li>Développement de la dématérialisation</li> <li>Rationalisation des dépenses publiques : mutualisation, optimisation</li> </ul>	
<b>Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Développement du rôle de conseil, valorisation des informations, amélioration du pilotage (performance)</li> </ul>	

**J3E47 - Assistant-e en gestion financière et comptable**

<b>Mission</b>	
Assurer la gestion financière et comptable des dépenses et/ou recettes de l'établissement ou de la structure opérationnelle de recherche	
<b>Famille d'activité professionnelle</b>	<b>Correspondance statutaire</b>
Gestion financière et comptable	Assistant ingénieur
<b>Activités principales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rédiger des actes juridiques concernant les recettes ou les dépenses sur l'ensemble d'un domaine de la gestion financière et/ou comptable</li> <li>▪ Contrôler la conformité des conventions</li> <li>▪ Contribuer à l'élaboration du budget et des budgets rectificatifs correspondant aux prévisions de recettes et de dépenses</li> <li>▪ Attribuer les crédits budgétaires affectés aux contrats et conventions de recherche</li> <li>▪ Établir et émettre les titres de recettes correspondant aux conventions conclues par l'établissement</li> <li>▪ Produire et collecter les données juridiques, comptables et/ou financières prévues par les contrats (pièces justificatives, factures, rapports scientifiques)</li> <li>▪ Suivre et contrôler les opérations comptables et financières dans le cadre établi des plans de contrôle (dépenses et recettes)</li> <li>▪ Piloter les activités et rendre compte à l'aide de tableaux de bord (reporting)</li> <li>▪ Transmettre les informations pratiques sur les procédures administratives, financières et/ou comptables, sur l'évolution de la législation et de ses conséquences</li> <li>▪ Suivre l'évolution des règles, directives et procédures financières et/ou comptables</li> <li>▪ Établir, à partir du système d'information de l'établissement, les états et bilans comptables et/ou financiers et les tableaux de bord nécessaires au suivi de l'activité</li> <li>▪ Classer et archiver les justificatifs des opérations financières et/ou comptables</li> <li>▪ Participer à l'élaboration du processus de dialogue budgétaire</li> <li>▪ Intervenir dans la mise en oeuvre de la politique d'achat</li> <li>▪ Animer et encadrer une équipe au sein d'une direction ou d'un service d'une direction centrale ou d'une structure opérationnelle de recherche</li> </ul>	

<b>Compétences principales</b>	
<b>Connaissances</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Droit public</li> <li>▪ Droit des contrats</li> <li>▪ Finances publiques</li> <li>▪ Règles et techniques de la comptabilité</li> <li>▪ Comptabilité analytique</li> <li>▪ Systèmes d'information budgétaires et financiers</li> <li>▪ Environnement et réseaux professionnels</li> <li>▪ Langue anglaise : B1 (cadre européen commun de référence pour les langues)</li> </ul>	
<b>Compétences opérationnelles</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyser les données comptables et financières</li> <li>▪ Appliquer des règles financières</li> <li>▪ Assurer le suivi des dépenses et des recettes</li> <li>▪ Exécuter la dépense et la recette</li> <li>▪ Savoir gérer son activité dans un calendrier et un cadre de gestion complexe</li> <li>▪ Encadrer / Animer une équipe</li> </ul>	
<b>Compétences comportementales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sens de l'organisation</li> <li>▪ Rigueur / Fiabilité</li> </ul>	
<b>Diplôme réglementaire exigé - Formation professionnelle si souhaitable</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DUT, BTS</li> <li>▪ Domaine de formation souhaité : finance, comptabilité, droit, gestion</li> </ul>	
<b>Tendances d'évolution</b>	
<b>Facteurs d'évolution à moyen terme</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les établissements et les services sont désormais concernés par tous les aspects de la fiscalité</li> <li>▪ Domaine d'activité de plus en plus assujéti aux règles financières et comptables européennes</li> <li>▪ Nouvelle gouvernance des finances publiques : pluri-annualité et programmation</li> <li>▪ Développement de la dématérialisation</li> <li>▪ Rationalisation des dépenses publiques : mutualisation, optimisation</li> </ul>	
<b>Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Développement du rôle de conseil, valorisation des informations, amélioration du pilotage (performance)</li> </ul>	

<b>Ancien code de l'emploi-type</b>	<b>Ancien intitulé de l'emploi-type</b>
<b>REFERENS</b>	<b>REFERENS</b>
J3F26	Assistant en gestion financière et comptable



[http://referens.ez.gouv.fr/pages/fiche\\_emploi\\_type\\_referens\\_ILJrT7rTefine\\_referens\\_J6-J3E47](http://referens.ez.gouv.fr/pages/fiche_emploi_type_referens_ILJrT7rTefine_referens_J6-J3E47)

## J4E44 - Gestionnaire financier-e et comptable

<b>Mission</b>	
Réaliser des actes de gestion administrative dans le respect des techniques, des règles et des procédures applicables au domaine de la gestion financière et/ou comptable	
<b>Famille d'activité professionnelle</b>	<b>Correspondance statutaire</b>
Gestion financière et comptable	Technicien
<b>Activités principales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procéder aux opérations d'engagement, liquidation, mandatement</li> <li>• Suivre les crédits par type de dépenses ou d'opérations ou par structure</li> <li>• Enregistrer les données budgétaires</li> <li>• Classer et archiver les pièces et justificatifs d'opérations financières et comptables</li> <li>• Collecter et contrôler les pièces justificatives nécessaires aux opérations de gestion</li> <li>• Réaliser les opérations de règlement de la paye et des indemnités</li> <li>• S'informer et suivre l'évolution de la réglementation dans son domaine d'activité</li> <li>• Consigner les procédures applicables dans son domaine</li> <li>• Tenir une régie de recettes ou d'avance</li> <li>• Alimenter les bases de données du domaine d'intervention et faire un suivi</li> <li>• Intégrer les données, contrôler leur validité et leur cohérence</li> </ul>	
<b>Conditions particulières d'exercice</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraintes horaires liées au calendrier de gestion</li> <li>• Obligation de respecter le secret statistique ou professionnel dans le cadre législatif existant</li> </ul>	

<b>Compétences principales</b>	
<b>Connaissances</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environnement et réseaux professionnels</li> <li>• Finances publiques</li> <li>• Règles et techniques de la comptabilité</li> <li>• Systèmes d'information budgétaires et financiers</li> <li>• Marchés publics</li> <li>• Langue anglaise : A1 à A2 (cadre européen commun de référence pour les langues)</li> </ul>	
<b>Compétences opérationnelles</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyser les données comptables et financières</li> <li>• Appliquer des règles financières</li> <li>• Assurer le suivi des dépenses et des recettes</li> <li>• Exécuter la dépense et la recette</li> <li>• Savoir gérer son activité dans un calendrier et un cadre de gestion complexe</li> <li>• Savoir rendre compte</li> <li>• Communiquer et faire preuve de pédagogie</li> <li>• Mettre en œuvre des procédures et des règles</li> <li>• Travailler en équipe</li> <li>• Utiliser les logiciels spécifiques à l'activité</li> <li>• Assurer une veille</li> <li>• Mettre en œuvre une démarche qualité</li> </ul>	
<b>Compétences comportementales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sens de la confidentialité</li> <li>• Rigueur / Fiabilité</li> </ul>	
<b>Diplôme réglementaire exigé - Formation professionnelle si souhaitable</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baccalauréat</li> <li>• Formations : Comptabilité, gestion Comptabilité, gestion</li> </ul>	
<b>Tendances d'évolution</b>	
<b>Facteurs d'évolution à moyen terme</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domaine d'activité de plus en plus assujéti aux règles financières et comptables européennes</li> <li>• Nouvelle gouvernances des finances publiques : pluri annuel et programmation</li> <li>• Développement de la dématérialisation</li> <li>• Rationalisation des dépenses publiques : mutualisation, optimisation</li> </ul>	
<b>Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement du rôle de conseil, valorisation des informations, amélioration du pilotage (performance)</li> </ul>	

<b>Ancien code de l'emploi-type REFERENS</b>	<b>Ancien intitulé de l'emploi-type REFERENS</b>
J4F24	Gestionnaire financier et comptable



## Fiches métiers REME

GESTION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE  
ET COMPTABLE

## Agent comptable [ code fiche GBF01 ]

- ➔ Assurer la gestion financière et comptable d'un établissement ; assurer une mission de conseil, d'expertise et d'aide au pilotage en matière financière et comptable ; veiller au respect des procédures et assurer le contrôle interne

## EXEMPLES DE POSTES

- Agent comptable
- Agent comptable EPSCP
- Chef des services financiers

## CORRESPONDANCES STATUTAIRES

A+, A

## CORRESPONDANCE AVEC LE RIME

- Responsable d'un service des finances publiques
- Chargé de la comptabilité publique

## CORRESPONDANCE AVEC RÉFÉRENS

- Responsable de la gestion financière et comptable (BAP J)

## ➔ ACTIVITÉS PRINCIPALES

- ▶ Conseiller les ordonnateurs (principal et secondaire) et les autres gestionnaires non comptables relevant de l'agence comptable en matière financière et comptable
- ▶ Tenir la comptabilité générale : exploitation, trésorerie analytique (qualité comptable)
- ▶ Réaliser des tableaux de bord et des bilans financiers et/ou comptables
- ▶ Assurer les relations avec les services de l'État et des collectivités territoriales dans ses domaines de compétences
- ▶ Organiser, encadrer et contrôler les activités et opérations des équipes en charge des opérations budgétaires et/ou comptables
- ▶ Suivre et analyser l'évolution de la réglementation comptable et financière et des techniques comptables, constituer une documentation de référence
- ▶ Participer à l'élaboration d'une comptabilité analytique, du plan de contrôle interne et d'en être son garant
- ▶ Participer à la formation financière et comptable des personnels de l'établissement

## EMPLOIS-TYPES DE DÉBOUCHÉS

- Responsable sectoriel
- Cadre de direction
- Contrôleur de gestion
- Directeur d'un grand établissement public

## COMPÉTENCES PRINCIPALES

## Connaissances

- Droit public
- Finances publiques
- Règles et techniques de la comptabilité
- Réglementation financière
- Marchés publics
- Environnement professionnel
- Systèmes d'information budgétaires et financiers
- Techniques de management
- Techniques de pilotage des emplois et de la masse salariale

## Compétences opérationnelles

- Jouer un rôle de conseil et d'aide à la décision
- Encadrer et animer une équipe
- Appliquer les règles financières
- Assurer le suivi des dépenses et des recettes
- Contribuer à la mise en œuvre de partenariats
- Savoir représenter l'établissement
- Conduire un processus d'achat
- Construire et faire vivre un dispositif d'évaluation de la performance

## Compétences comportementales

- Réactivité
- Sens de l'organisation
- Créativité / Sens de l'innovation
- Rigueur / Fiabilité
- Capacité de raisonnement analytique
- Sens relationnel

## Agent comptable [ code fiche GBF01 ]

### TENDANCES D'ÉVOLUTION

#### Facteurs clés à moyen terme (à 3 ans)

- Développement des moyens de paiement dématérialisés
- Les établissements et les services sont désormais concernés par tous les aspects de la fiscalité
- Domaine d'activité de plus en plus assujetti aux règles financières et comptables européennes

#### Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)

- Connaissances sur la réglementation financière du domaine salarial (passage aux compétences élargies)
- Nouvelles compétences à développer : contrôle de la qualité comptable, expertise et analyse comptable
- Développement du rôle de conseil, valorisation des informations, amélioration du pilotage (performance)

## Gestionnaire budgétaire [ code fiche GBF02 ]

### ➔ Assurer la préparation, l'exécution et le suivi budgétaire

#### EXEMPLES DE POSTES

- Assistant en gestion financière et comptable
- Chargé d'élaboration du budget
- Chef de service financier
- Gestionnaire financier de marchés

#### CORRESPONDANCES STATUTAIRES

A+, A, B

#### CORRESPONDANCE AVEC LE RIME

- Chargé d'analyses budgétaires

#### CORRESPONDANCE AVEC RÉFÉRENS

- Chargé de la gestion financière et comptable (BAP J)
- Assistant en gestion financière et comptable (BAP J)

#### ➔ ACTIVITÉS PRINCIPALES

- ▶ Contribuer à l'élaboration du budget et des décisions modificatives correspondant aux prévisions de recettes et dépenses
- ▶ Participer à la programmation budgétaire et à la définition des dotations des différentes composantes
- ▶ Rédiger les actes juridiques concernant les recettes ou les dépenses sur l'ensemble d'un domaine de la gestion financière et/ou comptable
- ▶ Suivre l'exécution du budget, préparer les décisions budgétaires modificatives
- ▶ Veiller à la conformité et à la lisibilité des opérations traitées
- ▶ Assurer la relation avec les partenaires internes et externes
- ▶ Assurer la veille juridique et diffuser l'information administrative, financière ou comptable (évolution législative et de ses conséquences)
- ▶ Établir les différents états budgétaires à partir des systèmes d'information

#### CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE

Contraintes de calendrier

#### EMPLOIS-TYPES DE DÉBOUCHÉS

- Gestionnaire financier de marchés
- Gestionnaire administratif
- Acheteur public
- Responsable sectoriel
- Cadre chargé des achats

#### COMPÉTENCES PRINCIPALES

##### Connaissances

- Finances publiques
- Méthodes d'allocation budgétaire
- Organisation du système éducatif
- Modes de fonctionnement des administrations publiques
- Marchés publics
- Systèmes d'information budgétaires et financiers

##### Compétences comportementales

- Sens de l'organisation
- Réactivité
- Capacité de raisonnement analytique
- Capacité Prospective
- Rigueur / Fiabilité
- Sens relationnel

##### Compétences opérationnelles

- Savoir inscrire son activité dans un calendrier et un cadre de gestion complexe
- Élaborer un budget
- Exécuter la dépense et la recette
- Renseigner les indicateurs de performance
- Passer un marché et suivre son évolution
- Mettre en œuvre des procédures et des règles
- Jouer un rôle de conseil et d'aide à la décision

## Gestionnaire budgétaire [ code fiche GBF02 ]

### TENDANCES D'ÉVOLUTION

#### Facteurs clés à moyen terme (à 3 ans)

- Nouvelle gouvernance des finances publiques : pluri annualité et programmation
- Rationalisation des dépenses publiques : mutualisation, optimisation des procédures des dépenses publiques (Chorus)....

#### Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)

- Montée en compétences nécessaire pour s'adapter aux outils de pilotage budgétaire (lien entre objectifs, performances et budget)
- Suivi de la gestion de la masse salariale
- Connaissances à actualiser par des formations adaptées

## Chargé de la comptabilité [ code fiche GBF04 ]

### ➔ Assurer les opérations comptables et de trésorerie

#### EXEMPLES DE POSTES

- Chargé de la comptabilité

#### CORRESPONDANCES STATUTAIRES

A, B, C

#### CORRESPONDANCE AVEC LE RIME

- Chargé de la mise en paiement ou en recouvrement et de la comptabilité de l'État

#### CORRESPONDANCE AVEC RÉFÉRENS

- Chargé de la gestion financière et comptable (BAP J)
- Assistant en gestion financière et comptable (BAP J)

#### ➔ ACTIVITÉS PRINCIPALES

- ▶ Tenir la comptabilité de l'État, des établissements publics
- ▶ Mettre en œuvre le contrôle interne comptable
- ▶ Contrôler et payer les dépenses de l'État
- ▶ Contrôler les pièces justificatives et piloter le circuit de la dépense
- ▶ Assurer une veille en matière de réglementation comptable
- ▶ Conseiller, proposer si nécessaire, des mesures correctives

#### EMPLOIS-TYPES DE DÉBOUCHÉS

- Gestionnaire budgétaire
- Agent comptable
- Gestionnaire d'établissement
- Responsable sectoriel
- Contrôleur de gestion

#### COMPÉTENCES PRINCIPALES

##### Connaissances

- Finances publiques
- Règles et techniques de la comptabilité
- Connaissances générales en méthodes de gestion et de suivi
- Environnement professionnel
- Systèmes d'information budgétaires et financiers

##### Compétences comportementales

- Capacité d'adaptation
- Sens de l'organisation
- Capacité de raisonnement analytique
- Rigueur / Fiabilité
- Sens relationnel

##### Compétences opérationnelles

- Assurer le suivi des dépenses et des recettes
- Utiliser les logiciels spécifiques à l'activité
- Appliquer les règles financières
- Travailler en équipe
- Savoir inscrire son activité dans un calendrier et un cadre de gestion complexe
- Transmettre des informations

#### TENDANCES D'ÉVOLUTION

##### Facteurs clés à moyen terme (à 3 ans)

- Développement des moyens de paiement dématérialisés
- Mise en œuvre de nouveaux outils : Chorus, SIRHen
- Réglementation des fonds européens

##### Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)

- Nouvelles compétences à développer : contrôle de la qualité comptable, expertise et analyse comptable
- Plus forte adaptabilité au changement
- Besoins de formation aux nouveaux outils
- Connaissances à actualiser

## Chargé de la tutelle et du pilotage financier des organismes [ code fiche GBF05 ]

- ➔ Assurer le contrôle des opérateurs de l'État dans ses dimensions juridiques, administratives et financières et contribuer à l'amélioration de la performance de leurs activités et de la qualité de leur gestion financière

### EXEMPLES DE POSTES

- Chargé de tutelle et du pilotage financier des organismes

### CORRESPONDANCE AVEC LE RIME

- Chargé de la tutelle et du pilotage financier des opérateurs financiers de l'État

### CORRESPONDANCES STATUTAIRES

A+, A

### ➔ ACTIVITÉS PRINCIPALES

- ▶ Proposer les éléments de budgétisation en crédits et en emplois permettant un calibrage de la dotation d'État aux organismes
- ▶ Piloter le versement des ressources (abondement de subventions, crédits d'intervention, optimisation de la gestion de la trésorerie)
- ▶ Expertiser et approuver les documents budgétaires et financiers concernant les organismes
- ▶ Participer à la définition de la stratégie des entités sous tutelle
- ▶ Veiller au respect de la réglementation budgétaire et comptable en relation avec les contrôles externes
- ▶ Contribuer à la détermination des modalités de contrôle de l'organisme, en relation avec l'autorité chargée du contrôle économique et financier
- ▶ Accompagner les organismes en matière d'amélioration de leur pilotage en lien avec les tutelles techniques
- ▶ Assurer un suivi infra-annuel des activités et des résultats des organismes ; affiner les éléments de budgétisation à l'appui de la performance de leur gestion
- ▶ Accompagner le déploiement du contrôle interne auprès des organismes

### EMPLOIS-TYPES DE DÉBOUCHÉS

- Cadre dirigeant de services déconcentrés
- Cadre de direction de services déconcentrés
- Directeur d'un grand établissement public
- Cadre dirigeant en administration centrale

### COMPÉTENCES PRINCIPALES

#### Connaissances

- Finances publiques
- Droit public
- Méthodes d'allocations budgétaires
- Système d'information budgétaires et financiers
- Techniques de conduite du changement

#### Compétences opérationnelles

- Jouer un rôle de conseil et d'aide à la décision
- Construire et faire vivre un dispositif d'évaluation de la performance
- Appliquer un dispositif de contrôle
- Appliquer les règles financières
- Travailler en équipe
- Conduire une négociation
- Assurer une veille
- Transmettre des connaissances

#### Compétences comportementales

- Autonomie / Confiance en soi
- Créativité / Sens de l'innovation
- Capacité de raisonnement analytique
- Rigueur / Fiabilité
- Capacité de conviction
- Sens relationnel

## Chargé de la tutelle et du pilotage financier des organismes [ code fiche GBF05 ]

### TENDANCES D'ÉVOLUTION

#### Facteurs clés à moyen terme (à 3 ans)

- Renforcement de la dimension stratégique de la tutelle
- Professionnalisation des personnes en charge de la tutelle et du pilotage financier
- Renforcement de la qualité des comptes et du contrôle interne et des procédures d'évaluation externes et d'auto évaluation
- Certification des comptes de l'État

#### Impacts sur l'emploi-type (qualitatif)

- Création de structures dédiées
- Recrutement de personnes spécialisées
- Besoins de formations
- Nouvelles compétences analytiques à développer
- Besoin d'expertise en analyse financière
- Renforcement des méthodes d'évaluation



*Le Premier Ministre*

Paris, le 16 MARS 2017

N°5917/SG

à

Mesdames et messieurs les ministres

**Objet : Stratégie interministérielle de ressources humaines de l'Etat pour 2017-2019.**

Renforcer la qualité de la gestion des ressources humaines de l'Etat est un enjeu majeur pour la modernisation de l'action publique et l'efficacité de l'Etat. Une première étape a été franchie avec la publication du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique qui confie à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) le rôle de « DRH de l'Etat » et consacre le rôle et les attributions, dans chaque ministère, du responsable ministériel des ressources humaines.

Il est également nécessaire que l'Etat se dote d'une stratégie pluriannuelle en matière de gestion des ressources humaines. Il relève, en effet, de sa responsabilité d'employeur de développer une organisation des ressources humaines forte et assise sur une réflexion prospective.

Elaborée par le ministère de la fonction publique qui y a associé l'ensemble des ministères et enrichie des échanges avec les partenaires sociaux, la stratégie interministérielle que vous trouverez ci-jointe fixe, pour la période 2017-2019, les priorités en matière d'évolution de la politique de ressources humaines au sein des administrations et établissements publics de l'Etat.

Parmi les objectifs poursuivis, l'affirmation, le renforcement et la traduction concrète des valeurs du service public et de la fonction publique sont essentiels car les citoyens exigent une fonction publique exemplaire, à l'image de la société qu'elle sert et irréprochable sur le plan déontologique.

La gestion des compétences des fonctionnaires est également l'un des axes les plus importants de cette stratégie. Elle suppose de moderniser les modalités de recrutement, de mettre en place une véritable formation tout au long de la vie, de promouvoir un accompagnement plus personnalisé des parcours professionnels, de concilier efficacité collective du service public et qualité de vie au travail des agents publics.

Les leviers à mobiliser pour atteindre ces objectifs nécessitent le renforcement du dialogue social, de l'écoute des aspirations des agents, du développement de nouvelles pratiques managériales ainsi que la simplification de la gestion des agents.

Je demande à chacun d'entre vous de mettre en œuvre cette stratégie et de préparer la stratégie des ressources humaines de votre ministère, qui devra décliner cette stratégie et ses grandes orientations interministérielles en complément de vos problématiques sectorielles. La stratégie interministérielle de ressources humaines donnera également lieu à une mise en œuvre dans chaque région, en l'adaptant aux spécificités et aux enjeux de chaque territoire.

Je sais que nous partageons la conviction que les agents publics représentent une force, une richesse, un repère pour notre modèle social et que la politique de ressources humaines est aujourd'hui un levier essentiel pour poursuivre la modernisation de notre Etat. Votre implication personnelle et la vigilance collective sur ces enjeux sont les conditions de réussite de cette stratégie.



Bernard CAZENEUVE



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE



**Stratégie interministérielle**  
**de ressources humaines de l'Etat**  
***Stratégie de l'Etat employeur***

***Présentée au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat***

***Le 30 janvier 2017***

## SOMMAIRE

### 1/ Les objectifs fondamentaux de la politique de ressources humaines de l'Etat ..... 8

#### **Axe 1 : Répondre à l'exigence démocratique d'une fonction publique exemplaire incarnant les valeurs du service public ..... 8**

Action 1 : Former et informer l'ensemble des agents publics sur la portée du principe de laïcité dans l'exercice quotidien de leurs fonctions (action prioritaire interministérielle) ..... 9

Action 2 : Assurer le suivi de la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du Label Diversité, dont la mise en place, dans chaque ministère, d'une cellule d'écoute sur les discriminations..... 9

Action 3 : Développer les travaux sur les écarts salariaux dans les ministères entre femmes et hommes occupant des fonctions comparables ..... 11

Action 4 : Mettre en œuvre la nouvelle formation à l'Ecole Nationale d'Administration pour l'accès aux corps d'encadrement supérieur de personnes en situation de handicap..... 12

#### **Axe 2 : Relever le défi du recrutement des compétences ..... 13**

Action 5 : Engager la réalisation d'une cartographie des effectifs, des emplois et compétences destinée à éclairer les choix de la représentation nationale en matière d'évolution des missions, des métiers, des compétences et d'allocation des ressources de l'Etat..... 13

Action 6 : Se doter, à la demande des ministères, d'un plan d'actions interministériel pour recruter et fidéliser les compétences stratégiques, rares ou en tension et confier aux ministères qui le souhaitent un rôle d'animation d'une filière métier pour le compte de la communauté interministérielle..... 13

Action 7 : Lancer un groupe de travail avec la direction du budget, les DRH et les CBCM pour faire évoluer le contrôle financier sur le recrutement et la gestion des compétences rares et critiques..... 14

Action 8 : Une action de communication sur l' « identité Etat employeur » ciblée sur les attentes des jeunes générations (action prioritaire interministérielle) ..... 15

Action 9 : Rénover le processus de recrutement de l'Etat employeur ..... 16

Action 10 : Elargir les viviers de recrutement, en développant les CPI, le pré-recrutement sur contrats et le troisième concours ..... 17

Action 11: Répondre aux besoins en compétences sur l'ensemble du territoire (action prioritaire interministérielle) ..... 18

#### **Axe 3 : Investir dans la formation et le développement des compétences de l'ensemble des agents..... 19**

Action 12 : Elaborer le schéma directeur des politiques de formation tout au long de la vie pour rénover l'offre de formations transverses et rendre la formation accessible sur l'ensemble du territoire en développant les mutualisations et la formation à distance (action prioritaire interministérielle) .... 19

Action 13 : Donner de nouveaux leviers à l'agent acteur de son évolution professionnelle en mettant en place le compte personnel de formation ..... 20

**Axe 4 : Remettre en cohérence les carrières et offrir un accompagnement plus personnalisé des parcours professionnels ..... 21**

Action 14 : Améliorer la transparence sur les montants moyens des rémunérations servies pour les corps interministériels et poursuivre la mise en cohérence des modalités de gestion indemnitaire, en poursuivant le déploiement du RIFSEEP ..... 21

Action 15 : Consacrer un « droit à l'accompagnement personnalisé » dans la fonction publique de l'Etat et permettre à chaque agent d'accéder à un conseiller en évolution professionnel formé et de disposer de rendez-vous aux étapes essentielles de sa carrière (action prioritaire interministérielle).. 22

Action 16 : Développer des parcours qualifiants pour les agents chargés de l'accompagnement personnalisé..... 22

Action 17 : Lever les freins juridiques et financiers à la mobilité des agents dans le cadre de l'ordonnance relative à la mobilité des fonctionnaires et garantir la mise en œuvre immédiate dans le corps d'accueil des avancements de grade obtenus par les agents en détachement sans attendre le renouvellement de ce dernier (action prioritaire interministérielle)..... 23

Action 18 : Mettre en œuvre les lignes directrices de gestion prévues par le décret n°2016-1969 du 28 décembre 2016 et engager avec les partenaires sociaux une réflexion sur la simplification et la dématérialisation de l'organisation des commissions administratives paritaires (CAP) de mobilité, et sur la convergence des calendriers de gestion entre ministères ..... 24

Action 19 : Faire du centre de ses intérêts matériels et moraux une priorité légale de mutation ..... 24

Action 20 : Adapter les politiques de ressources humaines aux spécificités des collectivités d'outre-mer ..... 25

**Axe 5 : Concilier amélioration des conditions de travail, promotion de la qualité de vie au travail et efficacité des méthodes de travail au bénéfice de l'ensemble des agents et du service public ..... 26**

Action 21 : S'appuyer sur le fonds d'innovation de la DGAFP pour financer et développer la conduite d'expérimentations innovantes en matière d'organisation du travail, fondées notamment sur les idées proposées par les agents. Evaluer ces expérimentations et les dupliquer (action prioritaire interministérielle) ..... 26

Action 22 : Instaurer un « droit à la déconnexion » ..... 28

Action 23 : Favoriser l'expression des agents, encadrants et non encadrants, en matière d'organisation du travail afin d'améliorer la qualité de vie au travail..... 28

Action 24 : Un plan interministériel d'ensemble pour lutter contre la pénurie de médecins de prévention qui compromet aujourd'hui la mise en œuvre des politiques de prévention des risques professionnels (action prioritaire interministérielle)..... 29

Action 25 : Intégrer des modules de sensibilisation des encadrants à la prévention des risques psychosociaux dans leurs formations obligatoires ..... 30

Action 26 : Faciliter l'accès au logement locatif dans les secteurs géographiques en tension immobilière à commencer par l'Ile-de-France, en mobilisant des solutions autofinancées..... 30

2/ Les leviers stratégiques à mobiliser.....	31
<b>Axe 1 : Accompagner les grandes évolutions à moyen terme de l'Etat dans son organisation et ses modes de fonctionnement.....</b>	<b>31</b>
Action 27 : Définir la stratégie RH de l'Etat en région, mettre en œuvre les dispositions de déconcentration des actes de gestion RH au plus près des agents concernés et encourager les expérimentations locales portant sur la mise en commun d'actions de politique de ressources humaines (action prioritaire interministérielle) .....	31
Action 28 : Poursuivre les chantiers de mise en cohérence des politiques RH en région, en commençant par les différents modèles de prestations sociales.....	32
Action 29 : Créer un réseau collaboratif des acteurs de la filière RH au niveau territorial pour les conseillers de PFRH, disposant des ressources documentaires de la DRH Etat et mis à contribution sur l'élaboration des nouvelles actions de politique de ressources humaines, ouvert sur la base du volontariat à l'ensemble des acteurs de la filière RH au niveau territorial .....	32
Action 30 : Mettre en œuvre la révision de la liste des établissements publics dérogatoires pour mettre davantage en cohérence la politique de ressources humaines des ministères et de leurs opérateurs .	32
Action 31 : Accompagner les ministères dans la prise en compte de la dimension RH le plus en amont possible dans la conduite des principales évolutions des politiques publiques et, pour ce faire, demander à la DGAFP de se structurer pour appuyer les DRH notamment en mobilisant le réseau des conseillers en organisation du travail – conduite du changement RH affectés au sein des plateformes RH des secrétariats généraux pour les affaires régionales pour accompagner les réformes .....	32
Action 32 : Généraliser les études d'impact RH dans chaque service concerné par une réforme substantielle.....	33
<b>Axe 2 : Repenser nos stratégies en matière de dialogue social et de dispositifs d'écoute des agents.....</b>	<b>34</b>
Action 33: Engager avec les organisations syndicales représentatives une modernisation et un rééquilibrage du dialogue social dans la fonction publique .....	34
Action 34 : Préparer les élections professionnelles de 2018 en accompagnant celles qui ont fait le choix du recours au vote électronique.....	35
Action 35 : Engager une grande enquête auprès des agents de l'Etat sur leurs attentes en matière de politique de ressources humaines (formation, parcours, modes de management, mobilité, gestion ...) .....	35
Action 36 : Créer un baromètre social de la fonction publique et encourager la généralisation des baromètres ministériels (action prioritaire interministérielle).....	35
<b>Axe 3 : Développer les aptitudes managériales pour mieux concilier conduite du changement, management participatif et performance du service public.....</b>	<b>36</b>
Action 37 : Mieux prendre en compte la qualité de vie au travail aux côtés de la performance collective dans l'évaluation des encadrants .....	37
Action 38 : Développer et enrichir un continuum de formation continue pour les cadres supérieurs de l'Etat.....	37

Action 39 : Définir un référentiel de formation des encadrants et rendre obligatoire une formation au management pour tous les primo-encadrants sauf lorsque la formation initiale a permis d'acquérir l'ensemble des compétences nécessaires. Pour l'ensemble des encadrants de catégorie A, fixer comme ambition que tout manager consacre au moins deux jours par an en formation continue sur les pratiques managériales et développer l'offre de formation numérique, de coaching et de co-développement à cet effet .....	38
Action 40 : Etendre les revues de cadres à tous les encadrants de catégorie A (action prioritaire interministérielle) .....	39
Action 41 : Engager une réflexion sur l'accélération de carrière des cadres supérieurs corrélée aux parcours professionnels.....	39
<b>Axe 4 : Plan de simplification et transition numérique : faire gagner du temps aux DRH et offrir de nouveaux services aux agents .....</b>	<b>40</b>
Action 42 : Elaborer un plan pluriannuel de simplification de la réglementation et des pratiques RH (action prioritaire interministérielle).....	40
Action 43 : Proposer à moyen terme à chaque agent un portail permettant d'accéder à de nouveaux services plus qualitatifs (action prioritaire interministérielle).....	42
<b>Axe 5 : Mettre en place la nouvelle DRH de l'Etat pour amplifier les politiques qualitatives et coopératives au bénéfice des agents .....</b>	<b>44</b>
Action 44 : Contractualiser la déclinaison ministérielle de la stratégie interministérielle des ressources humaines.....	44
Action 45 : Créer un réseau social professionnel des acteurs de la fonction de ressources humaines de l'Etat, constitué notamment d'une bibliothèque partagée des initiatives ministérielles et des outils développés et propriétaires.....	45
Action 46 : Renforcer la professionnalisation des agents intervenant dans la gestion des ressources humaines en créant des parcours qualifiants de formation. Débuter par les agents chargés de l'accompagnement personnalisé. Accompagner au niveau interministériel les métiers émergents des RH (action prioritaire interministérielle) .....	45
Action 47 : Mettre à disposition des acteurs RH de proximité des outils d'information et de communication sur les orientations de la politique de ressources humaines .....	45
Action 48 : Encourager dans chaque ministère la mise en place de cellules de contrôle interne en matière RH chargé d'appuyer opérationnellement les DRH. Identifier un vivier de cadres susceptibles d'être missionnés sur l'appui au développement des politiques de ressources humaines .....	46
Action 49 : Créer une « bibliothèque des initiatives » recensant les projets ministériels majeurs et permettant de développer les actions de « co-développement » entre ministères présentant des enjeux comparables sur certaines problématiques.....	46
Action 50 : Mettre en place le conseil d'orientation des politiques de ressources humaines (action prioritaire interministérielle) .....	46

La « fonction ressources humaines » est aujourd’hui devenue une activité pleinement stratégique pour poursuivre la modernisation de notre Etat : rendre le meilleur service aux citoyens en accompagnant les mutations du service public, en contribuant à affecter sur l’ensemble du territoire national les fonctionnaires les mieux formés, les plus compétents et les plus motivés possibles, à améliorer la performance collective des différentes politiques publiques, à rénover et simplifier la gestion des personnels.

**Le décret du 22 décembre 2016 relatif au renforcement des politiques de ressources humaines a pour objet, d’une part, de confier à la direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP) le rôle de « DRH de l’Etat », et, d’autre part, de consacrer le rôle et de renforcer les attributions dans chaque ministère du responsable ministériel des ressources humaines.**

L’article 8 du décret du 22 décembre 2016 définit également le cadre juridique de la **stratégie interministérielle de ressources humaines de l’Etat** qui est validée par le Premier ministre sur proposition de la ministre de la fonction publique : « Une stratégie interministérielle de ressources humaines de l’Etat, préparée par la direction générale de l’administration et de la fonction publique en lien avec les ministères, fixe les priorités en matière d’évolution des ressources humaines au sein des administrations et établissements publics de l’Etat, en cohérence avec les orientations définies par la loi de programmation des finances publiques... Elle est arrêtée par le Premier ministre, sur proposition du ministre chargé de la fonction publique, tous les trois ans. »

La DGAFP a travaillé, en association avec les DRH des ministères, à l’élaboration du présent document qui fixe les **priorités stratégiques de l’Etat employeur pour les années 2017 à 2019**, afin de les rendre plus lisibles, et d’en améliorer la mise en œuvre dans chaque ministère ainsi qu’au sein des opérateurs sous tutelle. L’ensemble des DRH plaident pour des politiques de ressources humaines qui doivent, aujourd’hui plus que jamais, relever le défi des compétences, tenir compte de la situation des finances publiques et trouver les leviers stratégiques pour inciter l’ensemble des acteurs à rechercher davantage d’efficacité et d’efficience dans la manière de conduire les politiques de l’Etat, et leur permettre d’animer un dialogue social nourri.

Ces priorités stratégiques ont été présentées aux organisations syndicales représentatives au sein du conseil supérieur de la fonction publique de l’Etat. La mise en œuvre de la stratégie interministérielle dans ses différentes dimensions doit s’appuyer sur un dialogue social nourri et renouvelé : c’est un cadre de discussion avec les organisations syndicales sur la vision du « mieux d’Etat » à moyen terme. Le Gouvernement a souhaité inscrire cette consultation dans le décret du 22 décembre 2016.

A l’issue de ces travaux, le Gouvernement décide d’adopter la présente **stratégie interministérielle de l’Etat employeur**. Cette stratégie a vocation à être déclinée au sein de chaque département ministériel. Chaque ministère adoptera sa propre stratégie RH, qui devra associer les grandes orientations interministérielles et les problématiques sectorielles. Cette articulation sera définie, pour chaque ministère, par une convention d’engagements signée entre le DGAFP et le secrétaire général du ministère ainsi qu’à une mise en œuvre dans chaque région. Ces conventions seront conclues pour 3 ans entre le ministère de la fonction publique et chaque département ministériel, mais elles pourront être révisées dans le cadre de conférences annuelles afin de conserver une souplesse indispensable à l’évolution des politiques publiques.

Cinquante actions viennent dessiner les contours d'une politique RH renouvelée pour l'Etat, dont 15 revêtent un caractère prioritaire au niveau interministériel. Dans chacun des domaines les actions engagées dans les différents ministères ne sont pas aujourd'hui au même niveau de maturité et, compte tenu des actions en cours, des ressources disponibles et du plan de charge des DRH, n'appellent pas un même phasage temporel de mise en œuvre. Les 15 actions prioritaires constitueront donc le socle incontournable des conventions d'engagement ministérielles, complétées, à terme et selon une temporalité à définir dans chaque convention, par les autres actions figurant dans la stratégie.

Cet exercice de définition des priorités stratégiques confirme la pertinence de notre modèle de fonction publique : le renforcement du pilotage des politiques de ressources humaines doit contribuer à amplifier l'ensemble des actions en faveur d'une gestion personnalisée, qualitative et plus réactive au bénéfice des 2,4 millions d'agents publics employés par l'Etat et ses opérateurs. Le statut de la fonction publique est un cadre et un socle qui permet de concilier efficacité du service public et motivation des personnels.

Les actions programmées ne produiront leurs pleins effets que si l'autorité politique au plus haut niveau assume, porte et impulse les changements. C'est pourquoi **l'exemplarité de chaque ministre en sa qualité de chef de département ministériel est fondamentale**, tant pour marquer auprès de l'ensemble des agents la reconnaissance de l'autorité politique que du fait de l'impact de la qualité des relations entre les cabinets ministériels et les administrations centrales sur l'efficacité du travail des administrations et la promotion de la qualité de vie au travail des agents. Sans préjudice de toutes les autres actions à entreprendre dans ce domaine, **en matière de rythmes de travail et de professionnalisation des méthodes de travail des administrations centrales notamment, seul un portage politique fort permettra d'atteindre des standards d'équilibre entre performance du service, engagement professionnel et vie personnelle des agents, qui correspondent davantage aux attentes professionnelles des jeunes générations.**

La première partie de la stratégie fixe les **objectifs fondamentaux de la politique de ressources humaines**, à destination des agents, afin de mettre au service des citoyens des fonctionnaires compétents, motivés et efficaces sur l'ensemble du territoire national (I).

La seconde partie recense les **leviers stratégiques à mobiliser pour atteindre ces objectifs**, en matière de stratégie de dialogue social, de management, de transition numérique, de simplification et de gouvernance de la politique de ressources humaines (II).

## **1/ Les objectifs fondamentaux de la politique de ressources humaines de l'Etat**

Les épreuves auxquelles a été confrontée la société française dans son ensemble depuis le début de l'année 2015 ont impliqué un engagement sans faille des agents dans l'exercice quotidien de leurs missions au service des Français. Dans ce contexte et afin de répondre aux besoins et aux fortes attentes des usagers du service public, l'action de l'Etat et de ses opérateurs doit toujours rechercher la plus grande efficacité et donner tout leur sens aux principes républicains d'unité, d'égalité et de fraternité, ainsi qu'aux valeurs de continuité, d'égal d'accès et d'adaptabilité du service public.

A partir de ces valeurs, et plus généralement de toutes celles qui fondent le service public, la fonction ressources humaines doit répondre à l'exigence démocratique d'une fonction publique exemplaire, relever le défi des compétences, redonner du sens aux parcours professionnels, accompagner les grandes évolutions de l'Etat, valoriser l'engagement citoyen des agents publics, et permettre aux agents de concilier qualité de vie au travail et efficacité des méthodes de travail.

### **Axe 1 : Répondre à l'exigence démocratique d'une fonction publique exemplaire incarnant les valeurs du service public**

#### *a) L'engagement des agents publics au service de l'intérêt général*

L'engagement au service des citoyens rappelle le premier levier de mobilisation des agents publics : le sens de l'intérêt général qui les réunit dans la variété de leurs choix de carrière. Cet engagement repose sur les principes d'unité, d'égalité, de fraternité et d'engagement pour autrui.

L'action de l'Etat et de ses opérateurs doit être le reflet de ces principes fondateurs. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a réaffirmé les principes essentiels qui fondent la confiance de nos concitoyens dans les institutions et les services publics, tels que la dignité, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la neutralité et le respect du principe de laïcité.

L'attitude exemplaire des agents publics au secours de leurs concitoyens au cours des événements de ces deux dernières années justifie pleinement le renforcement de la protection que l'Etat leur doit, ainsi qu'à leur famille, lorsqu'ils sont eux-mêmes victimes d'attaques ou de violences à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, par la loi du 20 avril 2016 et le décret n°2017-97 du 26 janvier 2017 relatif aux conditions et aux limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit.

La politique de ressources humaines doit porter les valeurs d'un service public qui s'adresse à tous les citoyens suivant les principes d'égal accès, de continuité et d'adaptabilité. Les enjeux de cohésion sociale sur lesquels les agents publics sont très investis doivent aussi irriguer l'ensemble des processus RH pour que la fonction publique soit à l'image de la société qu'elle sert.

### *b) Conforter la laïcité dans les services publics*

L'article 25 du statut général des fonctionnaires modifié par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, impose explicitement aux agents publics de respecter le principe de laïcité et son corolaire l'obligation de neutralité, en s'abstenant notamment de manifester, dans l'exercice de leurs fonctions, leurs opinions religieuses.

La question sensible du respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité dans les services publics, par les agents publics implique de mieux les informer et de les former sur la signification et la portée de ces obligations dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.

**Action 1 : Former et informer l'ensemble des agents publics sur la portée du principe de laïcité dans l'exercice quotidien de leurs fonctions (action prioritaire interministérielle)**

Dans son rapport remis le 9 décembre 2016 à la ministre de la fonction publique, la commission "Laïcité et Fonction publique " recommande de développer les modules de formations à la laïcité dans les formations initiales obligatoires, d'informer et de former les agents contractuels en la matière, d'identifier un référent laïcité au sein de chaque administration, d'élaborer et de diffuser une plaquette de sensibilisation au principe de laïcité et à ses implications, de mettre à disposition des agents sur le portail de la Fonction publique les ressources documentaires et jurisprudentielles existantes, de faire du 9 décembre une journée d'échange sur la laïcité, d'objectiver le ressenti des agents par le biais d'un baromètre RH régulier. De nombreuses initiatives existent dans les ministères, notamment au sein du ministère en charge de l'éducation nationale, avec la Charte de la laïcité à l'École accompagnée de ressources documentaires, et un livret qui offre des repères et des pistes pour mettre en œuvre le principe de laïcité dans les écoles et les établissements et promouvoir une pédagogie de la laïcité dans l'ensemble des temps de la vie scolaire ; l'ensemble des bonnes pratiques seront partagées sur un site unique accessible par l'ensemble des acteurs.

### *c) Diffuser la culture de la déontologie et prévenir les conflits d'intérêts*

La publication de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires porte une nouvelle approche de la déontologie dans la fonction publique. Au-delà de la réaffirmation des principes et valeurs qui la fondent, et en complément des sanctions prévues par le statut général des fonctionnaires, cette loi organise en effet le déploiement de dispositifs novateurs qui doivent contribuer à la diffusion d'une véritable culture de la prévention et de la maîtrise des risques déontologiques, avec en particulier la création d'un droit au conseil déontologique qui pourra s'exercer auprès d'un référent déontologue.

### *d) Agir pour l'égalité, la diversité et lutter contre les discriminations*

**Action 2 : Assurer le suivi de la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du Label Diversité, dont la mise en place, dans chaque ministère, d'une cellule d'écoute sur les discriminations (action prioritaire interministérielle)**

Prévenir les risques de discriminations est une exigence qui s'adresse à tout employeur et la promotion de la diversité est au cœur des valeurs et des missions de la fonction publique. Premier employeur de France, elle se doit d'être exemplaire en la matière, de façon à favoriser la cohésion sociale et à être représentative de la société qu'elle sert.

La circulaire de la ministre de la fonction publique relative aux nouveaux engagements de l'égalité, la lutte contre les discriminations et de la promotion de la diversité dans la fonction publique incite les employeurs publics à se doter de plans structurant leurs actions en faveur de la diversité et pour prévenir toute forme de discrimination, en mettant l'accent sur les mesures phares portées au niveau interministériel. Elle invite notamment les ministères à développer des actions permettant une évolution de carrière tout au long de la vie professionnelle, sans barrières liées à l'âge, par le développement de plans de gestion des âges : elle demande ainsi à chaque employeur d'engager une concertation visant à établir un accord, ou, à défaut, un plan de gestion des âges dans lequel il mettra notamment l'accent sur l'accompagnement individuel avec des temps de rencontre sur la carrière, l'identification des parcours de fin de carrière, les différents dispositifs de transmission de savoir.

Afin de leur permettre de lutter contre les discriminations, les ministères candidats à l'obtention du label Diversité bénéficient d'ores et déjà d'un outil d'autodiagnostic. Cet outil, mis à disposition par le ministère de la fonction publique, leur permet de mesurer la conformité de leurs pratiques de gestion au cahier des charges du Label, ainsi que de bénéficier d'un rapport d'autodiagnostic rédigé de manière personnalisé et formulant des priorités d'actions.

Les ministères économiques et financiers (depuis 2010) et les ministères sociaux (depuis 2012) ont d'ores et déjà obtenu le label, et l'ensemble des ministères est aujourd'hui engagé dans le processus de labellisation égalité et/ou diversité.

Un « cercle » des structures publiques labélisées Diversité, ou candidates à l'obtention de ce label, sera créé en 2017. Il permettra notamment de faciliter les échanges de bonnes pratiques et d'aider les structures candidates.

La formation à la lutte contre les discriminations sera généralisée dans la formation initiale des fonctionnaires.

Parallèlement, une campagne de *testing* sera organisée chaque année sur des métiers communs aux trois versants de la fonction publique et au secteur privé, de manière à mieux évaluer l'impact concret des politiques de prévention des discriminations dans l'accès à l'emploi.

#### e) Poursuivre les objectifs de lutte contre la précarité dans la fonction publique

Par la loi du 20 avril 2016 relatif aux droits et obligations des fonctionnaires, le législateur a réaffirmé les objectifs de lutte contre la précarité dans la fonction publique en prorogeant le dispositif transitoire d'accès à l'emploi titulaire pour les agents contractuels jusqu'au 13 mars 2018, et en améliorant la situation des agents contractuels. Outre l'organisation transitoire de voies d'accès à l'emploi titulaire, le statut général a clarifié les conditions de recours aux contrats dans la fonction publique et sécurisé davantage le parcours des agents contractuels depuis plusieurs années. La circulaire RFFF162689 du 20 octobre 2016 et le guide méthodologique relatif aux dispositions applicables aux agents contractuels de l'Etat qui y est annexé précisent et explicitent ces avancées à destination des employeurs. La lutte contre la reconstitution de situations de précarité dans la fonction publique et la sécurisation des parcours doivent demeurer des objectifs prioritaires.

*f) Promouvoir l'égalité professionnelle réelle entre les femmes et les hommes*

**Action 3 : Développer les travaux sur les écarts salariaux dans les ministères entre femmes et hommes occupant des fonctions comparables**

Le 8 mars 2013, sous l'égide du Premier ministre et de la ministre en charge de la fonction publique, le premier protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a été signé par l'ensemble des employeurs publics et à l'unanimité des organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Cet accord historique s'est traduit par un renforcement du cadre juridique applicable en matière d'égalité professionnelle dans la fonction publique, notamment en application de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ainsi que de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Quatre ans après, la dynamique de l'égalité professionnelle est bien engagée dans les trois versants de la fonction publique, les questions d'égalité sont placées au cœur du dialogue social (à titre d'illustration, le ministère de l'Intérieur a signé dès le 7 mars 2014, avec l'ensemble des organisations syndicales, un protocole d'accord déclinant les engagements de l'accord du 8 mars 2013 pour les personnels de ce ministère) et l'ensemble des ministères est mobilisé par le processus de labellisation.

Concernant en particulier la question des rémunérations, le rapport de Madame la députée Françoise Descamps-Crosnier, qui résulte de la mission qui lui a été confiée par le Premier ministre en juillet 2016, visant à identifier les éventuelles discriminations existant dans le système de rémunération et de promotion de la fonction publique, et l'analyse et la diffusion des données de rémunérations (y compris dans la dimension du déroulement de carrière) permettront d'éclairer le dialogue social et de préparer un plan d'action pour résorber les écarts salariaux entre agents se trouvant dans une même situation.

*g) Favoriser l'insertion et la promotion professionnelle des travailleurs en situation de handicap*

Les différents outils à la main des administrations ont fait la preuve de leur efficacité en matière de recrutement de personnes en situation de handicap, puisqu'une grande partie de celles-ci satisfait déjà l'obligation légale des 6% ou s'en approche. Pour autant de nouveaux besoins se font jour auxquels la DGAFP et les ministères souhaitent répondre : encadrement du cursus de formation pour le recrutement dans un corps ENA, réflexion sur la nécessaire adaptation des procédures de recrutement aux autres formes de handicap que moteurs ou sensoriels.

Au-delà du recrutement, il importe également, au nom du principe d'égalité de traitement, de lutter contre les discriminations et d'améliorer les parcours de carrière des agents en situation de handicap et leurs opportunités de changement de fonctions, par le développement d'un accompagnement personnalisé et adapté, leur handicap pouvant s'avérer un obstacle à leurs perspectives d'évolution voire de promotion, pour des raisons de mobilité par exemple.

**Action 4 : Mettre en œuvre la nouvelle formation à l'Ecole Nationale d'Administration pour l'accès aux corps d'encadrement supérieur de personnes en situation de handicap**

Afin de promouvoir l'accès à l'encadrement supérieur des travailleurs handicapés, sera créé par décret un cadre de la formation pour l'accès aux corps d'encadrement supérieurs au recrutement spécifique de travailleurs en situation de handicap.

Par ailleurs, il convient de mieux partager les réflexions et les bonnes pratiques entre employeurs. C'est pourquoi le réseau des correspondants handicap a été réactivé en 2016 afin de répondre à cet objectif ambitieux, avec la DGAFP dans son rôle d'animateur des échanges interministériels.

La Bourse interministérielle de l'emploi public ouverte en mai 2016, sera candidate au Label AccessiWeb afin de faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux offres d'emplois.

## Axe 2 : Relever le défi du recrutement des compétences

Le recrutement est un acte fondamental de la politique de ressources humaines de l'Etat, qui renouvelle chaque année entre 1,5 et 3% de son effectif total. En 2014, 51 000 postes ont été proposés aux concours, dont 13 500 postes hors enseignants.

L'ensemble des ministères plaident pour une approche partagée de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences qui permettent, au-delà de l'analyse de l'évolution des compétences nécessaires pour assurer les missions du service public, d'enrichir la réflexion sur la réalisation des schémas d'emploi. Cet exercice doit avoir pour finalités de concilier connaissance des effectifs, renouvellement des compétences, investissement dans les compétences rares et les métiers nouveaux, et réalisation des grandes orientations interministérielles sur les politiques de recrutement.

- a) *Développer une analyse approfondie de la situation des effectifs, des emplois et des compétences de la fonction publique de l'Etat*

**Action 5 : Engager la réalisation d'une cartographie des effectifs, des emplois et compétences destinée à éclairer les choix de la représentation nationale en matière d'évolution des missions, des métiers, des compétences et d'allocation des ressources de l'Etat**

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences s'est en effet développée depuis plusieurs années au sein de l'ensemble des ministères, mais n'a pas permis, à ce jour, de disposer d'un diagnostic exhaustif et partagé de la réalité des effectifs, des emplois et des compétences au sein de la fonction publique de l'Etat. Les dimensions prospective et qualitative de ces travaux doivent compléter les approches en termes de schéma d'emplois. Deux exercices seront engagés en 2017 afin de mieux appréhender les ressources disponibles et les zones de fragilités ou de tensions (métiers, activités, bassins d'emplois) : un exercice ministériel, intégrant les opérateurs sous tutelle, afin de disposer d'une vision intégrée des ressources disponibles par type de politique publique, et un exercice interministériel (couvrant les seules filières transversales). Ces exercices seront conduits sur la base du nouveau répertoire interministériel des métiers de l'Etat, selon une méthodologie commune à l'ensemble des ministères et opérateurs.

- b) *Renforcer les démarches de coopération au niveau interministériel pour faire face aux zones de tensions identifiées et mieux prendre en compte les contraintes liées au contrôle financier des décisions de recrutement*

**Action 6 : Se doter, à la demande des ministères, d'un plan d'actions interministériel pour recruter et fidéliser les compétences stratégiques, rares ou en tension et confier aux ministères qui le souhaitent un rôle d'animation d'une filière métier pour le compte de la communauté interministérielle**

L'Etat vient de se doter d'un plan d'action destiné à **recruter et fidéliser les compétences stratégiques, nouvelles et rares dans les domaines informatique et numérique**. Ces compétences sont cruciales, pour transformer l'Etat, mieux répondre aux attentes des citoyens en termes de prestations de service public, et à terme repenser la stratégie d'accessibilité de l'Etat sur le territoire. Dans ces domaines très particuliers où on compte près de 600 emplois vacants, et à côté de la

mobilisation des viviers issus des corps de fonctionnaires, au premier rang desquels le corps à vocation interministériel des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC), l'Etat doit tout à la fois poursuivre les démarches de professionnalisation des agents, et pouvoir recruter avec plus de souplesse des agents contractuels sur un marché très concurrentiel pour les compétences émergentes. La circulaire du Premier ministre relative à la filière numérique, systèmes d'information et de communication, illustre cette démarche.

A l'instar de cette démarche, il est décidé d'élaborer et mettre en œuvre un **plan d'action interministériel pour toute difficulté de recrutement identifiée de manière commune, sur des métiers stratégiques, anciens ou nouveaux, de l'Etat**. Ce plan sera élaboré par la DGAFP avec l'ensemble des DRH ministériels sur la base d'une analyse GPEEC. Les travaux engagés sur les filières financière, immobilière, achat et informatique témoignent de l'intérêt de réfléchir et d'agir communément pour améliorer la professionnalisation et les perspectives de carrière des personnels affectés sur des fonctions transverses. Indépendamment de la rareté de la ressource, les ministères soulignent le besoin d'appliquer cette approche de montée en compétences et de reconnaissance de la professionnalisation des acteurs à un certain nombre de métiers tels que ceux liés à la gestion, au contrôle de gestion, aux ressources humaines, ou pour les métiers techniques.... A titre d'illustration la Direction Générale de l'Aviation Civile, au sein du ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, a développé des parcours de professionnalisation de ses experts, sanctionnés par une certification. Les directions interministérielles têtes de réseau (DGAFP, DB, DINSIC, DIE, DAE notamment) se verront confirmées dans ce rôle chacune pour ce qui la concerne. Conformément au décret du 22 décembre 2016, la DGAFP définira la stratégie de professionnalisation des agents intervenant dans la gestion des ressources humaines et mettra en œuvre toute mesure propre à structurer leurs parcours professionnels dans le cadre d'une filière de ressources humaines commune aux administrations et établissements publics de l'Etat, y compris la conception au niveau interministériel de parcours de formation pour les compétences les plus rares (cf. infra).

Des plans spécifiques seront mis en place sur les métiers en tension, comme la médecine de prévention et seront pilotés par un ministère. Au-delà, il est proposé de confier aux ministères qui le souhaitent un rôle de chef de file pour animer certaines filières métiers pour le compte de l'interministériel et d'en rendre compte au comité de pilotage des ressources humaines de l'Etat.

**Action 7 : Lancer un groupe de travail avec la direction du budget, les DRH et les CBCM pour faire évoluer le contrôle financier sur le recrutement et la gestion des compétences rares et critiques**

L'ensemble des ministères demandent d'engager un travail avec la direction du budget et le réseau des CBCM pour fluidifier les contrôles sur le recrutement et la gestion des compétences rares et critiques. Les ministères qui le souhaitent pourront participer à ces travaux.

- c) *Mieux communiquer sur «l'identité Etat employeur » auprès des jeunes générations et au-delà de nos viviers traditionnels*

**Action 8 : Une action de communication sur l' « identité Etat employeur » ciblée sur les attentes des jeunes générations (action prioritaire interministérielle)**

Les ministères concernés déploient des actions de communication pour recruter sur les métiers d'enseignant, de policier, de gendarme et de magistrat ou les carrières militaires. Il est cependant opportun de définir et mettre en œuvre une action collective valorisant l'identité de l'Etat, au sens large, en tant qu'employeur et insistant sur les raisons qui pourraient motiver les jeunes concitoyens à venir s'engager au sein des différentes administrations de l'Etat (diversité des métiers, capacité à évoluer professionnellement, conduite de chantiers de modernisation, engagement au service de projets d'intérêt général, promotion sociale, etc.). Cette approche, utile pour le recrutement, revêt une dimension de portée plus large pour l'image de l'Etat et la légitime valorisation des agents publics.

Une enquête sera réalisée sur les attentes professionnelles des « jeunes générations » dont résultats seront pris en compte pour élaborer un plan de communication de l'Etat recruteur. Ce plan interministériel permettra aussi de renforcer la notoriété des opérateurs de l'Etat qui constituent des acteurs à part entière de la mise en œuvre des missions de l'Etat.

Au-delà, des actions portant sur l'information des jeunes dès le collège sur les métiers de la fonction publique, et sur un autre plan, le développement de près de 10 000 contrats d'apprentissage en alternance dans les services publics de l'Etat pour les jeunes et la mise en œuvre du service civique constituent autant de leviers nécessaires pour faire connaître les missions de l'Etat aux jeunes qui souhaitent s'engager au service des citoyens.

- d) *Poursuivre les actions de professionnalisation des modes de recrutement et de diversification des viviers de candidats*

Le concours constitue la voie privilégiée d'accès à la fonction publique. Faire vivre ce principe implique de l'adapter à l'évolution des besoins et des attentes qui s'expriment à l'égard du service public et de poursuivre sa modernisation.

La fonction publique s'est engagée depuis plusieurs années dans un processus ambitieux de professionnalisation des différents modes d'accès à l'emploi public : elle a en particulier fait évoluer le système des concours afin d'en faire un véritable outil de recrutement là où il était trop souvent perçu comme un instrument de sélection. Sans revenir sur son principe, le concours a en effet connu des évolutions de fond, avec la professionnalisation des épreuves, le développement des mises en situation et la formation des jurys ; il a été complété par d'autres modalités de recrutement visant à élargir les viviers de la fonction publique.

Ces évolutions indispensables n'épuisent néanmoins pas toutes les problématiques de sélection, de partage de la connaissance de l'emploi public, de modes de reproduction et ne garantissent pas l'atteinte des objectifs de professionnalisation des compétences des candidats et de diversification des profils.

Dans le cadre des différents Comités interministériels « Egalité et Citoyenneté », le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre différentes actions en faveur de l'égalité d'accès aux métiers de la fonction publique et d'une plus grande diversité des profils et des parcours.

### **Action 9 : Rénover le processus de recrutement de l'Etat employeur**

Afin de rénover le processus de recrutement de l'Etat employeur, renforcer la connaissance statistique sur les viviers de recrutement, former les jurys et l'ensemble des recruteurs aux méthodes de recrutement et professionnaliser les modes de recrutement sont autant de leviers d'actions à développer.

Lors du Comité interministériel Egalité et citoyenneté du 6 mars 2015, le Premier ministre a confié à M. Yannick L'Horty, professeur à l'Université Paris-Est Marne-La-Vallée, une mission jusqu'à présent inédite dans la fonction publique, et portant sur l'évaluation des risques de discrimination dans l'accès à l'emploi public dans les trois versants de la fonction publique.

En dehors du processus classique du concours, les travaux ont confirmé l'existence de différences de traitement entre les candidats à l'emploi public en raison de leur origine ou de leur lieu de résidence. Ils conduisent à renforcer l'analyse statistique des données de concours et, plus largement, de recrutements. La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 offre ainsi la possibilité d'harmoniser les dossiers d'inscription aux concours de manière à enrichir et fiabiliser les prochaines études statistiques sur les candidats à la fonction publique.

**L'ensemble des acteurs du recrutement doit être formé aux méthodes de recrutement et sensibilisé quant aux éventuels risques de discrimination.**

Les jurys, qui sont souvent le premier visage de l'administration qui recrute, doivent être non seulement informés des besoins en compétences de cette administration mais aussi sensibilisés quant aux formes de préjugés et stéréotypes pouvant influencer leur avis. Cette dimension devra désormais être systématiquement intégrée dans les modules de formation à leur attention, en s'appuyant sur le référentiel de formation proposé par le guide pratique des concours administratifs à l'usage des présidents et membres de jurys.

Les managers doivent bénéficier de cette même sensibilisation. Le guide de l'encadrante et de l'encadrant publié en janvier 2017 par la DGAFP et plusieurs ministères consacre un développement à ces questions afin d'attirer l'attention des managers sur les biais possibles dans leur appréciation des candidatures. Les formations à la prévention et à la lutte contre les discriminations seront déclinées dans l'ensemble des ministères et établissements sous tutelle et rendues obligatoires, dans le cadre des formations à la prise de poste, pour l'ensemble des agents exerçant des fonctions d'encadrement.

Ainsi, le ministère de l'intérieur a acquis un module de sensibilisation en ligne, « serious game », permettant à chacun de faire un point sur ses réactions face à des situations et décisions pouvant être orientées par des préjugés porteurs de risques de discrimination.

La **professionnalisation des modes de recrutement** est un outil particulièrement efficace pour lutter contre les discriminations et promouvoir la diversité dans les recrutements. Le travail engagé dans cette voie depuis plusieurs années a vocation non seulement à se poursuivre, mais à s'approfondir dans une double logique :

- Renforcer l'**adéquation entre les épreuves proposées et les compétences recherchées** ;
- Faciliter l'accès au concours en valorisant davantage l'évaluation des compétences professionnelles, notamment en développant les **épreuves de mise en situation professionnelle**.

Parallèlement seront poursuivies les actions en matière de mutualisation et de déconcentration des recrutements, à l'instar des concours communs organisés pour la filière administrative avec l'appui du ministère de l'éducation nationale. Une réflexion sera également engagée sur l'intérêt de recourir plus largement aux concours nationaux à affectation locale pour permettre aux candidats de postuler, puis le cas échéant, d'être affectés dans le bassin d'emploi où ils souhaitent exercer.

Enfin, les recrutements alternatifs aux concours doivent faire l'objet d'une attention toute particulière pour ne pas aboutir au renouvellement ou au développement de formes de précarité.

**Action 10 : Elargir les viviers de recrutement, en développant les CPI, le pré-recrutement sur contrats et le troisième concours**

La circulaire relative aux nouveaux engagements de l'égalité, la lutte contre les discriminations et de la promotion de la diversité dans la fonction publique incite l'ensemble des employeurs publics à adopter des plans visant à structurer leur action en faveur de la diversité et pour prévenir toute forme de discrimination. Les actions visent tout d'abord l'amélioration et l'élargissement des conditions de recrutement.

Préparer les recrutements de demain implique d'améliorer l'information auprès du jeune public sur les métiers et les carrières pour qu'elles soient plus accessibles aux jeunes générations. La connaissance du secteur public passe aussi par des périodes de stage que l'administration doit, à présent, faciliter en prévoyant systématiquement des offres de stage dans l'ensemble des services de l'Etat pour les élèves de 3<sup>ème</sup> et en ayant une attention particulière, en partenariat avec les rectorats, aux élèves rencontrant des difficultés pour trouver un stage.

Le développement des classes préparatoires intégrées (CPI) a vocation à se poursuivre, conformément aux orientations définies par la circulaire du 8 mars 2016 relative au renforcement du dispositif des classes préparatoires intégrées, afin de doubler la capacité d'accueil de ces structures et d'élargir leur maillage territorial, en s'appuyant notamment sur les instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG).

En complément, les écoles de service public continuent de développer, sur l'ensemble du territoire et en partenariat avec les universités et les autres écoles de formation, des actions visant à diversifier les viviers de recrutement, notamment à l'attention des étudiants.

Pour renforcer cette dynamique et accroître la cohérence des actions menées, le Premier ministre a demandé à ces écoles d'élaborer des programmes d'ouverture à la diversité. Pour les accompagner dans la réalisation de cette tâche et coordonner leur mise en œuvre, le Premier ministre a confié, par

une lettre en date du 24 février 2016, une mission à M. Olivier Rousselle, Conseiller d'État. Cette mission a conduit à des recommandations formulées dans un rapport remis au Premier ministre en février 2017, et visant à amplifier les efforts dans ce domaine.

Enfin, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit également, à titre expérimental, la possibilité de proposer aux jeunes demandeurs d'emploi (28 ans au plus) et aux demandeurs d'emploi de longue durée, âgés d'au moins 45 ans, un contrat à durée déterminée en vue de leur permettre de préparer des concours administratifs de catégorie A et B - ils devront au préalable justifier d'un niveau de diplôme leur permettant de se présenter au dit concours - , tout en exerçant des fonctions au sein d'un service, selon le principe de l'alternance.

La loi tend par ailleurs à inscrire le 3<sup>ème</sup> concours (voie de recrutement autre que les recrutements externe ou interne à l'administration,) comme une voie de recrutement de droit commun. Dorénavant, l'accès au 3<sup>ème</sup> concours ne peut plus être restreint au regard de la nature de l'activité exercée. Compte tenu de l'intérêt que peut représenter ce concours pour attirer des candidats dotés d'une première expérience professionnelle dans le secteur privé et bénéficier de leur précieuse compétence sur des métiers qui s'exercent indifféremment dans les sphères publique et privée, il pourrait être opportun de faire évoluer, parallèlement à la modification du statut général, les conditions prévues par les statuts particuliers pour rendre cette voie de recrutement plus attractive.

- Recruter les compétences utiles à l'exercice des missions du service public sur l'ensemble du territoire

### **Action 11: Répondre aux besoins en compétences sur l'ensemble du territoire (action prioritaire interministérielle)**

L'évolution des modes de recrutement doit offrir l'opportunité à ceux qui le souhaitent d'accéder à l'emploi public, et elle doit aussi permettre de répondre aux attentes des usagers sur l'ensemble du territoire avec le niveau compétences adapté à l'exercice des missions du service public.

Pour apprécier le niveau de compétence requis, les modes de recrutement doivent donc être évalués au regard de l'évolution des formations initiales et des résultats de ces formations et donc de leur efficacité sur le défi des compétences.

Les difficultés de recrutements sur certains territoires, parfois accentuées en fonction des métiers, nécessitent d'interroger les modes de recrutement centralisés et des modalités d'affectation souvent trop homogènes là où les différences de situation territoriales impliquent des réponses plus adaptées. Les ministères insistent sur la nécessité de gérer de façon plus fine l'organisation des concours, au plus près des besoins des citoyens et des attentes des nouveaux agents publics. Cela implique de penser des recrutements qui articulent le principe d'unité de concours, les besoins des employeurs sur les territoires, et les attentes des candidats.

L'ensemble de ces défis autour du recrutement impliquent donc d'évaluer l'efficacité des dernières réformes. Les prochaines évolutions des recrutements devront renforcer encore la professionnalisation des épreuves et compétences, tenir compte de la présence des talents sur l'ensemble du territoire, et assurer l'accès au service public pour tous.

### Axe 3 : Investir dans la formation et le développement des compétences de l'ensemble des agents

**Action 12 : Elaborer le schéma directeur des politiques de formation tout au long de la vie pour rénover l'offre de formations transverses et rendre la formation accessible sur l'ensemble du territoire en développant les mutualisations et la formation à distance (action prioritaire interministérielle)**

La mutualisation des formations, le partage des ressources pédagogiques ainsi que les coopérations interministérielles doivent se développer dans le souci à la fois de proposer aux agents les formations adaptées à l'évolution des besoins du service public et de garantir un accès de tous à la formation, quel que soit son lieu d'affectation. C'est l'objectif du **schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'Etat**, créé par le décret du 22 décembre 2016. Ce schéma définira les priorités de formation dans les domaines communs à l'ensemble des ministères, coordonnera leur action et celle des opérateurs à cet effet et fixera les objectifs et modalités pour développer des formations numériques accessibles à tous les agents publics. Les plans ministériels de formation devront être rendus compatibles avec les orientations de ce schéma.

Par ailleurs, il paraît opportun de **déterminer un nouvel équilibre entre formation initiale et formation continue**. A ce titre, les analyses et orientations proposées par les directions interministérielles telles que la direction des achats de l'Etat, la direction de l'immobilier de l'Etat, du ou la direction interministérielle du numérique, des systèmes d'information et de communication de l'Etat pourront enrichir ces réflexions sur le parcours et les formations dans les filières concernées.

La formation initiale ou statutaire, dans le prolongement de la réussite au concours, constitue un levier essentiel de préparation de l'agent public à l'exercice de ses futures responsabilités au cours de sa carrière. Elle favorise également l'appropriation des valeurs du service public et la diffusion d'une culture administrative. Il est donc essentiel que chaque agent public puisse bénéficier de ce temps de formation préalablement à son affectation. A l'instar du MENESR qui a réintroduit pour les personnels enseignants une formation préalable à la titularisation, plusieurs ministères développent aujourd'hui des cycles de formation pour des personnels qui n'en bénéficiaient pas auparavant. Cette dynamique doit être confortée, notamment pour les corps de catégorie B et C. Ainsi, une réflexion sera engagée au niveau interministériel sur la mise en place d'un parcours de formation commun pour les lauréats des concours de secrétaire administratif et d'adjoint administratif, distinct des formations d'adaptation à l'emploi susceptibles de leur être proposées. Ce parcours de formation pourra revêtir des modalités différentes et adaptées, en présentiel ou à distance. A titre d'illustration, le ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a développé une offre de formations à distance.

La formation continue doit également évoluer pour mieux tenir compte des besoins des services et de l'évolution des modes d'acquisition des connaissances par les agents publics (apprentissage par les pairs, importance des réseaux sociaux professionnels, internet et formation à distance). A cet égard, il paraît essentiel de revoir l'offre de formation proposée aux agents publics et de concentrer les moyens pédagogiques et financiers sur la mise en place de véritables parcours de professionnalisation, permettant l'acquisition d'un ou plusieurs blocs de compétences pouvant être objectivement évalués.

Dans le cadre du Plan Préfectures Nouvelle Génération, le ministère de l'intérieur a ainsi élaboré un plan de formation spécifique à cette réforme, composé de formations, dont certaines sont certifiantes, permettant aux agents d'acquérir de nouvelles compétences correspondant à l'évolution des métiers et de l'organisation des préfectures.

La mise en œuvre de ces parcours suppose le développement de formations diplômantes ou certifiantes propres à la fonction publique, un accès facilité à la validation des acquis de l'expérience professionnelle, mais aussi le développement de procédures de labellisation permettant d'attester de la qualité de l'offre de formation proposée et de son actualisation.

**Action 13 : Donner de nouveaux leviers à l'agent acteur de son évolution professionnelle en mettant en place le compte personnel de formation**

La mise en place du **compte personnel de formation** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 offre à chaque agent public, quel que soit son administration ou son statut, le bénéfice d'un crédit d'heures de formation pour préparer et mettre en œuvre un **projet d'évolution professionnelle**. Ce projet peut s'inscrire dans le cadre d'une **mobilité, d'une promotion ou d'une reconversion professionnelle**. A la différence du DIF, le crédit d'heures acquis au titre du CPF sera portable d'une administration à l'autre et vers le secteur privé. Il facilitera l'accès aux formations diplômantes ou qualifiantes ainsi qu'aux actions de préparation des concours et examens professionnels dans la fonction publique ou de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE), en complément des droits existants en la matière.

## Axe 4 : Remettre en cohérence les carrières et offrir un accompagnement plus personnalisé des parcours professionnels

a) *Des actions structurelles de remise en cohérence des carrières et des grilles indiciaires et d'unification du régime indemnitaire ont été accomplies*

La mise en œuvre du **protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations** constitue un effort tout à fait significatif pour restaurer l'attractivité des grilles de rémunération dans la fonction publique, reconnaître le niveau des missions exercées dans la fonction publique, élargir les perspectives de progression salariale tout au long de la vie professionnelle.

Procédant à un rééquilibrage des rémunérations au profit de l'indice, il amorce la correction du phénomène d'augmentation de la part des primes dans les rémunérations des fonctionnaires et contribue ainsi à **améliorer le niveau des retraites** des fonctionnaires.

C'est également une réforme qui **renforce l'équité** entre les trois versants de la fonction publique, et à l'intérieur de chacun d'entre eux : l'adoption de structures et de rythmes de carrière harmonisés permet en effet de faire converger des situations statutaires très hétérogènes, non justifiées par des différences de niveau de fonctions ou par la spécificité des missions exercées. A travers la mise en œuvre de la seconde phase de revalorisation des corps de travailleurs sociaux, le protocole PPCR répond enfin à la volonté de reconnaître l'élévation d'un niveau de qualification et de missions au sein d'une population d'agents publics fortement féminisée et de faire ainsi progresser la **réduction des inégalités entre les femmes et les hommes**.

En contribuant à la simplification de l'architecture statutaire des corps et cadres d'emplois de la fonction publique, ce protocole favorise la mobilité des fonctionnaires, et la diversification de leurs parcours de carrière.

La méthode de transposition des revalorisations utilisée se caractérise par une rapidité d'exécution inédite, impliquant une forte coordination de ces travaux et rendue possible par le recours à des décrets transverses. L'objectivation préalable des avancées statutaires et indiciaires, déclinées par typologie de corps, permet un traitement équitable de l'ensemble des corps et cadres d'emplois.

Tous les statuts particuliers des trois versants de la fonction publique auront été revalorisés et pour la majorité d'entre eux restructurés en à peine plus d'un an.

Couplé à la **revalorisation du point d'indice** (0,6% au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et 0,6% au 1<sup>er</sup> février 2017), cette action structurelle a pour ambition de redonner du souffle à la carrière et à reconnaître l'engagement professionnel des agents publics.

**Action 14 : Améliorer la transparence sur les montants moyens des rémunérations servies pour les corps interministériels et poursuivre la mise en cohérence des modalités de gestion indemnitaire, en poursuivant le déploiement du RIFSEEP**

Les nouveaux instruments de rémunération mis en œuvre vont également dans le sens de la reconnaissance de cet engagement et de la prise en compte des responsabilités exercées par les agents dans le cadre de leurs fonctions. Le RIFSEEP a permis de simplifier le paysage indemnitaire en lieu et place des 1800 règles actuelles dont la complexité a expliqué en partie les difficultés de

certaines grands projets informatiques de simplification et la mise en danger de la paie même des agents dans certains cas.

Outre cet enjeu de simplification indemnitaire, qui concerne déjà, fin 2016, plus de 200 000 agents, le RIFSEEP assure une meilleure lisibilité des systèmes de primes et la mise en cohérence progressive des rémunérations liées à l'exercice de fonctions de niveaux comparables. Les corps interministériels (filiales administrative, sociale, technique, infirmiers de l'Etat,...) bénéficient d'ores et déjà des mêmes dispositifs de rémunération. La souplesse du dispositif permet aux ministères de définir, lorsqu'ils le souhaitent, de nouvelles orientations de leur politique indemnitaire permettant de mieux valoriser la prise de responsabilités, la mobilité ou encore l'exercice de leurs fonctions dans des sujétions particulières.

*b) Consacrer un droit à l'accompagnement personnalisé et faire de chaque agent un acteur de son évolution professionnelle*

**Action 15 : Consacrer un « droit à l'accompagnement personnalisé » dans la fonction publique de l'Etat et permettre à chaque agent d'accéder à un conseiller en évolution professionnel formé et de disposer de rendez-vous aux étapes essentielles de sa carrière (action prioritaire interministérielle)**

La plupart des employeurs sont aujourd'hui engagés dans le développement de l'accompagnement individualisé avec le développement des réseaux de conseillers mobilité carrière, des équipes de coaches certifiés, parfois partagés entre acteurs internes ou externes pour les emplois dirigeants, ou encore d'équipes formées à la conduite de bilans de compétences. Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, le ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, et le ministère de l'Economie et des Finances sont précurseurs et innovants dans ce domaine.

Ces dispositifs sont particulièrement importants dans un contexte d'allongement des carrières et les agents doivent pouvoir bénéficier des conseils, notamment lorsqu'ils envisagent une réorientation professionnelle.

Le « droit à l'accompagnement personnalisé » peut prendre plusieurs formes : à la demande de l'agent, au « fil de l'eau », ou bien sur proposition de l'employeur, sous la forme de bilans à mi-parcours ou à des étapes clefs du parcours professionnel, en fonction des métiers exercés, afin de faire le point sur les aspirations des agents, leurs compétences et leurs possibilités d'évolution professionnelle. Ces étapes clefs peuvent être définies à des âges donnés (35/45/55 ans par exemple, de manière à pouvoir anticiper le sujet de la troisième partie de carrière pour les cadres) ou bien à l'issue d'un nombre de postes occupés (tous les deux ou trois postes par exemple).

**Action 16 : Développer des parcours qualifiants pour les agents chargés de l'accompagnement personnalisé**

Cette action va supposer en 2017 de définir des cibles en terme de maillage territorial en s'appuyant sur les centaines d'agents déjà déployés sur l'ensemble du territoire et de poursuivre l'animation et la mise en réseau des conseillers mobilité-carrière, sous la forme d'un plan interministériel « **Accompagnement personnalisé des agents 2017-2020** ». Ces travaux s'inscriront dans le cadre de ceux, plus vastes, de la professionnalisation des acteurs de la fonction RH. Ils figureront parmi les

priorités de cette professionnalisation RH, puisqu'un référentiel métier ainsi que des parcours qualifiants seront établis pour les agents chargés de l'accompagnement personnalisé, dès le premier semestre 2017. Ces travaux intégreront les problématiques des personnels enseignants, en lien avec la mission de la formation, des parcours professionnels et de la mobilité internationale du ministère chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

*c) Encourager les projets individuels de mobilité et lever les freins juridiques et financiers à la mobilité*

La mobilité sous ses différents aspects constitue l'un des axes principaux des politiques de gestion des ressources humaines et d'adaptation de la fonction publique. Hors restructurations, le taux de mobilité annuel s'établit à 7,5 % entre 2012 et 2014 (8,5% en intégrant les restructurations, 3 fonctions publiques). Quel que soit le type de changement professionnel, la mobilité décroît avec l'âge.

La mobilité professionnelle n'est pas une fin en soi, elle permet le développement des compétences et d'univers différents, de postures et de cultures spécifiques, la connaissance de contraintes et d'opportunités nouvelles. Elle prépare les agents publics aux évolutions du service public en développant les conditions d'une ouverture d'esprit indispensable à une fonction publique moderne. Il est donc important que les mobilités soient effectivement préparées en cohérence avec les besoins des employeurs publics pour être mieux valorisées dans les parcours professionnels.

La mobilité professionnelle peut être un pas difficile à franchir pour les agents, avec une remise en cause de leurs compétences, la découverte d'un nouvel environnement professionnel. L'effort visant à surmonter ces difficultés inhérentes au changement de fonctions ne doit pas être découragé par des contraintes juridiques et financières.

Elle représente aussi, parfois, une prise de risque de la part des agents qui, en réalisant une mobilité, s'éloignent de leur « cœur » de métier. La mobilité ne doit pas conduire les employeurs à écarter ces agents des discussions relatives aux promotions et aux attributions de primes.

**Action 17 : Lever les freins juridiques et financiers à la mobilité des agents dans le cadre de l'ordonnance relative à la mobilité des fonctionnaires et garantir la mise en œuvre immédiate dans le corps d'accueil des avancements de grade obtenus par les agents en détachement sans attendre le renouvellement de ce dernier (action prioritaire interministérielle)**

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels prévoit des dispositifs visant à supprimer les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires : simplification et systématisation des possibilités de détachement et d'intégration des fonctionnaires dans des corps et emplois appartenant à la même catégorie, possibilité d'intégrer directement un autre corps lorsque les conditions pour y être détaché sont remplies et maintien des avantages acquis dans le cadre des différents emplois occupés pendant la mobilité.

Le projet d'ordonnance relative à la mobilité prévue par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires lèvera un grand nombre d'obstacles à la mobilité, s'agissant en particulier de la publication des postes vacants sur la BIEP, de la neutralisation

du différentiel de cotisation employeur au titre de la retraite entre les versants de la fonction publique, ou d'une plus grande portabilité du CET au sein de l'ensemble de la fonction publique.

Des points réguliers de suivi seront formalisés entre conseillers mobilité carrière ou en évolution professionnelle du ministère d'appartenance des agents détachés ou affectés à l'extérieur de ce ministère afin de mieux connaître leurs projets d'évolution professionnelle et de retour éventuel. Une étude sera engagée afin d'objectiver les progrès réalisés visant à favoriser la double carrière, en examinant les promotions et les moyennes de primes perçues par les agents en position de détachement ou simplement affectés auprès d'un autre employeur. Ces actions ont pour but de garantir la mise en œuvre immédiate des avancements de grade obtenus dans leur corps d'origine par les agents en détachement dans le corps d'accueil, sans attendre le renouvellement de ce dernier, conformément aux dispositions du projet d'ordonnance.

En tout état de cause, les agents doivent pouvoir bénéficier des effets d'une promotion auprès de leur employeur actuel, et les freins juridiques empêchant aujourd'hui cette prise en compte seront levés.

**Action 18 : Mettre en œuvre les lignes directrices de gestion prévues par le décret n°2016-1969 du 28 décembre 2016 et engager avec les partenaires sociaux une réflexion sur la simplification et la dématérialisation de l'organisation des commissions administratives paritaires (CAP) de mobilité, et sur la convergence des calendriers de gestion entre ministères**

Chaque instance adopte déjà aujourd'hui un règlement intérieur sur la base des textes réglementaires applicables aux CAP et aux agents du corps concerné. Les réalités restent très variées en fonction du nombre d'agents concernés, des enjeux de mobilité, etc... Des marges de manœuvre pourraient être introduites permettant de définir avec les partenaires sociaux le périmètre d'intervention le plus pertinent pour maintenir un dialogue social de qualité respectueux des droits des agents.

Il est souhaitable d'objectiver les politiques indemnitaires des différents départements ministériels et de réduire progressivement les différentiels de pratique indemnitaire pour des fonctions pleinement comparables (chef de bureau en administration centrale). Il paraît opportun d'éclairer la décision politique sur le coût d'une convergence des montants moyens sur ce type de fonctions.

**Action 19 : Faire du centre de ses intérêts matériels et moraux une priorité légale de mutation**

La mobilité professionnelle revêt une complexité particulière pour les agents originaires d'outre-mer : le nombre d'emplois disponibles pour intégrer le territoire et les perspectives d'évolution réduites sont autant de difficultés particulières qui nécessitent des réponses adaptées.

Afin de favoriser la mobilité des agents de l'État entre l'hexagone et l'outre-mer, en particulier le retour de ceux originaires des collectivités ultramarines vers celles-ci, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a introduit, dans

le statut général de la fonction publique de l'État, la notion de justification par un agent du centre de ses intérêts matériels et moraux outre-mer qui offre une priorité de mobilité aux agents concernés.

**Action 20 : Adapter les politiques de ressources humaines aux spécificités des collectivités d'outre-mer**

Les agents publics de ces territoires doivent également bénéficier des opportunités des carrières prévues pour l'ensemble des agents en tenant compte de leur situation particulière et de leurs perspectives réelles d'emploi sur leur territoire. Pour répondre à cette attente, le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique prévoit l'expérimentation d'un service de ressources humaines commun, avec la mutualisation des politiques de ressources humaines des agents de l'État sur les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et dans les îles Wallis et Futuna, qui ouvrirait une possibilité de mobilité entre les services du territoire, élargissant ainsi l'offre de parcours des agents et améliorerait les conditions de mobilité pour les promotions professionnelles.

## **Axe 5 : Concilier amélioration des conditions de travail, promotion de la qualité de vie au travail et efficacité des méthodes de travail au bénéfice de l'ensemble des agents et du service public**

Dans un contexte marqué par la complexité croissante de l'exercice des missions de l'Etat, le renforcement des attentes des citoyens et la réalisation des schémas d'emplois, les conditions d'accomplissement de leurs fonctions par les agents publics constituent une priorité des politiques de ressources humaines.

Au quotidien, les modes d'organisation du service public et la transition numérique font évoluer les organisations du travail et où les aspirations des plus jeunes générations qui entrent dans la carrière sont assez différentes des précédentes en matière de marges d'initiatives, de management, d'innovation et de rythmes de travail, l'Etat doit proposer un ensemble d'actions cohérentes visant à favoriser le bien-être et la qualité de vie au travail et à prévenir les risques professionnels et notamment les RPS. L'exemplarité sur ces sujets constitue aujourd'hui un levier majeur d'attractivité pour l'ensemble des ministères.

Il s'agit de traiter tout à la fois des questions d'organisation du travail (intensité, autonomie, charge de travail), de management et de relations de travail (reconnaissance, engagement, relations sociales), de prise en compte des valeurs et des attentes des salariés (conflits d'éthique, développement des compétences, équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle), accompagnement des changements (nouvelles technologies, évolution des organisations et des missions), qui peuvent être des facteurs de RPS ou de QVT selon les actions mises en œuvre.

### *a) Favoriser le bien-être et la qualité de vie au travail*

- *Appréhender les nouvelles organisations du travail et se doter des moyens innovants de leur mise en œuvre : travail ubiquitaire, organisation collaborative, méthode participative, impact du numérique et acquisition de connaissances à distance*

L'employeur doit veiller à la capacité d'initiative et de proposition des agents dans le but d'améliorer l'efficacité du service et d'éviter les dysfonctionnements, ainsi qu'à la bonne compréhension des missions confiées à ses services. Un travail de communication et de pédagogie doit donc être mené pour que chacun s'approprie ce qui est attendu de lui et se positionne sans difficulté dans l'organisation du travail.

**Action 21 : S'appuyer sur le fonds d'innovation de la DGAFP pour financer et développer la conduite d'expérimentations innovantes en matière d'organisation du travail, fondées notamment sur les idées proposées par les agents. Evaluer ces expérimentations et les dupliquer (action prioritaire interministérielle)**

Un fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat, appelé « fonds d'innovation RH », doté d'un million d'euros, a été créé au 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'objet de ce fonds est de permettre le financement d'expérimentations en matière RH, sur la base d'un appel à projets national, afin de promouvoir les meilleures démarches et de les capitaliser dans l'ensemble de la fonction publique. Les initiatives des agents seront notamment encouragées afin qu'ils s'expriment sur l'organisation de leur travail.

Le numérique et ses usages tendent à bouleverser l'« unité de temps et de lieux » qui prévalaient dans les organisations du travail à l'ère industrielle. Le travail s'affranchit désormais de ses contraintes spatiales et emprunte de nouvelles formes : télétravail, nomadisme, travail en espaces partagés, tiers lieux favorisant l'échange entre des mondes professionnels jusque-là éloignés. Ces évolutions introduisent de nouveaux usages mais peuvent aussi être facteurs de nouvelles difficultés : surcharge informative, contraintes excessives de réactivité, nouvelles formes de souffrance au travail. Les modes de management actuels, devant permettre de conduire des mutations rapides, seront interrogés dans le cadre d'une réflexion portant sur les pratiques managériales et reposant sur des expérimentations proposées par les agents. A titre d'exemple, s'agissant du télétravail, outre la publication d'un guide pratique par la DGAFP, les « conseillers en organisation du travail – conduite du changement RH » présents dans l'ensemble des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines des régions fusionnées au 1er janvier 2016, ainsi qu'en région Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, appuieront concrètement les services au niveau territorial dans le déploiement de cette nouvelle méthode de travail. Ces conseillers, formés spécifiquement à cet effet, appuieront également les services dans la conduite d'une étude d'impact RH, de plans d'actions relatifs à la qualité de vie au travail, d'une démarche de projet de service, d'un plan d'optimisation des processus, d'une nouvelle organisation (fusion de services, création d'une structure,...), dans la mise en place de nouvelles méthodes de management du travail, dans le développement de la culture managériale, ou encore la mise en œuvre d'un projet innovant.

En particulier, la réforme territoriale et la taille des nouvelles régions impliquent de repenser les modes de travail, tenant compte à la fois des attentes des usagers (accessibilité au service public avec une bonne articulation entre les services numériques et les services publics) et les conditions de travail. L'expérimentation d'une solution de web-conférence a notamment été réalisée par le ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer auprès d'une communauté professionnelle des services régionaux de Bourgogne-Franche-Comté pour faciliter les échanges et réduire les déplacements. Cette application de web-conférence est hébergée sur un serveur du ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer. Elle offre les fonctionnalités telles que partage d'écran, chat, partage de documents, etc...

Des propositions de tiers lieux de travail, espaces de co-working, se développent également : c'est notamment le cas en région où ces espaces trouvent un sens particulier avec la réforme territoriale et la nécessité d'offrir des lieux de travail qui permettent à chacun de réduire ses déplacements. L'ARS de Bourgogne-Franche Comté a ainsi inauguré un nouvel espace en fin d'année 2016 qui permet aux agents de travailler avec leurs outils informatiques dans un espace convivial.

Une première mesure emblématique du fonds d'innovation et de la constitution d'une DRH de l'Etat consistera à financer via le fonds d'innovation une partie de la formation en e-learning de sensibilisation aux risques de discrimination qui sera proposée à l'ensemble des ministères.

La diffusion de la culture de l'innovation en matière RH a pour objet d'inventer de nouveaux modes de management du travail, notamment en impliquant les agents concernés et en valorisant leurs contributions. L'amélioration participative des processus sera recherchée. L'émergence des communautés professionnelles ou le souhait d'en créer entre pairs d'institutions différentes sera facilitée avec l'accessibilité des outils numériques.

➤ *Mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle*

La promotion de nouvelles méthodes de travail, avec de nouveaux rythmes de travail et la recherche d'une plus grande efficacité, paraît nécessaire pour mieux concilier les temps consacrés à l'activité professionnelle et ceux consacrés à la vie personnelle. Cette aspiration à un meilleur équilibre des temps professionnel et personnel, de même qu'à une organisation du travail valorisant davantage la responsabilité et l'initiative de chacun au service de projets collectifs porteurs de sens, est d'ailleurs un élément fort d'attractivité de la fonction publique auprès des jeunes générations.

**Action 22 : Instaurer un « droit à la déconnexion »**

Avec le développement du numérique et notamment de l'accessibilité des messageries professionnelles, la frontière entre vie professionnelle et vie personnelle devient de plus en plus poreuse.

Différents outils sont mobilisables pour rendre effectif le « droit à la déconnexion » : des chartes de bonnes pratiques des outils numériques, la formation des managers, ou des outils informatiques permettant de réguler la diffusion des messages, comme certains employeurs en ont déjà mis en place.

Dans la même dynamique, l'Etat employeur doit intégrer le « droit à la déconnexion » dans son organisation du travail.

L'ensemble des ministères est favorable à la mesure et en fera un objet de dialogue social afin que le « droit à la déconnexion » s'ancre dans les collectifs de travail.

- *Favoriser l'expression des agents sur l'organisation du travail*

**Action 23 : Favoriser l'expression des agents, encadrants et non encadrants, en matière d'organisation du travail afin d'améliorer la qualité de vie au travail**

L'amélioration de l'organisation collective du travail est au cœur de la qualité de vie au travail. Cette dernière peut progresser, entre autres, à partir de l'expression directe des agents sur le contenu et l'organisation de leur travail dans le cadre d'échanges organisés sur les modalités concrètes d'exercice des missions imparties aux agents. L'expression directe des agents, y compris des agents en position d'encadrement, est consacrée de manière à permettre de mieux prendre en compte la parole des agents. Elle nécessite de mettre en œuvre une démarche d'écoute et un cadre confiant et respectueux. La mise en place d'espaces d'expression sur le contenu, l'organisation et la qualité du travail, tels qu'ils sont définis dans les procédures et référentiels en place dans le service, doit permettre d'organiser l'expression directe et collective des agents. L'objectif de ces espaces d'expression est de permettre aux agents d'élaborer des diagnostics, d'identifier des difficultés mais aussi des solutions. Plusieurs administrations ont d'ores et déjà permis à leurs agents de participer à ces échanges et d'exprimer leur point de vue sur l'organisation et les modalités d'exercice de leurs missions, comme l'a fait la DGFIP, avec l'accompagnement de l'ANACT.

Le partenariat signé entre la DGAFP et l'ANACT en juillet 2016 permettra de diffuser les bonnes pratiques et d'outiller les démarches conduites par les employeurs pour prévenir les risques professionnels et favoriser la qualité de vie au travail.

D'autres initiatives existent et doivent être encouragées. Les services du Premier ministre ont engagé une démarche d'amélioration participative des processus opérationnels dans 50 directions départementales des territoires (et de la mer) en liaison avec le MEEM/MLHD et le MAAF. La méthode employée consiste, à partir d'ateliers organisés avec les agents, à rechercher une amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur et des conditions de travail des personnels. Des premiers résultats satisfaisants permettent d'envisager son extension aux autres directions, notamment les directions départementales de la cohésion sociale et les directions départementales de la protection des populations (DDCS/PP).

*b) Prévenir les risques professionnels et améliorer les conditions de travail*

L'amélioration des conditions de travail est au cœur des réflexions et des travaux menés par la DGAFP, particulièrement depuis les accords relatifs à la santé et sécurité au travail de 2009, et ceux relatifs à la prévention des RPS en 2013.

La politique de prévention des risques professionnels doit développer des instruments fondés sur une bonne connaissance du processus interne de prévention, une bonne structuration des acteurs et des actions déterminées en fonction de priorités de progrès.

Au niveau national, une concertation menée depuis l'été 2015 doit déboucher sur un programme de travail, baptisé « feuille de route SST », qui comprendra des mesures liées notamment à la médecine de prévention, à la prévention de la pénibilité, au reclassement et aux instances médicales.

De manière volontariste, la DGAFP porte notamment au travers de cette feuille de route des mesures telles que :

- Généraliser les fiches individuelles de suivi des expositions aux 10 facteurs de risques professionnels du code du travail ;
- Modifier les règles du temps partiel thérapeutique pour permettre son octroi dès l'apparition de la maladie, notamment en cas de maladie chronique ;
- Inverser la charge de la preuve en matière d'imputabilité au service des accidents du travail et maladies professionnelles ;
- Mettre en œuvre un plan de lutte contre la pénurie de médecins de prévention notamment en favorisant le développement de véritables équipes pluridisciplinaires et en facilitant la reconversion des médecins d'autres spécialités médicales.

**Action 24 : Un plan interministériel d'ensemble pour lutter contre la pénurie de médecins de prévention qui compromet aujourd'hui la mise en œuvre des politiques de prévention des risques professionnels (action prioritaire interministérielle)**

L'axe essentiel a trait au renforcement de l'attractivité de cette spécialité médicale : pour faciliter la reconversion de ceux des médecins désireux d'un allègement de leurs sujétions professionnelles, il est nécessaire de pouvoir réduire le plus rapidement possible la durée de la formation dans la spécialité pour des médecins ayant déjà exercé dans d'autres spécialités en la concentrant sur la partie formation en alternance. En parallèle, un travail de communication doit être entamé auprès des étudiants en médecine, pour mieux faire connaître cette spécialité médicale.

Toutefois, ces mesures ne sauraient produire leurs effets à court terme. Aussi il s'agit d'œuvrer sans attendre sur l'organisation même des services de médecine de prévention, pour leur permettre de mieux faire face à la pénurie. A cet égard, les équipes pluridisciplinaires doivent être encouragées : elles permettront la délégation de certaines activités, qu'il convient également d'organiser sur la base des bonnes pratiques existantes. Par ailleurs, à l'exemple de la réforme récente des services de santé au travail tant dans le -privé que dans la FPH, le fonctionnement des services eux-mêmes doit mieux s'ajuster aux nécessités du terrain, en confiant davantage de responsabilités organisationnelles notamment aux personnels infirmiers. Un guide à l'usage des employeurs rassemblera les recommandations en la matière, tout en rappelant les conditions matérielles et techniques pour un fonctionnement satisfaisant d'un service de médecine de prévention.

**Action 25 : Intégrer des modules de sensibilisation des encadrants à la prévention des risques psycho-sociaux dans leurs formations obligatoires**

Il paraît opportun de pleinement impliquer les encadrants dans la mise en œuvre de la politique de prévention des RPS, mais également de les former à ses enjeux quotidiens.

*c) L'accompagnement social des agents*

Socle de l'action sociale offerte à l'ensemble des agents de l'Etat, l'action sociale interministérielle est constituée de prestations individuelles, mises en œuvre au niveau central, et de prestations collectives, dont la mise en œuvre est assurée au niveau déconcentré sous la responsabilité des préfets de région.

**Action 26 : Faciliter l'accès au logement locatif dans les secteurs géographiques en tension immobilière à commencer par l'Ile-de-France, en mobilisant des solutions autofinancées**

Le logement est une préoccupation forte pour de nombreux agents publics exerçant dans les secteurs géographiques où les tensions immobilières sont fortes. Les agents de l'Etat bénéficieront dès 2017-2018 d'un droit d'accès à 500 logements « intermédiaires » au profit des agents publics de l'Etat, grâce à la participation de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) à un fonds d'investissement immobilier.

Un des principaux enjeux sera ensuite la poursuite de l'amélioration du pilotage de l'action sociale en recherchant une plus grande harmonisation au niveau interministériel et déconcentré, la sécurisation des pratiques au plan juridique, et une meilleure maîtrise des dépenses budgétaires.

En particulier, des travaux seront menés concernant la politique de réservation de places en crèches (marchés publics et outil informatique), tandis que la gestion du parc des restaurants inter administratifs sera optimisée (connaissance de l'état du parc et rénovation / mise aux normes / construction des restaurants). Par ailleurs, la DGAFP devra poursuivre l'accompagnement et la mise en œuvre de projets innovants qui contribuent à diversifier et à améliorer l'action sociale en faveur des agents.

## 2/ Les leviers stratégiques à mobiliser

La fonction ressources humaines est un levier stratégique fondamental pour éclairer les grandes décisions sur l'évolution des organisations administratives et des missions de politiques publiques, penser, conduire et accompagner le changement, dialoguer et construire les compromis sociaux indispensables avec les représentants du personnel, mobiliser le pilier managérial pour concilier vision stratégique, pilotage quotidien et appui aux équipes, poursuivre la modernisation de la gestion des agents. L'organisation de la gouvernance des politiques de ressources humaines avec la consécration des fonctions de DRH de l'Etat et de responsable ministériel des ressources humaines permettent d'amplifier nos efforts dans ce domaine et donc de mieux atteindre les objectifs fondamentaux de l'Etat employeur.

### Axe 1 : Accompagner les grandes évolutions à moyen terme de l'Etat dans son organisation et ses modes de fonctionnement

La fonction de ressources humaines doit créer les conditions d'une nouvelle forme de prise de décision, plus simple, mieux comprise, intégrant lorsque c'est possible les propositions des agents, répondant aux besoins des usagers et aux évolutions des usages. Plusieurs actions seront entreprises dans cet objectif.

- a) *Décliner la stratégie RH de l'Etat en région, déconcentrer les leviers pertinents, décloisonner les univers professionnels, développer les actions de ressources humaines et mettre en réseau les acteurs RH de l'Etat territorial*

**Action 27 : Définir la stratégie RH de l'Etat en région, mettre en œuvre les dispositions de déconcentration des actes de gestion RH au plus près des agents concernés et encourager les expérimentations locales portant sur la mise en commun d'actions de politique de ressources humaines (action prioritaire interministérielle)**

La mise en œuvre de la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'Etat au niveau de chaque région fournit l'opportunité de renforcer l'efficacité des politiques RH locales et de mieux les adapter aux contextes territoriaux, tout en favorisant la diffusion des meilleures pratiques.

C'est au-delà l'occasion de mettre en œuvre les décisions prises en matière de déconcentration des actes de gestion qui visent à donner davantage de leviers aux managers de proximité.

Il paraît opportun de poursuivre la réflexion en faveur d'une plus grande déconcentration de la gestion des ressources humaines et de mieux garantir, au sein de l'administration territoriale de l'Etat, une approche interministérielle de la déconcentration RH pour renforcer les marges de manœuvre des chefs de services déconcentrés. La prise des actes relatifs à la situation individuelle des agents publics exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat est, sauf exception, déconcentrée aux chefs de service, au plus près de l'agent. Pour les actes dont la prise ne peut être déconcentrée juridiquement (avancement, détachement, mutation,...), les chefs de service donnent leur avis préalablement à la prise de l'acte (arrêté du 29 décembre 2016). Cette déconcentration, à défaut d'être juridique, est dite « managériale ». La DGAFP et les ministères veilleront à la bonne mise en œuvre de ces dispositions.

**Action 28 : Poursuivre les chantiers de mise en cohérence des politiques RH en région, en commençant par les différents modèles de prestations sociales**

Les chantiers initiés concernant la mise en cohérence de certains aspects des politiques de ressources des services déconcentrés doivent être poursuivis. S'agissant notamment des questions de formation, d'accompagnement des agents, de gestion prévisionnelle des ressources humaines, d'action sociale, d'accompagnement des services ou encore d'organisation du travail, des expérimentations seront conduites afin de mieux répondre aux besoins des agents, sous la forme de mutualisation et d'organisation coopérative.

**Action 29 : Créer un réseau collaboratif des acteurs de la filière RH au niveau territorial pour les conseillers de PFRH, disposant des ressources documentaires de la DRH Etat et mis à contribution sur l'élaboration des nouvelles actions de politique de ressources humaines, ouvert sur la base du volontariat à l'ensemble des acteurs de la filière RH au niveau territorial**

*b) Renforcer la coordination de la politique RH des opérateurs de l'Etat*

Les ministères qui exercent une tutelle sur de nombreux opérateurs (Environnement, Culture) sont confrontés à la nécessité d'associer pleinement ces derniers à la définition et à la mise en œuvre d'une politique de ressources humaines unifiée comportant des actions favorisant notamment la mobilité des agents, la cohérence de la politique de rémunérations.

**Action 30 : Mettre en œuvre la révision de la liste des établissements publics dérogatoires pour mettre davantage en cohérence la politique de ressources humaines des ministères et de leurs opérateurs**

L'existence d'établissements publics habilités à déroger, pour certaines de leurs missions, au principe selon lequel leurs emplois permanents doivent être pourvus par des fonctionnaires, conduit à réduire considérablement les possibilités de mobilité au sein voire au-delà d'un même ministère et de décloisonnement des cultures professionnelles. Réintégrer les opérateurs dans la politique RH de l'Etat constitue un enjeu majeur de la stratégie RH pour les prochaines années.

*c) Accompagnement des évolutions des politiques publiques*

**Action 31 : Accompagner les ministères dans la prise en compte de la dimension RH le plus en amont possible dans la conduite des principales évolutions des politiques publiques et, pour ce faire, demander à la DGAFP de se structurer pour appuyer les DRH notamment en mobilisant le réseau des conseillers en organisation du travail – conduite du changement RH affectés au sein des plateformes RH des secrétariats généraux pour les affaires régionales pour accompagner les réformes**

Nombreux sont les ministères qui sont amenés à relever le défi que représente la mise en œuvre de réformes structurelles stratégiques : « plan préfecture nouvelle génération » pour le ministère de l'intérieur, plan « MAEDI 21 – une diplomatie globale pour le XXIème siècle » pour le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, projet « ministère fort » pour les ministères chargés des affaires sociales et de la santé, ... Il importe que l'ensemble de ces réformes d'ampleur, pilotées par chaque ministère, puissent intégrer les problématiques de ressources humaines le plus

en amont possible dans les réflexions sur la réforme. Seule cette anticipation doit permettre aux ressources humaines de ne pas être une variable comme une autre de la réforme mais bien un élément majeur du succès d'une réforme.

**La DGAFP accompagnera les ministères qui le souhaitent dans cette prise en compte, en mobilisant des agents chargés d'accompagner les ministères sur le plan méthodologique.**

Anticiper et d'accompagner les réformes pour en tirer parti afin de moderniser nos modes de fonctionnement et de proposer aux agents de meilleures conditions d'exercice de leurs fonctions est une nécessité. Le réseau des conseillers en organisation du travail – conduite du changement RH, en place depuis octobre 2016, apporte un appui à la conduite du changement et à l'accompagnement RH d'une réforme aux services qui le souhaitent. Sur la base de cette offre de services, les conseillers répondent, en tant que « consultants internes », aux demandes des services locaux. Ils apportent notamment leur expertise méthodologique, pour appuyer la mise en œuvre des projets, sans se substituer aux chefs de service.

**Action 32 : Généraliser les études d'impact RH dans chaque service concerné par une réforme substantielle**

Une étude d'impact RH vise à fournir une évaluation préalable des conséquences d'une réforme sur la structure et sur les individus. Son élaboration doit donc permettre l'identification d'actions dédiées notamment à l'accompagnement des agents, vers la mise en place de l'organisation cible définie, relevant de la responsabilité de l'employeur. Une étude d'impact RH poursuit plusieurs objectifs (cf. le Guide d'élaboration d'une étude d'impact en matière de ressources humaines produit par la DGAFP et le SGMAP en 2016) dont le premier est exprimé en termes de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Elle doit permettre de mieux accompagner collectivement et individuellement les personnels, d'identifier et prévenir les éventuels risques en matière de santé ou de sécurité au travail et de préparer et s'adapter aux nouvelles formes d'organisation du travail. Par lettre du 9 septembre 2015, la ministre en charge de la fonction publique a demandé à l'ensemble des ministères d'engager des études d'impact au second semestre 2015 visant à préparer les nouvelles organisations mises en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ces études d'impact ont en effet permis d'éclairer les choix d'organisation dans le cadre de la réforme territoriale, comme en témoignent les expériences de l'ensemble des ministères (cf. notamment la circulaire du ministère chargé de l'Agriculture SG/SRH/2015-1063 du 9 décembre 2015). Les grands projets informatiques ayant des incidences fortes sur l'organisation et la formation des agents font également l'objet de tels exercices : le déploiement du système d'information SIRHIUS a fait l'objet d'études d'impact et de dimensionnement permettant d'examiner l'ensemble des incidences en termes de formation, conduite du changement, implantations, etc...

## Axe 2 : Repenser nos stratégies en matière de dialogue social et de dispositifs d'écoute des agents

### a) Investir dans le dialogue social

Le dialogue social a été particulièrement nourri sous la présente législature. Plusieurs accords ont été négociés et signés, avec unanimité pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (mars 2013), majoritairement sur la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique (octobre 2013). D'autres cycles de discussions ont eu lieu, notamment en 2014 et 2015, comme ceux relatifs aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), la qualité de vie au travail, la santé et sécurité au travail ou le développement des compétences.

La loi du 16 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a d'ores et déjà porté de nombreuses mesures en faveur du dialogue social, issues de la concertation sur la qualité du dialogue social, comme l'élargissement du champ d'action du Conseil commun de la fonction publique (désormais, tout sujet portant sur au moins deux des versants pourra être traité à ce niveau), l'application des exigences en termes de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes aux instances supérieures et de manière générale, aux instances représentatives du personnel dans les trois versants de la fonction publique, l'amélioration de la carrière des représentants syndicaux, la modification de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires favorisant l'expression de majorités syndicales correspondant au champ de la négociation.

Par ailleurs, un groupe de travail composé des organisations syndicales siégeant au conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat a été réuni en 2015 et 2016 tout au long de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat.

Des réunions d'agenda social ont permis également d'aboutir à la définition d'un plan ambitieux pour la santé et la sécurité au travail et de préparer l'ordonnance créant le compte personnel de formation.

#### **Action 33: Engager avec les organisations syndicales représentatives une modernisation et un rééquilibrage du dialogue social dans la fonction publique**

Depuis la mise en œuvre des accords de Bercy, le dialogue social est essentiel pour conduire l'adaptation de la fonction publique aux attentes des usagers, à l'évolution des techniques et aux aspirations des personnels. Dans le prolongement des discussions engagées dans le cadre de la concertation menée sur la qualité du dialogue social, il est opportun, sur la base d'un bilan des « accords de Bercy », de progresser à moyen terme dans plusieurs directions :

- expérimenter des modalités de travail plus collaboratives avec les organisations syndicales en tenant compte au maximum de leurs propositions dans l'élaboration de l'agenda social ;
- mieux formaliser, en collaboration avec les organisations syndicales et les employeurs, les conditions et critères d'un dialogue social constructif (bilans biennaux sur la qualité du dialogue social en Conseil commun de la fonction publique) ;
- mieux articuler les agendas sociaux inter fonctions publiques, interministériels, et ministériels et associer en amont tous les employeurs aux négociations ;
- mieux communiquer sur les concertations et le fruit des négociations avec les syndicats ;

- former les cadres de l'Etat à la pratique du dialogue social, à la négociation et au droit syndical ;
- définir les conditions d'une plus grande portée des accords ;
- définir des modalités d'architecture des négociations laissant des marges de déclinaison à tous les niveaux pertinents (ministériels, services déconcentrés) et d'une meilleure articulation entre accords ;
- clarifier l'articulation des rôles des CT et des CHSCT ;
- définir les contours et les conditions d'un dialogue social territorial efficace ;
- dématérialiser et alléger les modes d'organisation des commissions administratives paritaires de mobilité sans désarmer les garanties pour les agents.

**Action 34 : Préparer les élections professionnelles de 2018 en accompagnant celles qui ont fait le choix du recours au vote électronique**

Le vote électronique sera encouragé en s'inspirant des ministères l'ayant mis en œuvre en 2014.

- b) Davantage écouter les agents sur leurs attentes en matière de gestion, de management et de parcours*

**Action 35 : Engager une grande enquête auprès des agents de l'Etat sur leurs attentes en matière de politique de ressources humaines (formation, parcours, modes de management, mobilité, gestion ...)**

Il paraît utile de renouveler les instruments généraux et plus ponctuels permettant de mieux écouter, mieux percevoir les attentes et mieux prendre en compte les propositions des agents.

Il sera proposé de lancer une grande consultation auprès des agents publics sur leurs attentes en matière de ressources humaines et d'organisation du travail.

**Action 36 : Créer un baromètre social de la fonction publique et encourager la généralisation des baromètres ministériels (action prioritaire interministérielle)**

Plusieurs ministères ou services interministériels se sont d'ores et déjà engagés ces dernières années dans l'élaboration de baromètres sociaux permettant notamment de mesurer le ressenti et les attentes sur l'organisation du travail, leurs parcours professionnels, etc... Un baromètre existe ainsi par exemple pour les directions départementales interministérielles (DDI), à l'initiative des services du Premier ministre, ou dans certains services du ministère de l'Intérieur, des ministères sociaux, etc...

Au-delà, il est souhaitable que l'ensemble des ministères se dotent d'un baromètre social pour suivre au travers de quelques indicateurs l'évolution du climat social, et qu'un baromètre interministériel en fournisse la synthèse.

De nouvelles pratiques managériales sont aussi nécessaires pour mieux prendre en compte et répondre aux agents. C'est l'un des objectifs de la mise en œuvre des plans managériaux dans les ministères.

### **Axe 3 : Développer les aptitudes managériales pour mieux concilier conduite du changement, management participatif et performance du service public**

A tous les niveaux, de l'encadrement de proximité à l'encadrement dirigeant, tous les échelons doivent constituer un relais pour impulser, promouvoir et mettre en œuvre les grandes évolutions du service public, favoriser la cohésion des équipes et la qualité de vie au travail, développer de nouveaux modes de management plus participatifs, négocier et conduire le dialogue social formel et informel, conduire les projets, développer une vision stratégique et rechercher la performance du service public et son adaptation aux besoins des citoyens.

En application de la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015, l'ensemble des ministères ont élaboré des plans managériaux au cours de l'année 2015 et 2016. Ces plans visent à professionnaliser le recrutement, la formation, l'identification en amont et l'accès aux responsabilités de nos cadres supérieurs. Ils comportent également un axe de réflexion sur les difficultés de carrière des cadres, notamment concernant les secondes parties de carrière.

Plusieurs objectifs figurent dans ces plans : mieux recruter et axer la formation initiale sur les aptitudes plutôt que sur les savoirs, professionnaliser les pratiques managériales, notamment la pratique de la revue des cadres et des revues de postes, dans le sens d'une plus grande diversification des profils recrutés, décloisonner les viviers, prévenir les difficultés de carrière, développer de nouveaux modes de management plus participatifs afin de concilier innovation, évolution des organisations du travail et promotion de la qualité de vie au travail des équipes.

**Des efforts ont été accomplis en vue de professionnaliser le recrutement et repositionner la formation initiale des cadres sur les aptitudes managériales plutôt que sur les savoirs théoriques.**

Au-delà des processus de recrutement, l'ensemble des écoles de service public qui forment les cadres modernisent leurs formations pour les adapter à l'évolution des enjeux managériaux. Par exemple, la **réforme de la scolarité de l'ENA en 2014** avait pour ambition de former les cadres aux techniques managériales et aux enjeux du numérique. Cet effort doit être poursuivi et amplifié dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance conclu entre la tutelle et l'école. Le recrutement et la formation initiale doivent également se professionnaliser s'agissant des **élèves des IRA**.

**Des travaux seront engagés avec le réseau des écoles de service public pour poursuivre les efforts d'adaptation des épreuves de concours et de recentrage des scolarités sur ces enjeux.**

- a) Qu'attend-on des managers ? développer la vision stratégique, conduire le changement, conforter les collectifs de travail, mettre en place de nouvelles organisations du travail, mieux répondre aux citoyens*

Pour développer une culture managériale commune et accompagner les managers dans l'exercice de leurs fonctions et les outiller, la DGAFP, avec l'appui des ministères notamment, a élaboré un guide de l'encadrante et de l'encadrant de la fonction publique et un guide de l'accompagnement managérial.

**Action 37 : Mieux prendre en compte la qualité de vie au travail aux côtés de la performance collective dans l'évaluation des encadrants**

Au-delà, une vision et des postures managériales nouvelles seront promues.

- *Développer des modes de management plus participatifs recherchant performance collective du service public et la qualité de vie au travail des agents*

Associer plus directement et systématiquement chaque fois que cela est possible les agents aux décisions qui les concernent en valorisant l'intelligence collective, en partant du principe que l'expertise n'est pas que descendante et que l'itération est source d'efficacité, constitue une attente forte des agents. Les cadres seront accompagnés pour prendre en compte cette évolution.

- *Favoriser la qualité de vie au travail et l'amélioration des conditions de travail*

L'encadrant a un rôle essentiel dans la qualité de vie au travail de ses équipes : conciliation des temps professionnel et privé, expression des agents, convivialité et cohésion d'équipe notamment. Très souvent, les équipes sont demandeuses de pouvoir participer à leur organisation du travail, il convient alors d'organiser cette participation. Avec le développement des pratiques d'évaluation à 180 et ou 360 degrés, la question du respect de la qualité de vie au travail des équipes est souvent posée. Les cadres seront outillés, formés et accompagnés dans leurs pratiques pour que la qualité de vie au travail soit prise en compte dans les collectifs de travail.

- *Le droit à l'expérimentation et l'esprit d'initiative*

Pour favoriser l'esprit d'initiative, le droit à l'expérimentation apparaît comme une condition de réussite.

Le management participatif, la qualité de la vie au travail des équipes et la promotion de l'esprit d'initiative participent aussi à l'attractivité de la fonction publique, y compris auprès des jeunes générations. Parce qu'elle est un levier essentiel de la conduite du changement, l'innovation managériale constitue un axe à développer de la culture managériale commune.

- b) *Proposer aux cadres supérieurs une formation continue nécessaire à leurs fonctions*

**Action 38 : Développer et enrichir un continuum de formation continue pour les cadres supérieurs de l'Etat**

La formation des cadres supérieurs de l'Etat aux techniques managériales, à la pratique du dialogue social, aux enjeux du numérique et de la maîtrise d'ouvrage, aux finances publiques, à la conduite du changement et à l'exercice de l'influence dans le cadre européen apparaît fondamentale pour les prochaines années.

Dans le prolongement du cycle interministériel de management de l'Etat pour le vivier des cadres dirigeants, la formation des chefs de services et sous-directeurs est en cours de profonde rénovation :

- Un stage de formation au management articulant une séquence ministérielle et un tronc commun interministériel a été mis en place par l'ENA ;

- En complément, une formation à la pratique du dialogue social à destination du même public ainsi que des cadres exerçant en service déconcentré vient d'être mise en place par l'IGPDE et par les IRA et sera rendue obligatoire dans l'année suivant la prise de poste ;
- La direction du budget et la direction générale des finances publiques ont mis en place une formation destinée à approfondir la problématique des finances publiques.

Une formation complémentaire sur les enjeux du numérique et la maîtrise d'ouvrage est en outre nécessaire. Un travail conjoint associant la DGAFP, la DINSIC, les ministères et les opérateurs de formation sera réalisé à cet effet dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur des politiques de formation.

Enfin, compte tenu du nombre et de la nature des politiques publiques dans lesquelles l'action de l'Union européenne a des conséquences substantielles, il semble nécessaire de sensibiliser les cadres supérieurs de l'Etat aux outils d'influence et d'anticipation que ces cadres peuvent utiliser dans le fonctionnement concret de l'Union européenne.

Plusieurs ministères ont développé une stratégie d'accompagnement de l'encadrement, c'est notamment le cas du ministère de l'Intérieur qui a élaboré une charte de gestion des hauts fonctionnaires en 2013. Celle-ci organise un accompagnement des hauts fonctionnaires à chacune des étapes de la carrière et prévoit que des fonctionnaires destinés à être nommés à court terme sur un emploi fonctionnel puissent suivre un cycle de formation commun portant sur les grandes missions du ministère, les relations aux partenaires et le management.

**Action 39 : Définir un référentiel de formation des encadrants et rendre obligatoire une formation au management pour tous les primo-encadrants sauf lorsque la formation initiale a permis d'acquérir l'ensemble des compétences nécessaires. Pour l'ensemble des encadrants de catégorie A, fixer comme ambition que tout manager consacre au moins deux jours par an en formation continue sur les pratiques managériales et développer l'offre de formation numérique, de coaching et de co-développement à cet effet**

Sur l'horizon de la présente stratégie, cet effort sera amplifié au bénéfice de tous les agents de catégorie A accédant pour la première fois à une fonction d'encadrement qui devront recevoir une formation obligatoire aux techniques managériales dans les six mois suivant sa nomination.

*c) Professionnaliser l'identification et la sélection des cadres supérieurs et dirigeants dans la fonction publique*

La professionnalisation de la sélection des cadres supérieurs et futurs cadres dirigeants a connu l'avancée importante de la généralisation des comités d'audition aux emplois de directeurs et de chefs de service, qui permettent d'introduire un regard extérieur au recruteur et un point de vue interministériel dans leur procédure de sélection. Les carrières restent cependant aujourd'hui trop ministérielles, spécialisées et concentrées dans un même univers administratif, en-deçà de l'intérêt de mobilités pour que l'Etat bénéficie collectivement du brassage d'expériences qu'autorise la diversité de ses missions.

**Action 40 : Etendre les revues de cadres à tous les encadrants de catégorie A (action prioritaire interministérielle)**

Par ailleurs, les ministères connaissent encore insuffisamment l'ensemble de leurs cadres et des marges de progrès existent pour identifier les talents, donner à chacun des perspectives de carrière crédibles et, à terme, créer un bassin d'emploi interministériel.

Le décloisonnement des viviers est un élément essentiel pour fluidifier la gestion des cadres supérieurs et favoriser l'atteinte des objectifs de féminisation des postes d'encadrement supérieurs et dirigeants. Le projet de **système d'information interministériel sur les emplois de direction et de vivier interministériel**, dans le prolongement du vivier cadres dirigeants, est expérimenté pour les emplois de chefs de service. Une cartographie de l'ensemble des postes de chef de service a été réalisée et un recensement des compétences associées aux postes concernés est en cours.

Des ministères ont déjà développé des politiques de repérage des talents, de gestion des viviers et de revue des cadres, et sont d'ores et déjà en capacité de communiquer sur un processus formalisé, comme c'est le cas pour le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui effectue des revues des cadres avec l'ensemble des recteurs.

**Action 41 : Engager une réflexion sur l'accélération de carrière des cadres supérieurs corrélée aux parcours professionnels**

Par ailleurs, une réflexion pourrait être opportune à moyen terme pour permettre, dans certains ministères organisant des parcours de carrières croisés avec des établissements publics ou du secteur public proposant des postes de responsabilité équivalente, d'accéder aux emplois supérieurs du ministère par réciprocité.

## **Axe 4 : Plan de simplification et transition numérique : faire gagner du temps aux DRH et offrir de nouveaux services aux agents**

Les actions portant sur la simplification et sur la transition numérique constituent des leviers complémentaires pour moderniser la politique de ressources humaines de l'Etat.

### *a) Un plan pluriannuel de simplification visant à faire gagner du temps aux DRH*

Lors de l'élaboration de la stratégie de l'Etat employeur, l'ensemble des responsables ministériels des ressources humaines ont insisté sur l'opportunité d'un plan de simplification combinant des actions portant sur l'évolution des modes d'élaboration des normes et leur prise en compte dans les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), la modification de quelques « normes carrefour » sans porter atteinte aux garanties des agents et sur l'analyse, la simplification et la convergence des processus de gestion.

En matière d'élaboration des normes, il paraît possible et souhaitable d'anticiper davantage le processus d'élaboration de la norme réglementaire en analysant l'impact sur les processus de gestion (le coût administratif de la norme) et les systèmes d'information, et en anticipant les évolutions de ces derniers pour appliquer de manière « relativement automatisée » les réformes. Il est souhaitable dans ce domaine qu'une offre de service soit faite au niveau interministériel pour proposer aux ministères des solutions si possibles communes et les plus efficaces, en avance de phase.

De même, la poursuite des travaux menés par le CISIRH et la DGAFP sur le « noyau RH », ensemble des nomenclatures de gestion traduisant les règles juridiques pour alimenter les SIRH, est indispensable pour permettre une application la plus homogène possible des règles juridiques nouvelles.

### **Action 42 : Elaborer un plan pluriannuel de simplification de la réglementation et des pratiques RH (action prioritaire interministérielle)**

Afin de garantir une mise en œuvre efficace et homogène des textes produits par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et une bonne compréhension de ces textes, deux actions seront entreprises.

L'impact des principaux textes entraînant une mobilisation de ressources humaines ou matérielles supplémentaires sera évalué avant leur production, auprès d'un panel de services, comprenant des services déconcentrés. Sans constituer une étude d'impact, ce « test » de mise en œuvre pourra donner lieu à des propositions d'entrée en vigueur différée des textes. Dans le même sens, il intégrera les contraintes inhérentes à l'évolution des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH). Au-delà, toute réflexion sur une pratique de gestion RH devra intégrer en amont la problématique de sa traduction dans les SIRH.

La plupart des ministères se sont engagés dans des projets de dématérialisation des processus de gestion, visant à faire gagner du temps aux gestionnaires et à améliorer le service rendu aux agents (compte-rendu d'évaluation professionnelle au MAEDI, correction des copies de concours au MEN, dématérialisation des procédures d'avancement et des CAP au ministère de la Défense, gestion des demandes de mobilité au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt). Un retour d'expérience sur ces actions sera effectué et les meilleures pratiques diffusées.

A réglementation totalement ou quasiment inchangée, des évolutions des outils numériques pourraient permettre de faciliter le travail des gestionnaires et des responsables hiérarchiques dans différents domaines : dématérialisation du dossier agent (projet DIADEM initié par le ministère de l'Economie et des Finances); dématérialisation du compte-rendu d'évaluation professionnelle (avec également une harmonisation interministérielle des modèles utilisés); dématérialisation des procédures d'avancement (expérimentée notamment au ministère de la Défense). C'est ce qui vient d'être fait avec le décret n° 2016-1073 du 3 août 2016 relatif à la mise à disposition et à la conservation sur support électronique des bulletins de paye et de solde des agents civils de l'Etat, des magistrats et des militaires, qui permettra à chaque agent d'accéder depuis toute connexion internet à l'ensemble de ses bulletins de paie stockés dans un espace sécurisé géré par la DGFIP. La dématérialisation des bulletins de paie, qui s'applique dès 2017 dans les ministères économiques et financiers, permettra à terme d'éviter l'impression de près 30 millions de bulletins de paie chaque année. A terme, l'agent n'aura plus à assurer la conservation physique à titre personnel des bulletins de paie.

Aller au-delà conduit à faire évoluer les processus ministériels de gestion. En 2015, un travail sur les processus RH a été conduit par la DGAFP en partenariat avec le CISIRH, qui a proposé un ensemble de pistes concrètes d'évolution. Par ailleurs, plusieurs ministères se sont lancés dans un audit de leurs processus RH, le plus souvent dans le contexte d'une mise en qualité des données RH de leurs agents et en mobilisant le cas échéant les agents sur l'actualisation et la fiabilisation de leurs données administratives contenues dans les SIRH.

Une réflexion est en cours à la DGAFP avec certains ministères sur la dématérialisation totale des processus d'élaboration, de validation et de notification des actes de gestion. Le décret n°2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique prévoit déjà la possibilité de créer et de gérer les dossiers individuels sur support électronique à partir de documents produits directement sur forme électronique. Toutefois, la gestion des dossiers individuels sur support papier reste encore dominante dans les administrations, en raison notamment de la nécessité de la matérialisation de l'acte pour signature et notification. La généralisation du dossier individuel électronique suppose de mettre en place des procédures entièrement dématérialisées en amont, c'est-à-dire sur l'ensemble de la chaîne de production, de la création à la notification de l'acte, sans recourir à la signature manuscrite. Pour cela des évolutions réglementaires s'avèrent nécessaires notamment pour pouvoir mettre en œuvre, en lieu et place du dispositif lourd et onéreux de la signature électronique, une application informatique garantissant la sécurité et l'authenticité des actes ainsi produits et notifiés avant leur versement au dossier électronique de l'agent, à l'instar de ce prévoit l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration. Cette évolution permettrait en outre de répondre à un objectif de réduction drastique des arrêtés signés sur support papier, tout en assurant les mêmes garanties de validation hiérarchique.

*b) Professionnaliser, simplifier et personnaliser la fonction RH grâce à l'outil numérique*

Le numérique révolutionne notre société dans tous les domaines (bancaire, média, santé, transports...) et l'Etat n'échappe pas à cette révolution : il doit accélérer la transformation de son système d'information et de son modèle d'action.

En matière de gestion des ressources humaines, les outils numériques constituent une formidable opportunité pour améliorer, simplifier et sécuriser la gestion administrative des agents publics.

La modernisation des SIRH ministériels constitue un enjeu pour l'amélioration tant du pilotage des politiques de ressources humaines, notamment par le développement d'outils d'aide à la décision fondés sur des données RH fines et exploitables, que de la gestion quotidienne des agents.

La plupart des ministères sont en attente d'un basculement à un horizon 2019-2020 sur un SIRH cible dont ils attendent des progrès déterminants portant en priorité sur les outils d'aide à la décision, la mise en place d'un suivi intégré, et le pilotage des politiques de formation et de gestion des compétences.

**Action 43 : Proposer à moyen terme à chaque agent un portail permettant d'accéder à de nouveaux services plus qualitatifs (action prioritaire interministérielle)**

Plusieurs ministères proposent des portails agent au sein de leur SIRH permettant de visualiser les informations sur la carrière, de demander la mise à jour d'informations individuelles, y compris en termes de compétences (diplômes, formations, etc...), de procéder à des actes de gestion de manière dématérialisée, parfois les demandes de mobilité. Des SIRH disposant de telles fonctionnalités existent par exemple au ministère en charge de l'Agriculture (AGORHA), au MENESEH avec SIRHEN, et bien évidemment avec RENOIRH dont les fonctionnalités sont en cours de déploiement dans plusieurs ministères.

Les travaux sur les SIRH intégreront de manière systématique un espace personnel permettant à chaque agent de bénéficier d'un suivi plus qualitatif de sa carrière, de ses évolutions professionnelles par le biais de la formation, de ses souhaits.

Bien que les trajectoires soient essentiellement ministérielles ou communes à plusieurs ministères, il existe des enjeux interministériels très forts en matière d'évolution des SIRH :

- Favoriser la convergence et l'interopérabilité des SIRH notamment en mettant en œuvre des interfaces pour les reprises de gestion en cas de mobilité ou pour la mise en œuvre du compte personnel de formation qui sera géré en partie dans les SIRH ministériels et en partie par la plate-forme numérique mise en œuvre par Caisse des dépôts et consignations pour l'ensemble des actifs ;
- Etendre progressivement le périmètre de l'offre SIRH interministérielle que constitue RENOIRH, en cours de déploiement dans les ministères sociaux, le ministère de la Culture et de la Communication, dans les services du Premier ministre ainsi que demain au ministère de l'Ecologie, de l'Energie et de la Mer.

- Pérenniser la constitution d'un « noyau RH » commun à tous les ministères et son utilisation directe dans les SIRH et via l'interface INGRES.

Par ailleurs, plusieurs projets interministériels ont été opérationnellement conduits ou vont être lancés à brève échéance et constituent des leviers d'amélioration des politiques de ressources humaines : transparence des offres d'emploi avec la nouvelle Bourse interministérielle de l'emploi public et le futur portail de l'emploi public commun aux différents versants de la fonction publique, gestion des demandes de formation (SAFIRE), des ouvertures de recrutement (GRECO) et gestion dématérialisée du corps des administrateurs civils (SIGNAC).

Enfin, la mise en qualité et la fiabilisation des données RH sur les agents est un chantier incontournable pour sécuriser la paie et professionnaliser le pilotage.

## Axe 5 : Mettre en place la nouvelle DRH de l'Etat pour amplifier les politiques qualitatives et coopératives au bénéfice des agents

Le pilotage des ressources humaines nécessite une gouvernance renforcée, qui passe par la création d'une véritable DRH de l'Etat, composée à la fois d'une direction générale de l'administration et de la fonction publique chargée de définir les orientations générales de la politique de ressources humaines de la fonction publique, de garantir la cohérence des règles applicables entre les trois versants de la fonction publique et d'impulser les évolutions en matière de modernisation et de simplification des politiques de ressources humaines, mais aussi des directions des ressources humaines ministérielles, chargées de garantir la cohérence et l'unité de la politique des ressources humaines du ministère et de ses établissements publics. Le décret n°2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique vient renforcer le rôle du ministère de la Fonction publique, qui dispose de nouveaux leviers d'action dans la coordination et le pilotage de l'ensemble de la fonction publique. Il institutionnalise également les coopérations et des liens entre la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les ministères, et renforce les directions des ressources humaines ministérielles, en confortant leur positionnement en interne et en leur permettant de participer à l'optimisation de l'allocation des ressources.

### a) *Renouveler la gouvernance et le dialogue de gestion interministériel*

#### **Action 44 : Contractualiser la déclinaison ministérielle de la stratégie interministérielle des ressources humaines**

Le dialogue de gestion interministériel en matière de ressources humaines est rénové dans une gouvernance tripartite incluant la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget et chaque ministère concerné. Ce dialogue doit permettre, dans une logique d'efforts réciproques, à la direction générale de l'administration et de la fonction publique de s'assurer de la bonne mise en œuvre des priorités RH interministérielles, à la direction du budget de s'assurer de la maîtrise des finances publiques, et aux ministères de disposer de marges de manœuvre RH plus importantes. Une stratégie interministérielle de ressources humaines de l'Etat, préparée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique en lien avec les ministères, fixe les priorités en matière d'évolution des ressources humaines au sein des administrations et établissements publics de l'Etat, en cohérence avec les orientations définies par la loi de programmation des finances publiques. Elle est arrêtée par le Premier ministre, sur proposition du ministre chargé de la fonction publique, tous les trois ans, au plus tard le 31 janvier.

Par ailleurs, il paraît opportun de **faire évoluer le mode de fonctionnement du comité de pilotage des ressources humaines de l'Etat** en instaurant un **programme de travail semestriel**, la possibilité d'un travail collaboratif entre quelques DRH rendant compte à l'interministériel sur un sujet d'intérêt commun, et avec une répartition de rôles de chefs de file.

Pour assurer le fonctionnement efficace du comité de pilotage des ressources humaines de l'Etat, chargé de veiller à la mise en œuvre de la stratégie interministérielle de ressources humaines et à la cohérence des politiques de ressources humaines et des agendas sociaux interministériels et ministériels, les politiques coopératives seront développées, à l'instar de la co-conception du schéma directeur de la politique de formation professionnelle. L'information entre la DGAFP et les ministères

sera mieux synchronisée, et les modes de travail collaboratifs entre acteurs de la filière RH seront développés.

*b) Appuyer le renforcement des responsables ministériels des ressources humaines*

**Action 45 : Créer un réseau social professionnel des acteurs de la fonction de ressources humaines de l'Etat, constitué notamment d'une bibliothèque partagée des initiatives ministérielles et des outils développés et propriétaires**

La diffusion d'une culture commune RH, fondée sur un socle de références communes et une pratique de travail interministériel associant davantage les ministères à la conduite du changement (association des ministères en amont des réformes, accompagnement lors de la mise en œuvre des réformes, évaluation des réformes menées) constituent des conditions de réussite de l'action de la DRH de l'Etat. Un réseau social professionnel RH sera créé afin de favoriser l'intelligence collective et l'échange de pratiques. La mise en place de réseaux collaboratifs locaux sera également encouragée.

*c) Poursuivre la professionnalisation des acteurs de la filière RH*

**Action 46 : Renforcer la professionnalisation des agents intervenant dans la gestion des ressources humaines en créant des parcours qualifiants de formation. Débuter par les agents chargés de l'accompagnement personnalisé. Accompagner au niveau interministériel les métiers émergents des RH (action prioritaire interministérielle)**

Les métiers de la filière RH sont en évolution et supposent par conséquent une politique de formation et d'animation de filière. La DGAFP définira, en lien avec les ministères, la stratégie de professionnalisation des agents intervenant dans la gestion des ressources humaines et mettra en œuvre toute mesure propre à structurer leurs parcours professionnels dans le cadre d'une filière de ressources humaines commune aux administrations et établissements publics de l'Etat. Des parcours qualifiants (passeports de formation) seront définis pour chaque emploi de référence de la filière RH.

Une action sera prioritairement lancée en vue de professionnaliser les agents chargés de l'accompagnement personnalisé des agents. En effet, des métiers en plein essor dans la fonction RH sont encore exercés par peu d'agents au niveau ministériel mais suscitent une attente importante et doivent être solidement accompagnés pour permettre à leurs acteurs d'exercer rapidement leurs fonctions dans de bonnes conditions : il s'agit notamment des correspondants encadrement supérieur dont le métier évolue, des coachs, des conseillers mobilité carrière, comme les ministères sociaux par exemple ont pu en déployer sur l'ensemble du territoire, avec une accélération à l'occasion de la réforme territoriale, ou conseillers en évolution professionnelle. Tous ces agents doivent pouvoir s'appuyer sur un corpus de compétences et sur un réseau pour exercer leurs fonctions de manière satisfaisante.

**Action 47 : Mettre à disposition des acteurs RH de proximité des outils d'information et de communication sur les orientations de la politique de ressources humaines**

Les grandes réformes engagées ces dernières années en matière RH nécessitent un accompagnement important pour que chacun puisse en percevoir les enjeux et la portée.

Les acteurs de la filière RH doivent disposer d'outils d'information et de communication sur ces réformes, en particulier sur les réformes statutaires et d'organisation du travail afin d'être en mesure d'en expliquer la portée à l'ensemble des agents.

d) Développer l'appui et l'audit dans le domaine des politiques de ressources humaines

**Action 48 : Encourager dans chaque ministère la mise en place de cellules de contrôle interne en matière RH chargé d'appuyer opérationnellement les DRH. Identifier un vivier de cadres susceptibles d'être missionnés sur l'appui au développement des politiques de ressources humaines**

Des missions d'audit ou d'études sont aujourd'hui confiées dans certains ministères à des cadres en transition professionnelle, au moment de l'accès à l'encadrement ou en alternative à un poste d'encadrement. Ces dispositifs présentent plusieurs intérêts : pour les jeunes cadres, l'appréhension large de leur sphère d'intervention, pour les cadres en sortie de fonctions d'encadrement la possibilité de valoriser leur expériences, pour les employeurs, la possibilité de disposer d'un vivier avec des connaissances éprouvées de l'organisation.

La gestion des carrières implique aujourd'hui de faire un état de ces dispositifs, de leur articulation avec les travaux des inspections ministérielles pour en dégager des orientations modélisables et structurées de pools de cadres pouvant être missionnés par les directions d'administration centrale, notamment sur l'appui au développement des RH. Tout en apportant un renfort d'expertise aux ministères sur certains points, cette offre répond à la problématique des troisièmes parties de carrière identifiée dans le cadre des plans managériaux.

e) *Renforcer les outils d'aide à la décision et la diffusion des meilleurs standards de politique RH*

**Action 49 : Créer une « bibliothèque des initiatives » recensant les projets ministériels majeurs et permettant de développer les actions de « co-développement » entre ministères présentant des enjeux comparables sur certaines problématiques**

Les ministères sont demandeurs de pouvoir identifier les initiatives des autres ministères qui pourraient être transposées ou adaptées compte tenu de caractéristiques en partie comparable. Cela permettrait d'accompagner la diffusion des meilleurs standards.

**Action 50 : Mettre en place le conseil d'orientation des politiques de ressources humaines**

L'article 4 du décret du 22 décembre 2016 prévoit que « *Le directeur général de l'administration et de la fonction publique est assisté par : 1° Un conseil d'orientation qui émet des propositions d'évolution des politiques de ressources humaines conduites dans la fonction publique, au regard notamment des pratiques existantes dans d'autres pays et environnements professionnels ; 2° Un conseil scientifique qui formule des préconisations sur des travaux et études que lui soumet le directeur général de l'administration et de la fonction publique. »*

L'objectif est de réunir dans une même instance des praticiens des ressources humaines du secteur public comme privé, des chercheurs notamment dans le domaine de l'organisation du travail et du

management pour réfléchir sur un thème et proposer des orientations contrastées éclairant la décision politique. Cette instance sera un lieu de réflexion renouvelée et prospective sur les évolutions du modèle de fonction publique et des pratiques de gestion (évolution des cadres statutaires, reconnaissance de l'engagement des agents).

### **Présentation de la formation dans les IRA - Trame de la formation de l'univers ASU**

Les périodes de formation se distinguent en deux phases distinctes :

- Un tronc commun de 24 à 26 semaines dont l'objectif est l'acquisition ou le développement, par les élèves-attachés, des connaissances et capacités professionnelles communes aux différentes fonctions confiées aux corps dans lesquels ils ont vocation à être titularisés. Les formations dans les domaines budgétaire et financier sont très générales : principes fondamentaux de la gestion publique, budget et comptes de l'État : élaboration et exécution, Chorus, les enjeux de la chaîne financière, initiation à la comptabilité générale et à l'analyse financière, initiation au contrôle de gestion, les principes généraux de la paie, gestion budgétaire et financière en EPLE.

Cette période du tronc commun s'achève par un classement intermédiaire à l'issue duquel les élèves choisissent l'univers professionnel dans lequel ils seront affectés pour le cycle d'approfondissement et leur classement final.

- Un cycle d'approfondissement d'une durée de 20 à 22 semaines, qui se déroule dans l'un des univers professionnels suivants : administration centrale (AC), administration territoriale de l'État (ATE) et administration scolaire et universitaire (ASU). La formation relative à l'ASU a pour objet l'acquisition et le développement par les élèves des compétences propres à l'univers professionnel dans lequel ils exerceront au début de leur carrière. La gestion dans les EPLE et notamment le budget et la gestion administrative, juridique et matérielle, le contrôle interne comptable tiennent une place importante dans cette formation. Des modules relatifs à la gestion des ressources humaines et aux relations avec les collectivités locales complètent cet enseignement. De plus en plus, dans les cinq IRA et de manière plus étoffée, un module de formation est consacré à l'enseignement supérieur, notamment sur les missions, l'organisation et les modes de gestion des universités ainsi que des CROUS.

Les périodes de stage se déroulent en deux temps. Le premier d'une durée de sept semaines a lieu pendant le tronc commun (novembre / décembre) et le second d'une durée de huit semaines se déroule pendant le cycle d'approfondissement (fin avril / mi-juin). L'objectif de ces stages est de développer chez les élèves les connaissances de l'administration et de son fonctionnement, des différents univers professionnels et des politiques publiques mises en œuvre. Ils sont aussi l'occasion d'approfondir les connaissances acquises et les compétences développées en les confrontant à la réalité professionnelle et par là même d'acquérir le socle de savoir-être et savoir-faire professionnel nécessaires.

UNIVERS PROFESSIONNEL : ADMINISTRATION SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE -46 eme PROMOTION		Comprendre son environnement professionnel		Agir dans son environnement professionnel	
Objectif n°1 : Savoir repérer et connaître les enjeux, les modalités d'intervention et d'organisation et les caractéristiques propres des administrations centrales, des services académiques, des universités et des établissements publics d'éducation	Objectif n°2 : Etre capable d'assurer, de manière autonome et comme membres de la communauté éducative, la gestion administrative, matérielle et financière d'un établissement public local d'enseignement	Objectif n°3 : Etre à même de prendre en charge la gestion administrative, financière et des ressources humaines d'un service académique, d'une université ou d'un centre des œuvres universitaires	Objectif n°4 : Savoir conduire, animer et gérer une équipe de travail en milieu scolaire et résoudre les conflits		
L'EPLE	Universités	Gestion administrative et juridique	Gestion budgétaire et financière	Gestion des ressources humaines et management	
12 h	8,5 h	39 h	57 h	52 h	
LEPLE - présentation, organisation, acteurs et acteurs/plice de l'histoire (ateliers 2 gps)	Les missions, l'organisation et les modes de gestion des Universités et la place de l'attaché	Contrôle de légalité en rectorat (ateliers 2gps)	Gestion budgétaire, financière et comptable (ateliers 2gps)	Les personnels de l'enseignement supérieur	
M. BEATRIX	Pierre ARENE	Habima ANGER	M. Chebel/Collin/Thy & Mme Trabot	M. BUENRID	
6	2,5	6	33	4	
Les CT employeurs et propriétaires (ateliers 2gps)	Les missions, l'organisation et les modes de gestion des CHORUS	Plan de maîtrise sanitaire en restauration scolaire (ateliers + visite 2gps)	Le contrôle interne comptable (ateliers 2gps)	La gestion des personnels d'un EPLE (ateliers 2gps)	
Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes	Jean Pierre FERRE	M. FEDAR	Mme MENARD	M. DOS-SANTOS	
3	3	6	3	6	
Projet d'établissement et politiques éducatives	Etudes de cas et méthodologie d'un projet EPASMUS	Entretien et maintenance des bâtiments	Achat public en EPLE (ateliers 2gps)	La place du gestionnaire au sein de la communauté éducative	
M. TULEU	M. COUTIN	Conseil régional Auvergne Rhône Alpes	Claudine LORCY	M. LEYER M. DECOURNIE	
3	3	3	6	3	
	La politique européenne d'éducation et de formation		Gestion de la masse salariale (ateliers 2gps)	Gestion de conflits (atelier 2gps)	
	Module EUROPE		M. FOUARD	M. CUEF	
	3		3	3	
	La négociation européenne (AC, ATE, ASU)	Santé et sécurité au travail dans les établissements	Budget d'une université (ateliers 2gps)	Qualité de vie au travail et RPS	
	Module EUROPE		M. CHARBWA	ABACT	
	10		6	3	
	Egalité femmes/hommes (ATE, AC, ASU)	Présentation d'une note sur l'informatique	Le contrôle de gestion au sein des services académiques	Valoriser son parcours professionnel (ateliers ATE + ASU)	
	En attente de confirmation - Mme ANCIER	M. LATOUR/M. BERTHET	M. CHARRENTIER	O. MASQUEUR, A. CHENEVARD, A. MAUDOU, MAURICE, S. BAILLARD	
	3	4	3	6	
	Leadership et grands principes de gouvernance (AC, ATE + ASU)	Sensibilisation à la politique d'archivage (AC, ATE + ASU)	Introduction à CHORUS	Préparation et réalisation du séminaire de clôture	
	Emil TURC	Bruno GALLAND		27	
	6	3	3		
	Lutte contre les discriminations	Largues			
	YOUNBI - HADDADJI - CASANOVA	BOURG-MARI - GINDRE - GRAY - REALI - BALAY			
	6	14			

12

Conférence/cours magistraux  
Cours en sous-groupe/ateliers  
Interventions mixtes

Source : IRA de Lyon