



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

# LOLF et GRH : les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique





## PRÉFACE DE CHRISTIAN JACOB

### LES FONCTIONNAIRES ACTEURS DU CHANGEMENT

**L**a loi organique relative aux lois de finances, la « Lolf », adoptée en 2001 par le Parlement produit son plein effet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cette loi qui modifie les règles de construction, d'adoption et d'exécution du budget de l'État aura un impact sur les modalités de gestion des ressources humaines (GRH) de l'État.

Cette réforme budgétaire est, pour les fonctionnaires comme pour le service public, une exigence et une chance :

**UNE EXIGENCE:** la Lolf doit conduire à une meilleure maîtrise des dépenses publiques et à une plus grande responsabilité des administrations dans leur gestion. On passe ainsi **d'une administration de moyens** (au sens où il s'agissait de gérer des crédits) à **une administration de résultats** (au sens où chaque gestionnaire devra atteindre les résultats fixés).

Cette recherche de la performance requiert de la part de tous les fonctionnaires une attention croissante aux besoins des usagers du service public et un professionnalisme de tous les instants pour leur **offrir la meilleure qualité de service possible au meilleur coût**.

Les valeurs du service public, qui imprègnent toute la fonction publique, et le haut degré de compétence technique des personnels constituent un atout considérable pour répondre à l'exigence la plus grande.

**UNE CHANCE:** la Lolf doit aussi fortement contribuer au développement d'une gestion des ressources humaines moins tournée vers la gestion de procédures administratives que **vers la gestion des femmes et des hommes qui composent la fonction publique, de leurs compétences et de leurs projets**. Cette évolution doit se faire dans un cadre parfaitement conforme aux principes qui fondent le statut général de la fonction publique.

L'objectif est de rechercher une répartition optimale des ressources humaines au sein de chaque service, une meilleure fluidité des carrières, **l'organisation de parcours professionnels motivants et qualifiants**, répondant aux besoins des services et aux attentes des personnels, ainsi que la reconnaissance des résultats atteints.

Dans cette brochure qui se veut très pratique, j'ai souhaité rappeler les modalités de mise en œuvre de la Lolf et préciser ses répercussions sur la GRH tant en ce qui concerne la gestion des recrutements que celle des carrières et des rémunérations.



Christian Jacob,  
Ministre de la Fonction publique

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C. Jacob', written over a white background.



# SOMMAIRE

7 | Introduction

9 | **LA LOLF : QUELS CHANGEMENTS DANS LA GESTION DES SERVICES ET DES PERSONNELS ?**

9 | Une meilleure maîtrise démocratique des dépenses publiques et une plus grande responsabilité des administrations dans leur gestion

11 | Une nouvelle présentation des crédits et des emplois

15 | De nouvelles responsabilités pour les chefs des services de l'État

16 | Une nouvelle mesure de la performance

19 | **LA GRH EN MODE LOLF : MIEUX ANTICIPER LES BESOINS ET MIEUX GÉRER LES CARRIÈRES**

20 | Le recrutement : comment sont recrutés les personnels ?

- Les recrutements par concours
- L'accueil en détachement et la réintégration à l'issue d'un détachement
- Le recrutement de personnels contractuels
- Le cas particulier des personnels mis à disposition
- La promotion dans un corps de niveau supérieur
- La mobilité interne à chaque corps

23 | La formation professionnelle : comment sont gérées les compétences des agents ?

24 | La rémunération : comment assurer une gestion plus active des rémunérations et des carrières des agents de l'État ?

- Le cadre juridique des rémunérations demeure inchangé
- Les évolutions à moyen terme de la gestion des régimes indemnitaires

26 | La carrière : quels sont les effets de la Lolf sur la gestion des carrières ?

- La réforme de la notation et de l'évaluation
- L'avancement d'échelon et l'avancement de grade
- La réforme de l'avancement d'échelon
- La réforme de l'avancement de grade





## INTRODUCTION

**L**a réforme budgétaire, c'est-à-dire l'ensemble des principes et règles définies par la loi organique relative aux lois de finances (la Lolf) du 1<sup>er</sup> août 2001, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Les articles de presse ou de revues spécialisées, les réunions de travail ou d'échanges, colloques ou conférences ont été nombreux depuis quatre ans pour expliquer le contenu et la portée de cette réforme. Pourtant, malgré la disponibilité d'une information très riche mais également très technique, de nombreux fonctionnaires s'interrogent sur les changements concrets susceptibles de résulter de cette réforme.

Cette plaquette d'information, rédigée à l'attention de tous les personnels qui concourent à l'activité quotidienne de nos administrations, poursuit un double objectif :

- présenter aussi simplement que possible le sens de cette réforme en ne retenant de ses dispositions techniques que celles qui permettent de l'éclairer ;
- esquisser les grandes évolutions de la gestion des ressources humaines qui permettront de nous adapter à un univers de gestion plus exigeant dans une perspective de progrès partagé entre les usagers des services publics, les personnels qui incarnent ces services et les contribuables qui leur permettent de fonctionner.







**LA LOLF** : QUELS CHANGEMENTS  
DANS LA GESTION DES SERVICES ET DES PERSONNELS ?

Le vote du budget par les parlementaires représente un acte essentiel au sein des démocraties. Il exprime le consentement des citoyens à l'impôt qu'il leur est demandé d'acquitter pour financer des dépenses publiques destinées à leur rendre des services et à garantir le respect de l'intérêt général.

Cette logique démocratique inspire l'ensemble des dispositions techniques de la réforme budgétaire qui est entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**Une meilleure maîtrise démocratique des dépenses publiques et une plus grande responsabilité des administrations dans leur gestion**

En application de la Lolf, les crédits sont tout d'abord identifiés en fonction de leur finalité. Ils sont en effet répartis par **missions** correspondant aux grandes politiques publiques mises en œuvre par l'État **et, en leur sein**, en **programmes ministériels** et en **actions**; surtout, désormais, des **objectifs**



sont associés aux programmes, et des **indicateurs** permettront de mesurer les progrès accomplis.

De ce fait, les députés et les sénateurs pourront se prononcer sur la nécessité de la dépense et mieux apprécier l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques en votant les crédits par mission. C'est là une indiscutable avancée démocratique. Cette évolution a bien sûr un impact sur le fonctionnement des administrations : leur travail est mesuré dorénavant en fonction des progrès réalisés à partir des indicateurs retenus au moment de l'élaboration du budget. Le sens de l'action y gagne en clarification. Cette nouvelle pratique permet à chaque agent de mieux comprendre son rôle au sein de services dont les missions auront été mieux précisées.

**Le travail  
des administrations  
est mesuré en fonction  
des progrès réalisés  
à partir des indicateurs**

C'est tout cela qui a conduit à dire qu'on passe d'une « administration de moyens » (au sens où il s'agissait de gérer des crédits) à une « administration de résultats » (au sens où le gestionnaire devra atteindre les résultats fixés grâce, notamment, aux marges de souplesse introduites dans la gestion des enveloppes globales de crédits).

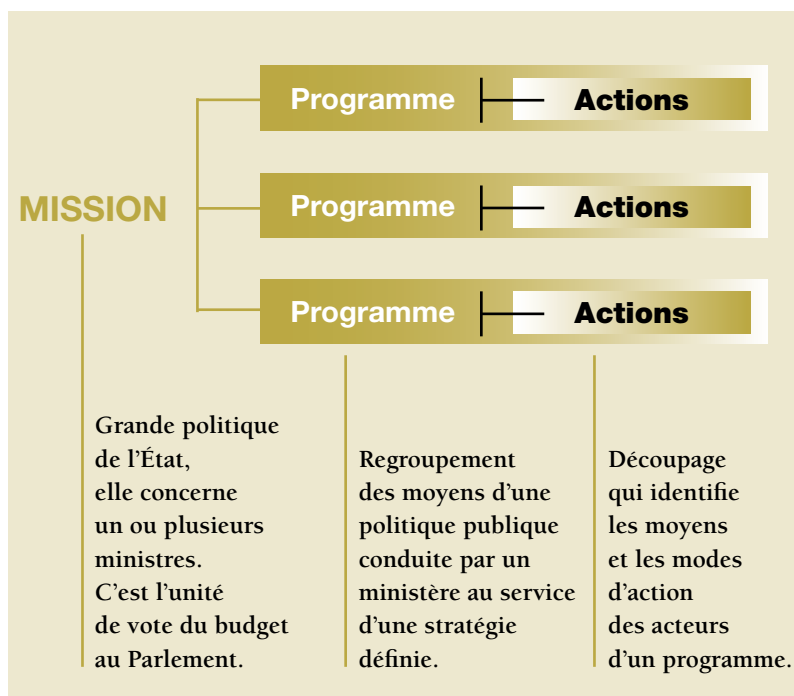
Dans ce contexte, la **gestion du personnel** connaît inévitablement une évolution. Il ne s'agit pas là d'une évolution touchant le statut des fonctionnaires de l'État. Celui-ci n'est en rien affecté par la Lolf : les droits et devoirs des fonctionnaires demeurent inchangés. En revanche, il est probable que de nouvelles compétences, de nouveaux « métiers » se développeront au sein des différents corps de fonctionnaires. Avec des tâches plus claires, les besoins en compétences seront eux aussi mieux définis, et les responsables de services seront amenés à formuler des demandes en crédits et en emplois plus précises qu'auparavant et correspondant mieux à l'évolution des conditions d'exercice de leurs missions.

Au total, c'est donc une profonde évolution de la gestion publique que la Lolf introduit. Elle concerne chacun des agents de l'État, qui, quel que soit son rôle dans le dispositif administratif, devient davantage acteur des progrès de la gestion publique.



## Une nouvelle présentation des crédits et des emplois

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





## Missions Programmes Actions

### MISSION

Une mission est un regroupement de programmes concourant à une politique publique. Une mission relève d'un ou plusieurs services, ou d'un ou plusieurs ministères. Les crédits ouverts en loi de finances sont votés par mission.

### PROGRAMME

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Les crédits sont spécialisés par programme (on ne peut transférer des crédits d'un programme à un autre que par une loi de finances, hormis des mouvements marginaux strictement encadrés). À chaque programme sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

### EXEMPLE

#### MISSION : ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

**PROGRAMME :** enseignement public du premier degré.

**Objectif :** conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire.

**Indicateurs :**

- proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard ;
- proportion d'élèves ayant atteint à l'issue de leur scolarité primaire le niveau 1 du brevet informatique et Internet.

**PROGRAMME :** enseignement public du second degré.

**Objectif :** conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants.

**Indicateurs :**

- taux d'accès au baccalauréat ;
- proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet ;
- taux de réussite au brevet ;
- proportion d'élèves de BEP obtenant le baccalauréat professionnel.

**Objectif :** diversifier les modalités de formation professionnelle.

**Indicateurs :**

- proportion d'apprentis dans les formations en apprentissage des lycées ;
- écarts de réussite entre « apprentis » et « scolaires ».



Au sein des programmes, la répartition des crédits selon les **actions** peut donc être modifiée en cours d'année à l'initiative des gestionnaires. On dit qu'ils sont « fongibles » entre les actions.

Les crédits sont également fongibles en fonction de leur nature (fonctionnement, personnel, investissement...) mais, en ce qui concerne les dépenses de personnel, cette fongibilité obéit à une règle particulière : les gestionnaires peuvent utiliser les crédits de personnels non consommés pour les affecter à un autre type de dépense (fonctionnement ou investissement par exemple), mais ils ne peuvent utiliser les crédits destinés au fonctionnement ou aux investissements pour augmenter le volume des crédits de personnel en cours d'année. C'est pourquoi la fongibilité des crédits de personnel est qualifiée d'« asymétrique ».

La fongibilité constitue une souplesse incontestable pour les responsables des services de l'État et nécessite une montée en puissance de la fonction de **pilotage de la dépense** en cours d'année pour apprécier les conséquences des décisions prises. C'est pourquoi des systèmes d'information très élaborés se mettent en place, notamment des systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines, les SIRH.

Si elle constitue une souplesse, la fongibilité n'a pas pour objet de bouleverser ou de dénaturer l'autorisation parlementaire, mais d'optimiser la gestion des crédits pour améliorer, au bénéfice de tous, l'efficacité de la dépense publique.

■ Les emplois sont désormais autorisés sous **plafond des emplois rémunérés**, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT) par ministère, et les **dépenses de personnel** présentées différemment.

Jusqu'à la fin de l'année 2005, il existait autant de plafonds d'emplois que de nombre de grades correspondant aux différents corps de fonctionnaires, soit plusieurs milliers de plafonds de crédits et de recrutement qui segmentaient à l'extrême la gestion des emplois et des compétences. La loi de finances définissait, pour chacun des ministères, le nombre de postes par corps et grades, ce qui contraignait ensuite tous les actes de la gestion du personnel. Cette situation obligeait les gestionnaires à recourir à des « acrobaties » (surnombres d'emplois dans un corps gagés par des blocages dans un autre) qui dénaturaient l'autorisation parlementaire et étaient dénoncées par la Cour des comptes.

Désormais, le parlement vote, pour l'ensemble du budget de l'État, un plafond d'emplois et les gestionnaires peuvent procéder à des arbitrages en cours de gestion sur la structure de leurs emplois, arbitrages dont ils doivent rendre compte au Parlement.

L'ensemble des dépenses de personnels (rémunérations, charges et contributions sociales, prestations sociales et allocations diverses) est dorénavant regroupé au sein d'une **masse salariale** (crédits de titre II).



## Le titre II des dépenses de personnel : de quoi s'agit-il ?

Une des innovations majeures de la Lolf est qu'elle prévoit une gestion directe, par les responsables de programmes, et donc de budgets opérationnels de programme, des emplois et des crédits de personnel concourant aux politiques publiques dont ils ont la charge.

Ainsi, le **Titre II « dépenses de personnel »** regroupe dans une même enveloppe les crédits de rémunération des titulaires ou contractuels. Ces enveloppes sont plafonnées par programme et regroupent :

- les **rémunérations d'activité**, c'est-à-dire les crédits de rémunérations principales, heures supplémentaires, primes et indemnités, supplément familial de traitement ;
- les **cotisations et contributions sociales** (cotisations patronales versées par l'État aux organismes sociaux, contribution à la Cnaf ou au financement des pensions civiles et militaires) ;
- et les **prestations sociales et allocations diverses** (prestations sociales obligatoires ou facultatives versées directement par l'État à ses agents, dépenses de médecine du travail, allocations temporaires d'invalidité, capitaux décès, etc.). À cela viennent s'ajouter les versements répondant à une obligation légale, comme les impôts et taxes sur rémunérations.

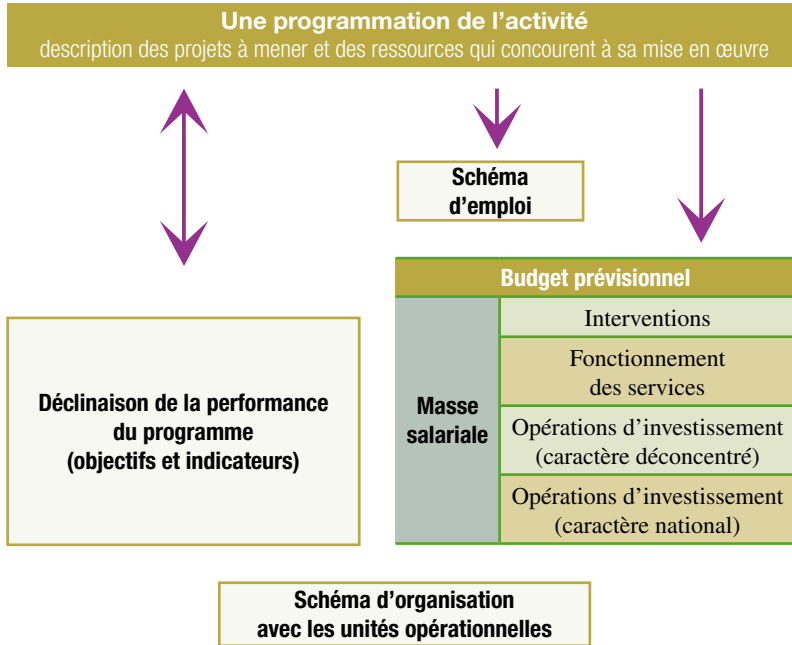
Ce plafond de crédits destinés à la rémunération du personnel est le véritable cadre des recrutements et de la gestion des rémunérations.

Il appartient aux gestionnaires d'établir la cohérence entre les plafonds d'emplois en ETP, arrêtés par ministère, et l'enveloppe des crédits de personnels, définie par programme. Dans la pratique, cela revient à identifier les emplois correspondant à chacun des programmes et à développer le **pilotage pluriannuel** des crédits de personnel et des emplois. C'est pourquoi la gestion des dépenses de personnel et la gestion des ressources humaines de l'État doivent s'inscrire dans le cadre de plans de **gestion pluriannuelle des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec)**. Les ministères ont défini leurs premiers plans de Gpeec qui ont fait l'objet d'une communication récente ([www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr) / *les trois fonctions publiques / observatoire de l'emploi public*).

Enfin, chaque fonctionnaire ou agent contractuel se trouve **rattaché à un programme qui comporte les crédits permettant de financer sa rémunération**, mais il continue à être juridiquement affecté au sein d'un service et géré au sein de son corps.



## Les composantes d'un budget opérationnel de programme



## De nouvelles responsabilités pour les chefs des services de l'État

Il appartient aux **responsables de programme**, en général les **directeurs d'administration centrale**, d'user de la fongibilité des crédits (entre actions ou entre crédits destinés au fonctionnement, à l'investissement, aux dépenses d'intervention, à la rémunération du personnel, sous réserve de la fongibilité asymétrique évoquée plus haut), pour atteindre au mieux les résultats visés.

Par souci d'efficacité, la mise en œuvre pratique des programmes a en outre conduit à identifier **un nouveau niveau opérationnel, appelé « budget opérationnel de programme » (BOP)**. Le BOP est une déclinaison du programme sur un périmètre d'activité ou sur un territoire. À chaque BOP correspond une enveloppe globale de crédits confiée à un responsable identifié. En pratique, le plafond d'emplois doit également être décliné au niveau du BOP, si celui-ci comporte des crédits de rémunération du personnel.

Les **responsables de BOP** sont, dans la plupart des cas, les **chefs des services déconcentrés**.

L'exercice de cette responsabilité au niveau du BOP nécessite la mise en place d'un « **dialogue de gestion** ». Cette nouvelle procédure associe responsable de programme, directeurs d'administration centrale (finances, ressources



humaines), contrôle financier, et responsable de BOP. Le préfet, garant de la cohérence de l'action de l'État à l'échelon local, intervient dans la procédure de validation des BOP territoriaux. Ce dialogue de gestion permet de définir en commun des objectifs et résultats à atteindre, ainsi que des moyens financiers et humains au service de ces objectifs.

## Une nouvelle mesure de la performance

Pour traduire cette nouvelle orientation de la gestion publique vers la recherche de l'efficacité, la Lolf prévoit qu'à chaque programme est associé un **projet annuel de performance (PAP)**. Ce PAP présente pour chaque action d'un programme, les crédits et personnels mobilisés, les objectifs poursuivis, les résultats attendus (valeurs cibles), les indicateurs précis permettant de mesurer ces résultats. Le PAP, qui est préparé par les administrations, constitue l'engagement de celles-ci devant la représentation nationale de réaliser le programme dont elles ont la charge, grâce aux moyens financiers et humains dont elles disposent.

**Le projet annuel de performance (PAP) constitue l'engagement des administrations devant la représentation nationale de réaliser le programme dont elles ont la charge**

Afin d'éclairer les parlementaires, un « symétrique » du PAP doit être produit: le **rapport annuel de performance (RAP)**. Il présente les réalisations effectivement intervenues (montants dépensés sur chacune des actions, selon la nature de la dépense (emplois occupés, masse salariale consommée, investissements réalisés, résultats obtenus...) et comprend une explication des écarts constatés en matière de consommation des crédits et en matière de résultats.





## La performance : de quoi s'agit-il ?

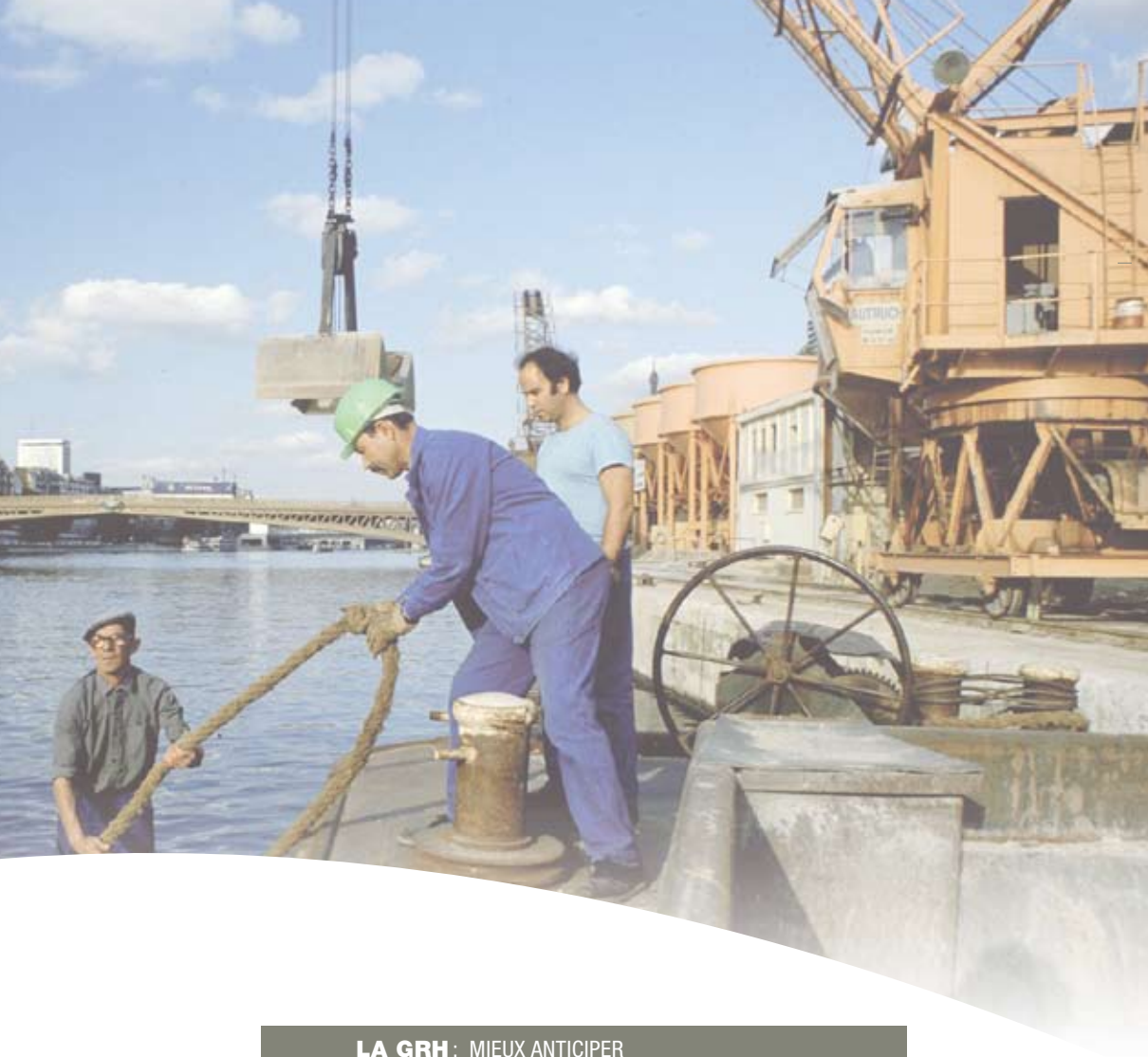
La performance ne consiste pas à réaliser un exploit, au sens où on l'entend dans le langage sportif ; la « performance » signifie ici que l'on définit le résultat que l'on souhaite atteindre, et que l'on met en place un indicateur pour mesurer le chemin parcouru en direction de ce résultat. Autrement dit, c'est moins le caractère ambitieux du résultat visé qui est en question, que le fait de se mettre en situation d'évaluer jusqu'à quel point ce résultat est atteint et de s'inscrire dans une dynamique de progrès. En pratique, la gestion par la performance conduit donc à un dialogue sur la cohérence des objectifs visés et les moyens dont on dispose pour les atteindre, mais aussi sur les points forts et les points faibles des processus de gestion, dans la perspective de les améliorer chaque année.



La nouvelle dynamique de la gestion publique qui se met en place appelle un renouvellement du contenu et des formes du **dialogue social**.

C'est pourquoi, les **comités techniques paritaires**, instances naturelles du dialogue social dans les services, constituent le lieu privilégié d'un dialogue responsable sur la préparation des objectifs et de la gestion, mais également sur le compte rendu des choix de gestion intervenus en cours d'année et l'analyse du résultat atteint. Le dialogue doit également accorder une place importante à l'examen d'un véritable bilan social faisant notamment apparaître l'évolution des effectifs et des qualifications au sein de chaque service.





**LA GRH** : MIEUX ANTICIPER  
LES BESOINS ET MIEUX GÉRER LES CARRIÈRES

Chacun s'interroge légitimement sur l'impact de la Lolf sur sa manière de travailler et, plus largement, sur sa vie professionnelle, c'est-à-dire sur la manière dont sa carrière est gérée. Pour autant, la nécessité de mieux gérer les ressources humaines est antérieure à la Lolf et s'est traduite par des évolutions progressives dans les ministères.

La « gestion des ressources humaines », la GRH, est en effet une expression entrée dans le domaine public, même si son contenu n'est pas toujours bien compris. Il peut néanmoins s'énoncer très simplement : gérer les ressources des femmes et des hommes qui travaillent au sein des services.

La Lolf ne remet pas en cause les droits et garanties des fonctionnaires prévus par le statut de la fonction publique, mais conduit à faire évoluer et à moderniser les modes de gestion des ressources humaines dans la fonction



publique d'État. Cette évolution se traduit dans les principaux domaines de la GRH qui sont :

1. définir les besoins en qualifications et compétences à moyen et long terme ;
2. identifier les compétences des agents qui composent l'organisation ;
3. recruter, organiser des parcours professionnels et former l'ensemble du personnel (formation initiale et continue) pour satisfaire ces besoins ;
4. évaluer les personnels, gérer leur déroulement de carrière et leur rémunération.

Si ces sujets n'épuisent pas le contenu des politiques de GRH, qui comprennent également une dimension majeure d'action sociale, elles permettent de classer les principales interrogations et les principales réponses qui peuvent y être apportées dans le contexte de la Lolf.

Qui fait quoi en matière de GRH ?

Comment sont fixées les grandes orientations ?

La Lolf donne à chaque responsable de programme et de BOP une responsabilité globale dans le pilotage de la masse salariale, une liberté plus grande dans la définition de la structure des emplois et sur l'utilisation d'éventuelles marges de manœuvre. Ce changement s'accomplit dans un cadre de référence de gestion des ressources humaines qui n'est pas modifié, celui d'**une fonction publique de carrière**. La direction des ressources humaines, chargée de rendre un service de qualité aux responsables opérationnels, doit également piloter la GRH grâce au SIRH et à la Gpeec, et assurer une régulation de la gestion afin de prendre en compte les besoins des services et les aspirations des personnels.

## Le recrutement : comment sont recrutés les personnels ?

La Lolf conduit à introduire plus de souplesse et donner plus de liberté aux responsables opérationnels (responsables de programme et de BOP) dans la définition de leurs besoins d'emplois et de recrutement. Une fois les besoins définis, les processus de recrutement demeurent régis par les principes et dispositifs prévus par le statut général de la fonction publique, qu'il s'agisse du recrutement initial dans la fonction publique ou des changements de service employeur en cours de carrière.

### ■ Les recrutements par concours

Le concours est la voie d'accès normale à la fonction publique, conformément à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.



Il existe trois types de concours : externe, interne et 3<sup>e</sup> concours, et plusieurs modalités d'organisation : concours sur épreuve, sur titre, sur titre et travaux. Un projet de texte législatif prévoit de prendre davantage en compte les acquis de l'expérience professionnelle.

La Lolf ne change en rien ce droit des concours, fondateur du modèle français de la fonction publique.

### ■ L'accueil en détachement et la réintégration à l'issue d'un détachement

La mobilité est une garantie fondamentale de la carrière des fonctionnaires (art. 14 de la loi du 13.07 1983). Elle peut être suivie d'une intégration au sein du corps d'accueil. Ce faisant, elle représente aussi une décision de recrutement, transitoire ou définitive, pour tout responsable de service.

Le gestionnaire d'un ministère donné n'est plus contraint par la structuration des emplois du service et peut désormais décider d'affecter un ETP et des crédits à l'accueil d'un agent appartenant à un corps autre que ceux qui avaient traditionnellement vocation à venir occuper leurs fonctions dans son service.

Symétriquement, la Lolf suscite également un certain nombre de questions quant aux conditions de réintégration par les ministères d'origine des fonctionnaires partis en détachement ou en mise à disposition.

Les garanties de réintégration qui figurent dans un décret du 16 septembre 1985 demeurent applicables dans le contexte de la Lolf. Dès lors, il appartient à chaque ministère comme auparavant de s'y conformer. La gestion des retours de mobilité est techniquement facilitée, puisqu'il est possible, en fonction des ETP et crédits disponibles, d'adapter la structure des emplois à l'initiative des gestionnaires, y compris en cours d'année. Elle suppose toutefois un effort des administrations pour effectuer des projections pluriannuelles de leurs effectifs, pour piloter leur masse salariale et assurer un suivi individualisé des parcours professionnels.

Le délai dit « de prévenance » de trois mois auquel sont soumis les agents dans un certain nombre de cas est naturellement maintenu et contribuera à faciliter l'anticipation des réintégrations par l'administration gestionnaire.

### ■ Le recrutement de personnels contractuels

Le statut général des fonctionnaires repose sur un principe de base édicté en son titre I<sup>er</sup>, selon lequel les emplois permanents de l'État (ainsi que ceux des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif) sont normalement pourvus par des fonctionnaires.

Certains cas de recours aux agents non titulaires dans la fonction publique de l'État ont cependant été prévus par le statut. Ces différents cas de recours sont complétés par d'autres dispositions législatives prévoyant le recrutement,



ou fondant l'existence d'agents publics non fonctionnaires dans la fonction publique de l'État.

Ces modalités de recrutement ne sont pas modifiées par la Lolf et les règles doivent être rappelées par les administrations centrales des ministères.

### ■ Le cas particulier des personnels mis à disposition (MAD)

Dans le principe, les conditions des MAD n'ont pas évolué. On peut donc considérer à tout le moins que la situation des personnes en position de MAD n'est pas affectée par la mise en œuvre de la Lolf, et que leur MAD ira normalement à son terme.

Toutefois, la logique de la Lolf, qui conduit à rattacher aux programmes et actions les budgets destinés à couvrir les coûts correspondant à leur réalisation, éclaire d'un jour nouveau la pratique de la MAD.

En effet, l'un des enjeux de la Lolf est d'identifier avec précision les moyens financiers et humains mobilisés au bénéfice des programmes et actions, afin d'être en situation a posteriori de mesurer les résultats obtenus grâce à l'utilisation de ces moyens. Dans ce contexte, la mise à disposition d'un fonctionnaire, qui conduit à ce que celui-ci soit rémunéré par son ministère (administration) d'origine, mais effectue son service dans une autre administration que la sienne, se traduit par le rattachement de la rémunération de ce fonctionnaire à un programme, alors qu'il exerce son activité au bénéfice d'un autre programme.

Les personnels mis à disposition « entrants » sont exclus du périmètre du titre II (crédits de rémunération du personnel) du programme pour lequel ils travaillent. Les rémunérations des « sortants » sont imputées en exécution sur les comptes de l'entité qui les verse. En d'autres termes, la rémunération des fonctionnaires en MAD est imputée sur le programme auquel est rattachée leur administration d'appartenance, quel que soit le programme au bénéfice duquel ils exercent leur activité.

Cette position, statutairement prévue, qui s'est révélée être un dispositif d'une grande souplesse répondant à de très nombreuses situations, continue d'être utilisée dans nombre de cas.

### ■ La promotion dans un corps de niveau supérieur

Tous les statuts particuliers doivent prévoir, en application du statut général des fonctionnaires, qu'une partie des recrutements est réalisée par la voie de la promotion interne, c'est-à-dire au moyen d'un examen professionnel ou d'une liste d'aptitude.

La promotion interne ainsi définie s'ajoute au concours interne pour permettre à des fonctionnaires appartenant à un corps d'accéder à un corps de niveau supérieur au leur.



Ces principes demeurent en vigueur et le rôle de régulateur de la DRH trouve ici une illustration concrète : les décisions de recrutement des responsables de programmes et de BOP doivent être harmonisées par la DRH pour que les proportions entre les voies de recrutement prévues par le statut particulier d'un corps de fonctionnaires soient respectées.

### ■ La mobilité interne à chaque corps

La gestion de la mobilité interne dans le cadre de la Lolf constitue un thème important pour tous les fonctionnaires. Le fait de changer de service peut conduire à changer de programme ou de budget opérationnel de programme.

La mobilité fonctionnelle, sans changement d'affectation géographique, est certainement appelée à se développer au sein des corps par la mise en place de parcours professionnalisant, permettant d'acquérir des compétences variées dans un domaine, ou pour répondre aux besoins des services dans un contexte de nombreux départs en retraite.

Comme en matière de promotion interne, la DRH est appelée à jouer un rôle de régulateur pour garantir la prise en compte des priorités de mutations à caractère social : rapprochement des conjoints, affectation de personnes handicapées et des fonctionnaires ayant été durablement affectés en zone urbaine sensible.

Au-delà du droit, il appartient également à la DRH de définir, avec les responsables de programme et de BOP, une doctrine d'emploi des fonctionnaires tout au long de la vie pour notamment assurer une bonne gestion de leurs affectations en fonction de leur âge.

**La rémunération des fonctionnaires mis à disposition est imputée sur le programme auquel est rattaché leur administration d'appartenance**

### La formation professionnelle : comment sont gérées les compétences des agents ?

La Lolf ne dit rien de la formation permanente, même si elle a été à l'origine d'un dispositif sans précédent de formation aux nouveaux outils et concepts qu'elle a introduits.

Au-delà de cet aspect circonstanciel, la logique de performance qui la sous-tend met en évidence l'impératif pour l'État de mieux gérer les compétences de ses agents.

Il importe tout particulièrement à l'heure de la Lolf de mettre en adéquation les démarches de formation et le besoin d'évolution des compétences. Par exemple, en favorisant, à l'initiative de l'encadrement ou de l'agent lui-même, l'évolution des pratiques professionnelles à l'issue d'une formation.



La formation permanente, considérée comme un outil de développement des compétences, est enfin le moyen de garantir la bonne adaptation des fonctionnaires à l'évolution de leurs missions, à tous les stades de leur carrière, y compris dans leurs dernières années. Le cas échéant, elle peut être l'occasion de contribuer au démarrage d'une seconde carrière.

Cette gestion de la formation permanente doit faire l'objet de plans de formation pluriannuels.

### La rémunération : comment assurer une gestion plus active des rémunérations et des carrières des agents de l'État ?

La Lolf rénove profondément le cadre de gestion des ressources humaines par le levier financier.

Elle conduit en effet les gestionnaires, sous la double contrainte d'un plafond d'effectifs et de crédits, à prendre en charge le pilotage de leur masse salariale et de la structure de leurs emplois en lieu et place de leurs administrations centrales.

Cette nouvelle donne contribue rapidement à améliorer la qualité des dépenses de personnel. La Lolf repose en effet sur le principe qu'une plus grande responsabilisation des acteurs et un pilotage assuré au bon niveau de proximité permettent le meilleur emploi des crédits de personnel et la meilleure gestion des personnes.

La Lolf, par le biais de la démarche de performance, réforme en profondeur les dispositifs de pilotage en recentrant les services sur leurs objectifs, notamment par un important travail mené dans le cadre des projets et rapports annuels de performance. Cette nouvelle orientation vers les résultats de l'action publique conduit les services à s'interroger sur leurs missions et à réorganiser les processus de travail afin de les rendre plus efficaces et moins coûteux.

#### ■ Le cadre juridique des rémunérations demeure inchangé

Le cadre juridique de la rémunération des agents publics n'est pas affecté par la mise en œuvre de la Lolf : « Les fonctionnaires ont droit après service fait à une rémunération, comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. »

Les différentes composantes de ces rémunérations continuent en outre d'être fortement encadrées par les textes statutaires, les grilles de rémunération, ou les textes indemnitaires qui définissent précisément les conditions de rémunération pour chacun des corps de fonctionnaires.

Au sein de la rémunération globale des fonctionnaires, un premier sous-ensemble est constitué de **la rémunération principale et de ses accessoires**.





### Exemple d'une rémunération principale et de ses accessoires

M<sup>me</sup> Dupont, secrétaire administrative au dernier échelon du premier grade, mère de deux enfants habitant en région parisienne, perçoit la rémunération brute mensuelle suivante :

Traitement de base = indice majoré	462 × 53,711 (valeur annuelle du point fonction publique au 1 <sup>er</sup> novembre 2005) / 12, soit	<b>2 068 euros</b>
Indemnité de résidence =	2 068 × 3 %, soit	<b>62 euros</b>
Supplément familial de traitement =	10,67 + (2 068 × 3 %), soit	<b>73 euros</b>
Soit un total brut de		<b>2 203 euros</b>
Sa rémunération nette, après prélèvements sociaux, s'élève à		<b>1 842 euros</b>

À ce socle de base peuvent s'ajouter deux autres sous-ensembles complémentaires :

– La **nouvelle bonification indiciaire (NBI)** : certains fonctionnaires occupant un emploi impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière, peuvent percevoir une nouvelle bonification indiciaire (NBI), c'est-à-dire un nombre de points d'indice majorés qui s'ajoutent au traitement principal. Cette NBI cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit.

Ce dispositif n'est pas remis en cause par la Lolf. Ayant montré certaines rigidités et devant trouver une nouvelle articulation avec la démarche visant à répertorier les emplois et compétences, il pourrait cependant être amené à évoluer vers plus de souplesse dans le cadre de négociations nationales et ministérielles.

– Les **régimes indemnitaires** : la répartition très contrainte des crédits par nature de dépense qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la Lolf empêchait de réaffecter des crédits de personnel inemployés au profit du chapitre indemnitaire. Cette contrainte disparaît, mais les dispositifs législatifs ou réglementaires encadrant le versement de primes demeurent en vigueur.

### Exemple d'une rémunération globale

M<sup>me</sup> Dupont, qui perçoit une rémunération de base de 1 842 euros occupe un emploi d'assistante d'un directeur d'administration centrale. Cet emploi est doté de 15 points de NBI et elle perçoit deux types d'indemnités : une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et une prime de rendement. Compte tenu des crédits disponibles et de la modulation qui lui est appliquée, M<sup>me</sup> Dupont peut percevoir chaque mois :

- **67 euros** au titre de la *NBI* ;
- **287 euros** au titre de l'*IFTS* ;
- **289,5 euros** au titre de la *prime de rendement*.

Le total brut mensuel est de **643,5 euros** et le total net de **544 euros**.

La rémunération nette mensuelle de M<sup>me</sup> Dupont s'élève ainsi à **2 396 euros** (1 842 + 544).



### ■ Les évolutions à moyen terme de la gestion des régimes indemnitaires

Dans un premier temps, le lien juridique entre la modulation indemnitaire liée à la « manière de servir » et/ou aux résultats obtenus et le processus formel d'évaluation pourrait être renforcé. Ce lien n'existe en effet que marginalement aujourd'hui, les dispositifs indemnitaires étant pour nombre d'entre eux antérieurs à la réforme de l'évaluation et de la notation.

Par ailleurs, la fongibilité des crédits de personnel élargit l'éventail des choix que peut faire le gestionnaire de programme ou de BOP désireux de mener une politique indemnitaire plus individualisée. En effet, les crédits indemnitaires ne seront plus ventilés et affectés aussi précisément par nature de prime ou par catégories d'agents. Il appartient dès lors aux chefs de service qui le

souhaiteraient de moduler les primes de leurs agents en fonction de leurs résultats, pour autant qu'ils respectent les plafonds en vigueur. Dans ce cadre, ou dans le cadre de dispositifs *ad hoc*, des primes collectives de reconnaissance de la performance des équipes peuvent trouver leur place.

Concrètement, des crédits non utilisés, par exemple parce que des recrutements auront pris du retard, peuvent permettre d'augmenter le montant des indemnités versées une année donnée au personnel ou de procéder à des achats ou des investissements contribuant à l'amélioration des conditions de travail.

**La fongibilité des crédits de personnel élargit l'éventail des choix que peut faire le gestionnaire de programme ou de BOP désireux de mener une politique indemnitaire plus individualisée**

## La carrière: quels sont les effets de la Lolf sur la gestion des carrières ?

### ■ La réforme de la notation et de l'évaluation

L'évaluation des fonctionnaires participe d'une logique d'engagement et de compte rendu sur des objectifs préalablement fixés. La recherche d'une articulation et d'une mise en cohérence de ces deux démarches par la déclinaison des objectifs collectifs du service au niveau individuel est le moyen de leur donner tout leur sens.

Sauf régime dérogatoire, l'évaluation est obligatoire. Elle donne lieu à un entretien de chaque agent avec son supérieur hiérarchique direct. Au cœur de cet entretien se trouve l'examen des résultats obtenus par l'agent au regard des objectifs fixés. Cet examen doit évidemment tenir compte du contexte de réalisation des objectifs à travers les conditions d'organisation et de fonctionnement du service.

La mesure des résultats suppose que des objectifs individuels aient été définis au préalable. C'est au supérieur hiérarchique direct de l'agent, qui le



connaît et suit son action au quotidien, qu'il revient de définir ces objectifs, au terme d'une discussion approfondie menée avec l'agent au cours d'un entretien individuel.

Ceux-ci doivent répondre à une double exigence :

- ils doivent être concrets, rattachés directement aux travaux de l'agent, pour qu'il puisse se les approprier ;
- ils doivent être cohérents avec les objectifs définis dans le cadre du BOP. Il s'agit de déterminer la contribution de chacun aux objectifs collectifs déclinés au niveau individuel.

La fixation des objectifs sera facilitée par la définition préalable des missions de l'agent, à travers une fiche de poste. Par rapport aux objectifs, qui donnent un contenu dynamique à l'action de l'agent, la fiche de poste se caractérise davantage en termes d'attributions, de missions, comme le cadre dans lequel les objectifs peuvent être mis en œuvre.

L'entretien d'évaluation a un caractère global : au-delà des seuls résultats obtenus, il porte sur la formation, les perspectives de carrière et de mobilité, etc. Il permet donc de se placer à moyen et long terme. Il peut également, selon le choix effectué par chaque ministère, porter explicitement sur la notation. Dans tous les cas, le décret de 2002 prévoit qu'il est tenu compte de l'évaluation dans la notation.

**L'évaluation constitue un outil important pour accroître l'efficacité du service public**

Au-delà des aspects individuels, l'évaluation permet au supérieur hiérarchique de faire un point sur le fonctionnement de son service. Les discussions peuvent mettre en évidence des atouts dans le fonctionnement comme des propositions d'évolution, tant pour améliorer les processus que pour rationaliser certaines organisations. L'évaluation, considérée globalement, constitue donc un outil important pour accroître l'efficacité du service public.

Certains agents craignent de « subir » un entretien d'évaluation alors qu'un entretien bien mené devrait conduire chacun à considérer qu'il a bénéficié de cet entretien. La conduite d'un entretien permettant d'assurer un progrès mutuel ne s'improvise pas. C'est pourquoi les plans de formation des ministères ont déjà, pour certains d'entre eux, fait de la formation à la conduite d'entretien d'évaluation un axe majeur de la formation continue des cadres.

#### ■ L'avancement d'échelon et l'avancement de grade

Les dispositifs d'avancement d'échelon et d'avancement de grade ont récemment connu des réformes importantes, réformes qui n'étaient pas liées à la Lolf en ce qui concerne l'avancement d'échelon, mais à une volonté de



renouer avec le principe statutaire de valorisation de la valeur professionnelle, ou qui aurait pu intervenir sans elle dans le cas de l'avancement de grade.

Néanmoins, ces deux réformes s'inscrivent dans le même esprit et sont les outils d'une gestion plus dynamique des ressources humaines de l'État, basée sur la reconnaissance individuelle des résultats et sous-tendue par une meilleure évaluation des fonctionnaires.

### ■ La réforme de l'avancement d'échelon

En ce qui concerne l'avancement d'échelon, il peut désormais être accéléré par une progression de la note, ce qui permet des bonifications d'ancienneté plus ou moins fortes (de un à trois mois) pour passer à l'échelon supérieur.

### ■ La réforme de l'avancement de grade

La Lolf a été à l'origine d'une réforme importante: la mise en place de nouvelles modalités de calcul des contingents d'avancement de grade au sein des corps de fonctionnaires (décret n° 2005-1090 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'État).

En effet, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006, les documents budgétaires associés aux lois de finances détaillaient, pour chaque corps de fonctionnaires, le nombre d'emplois de chaque grade.

Sur la base des vacances constatées dans les grades de promotion, les ministères déterminaient chaque année un nombre de postes qu'ils décidaient d'ouvrir à l'avancement.

**Une progression de la note permet des bonifications d'ancienneté plus ou moins fortes (de un à trois mois) pour passer à l'échelon supérieur**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'autorisation budgétaire devenant globale et ne détaillant plus les effectifs de chaque corps et grades, il convenait de trouver un nouveau mécanisme permettant de réguler ces ouvertures de postes dans les grades d'avancement.

Le principe d'une mise en œuvre d'un taux de promotion, appliqué à l'effectif des agents remplissant les conditions statutaires pour être promus, a été généralisé. Pour chacun des corps des administrations de l'État, un arrêté ministériel fixe le taux de promotion applicable aux fonctionnaires pendant un ou plusieurs exercices budgétaires.

Ces taux s'inscrivent dans le cadre de la définition d'une politique de gestion des ressources humaines fondée sur une prévision pluriannuelle d'évolution des effectifs, des qualifications et des compétences. Cette réforme technique devrait être l'occasion d'afficher des règles du jeu plus claires dans le domaine des promotions.



En ce qui concerne les modalités de choix des agents promus, l'établissement des tableaux d'avancement doit tenir compte de l'évaluation, même si les conditions statutaires requises pour être promu dans un corps supérieur ne sont pas modifiées.

Les modes d'organisation de l'avancement d'échelon et de l'avancement de grade permettent ainsi de garantir une bonne gestion de la fonction publique de carrière, en assurant la juste reconnaissance de la valeur professionnelle des fonctionnaires.



Crédits photo. :

p. 7 © Photo Alto, photographie Éric Audras

p. 9 © La Documentation française, photographie Frédéric Boucher

p. 19 © CRDP Paris, photographie Yves Soulabaille, Jean-Paul Houdry





La loi organique relative aux lois de finances, la « Lof » est entrée en vigueur en 2006. Elle modifie naturellement les règles budgétaires ; elle a aussi, cependant, un impact important sur la gestion des ressources humaines. C'est cet impact, c'est-à-dire ce qui change et ce qui demeure, que cette brochure vise à expliquer aux fonctionnaires et à tous ceux – usagers des services publics, personnels qui incarnent ces services au quotidien, contribuables qui leur permettent de disposer de leurs moyens de fonctionnement – qui veulent comprendre les adaptations en cours de la gestion publique à un contexte plus exigeant dans une perspective de recherche d'un progrès partagé.

Brochure réalisée par La **documentation** Française

29-31, quai Voltaire 75344 Paris Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

DF : 5 8242-5  
Imprimé en France