

# OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

## LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTERE DU TRAVAIL

Exercices 2015-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 10 novembre 2023.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>1</b>
<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES .....</b>	<b>4</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
<b>1 UNE PERFORMANCE DE SERVICE À AMÉLIORER.....</b>	<b>13</b>
1.1 La stratégie RH doit encore être concrétisée par un projet de direction pour produire ses pleins effets.....	13
1.1.1 Des « sept piliers de la transformation » au « plan de transformation RH et managérial » .....	13
1.1.2 Des lignes directrices réduites aux seules obligations réglementaires .....	14
1.2 La DRH doit être davantage au service des directions métiers et des services déconcentrés .....	16
1.2.1 Une réorganisation ambitieuse de la DRH aux effets peu probants.....	16
1.2.2 Une déconcentration de la fonction RH à consolider.....	18
1.3 La DRH doit procéder à une « mue numérique ».....	19
1.3.1 Des données insuffisamment fiables .....	20
1.3.2 Un retard à combler dans la dématérialisation du processus de paie .....	21
1.3.3 Un suivi hétérogène et disparate du temps de travail et du télétravail .....	21
1.3.4 Une culture numérique insuffisamment répandue .....	21
1.3.5 Une feuille de route et une gouvernance du SIRH à mettre en place sans tarder.....	22
<b>2 UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DONT L'IMPACT EST DIFFICILE À ÉVALUER .....</b>	<b>24</b>
2.1 Une baisse significative des effectifs, affectant exclusivement les services déconcentrés .....	24
2.1.1 Une baisse tendancielle importante des effectifs jusqu'en 2020.....	24
2.1.2 Une baisse des effectifs intégralement portée par les services déconcentrés .....	25
2.1.3 Une augmentation de la part des agents contractuels dans les effectifs.....	27
2.1.3.1 Les collaborateurs occasionnels .....	27

2.1.3.2	Une augmentation de la part des agents contractuels liée aux tensions de recrutement et à la crise sanitaire et non aux nouvelles possibilités ouvertes par la loi du 6 août 2019.....	28
2.1.3.3	Les postes liés à la crise .....	29
2.1.3.4	Des lourdeurs dans la gestion des agents contractuels .....	30
2.1.3.5	Le recrutement des alternants.....	30
2.1.4	Une évolution de la structure des effectifs qui pèse sur la masse salariale.....	31
2.1.4.1	L'évolution de la masse salariale .....	31
2.1.4.2	L'évolution de la structure des effectifs .....	31
2.1.4.3	Les mesures catégorielles et indemnitaires .....	33
2.1.4.4	Le coût des modalités de mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État .....	33
2.2	Un suivi et une analyse des besoins en effectifs insuffisants .....	35
2.2.1	Un suivi des effectifs artisanal et chronophage.....	35
2.2.1.1	Un suivi des effectifs à automatiser en expérimentant un nouvel outil de pilotage .....	35
2.2.1.2	Une clarification nécessaire des rôles entre la DFAS et la DRH dans le pilotage des effectifs.....	36
2.2.1.3	Une gestion défaillante et un manque de rigueur dans le suivi des mises à disposition .....	36
2.2.1.4	Un rattachement budgétaire des agents occupant des fonctions support à clarifier .....	37
2.2.2	Des tableaux de bord et indicateurs de gestion très largement insuffisants .....	38
2.2.2.1	Des tableaux de bord à développer.....	38
2.2.2.2	Un ratio d'efficience de la fonction RH à revoir .....	39
2.2.3	Les limites des travaux sur l'adéquation des moyens aux missions .....	41
2.2.4	Un suivi des postes à revoir.....	42
3	LES INITIATIVES POUR DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ DU MINISTÈRE DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES.....	47
3.1	L'inspection du travail est confrontée à un déficit d'attractivité qui a conduit à la mise en place d'un plan d'actions à ce jour peu efficace .....	47
3.1.1	Les difficultés de recrutement au sein de l'inspection du travail.....	47
3.1.2	Les résultats partiels du plan d'actions relatif à l'inspection du travail.....	48
3.1.3	Les travaux de gestion prévisionnelle des ressources humaines.....	49
3.2	Des chantiers sont en cours pour dynamiser la gestion des ressources humaines.....	50
3.2.1	Une dynamique managériale à amplifier .....	50
3.2.1.1	La formation et l'accompagnement des managers .....	50
3.2.1.2	De nouveaux moyens pour l'encadrement supérieur et dirigeant.....	51
3.2.1.3	L'accompagnement individuel et collectif des agents en difficulté.....	51
3.2.1.4	Des leviers de management qui peuvent encore être activés.....	52
3.2.2	Les effets de la politique engagée en matière d'égalité entre les hommes et les femmes .....	55
3.2.2.1	Des avancées en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes .....	55
3.2.2.2	Une politique active d'inclusion des personnes en situation de handicap .....	58

3.2.3 Une politique ambitieuse de qualité de vie au travail difficilement évaluable.....	59
3.2.3.1 Des dispositifs en faveur de la prévention, de la santé et de la sécurité au travail à consolider .....	59
3.2.3.2 Des innovations en faveur de la qualité de vie au travail qui restent à évaluer .....	61
3.2.3.3 Une gestion et un suivi du temps de travail insuffisants.....	62
3.3 Des écarts de rémunération qui persistent et pénalisent l’attractivité du ministère .....	64
3.3.1 Un bilan de la réforme du régime indemnitaire en demi-teinte .....	64
3.3.1.1 Le déploiement du Rifseep .....	64
3.3.1.2 Les autres indemnités .....	67
3.3.2 La question de la rémunération reste au cœur de l’attractivité du ministère .....	69
3.3.2.1 La rémunération des agents titulaires .....	69
3.3.2.2 La rémunération des agents contractuels.....	70
3.3.2.3 Une convergence indemnitaire à la fois insuffisante et incohérente avec les logiques managériales .....	71
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>74</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>75</b>
Annexe n° 1. Organigrammes successifs de la DRH .....	76
Annexe n° 2. Éléments d’histoire institutionnelle relative à la fonction RH au ministère chargé du travail .....	78
Annexe n° 3. La convergence indemnitaire de 2022 .....	80
Annexe n° 4. Sanctions émises par la DRH .....	83
Annexe n° 5. Résultat des enquêtes sur les activités opérationnelles (EAO) .....	84
Annexe n° 6. Le SIRH des ministères chargés des affaires sociales.....	85
Annexe n° 7. La masse salariale du ministère chargé du travail.....	86

## PROCÉDURES ET MÉTHODES

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes rend publics ses rapports.

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement de l'enquête a été notifié le 15 mars 2022 au secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), au directeur des ressources humaines (DRH) du secrétariat général, au directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités Grand Est (Dreets), au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), à la déléguée interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État, à la directrice du budget, à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au directeur de l'animation, de la recherche, des études

et des statistiques (Dares), au directeur de l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) et au directeur général du travail (DGT).

Le contrôle a porté sur la gestion des ressources humaines du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et intervient dix ans après le lancement de la démarche « *ministère fort* » qui redéfinissait les objectifs des services chargés du travail et de l'emploi. Le rapport analyse l'évolution, sur la période 2015-2022, des ressources humaines du ministère ainsi que la manière dont il conduit sa politique en la matière et gère les effectifs.

Quatre-vingts entretiens ont été réalisés avec les principaux interlocuteurs, et un déplacement dans la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités Grand Est (Dreets) a été effectué. Les entretiens ont concerné :

- l'analyse de la stratégie RH dont, en particulier, les nouvelles lignes directrices de gestion adoptées en application de la loi du 6 août 2019 ;
- l'organisation de la fonction RH, sa déconcentration et la pratique du dialogue de gestion, notamment avec les structures déconcentrées dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) ;
- le pilotage et les outils de gestion, notamment informatiques, de la DRH des ministères chargés des affaires sociales ;
- l'adéquation des emplois aux besoins et la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) ainsi que celle des agents aux emplois ;
- les rémunérations dont l'impact de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant aux fonctions, aux sujétions, à l'expertise et à l'expérience (Rifseep), et la maîtrise de la masse salariale ;
- les carrières, dont le bilan RH de la réforme de l'inspection du travail et la place des agents contractuels dans les effectifs ;
- le temps de travail, l'absentéisme et la qualité de vie au travail (QVT) ;
- l'égalité entre les femmes et les hommes et la diversité ;
- le management et le dialogue social.

Les observations définitives ont été délibérées par la cinquième chambre, lors de la séance du 10 novembre 2023, présidée par Mme Démier, et composée de MM. Duboscq et Rivoisy, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Ben Miled et Gomet, conseillers référendaires en service extraordinaire, assistés de Mme Mezbourian, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Aulin, conseiller maître. Les observations définitives de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## SYNTHÈSE

Au 31 décembre 2021, le ministère chargé du travail disposait au sein du programme budgétaire 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de 8 360 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT) répartis entre ses directions d'administration centrale (direction générale du travail - DGT, direction de l'analyse, de la recherche, de l'évaluation et des statistiques - Dares, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelles - DGEFP, une partie des agents du secrétariat général et des cabinets des ministres chargés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) et ses services déconcentrés (directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités – Dreets – et directions départementales – DDETS).

La gestion des ressources humaines est assurée par la direction des ressources humaines (DRH), rattachée au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), et par un réseau de correspondants « ressources humaines » de proximité dans les services (bureaux de gestion des ressources humaines en administration centrale et pôles RH des Dreets).

La DRH assure ses missions en partenariat avec la direction du budget (ministère délégué chargé des comptes publics) et la direction des finances, des achats et des services (DFAS) du SGMAS, mais aussi avec le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (Cisirh), qui met à disposition une partie des systèmes d'information RH, et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qui formalise la stratégie de l'État employeur. Le rôle de la direction générale des finances publiques (DGFIP) est en outre central pour le paiement de la rémunération des agents.

### *Une baisse significative des effectifs*

Les effectifs du ministère chargé du travail (aujourd'hui ministère du travail, du plein emploi et de la formation professionnelle) ont diminué de 15 % depuis 2015 pour atteindre 8 360 ETPT en 2021. Cette baisse est liée non seulement à des suppressions d'emplois mais aussi au transfert de 603 ETPT en 2021 au ministère de l'intérieur dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Hors transferts, la diminution des emplois est de 9 % sur la période, ce qui reste significatif. Les réductions d'effectifs ont été en totalité portées par les services déconcentrés : l'effectif du niveau central a même augmenté de 6 % sur la période 2015-2021.

L'évolution de la structure des effectifs - notamment l'augmentation de la part des agents de catégorie A (passée de 36 % à 58 % entre 2015 et 2021) et la diminution corrélative de la part des agents de catégorie C -, ainsi que les mesures catégorielles et le glissement vieillesse technicité (GVT), expliquent que la masse salariale du ministère chargé du travail ait moins baissé que les effectifs (respectivement 8 % et 15 %) : elle représentait 567 M€ en 2021.

La DRH a mené des travaux d'analyse de l'allocation entre les moyens et les missions (dits « AMM ») dans les services déconcentrés. Ils permettent de constater le caractère plus ou moins équitable de la répartition des effectifs entre les différents territoires. Ces travaux ne sont cependant pas suffisants pour conclure à un éventuel sous-effectif au regard des besoins, qui ne sont pas suffisamment évalués.

### ***Un suivi des effectifs défaillant***

Le suivi et l'analyse des besoins en effectifs sont insuffisants. La DRH ne dispose d'aucun tableau de bord, pour elle comme pour les correspondants RH au sein des différentes structures du ministère. Le suivi des effectifs est effectué de manière artisanale, hors du système d'information, ce qui est chronophage et inefficace. Les taux de vacance de poste ou d'absentéisme et les délais de recrutement sont inconnus. Il est donc nécessaire d'élaborer un tableau de bord mensuel de suivi de la gestion des ressources humaines, dont une extraction puisse être transmise à chaque direction d'administration centrale et service déconcentré au périmètre qui le concerne.

L'absence de restitutions automatisées est avant tout liée à la qualité insuffisante des données des logiciels RH. La DRH présente en outre un retard dans la dématérialisation et l'architecture de ses systèmes informatiques de suivi du temps de travail est trop morcelée, empêchant toute utilisation centralisée des données. Face à cette situation, il faut définir rapidement une feuille de route numérique et une gouvernance des systèmes d'information RH afin de combler le retard, de mettre à profit les logiciels existants pour améliorer le pilotage et l'efficacité de la DRH et d'influer sur le Cisirh pour une meilleure prise en compte des besoins des utilisateurs dans la conception des logiciels qu'il met à leur disposition. La DRH pourrait notamment, en partenariat avec la direction des finances, des achats et des services, expérimenter le module de pilotage des effectifs proposé par le Cisirh afin d'automatiser le suivi des effectifs.

La DRH doit aussi améliorer le suivi des postes occupés par les agents et de leurs missions, au-delà du seul suivi des enveloppes d'ETPT ouvertes en loi de finances. Il s'agit d'une condition *sine qua non* pour une connaissance et une analyse fine des évolutions des activités et des besoins en ressources humaines du ministère. Ce suivi précis est d'autant plus nécessaire que la réforme de l'organisation territoriale de l'État donne aux préfets la possibilité de réaffecter des effectifs d'un programme budgétaire sur un autre. Il est indispensable que la DRH puisse mesurer l'impact précis de ces mouvements sur ses effectifs et sur les missions qui pourraient, de ce fait, ne plus être exercées.

Par ailleurs, la DRH n'est pas en mesure d'établir la liste des agents mis à disposition par le ministère au profit d'autres organismes. Les mises à disposition gracieuses doivent cesser. En outre, certains agents sont mis à disposition sans que cela soit prévu par une convention, ou le sont dans le cadre d'une convention non à jour. Cette situation, irrégulière, doit être corrigée sans délai.

### ***Une organisation insuffisamment tournée vers les directions utilisatrices***

Des réflexions engagées à partir de 2018 ont abouti à la formalisation d'un plan de transformation RH et managérial et à une réorganisation de la DRH. Le déploiement de cette dernière a été entravé par la crise sanitaire et n'a pas produit les effets escomptés, notamment en ce qui concerne le développement de la transversalité. Au contraire, le nouvel organigramme a complexifié la compréhension par les partenaires de la DRH du partage des tâches entre les différents bureaux. La création des secrétariats généraux communs départementaux en janvier 2021 a, de surcroît, démultiplié le nombre d'interlocuteurs.

Cela doit conduire la DRH à réfléchir à la mise en place d'une organisation des bureaux de gestion non par corps, comme c'est le cas actuellement, mais par service ou structure pour faciliter la relation du réseau RH de proximité avec elle. La DRH doit être « *au service des services* » et fournir à ses correspondants les moyens de remplir leurs fonctions, le cas échéant en formalisant avec eux une convention de partenariat qui précise les engagements de chacune des parties.

### ***Des chantiers en cours pour améliorer l'attractivité du ministère***

Les données les plus récentes relatives aux concours organisés par le ministère, notamment pour l'inspection du travail, montrent un net déficit d'attractivité du ministère, qui s'aggrave depuis plusieurs années : en 2022, il n'y avait que 400 candidats au concours d'inspecteur du travail alors que le ministère avait ouvert près de 200 postes.

Face à cette situation, un plan d'actions a été établi en 2021, principalement pour l'inspection du travail, qui regroupe 42 % des effectifs du ministère ; les résultats ne pourront être observés que dans la durée. Les travaux de gestion prévisionnelle doivent cependant aussi concerner les autres personnels du ministère. Les réflexions sur la marque employeur et le plan d'actions « *de transformation RH et managérial* » défini en 2021 doivent être menés à leur terme.

Plusieurs pans de la gestion des ressources humaines font l'objet de chantiers dynamiques, au premier rang desquels le management. Un plan ambitieux de formation et d'accompagnement des managers a été mis en place depuis cinq ans. Il doit être amplifié pour concerner l'ensemble de ces derniers. La politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes obtient des résultats probants. L'enjeu de la qualité de vie au travail est aussi traité avec volontarisme même si sa concrétisation demeure encore partielle.

Cependant, le chantier des rémunérations au sein du ministère reste ouvert. En la matière, le ministère chargé du travail est loin d'avoir toute latitude puisque l'évolution des rémunérations est avant tout liée aux stratégies interministérielles fixées par le ministère chargé de la fonction publique.

La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), qui s'est étalée entre 2015 et 2017, n'a globalement pas donné lieu à des augmentations sensibles de la rémunération des agents. Comparée aux autres ministères, la rémunération moyenne des agents des corps communs employés par le ministère chargé du travail se situe à un niveau inférieur et a justifié des mesures de convergence indemnitaire au premier semestre 2022. Celles-ci, pour substantielles qu'elles aient été (8,2 M€ pour l'ensemble des ministères chargés des affaires sociales, dont 3,1 M€ pour le ministère chargé du travail), n'ont pas permis d'atteindre les niveaux de rémunération des autres ministères les plus élevés. De plus, ces évolutions de régime indemnitaire, forfaitaires et déconnectées du niveau de responsabilité et de la manière de servir, posent question quant à leur cohérence avec les logiques managériales liées au Rifseep. Enfin, elles engendrent d'autres écarts avec certains corps du ministère, notamment celui des inspecteurs du travail. Des réflexions sont donc en cours sur une réévaluation de leur régime indemnitaire, qui doit accompagner les chantiers d'organisation interne et de modernisation de l'inspection du travail.

***Un succès limité pour le ministère des innovations de la loi de transformation de la fonction publique de 2019***

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique n'a eu, au périmètre du ministère chargé du travail, qu'une portée limitée.

La suppression de l'obligation de passage en commission administrative paritaire pour un certain nombre de décisions individuelles a simplifié la gestion des avancements, des promotions et des mobilités notamment. En termes de dialogue social, en supprimant l'instance centrale donnant un avis sur ces décisions, elle a renforcé le poids des décideurs de proximité (directeurs d'administration centrale, directeur régionaux déconcentrés) dans les décisions et déplacé à ce niveau les discussions syndicales relatives aux situations individuelles. Le ministère a adopté des lignes directrices de gestion qui reprennent, pour l'essentiel, des règles de gestion précédemment appliquées et qui n'ont aucune portée pluriannuelle.

Les innovations juridiques phares de la loi n'ont par ailleurs pas rencontré de succès : aucun contrat de projet n'a été signé et les ruptures transactionnelles restent marginales.

## RECOMMANDATIONS

À l'issue de son contrôle, la Cour formule les recommandations de gestion suivantes :

**Recommandation n° 1.** (secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, DRH) : Mettre en place une feuille de route numérique pour la DRH dès 2024.

**Recommandation n° 2.** (DRH,DFAS) : Expérimenter, dès 2024, le module de pilotage des effectifs proposé par le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (Cisirh) afin d'automatiser le suivi des effectifs.

**Recommandation n° 3.** (secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, DRH) : Mettre fin aux mises à disposition gracieuses de personnels.

**Recommandation n° 4.** (DRH) : Élaborer un tableau de bord mensuel de suivi de la gestion des ressources humaines, dont une extraction puisse être transmise à chaque direction d'administration centrale et service déconcentré au périmètre qui le concerne.

**Recommandation n° 5.** (DRH) : Assurer un suivi centralisé des postes sur lesquels les agents sont affectés, permettant notamment de calculer le taux de vacance des postes par structure.

**Recommandation n° 6.** (DGAFP, Cisirh, DRH) : Interfacer le système d'information de gestion des ressources humaines RenoIRH avec le site internet *Choisir le service public* afin d'automatiser le suivi des délais de recrutement.

**Recommandation n° 7.** (DRH) : Achever le plan de transformation des ressources humaines et managérial engagé en 2021.

**Recommandation n° 8.** (DRH) : Systématiser la participation de l'ensemble des encadrants du ministère aux propositions d'accompagnement ou de formation au management.

**Recommandation n° 9.** (DRH) : Organiser la campagne annuelle d'évaluation des agents du ministère de manière à ce que l'ensemble des agents soit évalué.

**Recommandation n° 10.** (DRH) : Développer un outil de suivi automatisé de l'absentéisme, du temps de travail et du télétravail.

## INTRODUCTION

Ces observations sur la gestion des ressources humaines du ministère chargé du travail portent uniquement sur les effectifs de ce ministère – donc rattachés au programme budgétaire 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* – et non sur ceux d'autres ministères chargés des affaires sociales rattachés au programme budgétaire 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, même si la gestion du personnel est mutualisée au sein d'un secrétariat général des ministères des affaires sociales (SGMAS) et d'une direction des ressources humaines (DRH) communs.

Le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement principalement dans les domaines du travail, de l'emploi, de l'apprentissage, de la formation professionnelle, du dialogue social et de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Les fonctions support du ministère (finances, ressources humaines, affaires juridiques et marchés, systèmes d'information) sont assurées par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, qui œuvre aussi pour le compte des ministères chargés de la santé (ministère de la santé et de la prévention) et de la solidarité (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées). La direction des ressources humaines lui est rattachée.

Le programme budgétaire 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, rattaché à la mission *Travail et emploi*, regroupe l'ensemble des ressources humaines du ministère chargé du travail, soit 8 360 ETPT<sup>1</sup> au 31 décembre 2021 représentant une masse salariale de 567 M€ (3 % des crédits exécutés de la mission *Travail et emploi* en 2021). Les services déconcentrés, directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), emploient 85 % des agents contre 15 % pour l'administration centrale. L'inspection du travail représente 42 % des effectifs du ministère.

Depuis une quinzaine d'années, les administrations de l'État ont été soumises à un objectif de maîtrise, voire de diminution de leurs effectifs. Le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion y a contribué avec une baisse significative de son plafond d'emplois.

Au-delà de la maîtrise de la masse salariale, le ministère est confronté à d'autres enjeux importants :

- enjeu de compétences pour s'assurer que les administrations disposent des agents dont elles ont besoin (recrutement, formation, gestion prévisionnelle) ;
- enjeu managérial pour donner du sens au travail des agents du ministère ;
- enjeu de qualité de vie au travail, mais aussi de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- enjeu informatique et numérique pour assurer une gestion moderne, efficace et sécurisée des différents processus et le pilotage de la fonction RH.

---

<sup>1</sup> Équivalents temps plein travaillé : l'ETPT est l'unité de calcul des effectifs des administrations publiques. On décompte un ETPT lorsqu'un agent a travaillé toute l'année à temps plein.

Le contrôle de la Cour est intervenu alors qu'une réorganisation de la direction des ressources humaines (2019), la crise sanitaire (2020-2021) et la réforme de l'organisation territoriale de l'État (2021) ont bouleversé les habitudes et les méthodes de travail des services centraux et déconcentrés.

Ces observations définitives mettent en lumière la nécessité d'améliorer l'organisation et les outils de la direction des ressources humaines (1), ainsi que le suivi des emplois et l'analyse des besoins (2). La Cour invite également à poursuivre les efforts déployés pour renforcer l'attractivité du ministère (3).

# 1 UNE PERFORMANCE DE SERVICE À AMÉLIORER

La direction des ressources humaines (DRH) des ministères chargés des affaires sociales a lancé, depuis 2019, de nombreuses réflexions pour définir une stratégie. Celle-ci doit désormais se concrétiser par la formalisation d'un projet de direction (1.1), une organisation qui soit davantage « *au service des services* » (1.2) et une très forte évolution des systèmes d'information (1.3).

## 1.1 La stratégie RH doit encore être concrétisée par un projet de direction pour produire ses pleins effets

### 1.1.1 Des « *sept piliers de la transformation* » au « *plan de transformation RH et managérial* »

Par une circulaire du 24 juillet 2018, le Premier ministre avait demandé aux ministres de lui soumettre des propositions visant, d'une part, à transférer l'ensemble des décisions qui pourraient être exercées au niveau déconcentré et, d'autre part, à repenser l'organisation et le fonctionnement des administrations centrales en tenant compte de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Ces propositions de transformation ont permis de dégager des axes de réforme, retranscrits dans la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, consistant notamment à renforcer l'efficacité des administrations centrales et à aller le plus loin possible en matière de déconcentration.

L'action du précédent directeur des ressources humaines arrivé le 26 novembre 2018 s'est inscrite dans l'esprit de cette circulaire ainsi que dans celui de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 dont l'objet était notamment de modifier le cadre et les pratiques du dialogue social dans la fonction publique et de faciliter le recours aux agents contractuels. Une démarche intitulée « *les chemins de la transformation* » a été lancée en juin 2019 en sollicitant trois instances différentes : un « club des 30 » composé d'agents non encadrants, un comité des partenaires et usagers composé de représentants des directions d'administration centrale et services déconcentrés, et la communauté managériale composée des encadrants. Les travaux ont conduit à l'élaboration d'un cahier des charges à usage interne valorisant la transversalité, l'initiative, l'autonomie et l'intelligence collective.

La démarche proposée, articulée autour de « *sept piliers de la transformation* », a conduit à l'élaboration d'un « *plan de transformation RH et managérial* », lancé à la demande de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion. Le plan reprend sept orientations :

- le développement des compétences : mise à jour des référentiels métiers, élaboration de plans pluriannuels de développement des compétences, réalisation d'une cartographie prospective (projection des ressources et des flux, métiers à risque, compétences critiques, répartition géographique, etc.) ;
- efficacité et bienveillance managériale : accompagnements managériaux collectifs et individuels sous diverses formes avec la création de parcours de formation spécifiques ;

- parcours professionnels : constitution de viviers grâce à l’optimisation des revues des cadres et au renforcement de la formation des conseillers mobilité carrière (CMC) ;
- optimisation, professionnalisation et diversification des recrutements : ouverture de postes au concours externe d’inspecteur du travail (100 en 2021, 200 en 2022), par la voie du détachement (25 en 2021) et par la voie du troisième concours (25 en 2021). Un concours à affectation locale de secrétaire administratif a été ouvert (32 postes en 2021) afin de renforcer les missions de renseignement et contribuer à l’évolution des catégories C en B ;
- aspects statutaires : élaboration d’un référentiel des rémunérations des agents contractuels, revalorisation entrée en vigueur en 2022 de certains échelons des agents de catégorie A, augmentation des taux de promotion des agents de catégorie B et C ;
- développement de l’offre de formation : hybridation de l’offre, réalisation de formations-actions à destination des services déconcentrés, parcours modulaires d’auto-formation, guides interactifs de bonnes pratiques, classes virtuelles ;
- qualité de vie au travail, égalité professionnelle et diversité : instauration ou consolidation des cellules de prévention des services déconcentrés et des administrations centrales, ateliers hebdomadaires de proximité, groupes de travail sur l’ergonomie des postes de travail.

La DRH dispose ainsi d’une stratégie formalisée dont elle doit désormais inscrire la mise en œuvre et le suivi dans un projet de direction formalisé. Des travaux dans ce sens ont été lancés par le service « *transformation numérique et gestion du personnel* » (STNGP), sous la responsabilité d’un chef de projet animateur d’ateliers avec les agents qui a élaboré un document quasi-définitif. Au moment de l’instruction, celui-ci devait être complété par le projet du service « *stratégie, compétences et vie au travail* » (SSCVT). En y intégrant les objectifs des entités rattachées à la direction, un projet de direction global pourrait ainsi voir le jour.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le SGMAS a indiqué avoir poursuivi ces travaux, notamment en ayant sollicité en octobre 2022 un appui de la part de l’Inspection générale des affaires sociales (Igas) et en ayant conduit une réflexion impliquant l’ensemble des agents. La mise en œuvre du projet qui en résulte « *est prévue dans le cadre d’un plan d’action à valider avec l’ensemble de l’encadrement à l’automne 2023.* »

Sur ce point, la Cour confirme la nécessité de parvenir à la mise en œuvre de ce plan d’actions dans les plus brefs délais.

### **1.1.2 Des lignes directrices réduites aux seules obligations réglementaires**

L’article 30 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, codifié aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique, prévoit que des lignes directrices de gestion déterminent « *la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* ». Les lignes directrices de gestion fixent notamment les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours mais aussi en matière de mobilité.

Les lignes directrices de gestion en matière de mobilité ont été adoptées le 27 février 2020, malgré un avis défavorable du comité technique ministériel. Élaborées pour favoriser la mobilité des personnels tout en garantissant la continuité du service, elles instaurent un dispositif rénové pour la mobilité des agents des ministères chargés des affaires sociales,

dont la principale innovation, conformément à la loi, est la fin de l'examen des décisions de mutation en commission administrative paritaire, ce qui permet de procéder à des mutations en temps réel. L'ensemble des emplois déclarés vacants est publié sur le site internet *Place de l'emploi public*. La décision du choix des candidats est déconcentrée au niveau de chaque recruteur (direction d'administration centrale ou service déconcentré).

Les lignes directrices de gestion en matière de promotion fixent, quant à elles, les critères à prendre en compte pour départager les agents promouvables au même grade : évaluation des supérieurs hiérarchiques, aptitude à assumer des responsabilités élargies, diversité des fonctions exercées et des postes occupés, engagement syndical, formations suivies, présentation à un concours ou examen professionnel, exercice de missions transverses d'accompagnement. Ces critères étaient déjà ceux utilisés avant l'édiction des lignes directrices de gestion. Il revient à chaque chef de service déconcentré ou directeur d'administration centrale de proposer les agents à promouvoir : les propositions d'avancement ou de promotion ne font plus l'objet d'un avis de la commission administrative paritaire.

La mise en place des lignes directrices de gestion, accompagnée de la suppression de l'avis préalable des commissions administratives paritaires, simplifie la gestion du personnel, accélère les mobilités et renforce la responsabilité des chefs de service déconcentrés ou des directeurs d'administration centrale dans les choix de mobilité ou de promotion.

Cette évolution est conforme à la politique de déconcentration des actes de gestion des agents portée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et aux circulaires du Premier ministre des 5 et 12 juin 2019. Il s'agit ainsi, dans le cadre d'un dispositif défini au niveau ministériel et qui garantit l'équité de traitement, d'offrir une plus grande latitude managériale aux responsables de proximité.

Le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion prévoit, dans son article 7, que « *la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de l'administration, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences. Elle peut notamment porter sur la politique de recrutement et d'emploi, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le développement des compétences et l'accompagnement des transitions professionnelles* ».

Si la DRH dispose de lignes directrices de gestion, ces dernières ne comprennent pas de dimension pluriannuelle, ni de dimension de pilotage. Elles sont en revanche un élément important du dialogue social.

#### **Les lignes directrices de gestion, un élément important du dialogue social**

Les négociations entre syndicats et direction ont abouti à la signature d'accords sur l'accompagnement RH dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (25 novembre 2019), sur le parcours professionnel des porteurs de mandats (12 mars 2020) et sur le télétravail (10 septembre 2021). Les comités techniques ministériels se réunissent à un rythme très soutenu (9 réunions en 2020, 12 en 2021).

La mise en place des lignes directrices de gestion a engendré une déconcentration du dialogue social sur les situations individuelles : l'interlocuteur principal des syndicats n'est plus la DRH, mais chaque responsable de service déconcentré ou de direction d'administration centrale.

## 1.2 La DRH doit être davantage au service des directions métiers et des services déconcentrés

Pensée pour transformer en profondeur la gestion des ressources humaines, la réorganisation décidée fin 2019 a été confrontée à une difficulté de mise en œuvre compte tenu de la crise sanitaire. Celle-ci a bouleversé les modes de travail avec le développement du télétravail. La réorganisation administrative de la DRH a été alors perçue comme venant ajouter de la complexité à une situation jugée déjà difficile. En 2021, la réorganisation territoriale de l'État a encore accru les difficultés avec la multiplication par sept du nombre d'interlocuteurs directs des agents de la DRH. Même si des progrès sont en cours dans la formalisation des procédures de gestion, la relation entre la DRH et le « *réseau RH* » reste à repenser pour faire de la première un « *service au service des services* ».

### 1.2.1 Une réorganisation ambitieuse de la DRH aux effets peu probants

L'actuelle direction des ressources humaines est issue de la fusion, en 2013, dans le cadre de la création d'un secrétariat général commun aux ministères chargés des affaires sociales, de l'ancienne DRH des ministères du domaine santé-social et de la sous-direction des ressources humaines de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (Dagemo) du ministère chargé du travail (cf. annexe n° 2).

Un arrêté du 12 août 2013 organisait cette nouvelle DRH en trois sous-directions (sous-direction du pilotage des ressources, du dialogue social et du droit des personnels, sous-direction des carrières, des parcours et de la rémunération des personnels, sous-direction de la qualité de vie au travail).

Une nouvelle organisation, formalisée par un arrêté du 30 décembre 2019, avait pour but de favoriser le mode projet et la transversalité, ce qui avait entraîné les principales évolutions suivantes : suppression de deux échelons hiérarchiques (sous-directeur et adjoint au chef de bureau), création, à la place de certains bureaux, de « *départements* » regroupant des « *missions* » dont les chefs n'avaient pas autorité hiérarchique sur les agents les composant, gouvernance collégiale tournante entre chefs de département au sein de pôles (coordination trimestrielle à tour de rôle). La nouveauté était aussi incarnée par un organigramme sous forme de « *cercles* » pour symboliser la coopération et la transversalité entre missions et départements (cf. organigramme en annexe n° 1).

Hormis trois pôles<sup>2</sup> directement rattachés au directeur, la DRH est désormais composée de deux services : le service de la stratégie, des compétences et de la vie au travail (SSCVT) comprenant trois pôles de trois départements et le service de la transformation numérique et de la gestion de proximité (STNGP) composé de quatre pôles et dix bureaux.

Cette organisation fait reposer une charge managériale trop lourde sur les chefs de service et les chefs de département, à la fois pour la coordination des activités et l'évaluation des personnels. Au sein du service de la stratégie, des compétences et de la vie au travail, la direction des pôles assurée à tour de rôle par les chefs de département n'a pas fonctionné,

---

<sup>2</sup> Pôle « accompagnement du management, des organisations et intelligence collective », pôle « gouvernance DRH » et pôle « animation des services ».

obligeant le chef de service à coordonner directement l'activité de neuf départements. Par ailleurs, la responsabilité hiérarchique directe des chefs de département sur l'ensemble des agents de leur département n'a pas duré : deux ans après, l'évaluation des agents est confiée à nouveau au chef de mission plutôt qu'au responsable de département.

La DRH n'a pas tenu le compte précis des créations et suppressions des emplois liées à la réorganisation, de sorte qu'il n'est pas possible d'en dresser un bilan et de constater les éventuels transferts d'emplois d'une mission vers l'autre. Cette absence de suivi affaiblit l'évaluation de cette réorganisation qui se voulait innovante.

En deux ans, la presque totalité des emplois de direction de la DRH a été renouvelée et un fort taux de rotation a été constaté parmi les agents, sans qu'il soit possible de l'étayer précisément. Cette rotation des effectifs particulièrement élevée a engendré une baisse des compétences techniques et une perte de mémoire que la faiblesse des outils (cf. partie 1.3) ne permet pas de compenser.

Cette situation n'est cependant liée que partiellement à la réorganisation elle-même. Son lancement au 1<sup>er</sup> janvier 2020 a en effet coïncidé avec le début de la crise sanitaire. Le confinement et le télétravail contraint ont constitué un cadre peu propice à la conduite du changement, *a fortiori* orienté vers la promotion des échanges entre départements et entre missions. À ce bouleversement des méthodes de travail s'est ajoutée la charge de travail supplémentaire liée à la gestion des effectifs engagés pour faire face à la crise (cf. partie 2.1.3) ainsi que, à partir de 2021, la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui a considérablement modifié l'organisation et le fonctionnement du réseau des correspondants de la DRH au sein des services déconcentrés.

Malgré son ambition, la nouvelle organisation n'a pas rompu avec la logique historique de bureaux de gestion répartis selon une logique de corps avec un pôle « *corps spécifiques* » et un pôle « *corps communs* ». Par ailleurs, de l'avis de l'ensemble des acteurs du réseau RH comme de la plupart des agents de la DRH, y compris au niveau des agents occupant des emplois de direction, la compréhension de la répartition des responsabilités et des tâches entre les différents bureaux et départements n'était pas claire, certains sujets comme le recrutement et la politique de rémunération étant répartis entre plusieurs bureaux.

Cette situation s'est avérée très pénalisante au moment où la création des secrétariats généraux communs départementaux s'est traduite par une multiplication par sept des interlocuteurs de la DRH : au lieu d'avoir un correspondant dans chaque direction régionale, la DRH a désormais des interlocuteurs dans tous les départements, dont la connaissance du fonctionnement, des outils, des procédures et de l'organisation de la DRH des ministères était, pour certains, nulle puisqu'ils venaient d'autres ministères. Aujourd'hui, compte tenu de l'organisation actuelle des bureaux de gestion de la DRH, chaque secrétariat général commun départemental (SGCD) a au moins cinq interlocuteurs à la DRH.

Il serait utile d'analyser la pertinence d'une réorganisation des bureaux de gestion non plus selon une logique de corps mais selon une logique de structures, chaque bureau de gestion suivant l'ensemble des agents rattachés à une même structure (direction d'administration centrale, Dreets ou DDETS). Une telle organisation montrerait concrètement la volonté de la DRH de se situer comme prestataire de services, comme « service au service des services » répondant aux besoins et aux attentes des correspondants RH, dans le cadre d'un partenariat de confiance renouvelé. Elle présenterait aussi l'intérêt de disposer de chefs de bureaux ayant une connaissance globale de la situation des services qu'ils suivraient, vision que peu d'agents ont aujourd'hui à la DRH.

### 1.2.2 Une déconcentration de la fonction RH à consolider

La coopération entre la DRH et les différents services du ministère est limitée.

Les correspondants RH, qu'ils soient en service déconcentré ou en administration centrale, n'ont, par exemple, pas accès à l'ensemble des données de paie des agents. Ils n'ont accès à aucun outil de pilotage mis à disposition par la DRH et effectuent donc tous un suivi de leurs effectifs de manière artisanale. Ils déplorent l'utilisation qui leur est parfois imposée de boîtes de messagerie fonctionnelles sans accusé systématique de réception. Il en découle des échanges peu fluides et des délais supplémentaires.

L'intensité et la qualité du dialogue de gestion entre la DRH et ses partenaires de proximité sont variables. Au moins une fois par an, une réunion est organisée pour procéder à l'analyse des besoins mais les relations entre la DRH et les directeurs ou leurs équipes varient. Un pôle d'animation du réseau RH organise régulièrement des réunions des responsables des pôles RH ou des bureaux chargés des ressources humaines et des affaires générales. Sont désormais aussi conviés les représentants des secrétariats généraux communs départementaux. Mais le comité exécutif RH (ensemble des directeurs et chefs de service) ne s'est par exemple pas réuni depuis la crise sanitaire. Par ailleurs, plusieurs services expriment le besoin d'échanges groupés avec les autres directions pour faire remonter des difficultés comparables, comme celles relatives au recrutement des agents contractuels, et confronter des points de vue.

Une plus grande coopération entre la DRH et son réseau pourrait, le cas échéant, faire l'objet de conventions précisant le partage des responsabilités.

La clarification des procédures de gestion est nécessaire, d'autant que les circulaires du Premier ministre incitent à donner davantage de marge de manœuvre aux services déconcentrés<sup>3</sup>. Une charte de gestion définit les modalités de répartition des activités de gestion administrative et de paie entre le niveau national et les services RH de proximité (Dreets ou secrétariats généraux communs départementaux). Ce document n'est cependant pas suffisamment précis sur le partage des rôles entre chaque niveau (départemental, régional, national) et n'est pas actualisé en temps réel.

Au moment de l'instruction de la Cour, des travaux étaient en cours de finalisation pour formaliser et clarifier une trentaine de procédures. Ils avaient fait l'objet d'une prestation commandée en avril 2022 à la société Alixio-Accenture par le secrétaire général dans le cadre d'un marché pour un montant total de 253 350 €. En s'appuyant sur les travaux déjà engagés avec les agents du service de la transformation numérique et de la gestion de proximité courant 2021, sur la nécessité de déconcentrer les actes de gestion, sur le besoin de promouvoir la transversalité et la simplicité et sur la prise en compte des caractéristiques du SIRH, cet accompagnement doit permettre de disposer d'une cartographie de l'ensemble des processus de la DRH décrits dans des « *fiches process* ».

Fin juin 2022, 22 ateliers avaient été menés auprès des services déconcentrés qui se sont fortement mobilisés pour décrire les processus existants. Des points d'amélioration portant sur

---

<sup>3</sup> Circulaire du 10 mars 2021 relative à la déconcentration de la gestion budgétaire et des RH (au DLR) et circulaire du 22 décembre 2021 relative à l'élargissement de la faculté de choix de leurs collaborateurs par les autorités déconcentrées et à la mise en œuvre du redéploiement de 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État.

l'appropriation des processus, la clarification du besoin, l'automatisation des requêtes et la fiabilisation des données ont été identifiés. Huit ateliers de consolidation<sup>4</sup> ont été conduits au mois de juillet 2022 qui ont permis d'identifier six processus à optimiser en priorité : la prise en charge financière, la « sortie » d'un agent, le recrutement des agents contractuels, la gestion de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), les astreintes et la gestion des indus de rémunération. Selon la DRH, le guide des processus devait être finalisé au deuxième semestre 2022.

Ces travaux, qui auraient pu être confiés à des chargés de mission rattachés au DRH plutôt qu'à un cabinet extérieur, doivent désormais être prolongés au niveau de la DRH dans son ensemble.

### 1.3 La DRH doit procéder à une « mue numérique »

Jusqu'en 2015, les ministères chargés des affaires sociales disposaient de deux systèmes pour la gestion administrative : SIRHANO (HR Access) pour les agents des secteurs « santé, jeunesse et sport » et SYNERGY (PeopleSoft) pour les agents du secteur « travail ». Le projet d'opérateur national de paie (ONP) lancé en 2007 devait rationaliser la paie des 2,7 millions d'agents publics par un outil unique – le SI-Paie – alimenté par les SIRH des ministères, mais l'abandon en 2014 de ce projet a laissé les ministères chargés des affaires sociales aux prises avec des systèmes d'information vieillissants.

Depuis 2016, l'ensemble de la gestion administrative est effectué dans RenoirRH, qui est en outre utilisé pour la préliquidation de la paie depuis 2018<sup>5</sup>. Premier système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) interministériel, RenoirRH est une solution mutualisée développée par le centre interministériel des systèmes d'information relatifs aux ressources humaines (Cisirh), service rattaché au ministère chargé des finances. Cet outil permet de rassembler et traiter des données dispersées jusque-là entre différents logiciels. Le Cisirh proposant une solution applicable à un ensemble de ministères, toute adaptation spécifique pour l'un ou pour l'autre est proscrite : les évolutions sont décidées de manière collective et s'appliquent à tous.

Outre RenoirRH, le Cisirh met à disposition plusieurs systèmes convergents (cf. annexe n° 6) : RenoirRH Décisionnel pour le pilotage, Estève pour le suivi des entretiens d'évaluation, GAUdDi (dossier personnel numérique), etc.

---

<sup>4</sup> Gestion des temps, campagnes collectives, financier, pilotage, médical, données, technique, recrutement.

<sup>5</sup> La gestion de la paie des agents publics de l'État est lourde et archaïque au regard de ce qui existe dans d'autres organisations. La liquidation est assurée par le comptable public et non par l'ordonnateur. Ce n'est donc pas la DRH qui procède au calcul des paies : elle met seulement à disposition du calculateur de la DGFIP (outil PAYSAGE) les données lui permettant de procéder à ce calcul. Il existe de ce fait des écarts entre la base de paie (établie par le calculateur) et les bases de données de gestion de la DRH, qui doivent être traités chaque mois. Les simulations de paie de la DRH sont réalisées sur Excel et non dans le logiciel.

### 1.3.1 Des données insuffisamment fiables

Lors de la mise en place de RenoïRH, des travaux ont été menés pour uniformiser les modèles de données<sup>6</sup>, car les anciens SIRH n'avaient pas les mêmes référentiels. Entre 2015 et 2022, cinq campagnes de fiabilisation des données ont été menées. Toutefois, certaines données n'ont pas été corrigées, engendrant un manque de fiabilité lors de la consultation ou de l'utilisation de RenoïRH. Lors de la saisie des nouveaux dossiers, tous les champs ne sont pas systématiquement remplis ou contrôlés. Lors des différentes campagnes d'attribution de régime indemnitaire, de mobilité ou de promotion, lorsque des erreurs sont détectées et remontées par les services RH de proximité sur les fichiers transmis par la DRH, elles ne sont pas corrigées dans le logiciel pour les campagnes suivantes.

Ainsi, fin juin 2022, la DRH elle-même constatait de très nombreuses erreurs ou oublis d'enregistrement des dates de fin réelle de contrat et des dossiers non complets concernant les agents détachés ou mis à disposition et les agents transférés. Certains dossiers indiquent en outre des affectations incomplètes ou un programme budgétaire erroné. L'ancienneté n'est pas systématiquement saisie – ce qui engendre des listes de personnes promouvables incomplètes – tandis que les emplois-types du poste ne correspondent pas toujours à la fiche de poste, rendant approximatives les analyses qui peuvent être réalisées. Pour tenter de fiabiliser les données des logiciels, deux agents ont été spécifiquement recrutés à cet effet en avril 2022 au sein du bureau d'appui à la paie.

Plusieurs outils informatiques sont utilisés parallèlement à RenoïRH, multipliant les sources de données.

À titre d'exemple, le module « *RenoïRH Décisionnel* » permet de réaliser des requêtes pour le suivi et la prise de décision. Or, presque chaque bureau privilégie ses propres outils, si bien que tous les suivis sont actuellement réalisés sur Excel, de manière artisanale, indépendamment du SIRH.

La meilleure illustration en est le fichier de suivi des emplois et des effectifs, baptisé « *fichier MSK* », qui consiste en l'agrégation par la DRH, une fois tous les deux mois, de 92 fichiers remplis à la main par les services RH de proximité. Aucune comparaison n'est réalisée entre ce fichier et les données de RenoïRH<sup>7</sup> afin de s'assurer de la qualité des données. C'est sur cette base que sont réalisées les prévisions de consommation d'ETPT et les analyses d'évolution d'effectifs.

L'analyse du taux de connexion à « *RenoïRH Décisionnel* » montre par ailleurs que la grande majorité des agents, à tous les niveaux hiérarchiques, ne l'utilise jamais. La première session de formation pour les agents de direction de la DRH à cet outil a eu lieu en mai 2022.

Il est urgent de remédier à cette situation insécurisante et chronophage. L'outil de gestion RH doit être à la base de l'ensemble des outils de suivi et de pilotage et ses données fiabilisées à cet effet.

---

<sup>6</sup> Un modèle de données décrit la manière dont sont représentées les données dans une organisation métier, un système d'information ou une base de données.

<sup>7</sup> Source de données de RenoïRH Décisionnel : application RenoïRH, fichiers de retour de paie de l'État en provenance de la DGFIP, application de gestion des agents de droit privé des agences régionales de santé, données calculées par RenoïRH Décisionnel.

### 1.3.2 Un retard à combler dans la dématérialisation du processus de paie

Au 31 janvier 2022, en dépit de l'ambition affichée par le secrétariat général de déployer la dématérialisation *via* l'outil GAUdDI pour avril 2022<sup>8</sup>, l'ensemble des pièces justificatives de la paie était toujours transmis en version papier au comptable public. En revanche, la saisie des demandes de formation et le processus de validation sont désormais entièrement dématérialisés, même s'il subsiste de nombreuses erreurs sur l'affectation des agents.

Si les relations entre la DRH et son réseau de correspondants sont facilitées par une application de partage de documents (SharePoint), le dossier personnel des agents n'est pas encore dématérialisé, contraignant les gestionnaires des services déconcentrés à conserver un dossier personnel pour chacun des collaborateurs.

La DRH doit poursuivre ses efforts dans ce processus de dématérialisation, notamment pour parvenir à la mise en place d'un dossier personnel numérique des agents, afin de faire gagner un temps précieux à l'ensemble des gestionnaires et au comptable public.

### 1.3.3 Un suivi hétérogène et disparate du temps de travail et du télétravail

Le suivi du temps de travail et des congés des agents comme celui du télétravail n'est pas effectué avec les mêmes outils logiciels selon les directions d'emploi et ces outils ne communiquent pas entre eux. Toutes les conventions de télétravail ne sont pas retracées formellement dans ces outils. Cette gestion décentralisée et cette hétérogénéité des outils ne permettent pas d'accéder directement à une donnée d'ensemble.

Il est nécessaire, en prenant en compte les besoins spécifiques des directions métiers, de rationaliser les outils disponibles en convergeant vers RenoiRH pour assurer un suivi automatisé et centralisé du temps de travail et du travail à distance.

### 1.3.4 Une culture numérique insuffisamment répandue

La formation aux compétences numériques et à la gestion des données faisait l'objet d'un axe spécifique du schéma directeur pour la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État pour la période 2018-2020. Le schéma directeur pour la période 2021-2023 comporte également un axe visant à « accélérer la transformation numérique de l'État ». Il invite notamment à développer les compétences numériques des agents et à déployer la certification des compétences numériques, mais aussi à intégrer dans les parcours de formation statutaire des modules sur l'acculturation au numérique s'appuyant sur un socle commun de connaissances.

En effet, le niveau d'acculturation numérique des agents du ministère et spécifiquement de la DRH est particulièrement faible. Les formations dans le domaine informatique se concentrent aujourd'hui quasi-exclusivement sur les outils bureautiques. La formation aux fondamentaux du *big data* est quasi-inexistante. Il conviendrait donc de développer une offre

---

<sup>8</sup> Cf. courrier du 13 janvier 2022 du SGMAS à l'attention du Cisirh.

sur les enjeux de traitement de la donnée dans les administrations et de sensibiliser l'ensemble des agents à cette question, soit par des modules obligatoires de formation, soit en abordant régulièrement le sujet en réunions de service. L'ensemble des agents, à tous les niveaux hiérarchiques, est concerné par cette exigence.

### **1.3.5 Une feuille de route et une gouvernance du SIRH à mettre en place sans tarder**

Pour répondre aux enjeux d'une gestion fiable et performante, la DRH doit mettre la modernisation informatique au cœur de ses projets. Compte tenu des lacunes en la matière, une stratégie doit être définie et formalisée dans une feuille de route numérique qui devra aborder prioritairement la fiabilisation des systèmes d'information et l'acculturation numérique des agents.

Elle doit s'appuyer sur une nouvelle gouvernance des systèmes d'information RH.

En interne, la direction de la DRH doit s'investir directement dans ce dossier et présider régulièrement un comité veillant à la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie numérique.

En externe, il importe que la DRH s'implique plus qu'elle ne le fait aujourd'hui au sein du comité de pilotage interministériel de RenoIRH, organisé mensuellement par le Cisirh, ainsi que dans les différents groupes de travail. De cette manière, elle pourra peser sur les évolutions de cet outil interministériel afin que soient pris en compte les besoins des utilisateurs et mises en place des actions correctives le cas échéant.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le SGMAS a indiqué qu'il « *partage les constats sur la qualité insuffisante des données RH et la culture numérique encore trop faible au sein de la DRH* » et s'inscrit « *pleinement dans la recommandation visant à mettre en place une gouvernance stratégique du SIRH et à élaborer une feuille de route numérique pluriannuelle* ». Il précise s'être engagé dès septembre 2022 dans les travaux sur la feuille de route SIRH 2023-2027 et avoir mis en place une nouvelle gouvernance.

Faute d'éléments tangibles permettant d'apprécier le caractère concret et opérationnel de ces annonces, la Cour réitère ses observations.

---

## CONCLUSION INTERMEDIAIRE

---

*Un ensemble de réflexions lancé à partir de 2018 a conduit à la formalisation d'un plan de transformation RH et managérial, dont la mise en œuvre serait facilitée par l'adoption d'un projet de direction.*

*La réorganisation engagée fin 2019, dont le déploiement a été entravé par la crise sanitaire, n'a pas produit les effets escomptés : la limitation du nombre d'échelons hiérarchiques n'a pas permis de développer la transversalité. Au contraire, le nouvel organigramme a complexifié la compréhension par les partenaires de la DRH du partage des tâches entre les différents bureaux de gestion. La création des secrétariats généraux communs départementaux au 1<sup>er</sup> janvier 2021 a de surcroît démultiplié le nombre d'interlocuteurs et doit conduire la DRH à réfléchir à la mise en place d'une organisation des bureaux de gestion non par corps, comme c'est le cas actuellement, mais par service ou structure pour faciliter la relation du réseau RH de proximité avec elle. La DRH doit être « au service des services » et fournir à ses correspondants les moyens de remplir leurs fonctions, le cas échéant, en formalisant avec eux une convention de partenariat qui préciserait les engagements de chacune des parties.*

*Les agents de la DRH, à tous les niveaux, disposent d'une culture numérique insuffisante, une faiblesse identifiée dans le plan de transformation RH et managérial sans que ce diagnostic conduise jusqu'ici à des actions concrètes. Cela explique en partie la qualité insuffisante des données des logiciels RH et l'absence d'exploitation de ces données pour établir des restitutions automatisées de gestion. La DRH présente un faible niveau de dématérialisation. L'architecture des systèmes informatiques de suivi du temps de travail est trop morcelée, empêchant toute exploitation centralisée des données. Face à cette situation, il convient de définir rapidement une feuille de route numérique et une gouvernance des systèmes d'information RH qui permettent de combler le retard et de mettre à profit les logiciels existants pour améliorer le pilotage et l'efficacité de la DRH.*

*C'est pourquoi la Cour formule la recommandation suivante :*

1. (SGMAS, DRH) : Mettre en place une feuille de route numérique pour la DRH dès 2024.

## 2 UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DONT L'IMPACT EST DIFFICILE À ÉVALUER

Au cours des dernières années, la baisse des effectifs du ministère chargé du travail a été importante (2.1.). Pour autant, le suivi et le pilotage des effectifs demeurent insuffisants et, faute d'analyse des besoins pour assurer les missions dont l'administration centrale et les services déconcentrés sont chargés, l'impact de cette baisse d'effectifs n'est pas évalué (2.2.).

### 2.1 Une baisse significative des effectifs, affectant exclusivement les services déconcentrés

La baisse des effectifs du ministère est significative même si elle doit être relativisée compte tenu de la réforme structurelle de l'organisation territoriale de l'État en 2021. Elle révèle plusieurs tendances, tant en ce qui concerne la répartition de la baisse des effectifs entre l'administration centrale et les services déconcentrés, que la place des agents contractuels ou l'élévation du niveau des postes qui explique notamment que la masse salariale du ministère n'ait pas diminué en proportion de celle des effectifs.

#### 2.1.1 Une baisse tendancielle importante des effectifs jusqu'en 2020

Sur la période 2015-2021, les effectifs en ETPT du ministère chargé du travail, qui sont rattachés au programme budgétaire 155 de la mission *Travail et emploi*, sont passés de 9 816 à 8 360, soit une baisse de 15 %, dans le respect du plafond d'emplois fixé chaque année par les lois de finances initiales et rectificatives. La baisse est régulière et oscille entre 2 % et 3 % par an jusqu'en 2020.

**Tableau n° 1 : évolution des effectifs en ETPT du programme 155 entre 2015 et 2021**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Total des ETPT</i>	9 816	9 664	9 395	9 133	8 939	8 736	8 360

*Source : Cour des comptes, sur la base des fichiers de paie de l'État. Les données présentent quelques écarts avec les données du rapport annuel de performance de la mission Travail et emploi, compte tenu essentiellement des règles de comptabilisation en ETPT des vacataires, mais la tendance est la même.*

Cette baisse générale intègre notamment le transfert de près de 600 ETPT au ministère de l'intérieur en 2021 dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, que ce soit au titre des services de la main-d'œuvre étrangère (une centaine d'ETPT) ou du fait des transferts des fonctions support aux secrétariats généraux communs départementaux.

**Tableau n° 2 : évolution entre 2015 et 2021 des effectifs « rebasés » (hors effectifs transférés dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État en 2021) du programme 155**

<i>en ETPT</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Total hors effectifs transférés</i>	9 231	9 079	8 810	8 548	8 354	8 151	8 360

Source : Cour des comptes, sur la base des fichiers de paie de l'État

Hors transferts, donc à périmètre constant, la baisse d'effectifs entre 2015 et 2021 est de 9 %.

En 2020, malgré la crise sanitaire et le recrutement d'agents en renfort pour gérer les demandes d'activité partielle déposées par les entreprises (cf. partie 2.1.3), les effectifs totaux ont continué à diminuer.

L'année 2021 a présenté un revirement avec une augmentation de 209 ETPT. Cette évolution s'explique d'abord par la prolongation des contrats des agents chargés de gérer l'activité partielle dans le contexte de la crise sanitaire, soit 237 ETPT. Elle a aussi trouvé sa source dans l'attribution, par la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021, de 160 ETPT supplémentaires pour faire face aux « *inadéquations* » constatées entre les transferts prévus dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État et la réalité de ces transferts. Au total, sans ces 397 ETPT supplémentaires votés par la loi de finances rectificative, la baisse se serait poursuivie à un rythme de 2 % en 2021.

En 2022, le projet annuel de performance (PAP) précisait que 33 ETPT supplémentaires étaient transférés au ministère de l'intérieur dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État, que les renforts « crise sanitaire » étaient maintenus (90 ETPT au titre de l'activité partielle et 120 ETPT pour l'accompagnement des restructurations économiques et du plan de relance) et que 160 ETPT serviraient encore à « *couvrir les sureffectifs temporaires supportés par le ministère dans le cadre de la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'État* ». Le schéma d'emplois pour 2022 rompt ainsi avec la logique baissière de ces dernières années (- 221 ETPT en 2021 ; 0 en 2022).

Le ministère a très peu fait usage de la procédure de rupture conventionnelle, qui concerne les fonctionnaires et les agents contractuels, introduite à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2025 par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019. Compte tenu de la perspective que la mise en œuvre de cette procédure aboutisse au gel ou à la suppression du poste concerné, le nombre de ruptures conventionnelles signées en 2021 s'est limité à deux.

### **2.1.2 Une baisse des effectifs intégralement portée par les services déconcentrés**

Entre 2015 et 2021, la baisse des effectifs a été en totalité supportée par les services déconcentrés.

**Tableau n° 3 : évolution 2015-2021 des effectifs selon leur affectation**

<i>Exercice</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>ETPT de l'administration centrale</i>	1 238	1 267	1 236	1 226	1 246	1 244	1 309
<i>ETPT des services déconcentrés</i>	8 578	8 397	8 159	7 907	7 693	7 492	7 051

Source : Cour des comptes, sur la base des fichiers de paie de l'État

Dans le détail<sup>9</sup>, entre 2015 et 2021, le principal contributeur aux économies d'emplois a été l'inspection du travail (contrôle et renseignement inclus), qui a perdu 16 % de ses effectifs, soit près de 740 ETP. Le secteur emploi présente quant à lui une baisse de 11 % mais il intègre, en 2021, les effectifs temporaires liés à la crise sanitaire (300 agents en charge de l'activité partielle). Sans ces renforts, la baisse serait d'environ 530 agents, soit 25 % des effectifs de 2015.

Les fonctions support (finances, ressources humaines, logistique) et appui (notamment statistiques, études et évaluation) ont été touchées dès avant le transfert réalisé dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État, dans des proportions significatives : en 2018, elles avaient déjà perdu 12 % de leurs agents par rapport à 2015.

Les postes de direction en service déconcentré ont aussi été mis à contribution dans le cadre de la fusion des régions à partir de 2016. Une vingtaine, soit 14 %, a été supprimée entre 2015 et 2020<sup>10</sup>.

Dans le même temps, les effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 6 %. Cette hausse est en partie liée à celle des cabinets ministériels (136 ETPT en 2015, 193 en 2021<sup>11</sup>) auxquels sont notamment rattachés depuis leur création, en 2018 et en 2020, les deux hauts-commissaires<sup>12</sup> et leurs collaborateurs. Néanmoins, les directions d'administration centrale dont les agents relèvent du programme 155 ont bénéficié d'une augmentation des effectifs, toutes justifiant cette évolution par de nouvelles charges de travail (ordonnances

<sup>9</sup> Les activités les plus concernées peuvent être appréhendées grâce à une enquête menée chaque année (sauf en 2019 et en 2020) par le bureau de la performance et du contrôle de gestion de la direction des finances, des achats et des services sur les affectations opérationnelles des agents, dite « enquête EAO » (cf. annexe n° 5). Elle permet d'obtenir des éléments d'information sur la répartition des effectifs par activité au sein des services déconcentrés. Les restitutions sont réalisées grâce au logiciel SIPERF. Cette enquête est effectuée sur une base déclarative, chaque chef de service devant renseigner dans un tableur Excel la répartition, agent par agent, du temps passé par ses agents par activité, selon une nomenclature qui est révisée chaque année.

<sup>10</sup> En 2021, les postes de responsable d'unité territoriale des Direccte (avant la transformation en DDETS) ont été transférés au ministère de l'intérieur dans le cadre de l'organisation territoriale de l'État, ce qui empêche la comparaison avec 2015.

<sup>11</sup> Les collaborateurs rattachés aux cabinets regroupent non seulement les conseillers techniques mais aussi les personnels d'intendance (secrétariat, chauffeurs, cuisiniers).

<sup>12</sup> Décret n° 2020-1247 du 12 octobre 2020 instituant un haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises à la place du haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises et décret n° 2018-613 du 16 juillet 2018 instituant un haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi à la place du haut-commissaire à la transformation des compétences.

« travail » de 2017 pour la direction générale du travail, Plan d'investissement dans les compétences pour la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques).

De plus, les postes de direction en administration centrale sont passés de 27 à 38, soit une augmentation de 44 % : si un poste de sous-directeur a été supprimé, sept postes de chef de service ont été créés, de même que cinq postes de directeur de projet ou d'expert de haut niveau, ce qui représente en année pleine 1,6 M€ hors cotisations patronales.

### 2.1.3 Une augmentation de la part des agents contractuels dans les effectifs

Les agents contractuels font l'objet d'une catégorisation sous un vocable unique alors que leur recrutement est justifié pour des raisons différentes. On distingue, d'une part, les agents qui sont recrutés pour pourvoir un emploi permanent, comme aurait pu l'être un agent fonctionnaire<sup>13</sup>, et, d'autre part, ceux qui sont recrutés à titre provisoire<sup>14</sup>.

Les raisons de leur recrutement et leurs conditions de rémunération ne sont pas les mêmes. Dans les documents statistiques du ministère, ils sont cependant systématiquement regroupés, par exemple dans le bilan social, ce qui donne une image faussée de la réalité, tant de leur poids dans les effectifs que de leur niveau de rémunération. Il serait donc utile de distinguer dans le bilan social et dans les productions statistiques du ministère, d'une part, les agents contractuels occupant un emploi permanent et, d'autre part, ceux qui sont recrutés à titre temporaire.

#### 2.1.3.1 Les collaborateurs occasionnels

Le ministère recrute chaque année une trentaine de « collaborateurs occasionnels » en application du décret n° 93-874 du 24 juin 1993 relatif aux conditions de rémunération des collaborateurs du ministre chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle<sup>15</sup>.

Les missions sont, pour l'essentiel, confiées à des universitaires par la Dares au titre de la participation au comité de rédaction de la revue *Travail et emploi*, de la participation à des

<sup>13</sup> Selon les motifs de recrutement prévus notamment aux articles L. 332-2-1° du code général de la fonction publique (absence de corps de fonctionnaire), L. 332-2-2° (nature des fonctions ou besoins des services justifiant le recrutement) ou L. 332-3 (agents à temps non complet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet) et intégrant les agents contractuels recrutés sur la base du décret 78-457 du 17 mars 1978 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de l'administration centrale et des services extérieurs du ministère du travail et du ministère de la santé et de la sécurité sociale.

<sup>14</sup> Notamment sur le fondement des articles L. 332-7 du code général de la fonction publique (pour pourvoir temporairement un emploi vacant dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire), L. 332-6 (remplacement momentané d'un fonctionnaire), L. 332-22 (besoin occasionnel limité à un an), ainsi que les agents recrutés comme collaborateurs de cabinet dans le cadre d'un contrat « à durée gouvernementale » sur la base du décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017.

<sup>15</sup> Ce décret prévoit, en son article 1<sup>er</sup>, que « dans la limite des crédits ouverts à cet effet, le ministre chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peut faire appel, pour l'accomplissement d'enquêtes, d'études ou pour tous autres travaux nécessaires à la réalisation des missions qui lui incombent, à des collaborateurs étrangers ou non à l'administration, qui lui apportent leur concours de façon continue ou intermittente, sans renoncer à leur emploi principal ».

travaux de recherche dans le cadre d'appels à projets ou de la présidence d'un comité d'évaluation.

### 2.1.3.2 Une augmentation de la part des agents contractuels liée aux tensions de recrutement et à la crise sanitaire et non aux nouvelles possibilités ouvertes par la loi du 6 août 2019

**Tableau n° 4 : évolution 2015-2021 de la part des agents contractuels dans les effectifs**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Part des agents contractuels sur emploi permanent dans l'effectif total</i>	5 %	6 %	6 %	7 %	7 %	8 %	10 %
<i>Part des agents contractuels non permanents dans l'effectif total</i>	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	3 %	3 %

Source : Cour des comptes sur la base des fichiers de paie de l'État

La part des agents contractuels sur emploi permanent par rapport à celle des agents fonctionnaires (titulaires et stagiaires) augmente de manière régulière depuis 2015, compte tenu notamment des tensions de recrutement de fonctionnaires<sup>16</sup>. Elle représente 10 % en 2022, soit 828 ETPT pour 7 128 ETPT fonctionnaires.

La part des agents contractuels non permanents augmente aussi significativement à partir de 2020 compte tenu des renforts dans le cadre de la crise sanitaire pour le traitement des demandes d'activité partielle.

Pour autant, la DRH utilise peu, voire pas du tout, les nouvelles modalités de recrutement ouvertes par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, notamment les contrats de projet : seulement cinq recrutements ont été réalisés à la direction du numérique (DNUM) ou au centre de crise, ces dernières années. L'utilité de ce type de contrat apparaît faible au regard des possibilités déjà existantes de recrutement d'agents contractuels ; la crainte de devoir indemniser l'agent si le projet ne va pas à son terme est en outre avancée.

Parmi les agents contractuels occupant un emploi permanent, 32 % sont en contrat à durée indéterminée (CDI). La loi relative à la transformation de la fonction publique permet de recruter directement en CDI des agents des catégories A, B et C sans attendre le terme des six ans (article L. 332-4 du code général de la fonction publique). Cependant, la doctrine générale des ministères chargés des affaires sociales est de ne proposer un CDI qu'à l'issue des six années de contrat accomplies dans la même catégorie d'emploi auprès du même département ministériel. En principe, seuls les agents qui bénéficiaient déjà d'un CDI auprès d'une autre administration, sur un poste de niveau équivalent, se voient proposer un CDI lors

<sup>16</sup> Selon la DGEFP, « la diminution des candidatures d'agents titulaires explique en grande partie le recours aux agents contractuels sur des postes [pourtant] généralistes ». La Dares estime quant à elle que « sur les métiers de la statistique, les ressources Insee sont insuffisantes, ce qui [la] conduit à recruter un nombre important d'agents contractuels ».

de leur recrutement, en application du principe de portabilité du CDI (article L. 332-5 du même code). Enfin, il n'y avait en avril 2022 que deux agents contractuels sur des emplois de direction<sup>17</sup>, un en administration centrale et l'autre en service déconcentré.

### 2.1.3.3 Les postes liés à la crise

En 2020, dans le cadre de la crise sanitaire, le ministère a recruté près de 300 agents pour renforcer les équipes des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), transformées en Dreets au 1<sup>er</sup> avril 2021. Ces agents avaient pour mission d'informer les entreprises sur le dispositif de l'activité partielle, d'instruire les demandes d'indemnisation et d'assurer un suivi général de l'activité. Initialement recrutés pour quelques mois, ils ont vu leur contrat prolongé tout au long de l'année 2020 et de nouveau en 2021. Budgétairement, cela a représenté près de 14 M€ sur les deux exercices, soit 1,2 % de la masse salariale.

La situation économique et sanitaire s'améliorant, la ministre a souhaité adapter le dispositif en 2022 avec la nomination de 120 délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (Darp). Leur rôle était de renforcer les équipes des Dreets pour accompagner les salariés et les entreprises : déploiement de nouveaux outils comme l'activité partielle de longue durée ou les transitions collectives, anticipation et prévention des licenciements. 120 emplois de délégués ont ainsi été positionnés au niveau régional (un par région) et départemental (un par département). Parallèlement, 90 agents ont fait l'objet d'un renouvellement de contrat au titre des renforts obtenus pour gérer et contrôler les demandes d'activité partielle.

Les agents venant en renfort pour gérer les demandes d'activité partielle ont été recrutés dans un premier temps à titre temporaire au titre d'un accroissement temporaire de l'activité ou d'un besoin saisonnier (article L. 332-22 du code général de la fonction publique), puis ont basculé sur un motif de « vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire » (article L. 332-7 du même code) lors du renouvellement de leur contrat, dans la mesure où les contrats visés à l'article L. 332-22 sont limités à un an.

Les Darp ont en revanche été recrutés sur la base de l'article L. 333-2, c'est-à-dire « pour combler un besoin permanent », directement pour une durée de deux années. Ils sont donc comptabilisés non pas comme des agents contractuels « non-permanents » mais comme des agents contractuels « permanents ». Leurs fonctions ont d'ailleurs, pour la moitié, été confiées à des agents déjà en poste, fonctionnaires, en complément de leurs missions. Ils ne figurent pourtant pas dans les effectifs notifiés aux Dreets en début d'année. Cette situation est anormale. Les agents occupant des postes de Darp devraient être comptabilisés comme agents recrutés pour combler un besoin permanent et entrer dans les enveloppes d'ETPT notifiées aux Dreets en début d'année.

---

<sup>17</sup> Occupant les postes de DGEFP et de Dreets Bretagne.

#### 2.1.3.4 Des lourdeurs dans la gestion des agents contractuels

Pour faciliter la gestion des agents contractuels, la DRH diffuse un vade-mecum qui précise les règles appliquées au sein des ministères chargés des affaires sociales.

Comme pour les agents titulaires, la DRH n'intervient dans le recrutement que pour la gestion administrative du contrat, le choix des agents étant réalisé par la structure d'emploi dans le cadre d'une procédure formalisée, après diffusion d'une fiche de poste sur le site internet *Place de l'emploi public*. Le choix de recrutement d'un agent contractuel est justifié dans une fiche qui recense l'ensemble des candidatures et les raisons – notamment le faible nombre de candidats – pour lesquelles le choix se porte sur un agent contractuel.

Compte tenu de l'obligation de signature par l'agent de son contrat, la procédure de formalisation des contrats est plus lourde que pour les agents titulaires. La circulaire du Premier ministre du 10 mars 2021 relative à la déconcentration prévoit que « *il sera possible de procéder directement à des recrutements, conformément aux textes en vigueur et dans la seule limite du respect des enveloppes de masse salariale et de plafonds d'emplois* ». Cette exigence de déconcentration se heurte toutefois à deux difficultés.

L'application de la directive de déconcentration aboutit à ce que les contrats des agents des services déconcentrés du ministère chargé du travail fasse désormais l'objet d'une double signature : le préfet, conformément à la circulaire, mais aussi et encore la DRH. La circulaire n'a donc, dans les faits, rien simplifié.

En outre, la rédaction des projets de contrat nécessite une certaine expertise et ne peut pas, en l'état actuel des choses, être confiée aux agents des services généraux communs départementaux. L'élaboration de ces contrats est réalisée, pour l'ensemble de la France, au sein du bureau de gestion des agents contractuels de la DRH, par cinq gestionnaires. Il serait difficile, techniquement, de répartir leur quotité de temps de travail entre la centaine de secrétariats généraux communs départementaux. Il s'en suivrait une perte de technicité et de performance évidente.

Ce mouvement de déconcentration va à contre-courant de celui réalisé il y a dix ans, lors de la création du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, mutualisé entre les ministères chargés de la santé et du travail, qui avait conduit à centraliser la gestion de la paie au ministère alors qu'elle était auparavant assurée dans les services déconcentrés.

En l'espèce, l'appel à la déconcentration de la gestion des agents contractuels a non seulement complexifié le processus de signature, mais n'est pas de nature à améliorer la performance de la gestion des contrats.

#### 2.1.3.5 Le recrutement des alternants

Le ministère mène, conformément aux orientations interministérielles, une politique volontariste de recrutement d'apprentis. Le nombre d'apprentis est passé de 16 à 97 ETPT entre 2015 et 2021 au sein du ministère.

**Tableau n° 5 : évolution du nombre d'apprentis au ministère chargé du travail**

<i>Exercice</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre d'apprentis en ETPT</i>	16	82	80	92	84	89	97

Source : Cour des comptes sur la base des fichiers de paie de l'État

## 2.1.4 Une évolution de la structure des effectifs qui pèse sur la masse salariale

### 2.1.4.1 L'évolution de la masse salariale

**Tableau n° 6 : évolution entre 2015 et 2021 de la masse salariale (charges comprises)**

<i>En M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Masse salariale</i>	619	613	612	603	594	594	567

Source : Cour des comptes sur la base des fichiers de paie de l'État

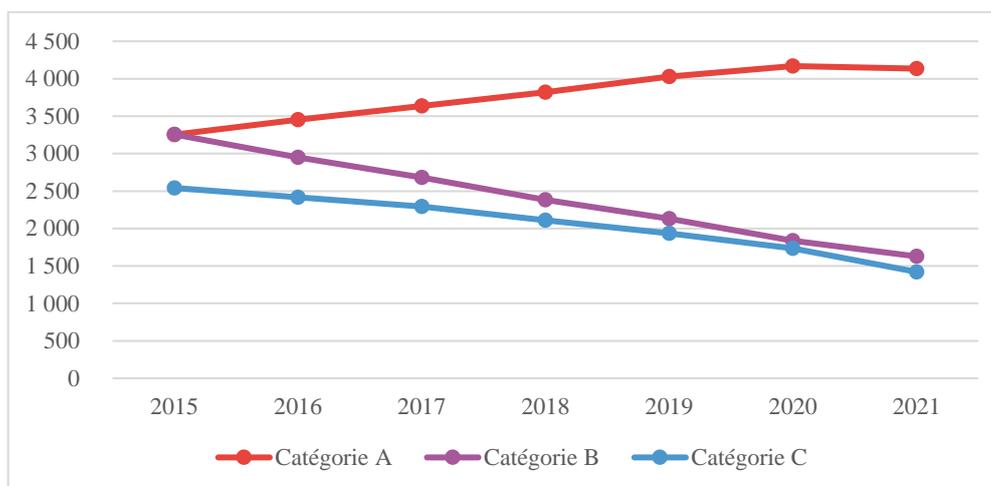
Entre 2015 et 2021, la masse salariale (hors dépenses d'action sociale) a diminué de 8 % (4 % entre 2015 et 2020). Dans le même temps, la baisse des effectifs a été plus marquée (respectivement - 15 % et - 11 %).

Plusieurs raisons expliquent ce constat : l'évolution de la structure des effectifs, les mesures catégorielles et indemnitaires ainsi que, en 2021, les conséquences de la manière dont a été géré le transfert des agents dans le cadre de la création des secrétariats généraux communs départementaux.

### 2.1.4.2 L'évolution de la structure des effectifs

L'évolution de la masse salariale s'explique tout d'abord par celle de la structure des effectifs ainsi que par le « *glissement vieillesse technicité* » (GVT).

Le ministère chargé du travail connaît depuis 2014 une transformation en profondeur de la structure de ses effectifs : les agents de catégorie A représentent désormais 58 % des effectifs de fonctionnaires, alors qu'ils n'étaient que 36 % en 2015.

**Graphique n° 1 : évolution des effectifs de fonctionnaires (en ETPT) par catégorie**

Source : Cour des comptes sur la base des fichiers de paie de l'État

Cette évolution est principalement liée à la mise en œuvre du plan « *ministère fort* », dans le cadre duquel la décision a été prise de faire évoluer les contrôleurs du travail (catégorie B) vers le grade d'inspecteur du travail (catégorie A). Cette évolution concerne cependant aussi les effectifs de la filière administrative.

**Tableau n° 7 : évolution de la composition du corps des attachés entre 2015 et 2021**

En ETPT	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre total d'attachés	879	928	946	930	959	988	1 019
dont attachés	65 %	65 %	64 %	63 %	63 %	62 %	61 %
dont attachés principaux	32 %	30 %	30 %	30 %	30 %	32 %	33 %
dont attachés hors classe	3 %	5 %	6 %	7 %	7 %	6 %	6 %

Source : Cour des comptes à partir des fichiers de paie de l'État

Ainsi, le nombre d'ETPT d'attachés augmente sur la période de 16 % et, au sein du corps, la part des attachés hors classe passe de 3 % à 6 % du total, ce qui tend mécaniquement à augmenter la masse salariale, toutes choses étant égales par ailleurs (un ETPT d'attaché ayant une rémunération brute moyenne en 2021 de 42 897 €, un attaché principal de 56 091 € et un attaché hors classe de 68 900 €)<sup>18</sup>.

Par ailleurs, la part des agents de catégorie C diminue et ne représente plus que 20 % des effectifs en 2021. Cette tendance résulte de décisions statutaires très favorables à la requalification des agents de catégorie C en catégorie B dès lors qu'ils exercent des missions

<sup>18</sup> Données Cour des comptes sur la base des fichiers de paie de l'État.

relevant de cette catégorie, comme les assistants de contrôle des entreprises et les chargés de renseignement du droit du travail.

Cette évolution devrait encore s'accélérer à partir de 2022 compte tenu de l'augmentation des possibilités de promotion interne dans le corps des secrétaires administratifs (passage de 1 % à 5 % des effectifs du corps d'accueil jusqu'en 2024, soit 125 possibilités de promotion en 2022 au lieu de 32 en 2021), *via* une modification du statut particulier des secrétaires administratifs (cf. décret n° 2012-483 du 13 avril 2012 portant statut particulier du corps des secrétaires administratifs relevant des ministres chargés des affaires sociales). La progression de carrière à l'intérieur des corps sera aussi facilitée pour les années 2022 à 2024 compte tenu d'une augmentation des ratios d'avancement de grade<sup>19</sup>.

L'ensemble de ces évolutions contribue à l'augmentation du GVT, qui oscille entre 1,4 % et 2,2 % entre 2017 et 2021<sup>20</sup>, alors que la valeur du point d'indice est restée stable (sauf en 2017 où elle a augmenté de 0,6 % au mois de février).

#### 2.1.4.3 Les mesures catégorielles et indemnitaires

Pour comprendre l'évolution de la masse salariale, il convient en outre de prendre en compte les différentes augmentations liées à la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR) – dont le coût a avoisiné 1,5 M€ en 2020<sup>21</sup> – et la revalorisation du régime indemnitaire (par exemple 2 M€<sup>22</sup> pour l'augmentation du complément indemnitaire annuel en 2020).

#### 2.1.4.4 Le coût des modalités de mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État

Lors de la création des secrétariats généraux communs départementaux dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le ministère de l'intérieur a laissé le choix aux agents d'être transférés en même temps que leurs postes<sup>23</sup>.

Le transfert a concerné 603 ETPT, dont une centaine sur les missions de suivi de la main-d'œuvre étrangère, 84 postes de directeur départemental de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et 419 au profit des nouveaux secrétariats généraux communs des directions départementales interministérielles, sous la responsabilité du préfet de département.

---

<sup>19</sup> Un arrêté du 8 décembre 2021 a augmenté le taux de promotion à 18 % pour les secrétaires administratifs de classe supérieure et les techniciens principaux, à 14 % pour les secrétaires administratifs de classe exceptionnelle et les techniciens en chef, à 28 % pour les adjoints principaux de 2<sup>ème</sup> classe (administratifs, techniques ou sanitaires) et à 16,5 % pour les adjoints administratifs principaux de 1<sup>ère</sup> classe. Un autre arrêté du 1<sup>er</sup> février 2022 a augmenté à 10 % le taux de promotion au grade de directeur adjoint du travail et de directeur du travail.

<sup>20</sup> Source : rapport social des ministères chargés des affaires sociales.

<sup>21</sup> Source : rapport social unique 2020.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Instruction du ministre de l'intérieur du 6 février 2020 relative au volet « ressources humaines » de la mise en œuvre des secrétariats généraux communs départementaux.

Les agents dont les fonctions étaient transférées avaient donc le choix de se positionner ou non sur les nouveaux postes ouverts par les directions départementales interministérielles et les secrétariats généraux communs départementaux.

Malgré la garantie de maintien de leur rémunération et de revalorisation du montant de leur régime indemnitaire pour raison de mobilité, plus de la moitié des agents du ministère chargé du travail (320) n'ont pas souhaité être affectés au sein du ministère de l'intérieur. Certains ont été repositionnés sur des postes vacants, sans que la DRH ne soit en mesure de justifier, ni même d'indiquer précisément la nouvelle affectation de chacun et si les agents disposaient effectivement des compétences pour exercer les fonctions attendues. En réalité, dans la plupart des cas, les postes ont été adaptés aux agents et non l'inverse, ce qui est problématique en période d'optimisation de la masse salariale et des effectifs. D'autres agents ont été conservés en surnombre et un accompagnement personnel leur a été proposé pour leur permettre d'évoluer. 36 agents restaient officiellement sans affectation au 31 juillet 2022.

Compte tenu de cette situation et pour éviter le dépassement du plafond d'emplois, la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 a relevé le plafond d'emplois et prévu une enveloppe supplémentaire pour 160 ETPT pour le ministère chargé du travail, soit environ 6 M€. Au titre de l'exercice 2022, une correction technique du même niveau – 160 ETPT- a été obtenue. Selon le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, les surnombres devaient être résorbés dans le courant de l'année 2023.

Comme l'a relevé un rapport du Sénat<sup>24</sup> sur les secrétariats généraux communs, ce choix a, en outre, contribué à appauvrir les nouvelles structures en compétences, la maîtrise des logiciels de gestion des ressources humaines nécessitant notamment du temps et de l'expérience.

Par ailleurs, le transfert n'a pas été suffisamment anticipé puisque le ministère chargé du travail a dû continuer à payer jusqu'en juillet 2021 les agents qui avaient été officiellement transférés au 1<sup>er</sup> avril.

Enfin, l'absence d'un suivi précis des effectifs, des postes et des activités des agents par la DRH a contribué à la mauvaise évaluation du nombre d'agents à transférer : le calibrage a été réalisé sur la base de données qui dataient de 2018<sup>25</sup>, corrigées de schémas d'emplois théoriques (- 2,6 % en 2019 et 2020 et sans qu'ait été pris en compte le schéma d'emplois pour 2021, pourtant de même niveau) inférieurs à la réalité des suppressions de postes intervenues dans les services déconcentrés depuis 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le SGMAS a rappelé que les transferts de postes ont été effectués selon les conditions prévues par l'instruction du ministre de l'intérieur du 6 février 2020, qu'une affectation d'office sans droit d'option n'aurait probablement été ni satisfaisante en termes de dialogue social, ni en termes de qualité d'accompagnement RH et que les affectations réalisées dans de telles conditions n'auraient pas été durables. Il a ajouté que ces transferts ont été effectués dans un calendrier très contraint et dans un contexte marqué par la pandémie du Covid.

---

<sup>24</sup> *Les secrétariats généraux communs, une réforme au milieu du gué*, rapport d'information de la sénatrice Isabelle Briquet fait au nom de la commission des finances du Sénat, 29 juin 2022.

<sup>25</sup> Enquête sur les activités opérationnelles, cf. annexe n° 5.

La Cour considère que, lors de la mise en œuvre des réformes engageant des transferts d'ETPT d'un ministère à l'autre, les administrations concernées doivent mieux évaluer les effectifs concernés et anticiper les modalités de transfert. L'obligation de suivi de son emploi par un agent devrait être systématisée.

## **2.2 Un suivi et une analyse des besoins en effectifs insuffisants**

Compte tenu de la baisse des effectifs observée ces dernières années, la question peut être posée de l'adéquation des moyens et des missions pour l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère chargé du travail. La DRH n'est cependant pas suffisamment outillée pour permettre de répondre clairement à la question. Son suivi des effectifs est réalisé de manière artisanale et chronophage, les tableaux de bord et de pilotage sont très largement insuffisants, les travaux d'analyse de l'adéquation des moyens aux missions qui ont été réalisés présentent des limites. Il est impératif d'améliorer le suivi des postes et des emplois et de passer d'un suivi purement comptable à un suivi plus qualitatif.

### **2.2.1 Un suivi des effectifs artisanal et chronophage**

#### **2.2.1.1 Un suivi des effectifs à automatiser en expérimentant un nouvel outil de pilotage**

Le département de l'allocation des ressources, au sein de la DRH, a pour mission d'assurer la notification des enveloppes d'ETPT par direction. Cette notification a été adressée aux directions d'administration centrale et aux Dreetts dès le 30 décembre 2021 pour les enveloppes 2022, alors qu'elle était faite beaucoup plus tardivement auparavant. Les Dreetts ont ensuite réparti les effectifs qui leur étaient attribués (hors inspection du travail) entre les différents départements dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les secrétaires généraux aux affaires régionales et européennes (Sgare), cette phase de dialogue pouvant s'étendre sur deux mois, jusqu'à mi-mars. Des enveloppes spécifiques liées aux apprentis, aux syndicats, aux remplacements temporaires ont été notifiées en complément.

Une fois notifiées, les enveloppes relatives aux effectifs principaux ont fait l'objet d'un suivi selon une procédure tout à fait artisanale, au moyen de fichiers Excel transmis tous les mois par le réseau RH à la DRH qui agrège ainsi 92 fichiers de données (baptisés « *MSK* » en l'honneur de son concepteur), remplis à la main par les gestionnaires RH de chaque Dreetts. Les enveloppes complémentaires sont aussi suivies à la main.

Or, l'ensemble des données permettant ce suivi (intitulé du poste, date de recrutement, montant de la rémunération de l'agent notamment) figure dans le logiciel RenoiRH. Cependant, au prétexte que les données ne sont pas suffisamment mises à jour et que RenoiRH ne permet pas de réaliser des simulations de recrutement, la DRH n'envisage pas, pour l'instant, d'automatiser son suivi des effectifs. Il serait tout de même possible d'assurer au moins le suivi de la consommation des enveloppes à une date donnée *via* RenoiRH.

Pour ce qui est de la prospective, le Cisirh expérimente actuellement auprès du Conseil d'État un module de pilotage des effectifs, y compris dans sa dimension prévisionnelle, alimenté par RenoiRH, les fichiers de paie de l'État, Indiarému et Chorus avec la possibilité d'injecter manuellement des informations qui ne seraient saisies dans aucun système d'information des ressources humaines (SIRH), notamment les hypothèses de recrutement pour l'avenir. La DRH pourrait expérimenter ce nouvel outil et l'utiliser pour améliorer le pilotage des effectifs.

#### 2.2.1.2 Une clarification nécessaire des rôles entre la DFAS et la DRH dans le pilotage des effectifs

L'expérimentation de ce module de pilotage des effectifs permettrait en outre de préalimenter le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) transmis en début d'année au contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Elle pourrait être l'occasion de clarifier les rôles et responsabilités entre le département allocation des ressources de la DRH et le bureau des emplois et de la masse salariale de la direction des finances, des achats et des services (DFAS). Chacune de ces deux entités utilise des outils différents. La DRH n'a, par exemple, accès ni à Chorus ni à Indiarému (infocentre de la gestion du budget) et la DFAS n'a pas accès aux extractions automatisées de RenoiRH, au demeurant peu utilisées par la DRH (cf. *supra*).

La DRH n'est pas en mesure de communiquer les documents qui justifient les données d'effectifs présentées dans le rapport annuel de performance (RAP) de la mission *Travail et emploi* : le document de suivi des ETPT tenu par la DRH sur la base des fichiers MSK présente 736 ETPT d'écart, qu'elle n'est pas en mesure de justifier en totalité<sup>26</sup>.

Le suivi de la masse salariale n'est pas assuré par la DRH mais par la DFAS, ce qui déresponsabilise la DRH. Les analyses financières ne sont réalisées que par la DFAS.

Une convention signée en 2017 entre la DRH et la DFAS régit les relations entre ces deux entités et précise les informations que l'une doit transmettre à l'autre, notamment lors d'une réunion bimensuelle dont aucun compte rendu n'est dressé. Elle doit être revue pour indiquer plus précisément la répartition des tâches entre la DRH et la DFAS.

#### 2.2.1.3 Un suivi défaillant et des pratiques à proscrire concernant les mises à disposition

L'effectif du ministère chargé du travail comprend un certain nombre d'agents mis gracieusement à disposition d'organismes divers, comme la direction de l'information légale et administrative (25 agents) ou les maisons départementales des personnes handicapées.

---

<sup>26</sup> La DRH n'est par ailleurs pas en mesure de préciser clairement les postes à l'origine du dépassement d'une trentaine d'ETPT en 2021 faisant suite à son refus de transférer à la DRH du ministère de l'éducation nationale une partie des effectifs « support » des agents « jeunesse et sport », désormais gérés par le ministère de l'éducation nationale. Cette situation est d'autant plus surprenante que c'est la DRH elle-même qui avait évalué le nombre d'agents à transférer.

La DRH n'a pas été en mesure de fournir à la Cour la liste précise des agents mis à disposition gracieusement ou contre remboursement, ni les conventions actualisées qui régissent ces mises à disposition. Ces informations et documents devraient être centralisés – et actualisés régulièrement – par un des bureaux de la DRH.

La mise à disposition gracieuse des agents est à proscrire. Elle pénalise le ministère et donne une apparence trompeuse de l'exécution budgétaire. Il doit y être mis fin sans délai. Si le ministère souhaite soutenir le fonctionnement de telle ou telle structure, il est convenant de le faire en attribuant une subvention de fonctionnement.

#### 2.2.1.4 Un rattachement budgétaire des agents occupant des fonctions support à clarifier

Les agents des directions fonctionnelles des ministères chargés des affaires sociales (DRH, DFAS, DNUM<sup>27</sup>, DAJ<sup>28</sup>, etc.), rattachées au secrétariat général, sont payés pour partie sur le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* et pour l'autre partie sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*. Cette répartition remonte à la création du secrétariat général en 2013 (cf. historique en annexe n° 2).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le SGMAS a indiqué être favorable au maintien du *statu quo* en la matière pour plusieurs raisons et notamment par le fait que « *la DRH assure l'organisation des concours, la gestion des corps relevant des deux programmes support des ministères chargés des affaires sociales et elle définit, de même, la politique de rémunération des agents des deux secteurs (travail/solidarités-santé). Considérant également qu'un ministère ne repose pas que sur des agents des directions de politiques publiques, il est important que le ministre en charge du travail dispose aussi d'agents au sein du secrétariat général. À titre subsidiaire, le fait que les services mutualisés soient portés par deux programmes donne quelques latitudes en gestion pour le rattachement d'agents en activité sur des fonctions transversales. Enfin, le programme 124 a déjà une structure trop marquée par l'administration centrale (50 % de ses effectifs contre 15 % pour l'administration centrale du programme 155)* ».

Pour autant, un premier pas ayant été franchi par la loi de finances pour 2018 avec le transfert des crédits immobiliers, de fonctionnement courant et de bureautique et infrastructures informatiques du programme 155 vers le programme 124, il serait logique de continuer dans la voie de la mutualisation en transférant les ETPT correspondant aux agents de l'ensemble des directions du secrétariat général vers le programme 124.

---

<sup>27</sup> Direction du numérique.

<sup>28</sup> Direction des affaires juridiques.

## 2.2.2 Des tableaux de bord et indicateurs de gestion très largement insuffisants

### 2.2.2.1 Des tableaux de bord à développer

Le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales a mis en place un outil de pilotage décliné en « *Boussole* » et « *Météo* », le premier étant une liste d'indicateurs de gestion issus de l'ensemble des directions du secrétariat général, le second la liste des grands projets avec leur niveau d'avancement.

« *Boussole* » ne contient que quatre indicateurs RH :

- le nombre de contrats signés par mois (sans que soit précisé le type d'agents contractuels concernés) ;
- le délai moyen de recrutement d'agents contractuels<sup>29</sup>, avec la proportion de recrutements dont les délais sont supérieurs à 15 jours ;
- l'évolution du nombre de contrats d'apprentissage (indicateur non renseigné depuis décembre 2021 dans la mise à jour au 20 juin 2022) ;
- le taux global de rejet des mouvements de paie par le comptable public.

« *Météo* » comprend 17 projets stratégiques pour le secrétariat général, dont quatre sont pilotés par la DRH : les élections professionnelles 2022, le renouvellement du label Alliance, le projet GAUdDI (dématérialisation des actes de gestion) et la mise en place d'un observatoire des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes.

Le suivi de « *Boussole* » et de « *Météo* » avait été interrompu en 2020 et 2021 ; il a repris début 2022.

Ces documents, pour intéressants qu'ils soient pour le secrétariat général, ne répondent pas aux enjeux de pilotage de la direction des ressources humaines.

Pour ce qui concerne le pilotage des projets, un site intranet a été mis en place, appelé « *Repère* », sur lequel tous les projets en cours au sein de la DRH disposent d'un espace spécifique, comportant une note de présentation du projet. La consultation de ces espaces permet de constater que le suivi de ces projets n'est pas réellement alimenté par les chefs de projet. Aucune revue de projet n'a été mise en place sur la base de cet outil.

La direction des ressources humaines ne dispose pas de tableau de bord plus détaillé que celui de « *Boussole* ». Aucun indicateur synthétique, produit à intervalle régulier, permettant de rendre compte de la gestion au fil du temps, n'est produit ni transmis à la direction permettant par exemple de connaître le taux de consommation des enveloppes d'ETPT par structure par rapport au prévisionnel, le taux d'absentéisme et le taux de rotation (turn-over) par structure par rapport à la moyenne et aux taux des années précédentes, le taux de vacance de postes, les délais de recrutement par type de poste, le suivi de la masse salariale, l'évolution du taux d'agents télétravailleurs et du nombre d'accidents du travail par structure, etc.

Compte tenu de la difficulté à produire, une fois par an, avec un recul de plus de neuf mois sur l'année terminée, le bilan social devenu rapport social unique, il n'est pas surprenant que la DRH ne soit pas en mesure de disposer de données de pilotage en temps réel,

---

<sup>29</sup> Il s'agit en réalité plutôt de délai moyen de préparation du contrat, jusqu'à sa signature.

au moins une fois par mois. Son incapacité à tirer parti de son système d'information en est la première raison (cf. *supra*).

Cette situation est gênante, pas seulement pour la DRH, mais aussi pour les directions d'administration centrale et pour les services déconcentrés, qui ne peuvent disposer de synthèse des données de gestion les concernant.

Aujourd'hui, la DRH s'appuie sur son réseau pour faire remonter des données alors que c'est à elle qu'il revient d'alimenter l'administration centrale et les services déconcentrés en indicateurs de gestion, à partir des données contenues dans les logiciels de gestion.

Il est de la responsabilité de la DRH de mettre en place les outils indispensables de suivi des ressources humaines et de fournir au réseau « RH » des indicateurs de gestion comparés à ceux de structures semblables. L'argument avancé selon lequel les fonctions de recrutement et de suivi du temps de travail sont déconcentrées – à la charge des bureaux de gestion des ressources humaines en administration centrale et des pôles RH des Dcrets – ne peut pas justifier que la DRH ne soit pas en mesure d'en suivre la gestion pour en assurer le pilotage global.

La DRH doit donc se doter d'un tableau de bord mensuel de suivi et partager une extraction adaptée de ces tableaux de bord avec les acteurs du réseau RH, en administration centrale comme dans les services déconcentrés.

#### 2.2.2.2 Un ratio d'efficience de la fonction RH à revoir

Compte tenu de la pauvreté des indicateurs de gestion RH, l'évaluation même de la performance de sa gestion par la DRH est impossible.

Les rapports d'analyse de performance de la mission *Travail et emploi* mentionnent pourtant chaque année un ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines, correspondant au rapport entre le nombre d'agents gestionnaires et le nombre d'agents gérés.

Les ministères chargés des affaires sociales présentaient, jusqu'en 2021, un ratio élevé entre le nombre d'agents gestionnaires et le nombre d'agents gérés, représentant une faible efficience, à la fois au regard de celui d'autres ministères et en comparaison de ratios équivalents dans le secteur privé.

Tableau n° 8 : comparaison des taux d'efficacité RH de plusieurs ministères

<i>Programme support et ministère concerné</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>155 Travail</i>	3,4 %	3,3 %	3,5 %	3,7 %	4,0 %	4,0 %	3,1 %
<i>224 Culture</i>	2,4 %	2,5 %	2,5 %	2,3 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
<i>310 Justice</i>	2,3 %	2,4 %	2,3 %	2,4 %	2,5 %	2,8 %	2,6 %
<i>215 Agriculture</i>	2,3 %	2,1 %	2,1 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %	1,3 %
<i>216 Administration générale et territoriale de l'État</i>	2,1 %	2,2 %	2,3 %	2,3 %	2,3 %	2,0 %	2,0 %
<i>217 Écologie</i>	3,4 %	3,3 %	3,3 %	3,1 %	3,0 %	2,9 %	2,7 %

Source : rapports annuels de performance

Les règles de calcul de ce ratio n'étaient pas définies uniformément entre ministères, ce qui le rendait sujet à caution<sup>30</sup>. Depuis la réforme de l'organisation territoriale de l'État, ce ratio ne fait plus sens puisque, désormais, les agents des ministères chargés des affaires sociales qui exercent leurs missions au niveau départemental sont gérés par des agents qui dépendent du ministère de l'intérieur, au sein des secrétariats généraux communs départementaux. Le nombre d'agents gestionnaires a donc significativement diminué, mais du seul fait de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. La direction du budget a d'ailleurs prévu la suppression de cet indicateur à compter de 2023.

Même s'il était imparfait, il s'agissait du seul indicateur permettant de comparer les gestions des ressources humaines des différents ministères entre elles et, le cas échéant, avec d'autres types de gestion (en collectivité locale, dans le secteur hospitalier ou dans le secteur privé).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales a indiqué qu'il serait préférable de réfléchir, en vue du projet de loi de finances initiale pour 2025, à un nouvel indicateur de performance de la gestion des ressources humaines plutôt que de ne laisser qu'un seul indicateur (taux d'emploi des

<sup>30</sup> Au sein des ministères chargés des affaires sociales, son calcul nécessitait de nombreux retraitements pour essayer de définir au mieux le numérateur. Celui-ci comprenait en effet les agents de la DRH, des bureaux de gestion des ressources humaines et des affaires générales en administration centrale et des pôles RH des Dreetts. Il ne comprenait en revanche pas les ETPT d'agents exerçant des fonctions managériales au sein de la DRH, sans que cette raison soit justifiée. Il lui était appliqué en outre un coefficient de réduction lié au caractère de gestion « partielle » de certains agents, comme les agents détachés, pour lesquels les agents gestionnaires n'assurent plus la paie mais continuent à suivre la carrière, par exemple.

travailleurs handicapés). Par ailleurs, la direction du budget ne se prononce pas sur cette éventualité.

Il serait utile de prévoir un nouvel indicateur permettant de rendre compte de l'efficacité de la gestion des ressources humaines ou, au contraire, des difficultés rencontrées : taux de vacance de poste, délai de recrutement moyen, taux d'absentéisme, taux d'erreurs de paie, etc.

### 2.2.3 Les limites des travaux sur l'adéquation des moyens aux missions

Compte tenu de la pression exercée par la baisse régulière des enveloppes d'effectifs attribués chaque année depuis 2015, la DRH et la direction des finances, des achats et des services (DFAS) ont lancé en 2021 une démarche d'analyse de l'adéquation entre les missions et les moyens (AMM) visant à objectiver la répartition nationale des ressources disponibles par activité entre les directions déconcentrées, à partir des données récoltées dans le cadre de l'enquête annuelle « EAO » (cf. annexe n° 5).

Ces données sont croisées avec la charge théorique (en ETPT) que représente cette activité, calculée au regard d'un certain nombre de critères liés à l'environnement économique et social et au territoire (superficie, population, taux de pauvreté, emploi total). On compare ainsi, pour chaque activité, d'une part, le poids relatif de chaque région au regard de ces critères et, d'autre part, le poids réel de chaque région dans les effectifs ; la démarche permet de faire apparaître les écarts et les régions sur- ou sous-dotées en effectifs pour la réalisation de ces activités. La méthode permet de vérifier si la répartition des effectifs gérant une activité est équilibrée entre les régions au regard des critères choisis.

L'analyse menée aboutit au constat qu'il conviendrait de transférer au total 80 ETPT d'une Dreets à une autre, la Dreets la moins bien dotée étant celle d'Ile-de-France, qui est pourtant celle qui dispose des effectifs les plus importants.

Même si les documents relatifs à cette réflexion précisent que « *l'AMM ne produit pas automatiquement les dotations d'effectifs à notifier* », elle y contribue largement puisque l'atteinte de 50 % de la cible a constitué un critère dans la répartition de la dotation en ETPT des Dreets au titre de 2022.

L'analyse n'a été menée qu'au niveau des services déconcentrés et non des directions centrales. Certes, les activités des directions centrales sont beaucoup plus variées d'une direction à l'autre mais la réflexion aurait au minimum pu être menée au niveau des fonctions support (RH, finances, marchés).

Ces travaux présentent plusieurs biais méthodologiques. Les vacances de postes et l'absentéisme, notamment de longue maladie, ne sont pas pris en compte. De plus, les implantations géographiques spécifiques de certaines Dreets, comme l'existence de plusieurs sites dans le ressort, ne sont pas intégrées non plus. Or il est difficile d'imposer à une Dreets qui gère trois sites différents d'assurer l'accueil avec un nombre moyen d'ETPT chargés de l'accueil ou de logistique identique à celui d'une Dreets n'ayant qu'un seul siège.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales précise que « *le critère du nombre de sites d'implantation n'a pas été proposé dans les échanges du groupe de travail « administration centrale/services déconcentrés* » », ce biais ayant été jugé acceptable par les parties prenantes,

soulignant par ailleurs que les effectifs directement concernés par le nombre de sites sont relativement peu nombreux.

Pour autant, la méthode consiste à répartir les ressources humaines sur la base d'une enveloppe fermée : elle permet de justifier ou d'améliorer la répartition de la ressource existante mais elle ne permet aucunement de dire si les effectifs sont suffisants pour répondre aux besoins de la population. Elle peut même aboutir à la redistribution d'effectifs dans des services qui n'en ont en pas besoin. Elle répond uniquement à une logique financière et statistique, sans vérification d'une logique de besoins exprimés en « postes » ou « métiers ». La méthodologie AMM ne permet donc pas de s'assurer d'une allocation pertinente des moyens au regard des besoins.

Enfin, cette analyse sur l'allocation des ressources humaines du ministère chargé du travail n'a pas été pilotée par la DRH mais par le bureau de la performance et du contrôle de gestion de la DFAS.

La DRH n'est en effet pas en mesure, avec ses outils actuels, de réaliser un suivi fin des emplois et des activités exercées par les agents du ministère, ni d'étayer les éventuels besoins en effectifs du ministère.

#### 2.2.4 Un suivi des postes à revoir

Comme le précisent les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) successifs, les données traduisant la répartition du plafond d'emplois par grandes familles d'actions du ministère (amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ; accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ; accès et retour à l'emploi ; statistiques, études et recherche ; personnels de soutien) sont « *indicatives* ». Elles sont même approximatives.

Dans le PAP 2022, elles résultent ainsi de l'application des résultats de l'enquête EAO d'avril 2021 – présentée plus haut, elle permet d'évaluer la répartition des effectifs par activité opérationnelle – à l'effectif prévisionnel 2022 en ETPT. Les données ne reflètent donc pas la situation prévisionnelle attendue sur 2022 et ne prennent pas en compte les éventuelles inflexions à venir (augmentation du nombre d'élèves inspecteurs du travail par exemple), ce qui limite l'intérêt de cette présentation.

La DRH n'est pas en mesure d'apporter une meilleure contribution à la connaissance des affectations précises des agents sur telle ou telle mission ou activité pour plusieurs raisons :

- la liste des postes ou emplois renseignée dans RenoiRH comporte de nombreuses erreurs ou approximations. Le meilleur exemple concerne les postes de la DRH elle-même : certains postes mis à disposition d'un syndicat ou d'une association sont recensés comme rattachés à la DRH, d'autres ne sont pas en cohérence avec l'organigramme ; il existe onze intitulés différents pour les postes de gestionnaire de paie et de carrière<sup>31</sup> ; un agent est toujours enregistré dans un pôle « cadres dirigeants et supérieurs » alors que ce dernier n'existe plus depuis la création de la délégation à l'encadrement supérieur et dirigeant

---

<sup>31</sup> Gestionnaire GA Paie, Gestionnaire GA PAYE, Gestionnaire GA/Paie, Gestionnaire GA/Paye, Gestionnaire GA-PAYE, Gestionnaire ressources humaines, Gestionnaire RH, Gestionnaire RH - GA/Paye, Gestionnaire RH – Paie, Gestionnaire RH Paie, Gestionnaire RH/Paies.

(DESD) début 2022. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, la DRH n'est pas en mesure de préciser quels sont les postes qui ont été créés ou supprimés depuis la décision de réorganisation de la DRH fin 2019 ;

- la répartition des postes par activité n'est pas prévue dans le module de gestion des postes. Aussi, s'il est aisé de classer un « *gestionnaire RH* » dans l'activité « *support* » à 100 %, le classement des agents affectés dans les directions départementales selon leur activité réelle est beaucoup plus délicat ;
- aucun contrôle n'est réalisé par la DRH pour vérifier si la création de poste décidée par une structure du ministère correspond effectivement à la mission pour laquelle l'enveloppe a été prévue. La DRH donne l'argument que, une fois validé le schéma d'emplois par la DRH en début d'année, les recrutements sont déconcentrés et que la DRH n'a plus son mot à dire. Il est important de rappeler que déconcentration ne signifie pas absence de contrôle et de suivi de la part de la DRH : s'il avait été prévu le recrutement d'un agent de catégorie C à telle date pour remplir telle fonction, et que la structure décide de recruter un agent de catégorie A pour d'autres missions, il est important que la DRH puisse en avoir connaissance pour comprendre comment évoluent les besoins et les effectifs des structures du ministère.

Pour ces mêmes raisons, et aussi parce que RenoIRH n'est pas encore interfacé avec le site internet *Place de l'emploi public*, devenu *Choisir le service public* sur lequel sont présentées les offres de recrutement du ministère, la DRH n'est en mesure à ce jour de suivre ni le taux de vacance des postes, ni les délais de recrutement, ni le taux de rotation, alors que ce sont des indicateurs indispensables. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le SGMAS précise que cet interfaçage était prévu d'ici la fin de l'année 2023.

Il est donc nécessaire, pour assurer un suivi précis des affectations et des missions des agents :

- que la DRH se donne les moyens de pouvoir suivre les postes sur lesquels sont affectés les agents au regard des postes qu'il était prévu de créer en début d'année ;
- de fixer des règles communes concernant la gestion des postes dans RenoIRH pour pouvoir préciser le statut des postes (« supprimé », « en attente de recrutement », « gelé provisoirement » ?) et saisir les intitulés selon une nomenclature précise, faisant référence soit au répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime), soit au récent référentiel des emplois de la fonction publique (REFP) élaboré par la DGAFP, qui contient plus de mille emplois-références ;
- que la répartition des postes par activités selon la nomenclature utilisée pour l'enquête EAO soit effective dans RenoIRH, afin de pouvoir faire remonter en temps réel, et non seulement une fois par an, l'évolution des activités les unes par rapport aux autres ;
- d'interfacé RenoIRH avec le site internet *Place de l'emploi public Choisir le service public* pour pouvoir suivre les délais de recrutement de manière automatisée ;
- de disposer, *in fine*, en complément des ETPT cibles, d'organigrammes cibles par structure, avec un nombre de postes correspondant à des missions précises. Même l'inspection du travail, plus en avance que les autres services sur ce point puisqu'elle a défini un nombre de sections en fonction des besoins établis, reconnaît qu'elle ne différencie pas, dans son suivi par section, les postes d'inspecteurs du travail et ceux de contrôleurs du travail. Elle ne dispose de cibles précises « *que pour les responsables d'unité de contrôle (RUC)* », puisqu'à une unité de contrôle correspond un responsable.

En revanche, au sein de chacune de ces unités, il n'est pas précisé quels sont les besoins précis d'inspecteurs et de contrôleurs.

Ce suivi précis des postes est d'autant plus important que depuis la circulaire du 22 décembre 2021 du Premier ministre, qui prévoit l'élargissement de la faculté de choix de leurs collaborateurs par les autorités déconcentrées, les préfets peuvent redéployer chaque année jusqu'à 3 % des effectifs déconcentrés en fonction de priorités locales, ce redéploiement devant être acté en fin d'année par un transfert des ETPT concernés vers le programme 354 *Administration territoriale de l'État*.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales a indiqué que « *les ministères chargés des affaires sociales ne souhaitent pas s'engager dans un suivi centralisé des postes. En effet, cette mission relève davantage des RH de proximité qui doivent s'assurer de la pertinence du poste au regard des missions à conduire et de sa soutenabilité sur le plan budgétaire en lien avec la DRH.*

*La DRH ne dispose pas des moyens lui permettant d'assurer un tel suivi centralisé qui ne relève pas de ses missions. Chaque responsable de structure doit s'assurer de la pertinence de l'adéquation de ses ressources humaines et financières. En revanche, la DRH peut assurer le suivi des plafonds d'emploi, la vacance ainsi que les effectifs en ETP et en ETPT ».*

Cette réponse conduit à s'interroger quant à la conception que le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales se fait du rôle et des missions d'une DRH. Même si la gestion des postes relève aussi de la responsabilité des Drets, la DRH doit être en mesure d'assurer un suivi centralisé des postes occupés afin de rendre compte des activités exercées par les agents du ministère et de justifier des éventuels besoins en effectifs, et ce même si le premier bilan tiré au 28 juin 2022 fait état de seulement 37 ETP « *redistribués* » sur l'ensemble des départements, dont 2,3 concernant le programme 155. Il est fondamental de ne pas seulement suivre des enveloppes budgétaires mais de pouvoir expliquer quelles missions ne sont, le cas échéant, plus remplies sur le périmètre du ministère chargé du travail compte tenu de ces décisions de réaffectation.

La DRH devra en outre s'assurer que les transferts d'ETPT s'accompagnent de transferts effectifs d'agents. Il ne faudrait pas que des agents soient placés en surnombre au sein du ministère chargé du travail, comme les agents qui n'avaient pas été transférés au ministère de l'intérieur à la création des secrétariats généraux communs départementaux en 2021 et qui ont nécessité de rehausser le plafond d'emplois du ministère chargé du travail de 160 ETPT.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les effectifs du ministère ont diminué de 15 % depuis 2015 pour atteindre 8 360 ETPT en 2021. Cette baisse est liée non seulement à des suppressions d'emplois mais aussi au transfert de 603 ETPT en 2021 au ministère de l'intérieur dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Hors transferts, la diminution des emplois est de 9 %, ce qui reste significatif.*

*Les réductions d'effectifs ont été en totalité portées par les services déconcentrés : l'effectif des services centraux a même augmenté de 6 % sur la période 2015-2021.*

*L'évolution de la structure des effectifs, notamment l'augmentation de la part des agents de catégorie A (de 36 % à 58 % entre 2015 et 2021) et la diminution corrélative des agents de catégorie C, mais aussi les différentes mesures catégorielles et le glissement vieillesse technicité, expliquent que la masse salariale du ministère chargé du travail ait baissé dans une proportion moindre que les effectifs (respectivement 8 % et 15 %) : elle représentait 567 M€ en 2021.*

*La part des agents contractuels dans les effectifs a régulièrement augmenté compte tenu des tensions de recrutement d'agents titulaires et s'est encore accrue depuis 2020 du fait des recrutements temporaires liés à la crise sanitaire : 300 agents en charge de l'activité partielle au plus fort de la crise et, depuis 2022, 120 emplois de délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (Darp), qui viennent en réalité répondre à un besoin permanent et non provisoire. Il conviendra d'adapter le schéma d'emplois en fonction.*

*Les conditions du transfert des emplois liés à la réorganisation de l'administration territoriale de l'État sont critiquables. L'absence d'obligation pour un agent de suivre le transfert de son emploi a conduit à un sureffectif de 160 ETPT au sein du ministère chargé du travail, soit un coût approximatif de 6 M€. Un an après, la DRH n'est pas en mesure de dire précisément combien d'agents ont été reclassés sur des postes vacants ni combien de postes ont spécifiquement été créés pour eux. 36 agents restaient officiellement sans affectation au 31 juillet 2022.*

*Le suivi et l'analyse des besoins en effectifs sont insuffisants. La DRH ne dispose d'aucun tableau de bord, pour elle comme pour les correspondants RH au sein des différentes structures du ministère. Le suivi des effectifs est effectué de manière artisanale et non automatisée, ce qui est chronophage et inefficace. Il convient donc d'élaborer un tableau de bord mensuel de suivi de la gestion des ressources humaines, dont une extraction puisse être transmise à chaque direction centrale et service déconcentré pour le périmètre qui le concerne.*

*La DRH n'est pas en mesure de lister l'ensemble des agents mis à disposition d'autres organismes. Certaines mises à disposition ne prévoient pas de remboursement de la part de l'organisme bénéficiaire, ce qui fait peser une charge sur le ministère et affecte la sincérité des comptes de l'organisme qui en bénéficie. Il convient de demander systématiquement le remboursement des mises à disposition. En outre, certains agents sont mis à disposition d'organismes sans que cela soit prévu par une convention, ou dans le cadre d'une convention non mise à jour. Il est rappelé que cette situation est irrégulière.*

*L'amélioration du suivi des postes occupés par les agents et de leurs missions – au-delà des seules enveloppes financières (ETPT) – est une condition sine qua non d'une connaissance et d'une analyse fine des évolutions des activités et des missions des agents du ministère. Elle est d'autant plus nécessaire que la réforme de l'organisation territoriale de l'État donne aux préfets la possibilité de réaffecter des effectifs d'un programme sur un autre. Il est indispensable que la DRH puisse mesurer l'impact précis de ces mouvements sur les différentes missions et activités du ministère chargé du travail. Il convient donc de développer un suivi des postes sur lesquels les agents sont affectés, permettant notamment d'observer le taux de vacance des postes par structure. Dans cette même perspective, il serait utile d'interfacer RenoiRH avec le site internet Place de l'emploi public afin de permettre le suivi automatisé des délais de recrutement.*

*La répartition des tâches en matière de suivi des effectifs entre la DFAS (responsable du budget opérationnel du programme 155) et la DRH mériterait d'être revue pour responsabiliser celle-ci sur le suivi des crédits de masse salariale, la justification des données des rapports annuels de performance et la connaissance fine des activités des agents du ministère. À ce titre, la DRH pourrait expérimenter, en partenariat avec la DFAS, le module de pilotage des effectifs proposé par le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (Cisirh) afin d'automatiser le suivi des effectifs.*

*Les outils et moyens d'évaluation de la performance de la DRH elle-même sont aussi à développer. Le « ratio d'efficacité RH » (ratio gérants / gérés) mentionné dans le rapport annuel de performance va bientôt disparaître car il n'a plus de sens compte tenu du transfert d'un certain nombre de « gérants » au ministère de l'intérieur (secrétariats généraux communs départementaux). Il faudrait donc trouver d'autres ratios pour rendre compte de l'efficacité de la gestion des DRH ministérielles.*

*Les agents du programme 155 affectés au secrétariat général, qui intègre la direction des ressources humaines, pourraient être transférés au programme 124 au sein duquel sont déjà mutualisés les crédits de fonctionnement des fonctions support des ministères chargés des affaires sociales.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- 2. (DRH, DFAS) : Expérimenter, dès 2024, le module de pilotage des effectifs proposé par le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (Cisirh) afin d'automatiser le suivi des effectifs ;*
- 3. (SGMAS, DRH) : Mettre fin aux mises à dispositions gracieuses de personnel ;*
- 4. (DRH) : Élaborer un tableau de bord mensuel de suivi de la gestion des ressources humaines, dont une extraction puisse être transmise à chaque direction d'administration centrale et service déconcentré au périmètre qui le concerne ;*
- 5. (DRH) : Assurer un suivi centralisé des postes sur lesquels les agents sont affectés, permettant notamment de calculer le taux de vacance des postes par structure ;*
- 6. (DGAFP, Cisirh, DRH) : Interfacer le système d'information de gestion des ressources humaines RenoiRH avec le site internet Choisir le service public afin d'automatiser le suivi des délais de recrutement.*

### 3 LES INITIATIVES POUR DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ DU MINISTÈRE DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES

#### 3.1 L'inspection du travail est confrontée à un déficit d'attractivité qui a conduit à la mise en place d'un plan d'actions à ce jour peu efficace

Face aux difficultés de recrutement particulièrement fortes au sein de l'inspection du travail, un plan d'action a été mis en place. Les travaux de gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les autres secteurs d'activité du ministère, qui représentent plus de la moitié des effectifs, doivent aussi être poursuivis.

##### 3.1.1 Les difficultés de recrutement au sein de l'inspection du travail

Si la DRH n'est pas en mesure de suivre le taux de vacance des postes, la DGT suit, sur le seul périmètre de l'inspection du travail, depuis 2017, le « taux de vacance des sections de l'inspection du travail », qui se situe à 18 % en mars 2022. Le taux de vacance était déjà de 15 % en 2017. La situation, après s'être légèrement améliorée entre 2018 et 2020, se dégrade depuis 2021.

**Tableau n° 9 : évolution du taux de vacance des sections de l'inspection du travail**

<i>Année</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de sections</i>	2 194	2 104	2 074	2 071	2 052	2 048
<i>Taux de vacance</i>	15 %	13 %	14 %	14 %	17 %	18 %

Source : DGT (données de l'enquête flash de décembre - sauf pour 2022 : enquête flash de mars)

L'attrait pour le concours d'inspecteur du travail a fortement diminué entre 2015 et 2019 : le nombre de candidats présents aux épreuves a baissé de 47 % sur cette période (concours externe, interne et 3<sup>ème</sup> concours confondus). Il est légèrement remonté à partir de 2020 compte tenu de l'augmentation significative du nombre de postes ouverts au concours, d'une cinquantaine à 75. L'ouverture de 200 postes en 2022 n'a pas du tout eu le même effet : le nombre de candidats – 398 – reste stable par rapport à 2021.

**Tableau n° 10 : évolution du nombre de candidats présents au concours d'inspecteur du travail au regard du nombre de postes ouverts**

<i>Année</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Postes ouverts</i>	47	47	28	47	56	75	75	188
<i>Candidats présents</i>	545	403	340	267	291	372	403	398
<i>Nombre de candidats présents pour un poste ouvert</i>	12	9	12	6	5	5	5	2

Source : DRH

Le taux de sélectivité du concours, qui était encore en 2017 de 1 candidat reçu pour 12 candidats présentés, passe à 1 pour 2, soit le taux habituel constaté entre l'admissibilité et l'admission. Il est probable que, dans ces conditions, le jury ne puisse pas pourvoir tous les postes, sauf à sélectionner des candidats dont les compétences sont insuffisantes au regard des exigences du concours. La réponse au déficit d'attractivité de l'inspection du travail ne peut donc pas passer uniquement par une augmentation du nombre de postes au concours, sauf à renoncer à toute sélectivité dans le choix des inspecteurs.

### 3.1.2 Les résultats partiels du plan d'actions relatif à l'inspection du travail

Le plan de transformation RH et managérial (PTM) que la DRH a formalisé en mars 2021 est un exercice concret de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH).

Parmi l'ensemble des chantiers en cours, l'un des plus avancés concerne la formalisation de plans d'action pour développer l'attractivité de certains métiers en difficulté. Le ministère a confié cette mission à un prestataire extérieur pour un montant de 100 000 €.

Le plan d'actions le plus abouti concerne le métier d'inspecteur du travail. Il consiste en plusieurs pistes d'actions relatives à la communication et à l'évolution du statut et des rémunérations, dont plusieurs ont déjà été mises en œuvre :

- augmenter le nombre de postes au concours (passage à 200 dès 2022), ce qui a été fait (avec les limites présentées ci-dessus) ;
- organiser un concours national à affectation régionale et locale de secrétaires administratifs de 80 places. Organisé en 2021, il a connu un succès limité, notamment pour la région Ile-de-France où quatre postes ouverts n'ont pas été pourvus ;
- réactiver une voie d'accès professionnelle des contrôleurs ;
- mener régulièrement des opérations de communication dans les universités pour présenter le métier ;
- renforcer la part des apprentis, alternants et stagiaires. Aucune statistique ne permet cependant de dire, à ce jour, quelle part des apprentis est susceptible d'intégrer le ministère chargé du travail par la suite ;
- sur le plan statutaire, améliorer le déroulement de carrière des inspecteurs du travail ;

- élargir le vivier de recrutement en incitant au détachement sur les fonctions d'inspecteur du travail. Depuis 2021, une promotion de 23 agents de catégorie A souhaitant devenir inspecteurs du travail est formée pendant neuf mois à ce métier. Il était prévu de former une nouvelle promotion d'une soixantaine de personnes en 2022. Il se pourrait cependant que cette piste trouve rapidement ses limites dans la mesure où le ministère de l'Éducation nationale, lui-même confronté à de fortes difficultés de recrutement a, par exemple, refusé le détachement de plusieurs enseignants volontaires pour effectuer une telle mobilité. Il apparaît donc nécessaire d'envisager une ouverture plus large du vivier, au-delà des seuls fonctionnaires, le cas échéant en confiant certaines fonctions à des agents contractuels ;
- réformer le concours pour l'aligner sur les autres concours de la fonction publique.

Il est en outre nécessaire de continuer la réflexion sur le métier même d'inspecteur du travail.

### 3.1.3 Les travaux de gestion prévisionnelle des ressources humaines

L'attractivité des autres métiers du ministère est plus difficile à appréhender compte tenu de l'absence de suivi par la DRH tant des délais de recrutement – qui permettraient de constater le cas échéant un allongement dans le temps de la durée de recrutement sur certains postes – que du taux de vacance des postes, qui permettrait de mesurer l'ampleur de ce déficit.

Outre l'étude mentionnée ci-dessus, d'autres plans d'actions plus limités sont présentés pour les métiers de chargé de renseignement du droit du travail, de l'emploi et de la formation, de chargé d'expertise juridique et du contentieux, de gestionnaire de dispositifs ou de pilote opérationnel de dispositif.

Le plan de transformation RH et managérial (PTM) contient d'autres axes et des actions qu'il convient de poursuivre, notamment en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Cependant, le dernier comité de pilotage du PTM a eu lieu fin mars 2022. Le tableau de bord de suivi n'a plus été mis à jour depuis cette date.

Il conviendrait donc de formaliser des plans d'actions pour l'ensemble des métiers en tension et de continuer le suivi régulier de leur mise en œuvre.

Outre ce plan, la DRH envisage de créer une structure consacrée à la prospective RH à échéance 2024, selon une méthode restant à définir mais incluant des partenariats avec des universités, des associations, des entreprises.

La DRH dispose pourtant déjà de plusieurs chargés de mission « GPRH ». Leur fiche de poste indique qu'ils sont notamment chargés de « *construire des [...] plans d'action visant à maîtriser les risques et à garantir la bonne adéquation des ressources aux besoins [...].* »

Exceptée l'étude du cabinet extérieur mentionnée ci-dessus, la DRH n'a pas été en mesure de fournir des exemples de travaux de GPRH qui dépassent la simple analyse statistique de l'existant, ce qui est déjà un début. Une enquête menée en 2020 auprès du réseau RH sur l'évolution attendue des métiers n'a, pour l'heure, pas fait l'objet d'un résultat formalisé. Les travaux dans ce domaine doivent être poursuivis.

## 3.2 Des chantiers sont en cours pour dynamiser la gestion des ressources humaines

Le ministère a développé des politiques volontaristes en matière de ressources humaines, tant sur le plan managérial que de promotion de l'égalité et de la diversité et de qualité de vie au travail, qu'il faudra poursuivre dans la durée.

### 3.2.1 Une dynamique managériale à amplifier

La DRH a tout d'abord développé une offre de services complète afin de professionnaliser l'encadrement.

#### 3.2.1.1 La formation et l'accompagnement des managers

Un pôle d'accompagnement du management, des organisations et de l'intelligence collective a été créé en 2016 pour développer initialement une activité de coaching individuel de managers. Son champ a été progressivement élargi aux accompagnements collectifs puis à la formation au management d'équipe et de projet avec la création d'un campus managérial en 2020, qui comprend une équipe composée de 8 ETP, dont 4,4 coachs internes.

L'offre de services très large du pôle est montée progressivement en puissance jusqu'à pouvoir offrir une palette complète de propositions complémentaires au service des managers : coachings individuels ; groupes de pairs pour favoriser le partage d'expériences ; ateliers d'échanges de pratiques managériales ; parcours managériaux pour permettre la construction collective de repères managériaux internes<sup>32</sup> ; dispositif de retour d'image à 360° à des fins de développement professionnel<sup>33</sup> ; conférences régulières sur le thème du management, accessibles à tous ; formations plus classiques au management.

Le coaching, qu'il soit individuel ou collectif, est assuré par des coachs internes ou externes via le marché interministériel – notifié en février 2020 et piloté par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) – qui a retenu cinq cabinets qui sont notamment intervenus en 2020 et 2021 pour accompagner la création des Dreets pour un budget de 3,5 M€.

Environ 20 % des 900<sup>34</sup> managers des ministères chargés des affaires sociales ont été concernés, en 2021, à un titre ou à un autre, par une des propositions du pôle.

---

<sup>32</sup> Un parcours obligatoire a ainsi été conçu au plan national pour les responsables d'unité de contrôle (RUC) qui sont en poste depuis moins de 18 mois. Cette formation intègre à la fois une partie managériale, pilotée par le pôle d'accompagnement des managers, et une partie « métier » pilotée par l'Intefp et la DGT.

<sup>33</sup> Une expérimentation a été menée en 2021 avec les onze membres d'un comité de direction d'une des directions des ministères chargés des affaires sociales. L'évaluation positive qui en a été faite devrait déboucher, selon la DRH, sur un déploiement de ce dispositif.

<sup>34</sup> Ce chiffre est une évaluation, la DRH n'étant pas en mesure de calculer précisément le nombre de managers au sein des ministères chargés des affaires sociales. Il n'existe en effet pas de référencement des agents en situation

Ces modules de formation mériteraient d'être étendus à l'ensemble des cadres en fonction, et non seulement à ceux qui sont demandeurs ou aux nouveaux arrivants (ou primo-managers). Le management nécessite, comme toute compétence, des formations, y compris au plus haut niveau. Il serait utile de s'assurer que chaque manager en fonction a participé régulièrement, par exemple au minimum deux fois dans l'année, à l'une des propositions offertes par le pôle d'accompagnement au management (accompagnement, formation, groupes de co-développement), afin de faire monter en compétences l'ensemble des encadrants. Il faudrait en outre intégrer un module spécifique portant sur la question des données et du pilotage pour que la dynamique numérique soit comprise et encouragée par l'ensemble de l'encadrement et pas uniquement par les agents des services.

### 3.2.1.2 De nouveaux moyens pour l'encadrement supérieur et dirigeant

Comme dans l'ensemble des administrations, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, une délégation à l'encadrement supérieur et dirigeant (DESD) a été créée début 2022 par démembrement de la DRH. Elle est désormais l'interlocutrice privilégiée de la direction interministérielle pour l'encadrement supérieur et dirigeant (Diese) au sein des ministères chargés des affaires sociales.

La mise en place d'une délégation à l'encadrement supérieur et dirigeant a pour objet premier d'assurer un accompagnement personnalisé des cadres supérieurs, notamment à travers une revue régulière des cadres, mais aussi de développer des viviers de cadres supérieurs en devenir. Elle contribue aussi à professionnaliser le recrutement des cadres supérieurs du ministère, en assurant un regard interministériel au moment de la nomination, pour s'assurer de la prise en compte d'un parcours diversifié, proche du terrain.

Des moyens significatifs ont été affectés à cette délégation (7 ETPT), en grande partie par redéploiement de la mission « encadrement dirigeant » de la DRH (5 ETPT). Il est encore trop tôt pour en évaluer la plus-value.

### 3.2.1.3 L'accompagnement individuel et collectif des agents en difficulté

Le département « développement et diversification des parcours individuels » accompagne les agents ayant un projet de reconversion ou en difficultés. Il s'appuie sur un réseau de conseillers mobilité carrière (CMC) au niveau local (50 CMC répartis entre les agences régionales de santé, les Dreets et les Deets) et national (cinq CMC). Un comité de gestion des cas sensibles a été mis en place à titre expérimental à l'automne 2021. Le département propose des missions temporaires aux agents sans affectation.

En 2021, 76 agents sans affectation ont été accompagnés en 2021 par le département et 17 agents, dont 2 du programme 155, ont retrouvé un poste pérenne au cours de l'exercice.

---

d'encadrement dans le logiciel RenoiRH. Certains intitulés sont par ailleurs trompeurs : les chargés de missions juridiques dans les services déconcentrés sont par exemple des responsables de service. Il serait donc utile de disposer, dans RenoiRH, d'un moyen de repérer aisément les agents en situation de management, qui concernera aussi leurs adjoints (adjoints de chefs de section à la DRH, par exemple).

Ce suivi des agents sans affectation est désormais assuré par la DESD pour ce qui concerne les administrateurs de l'État. Selon les données de la DRH d'août 2022, sur les 73 administrateurs de l'État rémunérés sur le programme 155, 22 occupaient un emploi fonctionnel, 19 un emploi de direction (chef de bureau par exemple), 22 un poste d'expert ou de chargé de mission dans les services et 10 étaient sans affectation, soit 14 %. Parmi ces derniers, six étaient sans affectation depuis plus de dix-huit mois et la moitié se sont vu confier des missions temporaires auprès d'une direction. Tous restent cependant rémunérés comme s'ils étaient en activité, avec des régimes indemnitaires significatifs, deux ayant même bénéficié du paiement de jours de congés non pris. Une bonne partie d'entre eux sont en fin de carrière, après avoir souvent occupé un emploi fonctionnel. Leur accompagnement par la DESD est un enjeu pour leur permettre à la fois de mettre au mieux leurs compétences au service du ministère et de disposer d'un niveau de revenu justifié par leurs responsabilités.

#### 3.2.1.4 Des leviers de management qui peuvent encore être activés

##### 3.2.1.4.1 La formation

La construction du plan de formation des ministères chargés des affaires sociales est classique : prise en compte des objectifs généraux définis par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), sollicitation des directions « métiers » pour avis, centralisation des besoins par la DRH qui aménage le plan de l'année précédente.

En complément du plan de formation, la DGEFP a développé une « académie de la formation interne » permettant d'assurer des formations sur le socle de connaissance en matière de politiques publiques emploi/formation. Ces formations sont assurées par l'encadrement et permettent aussi de construire une culture commune.

La DRH des ministères chargés des affaires sociales a également la responsabilité de monter les formations interministérielles sur la diversité.

Parce qu'il est important de ne pas laisser à l'agent seul le choix ou la possibilité de se former, certaines formations devraient être organisées pour l'ensemble du personnel, y compris l'encadrement, de manière collective, et être imposées aux agents pour répondre à une exigence d'augmentation générale des compétences. Les formations d'accueil des nouveaux gestionnaires de paie vont, par exemple, dans ce sens mais elles laissent de côté les agents qui sont installés dans leurs fonctions depuis longtemps alors qu'ils pourraient, d'une part, faire bénéficier leurs collègues de leurs compétences et expériences durant la formation et, d'autre part, trouver des points d'amélioration dans leurs pratiques professionnelles. Le concours interne de l'inspection du travail pour lequel, de manière systématique, le niveau des candidats n'est pas jugé assez bon pour pourvoir l'ensemble des postes, montre bien que les compétences des agents déjà en poste nécessitent d'être constamment entretenues et développées.

Le partage des compétences ou connaissances acquises en formation par les agents doit être systématisé auprès de leurs collègues.

La formalisation des guides de procédure, dans le cadre de groupes de travail, comme ce qui se fait au sein du service de la transformation numérique et de la gestion de proximité (STNGP), est aussi un exercice managérial intéressant qui permet à la fois de capitaliser et

partager les expériences des agents et formaliser les bonnes pratiques, afin de pouvoir les diffuser.

#### 3.2.1.4.2 L'évaluation

Comme le rappelle une instruction ministérielle du 9 décembre 2020, prise en application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010, le dispositif de l'entretien professionnel constitue la procédure de droit commun pour l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires.

Tous les agents doivent donc être évalués, chaque année, par leur supérieur hiérarchique, à la fois pour dresser un bilan des résultats professionnels obtenus au regard des objectifs fixés, définir les objectifs de l'année suivante, déterminer les besoins en formation et évoquer les perspectives professionnelles.

Une campagne d'entretiens professionnels est menée chaque année pour l'ensemble des agents du ministère chargé du travail. En 2018, une expérimentation a été lancée pour dématérialiser les comptes rendus d'entretiens dans un nouveau logiciel baptisé Estève. Le déploiement a eu lieu en deux phases, en 2019 et 2020.

La DRH n'est pas en mesure de fournir de statistiques sur le taux de réalisation des entretiens professionnels avant 2018. En 2019, sur le périmètre des seules structures retenues pour la première phase de déploiement du logiciel Estève, le taux d'entretiens finalisés a été de 89 %. Il n'était que de 85 % dans les administrations centrales. Certaines directions régionales ont validé 100 % des comptes rendus d'entretiens, ce qui prouve que l'évaluation de l'ensemble des agents est possible.

En 2020, seulement 42 % des agents avaient été évalués et seulement 29 % en administration centrale. Seuls les agents ayant souhaité être évalués l'ont été. Même si la crise sanitaire a pu compliquer l'exercice, le fait qu'une partie des agents ait pu être évaluée montre que cela n'était pas impossible. Avec le développement du télétravail, les entretiens peuvent avoir lieu en visioconférence. En outre, certaines directions régionales ont évalué presque la totalité de leurs agents, ce qui prouve que la campagne d'évaluation aurait pu être menée en 2020 pour l'ensemble du personnel.

En 2021, le taux de remontée de la campagne d'évaluation, n'était que de 66 % au 30 août. Il est vrai qu'elle est intervenue dans un contexte de forte réorganisation au niveau des services déconcentrés, ce qui a pu compliquer la tenue des évaluations.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2022, seulement 71 % des comptes rendus d'évaluation avaient été signés alors que le délai initial de finalisation de la campagne avait été fixé au 31 mai et a dû être décalé. À cette même date, 16 % des agents n'avaient pas encore fait l'objet d'entretiens (compte rendu d'entretien professionnel « en attente d'initialisation »).

Cette situation n'est pas satisfaisante. Un agent sur trois en 2021 et un agent sur six en 2022 n'ont ainsi pas été évalués.

Préjudiciables aux agents qui souhaitent réaliser une mobilité, elle est normalement nécessaire pour attribuer le complément indemnitaire annuel (CIA), composante du régime indemnitaire qui rend compte de la performance individuelle des agents. Or, le CIA a été attribué à 100 % des agents. Si seulement deux tiers ont été évalués, on peut en conclure qu'un tiers des agents bénéficie d'un CIA à un niveau qu'il n'est pas possible d'étayer, ou que les

comptes rendus d'entretien professionnel ne servent pas de base pour justifier des montants de CIA attribués, ce qui est incohérent avec la réglementation. C'est paradoxalement le cas de la DRH puisque seulement 66 % des entretiens y ont été réalisés en 2021.

Une solution pour améliorer le taux de réalisation des entretiens annuels serait de moduler le CIA des évaluateurs notamment en fonction de leur capacité à remonter l'ensemble des évaluations de leur service.

Enfin, l'entretien d'évaluation est un acte managérial majeur. Or, l'analyse de plusieurs comptes rendus d'entretien fait apparaître que certains responsables hiérarchiques, y compris au sein de la DRH, ne respectent pas les règles liées à l'entretien professionnel (fixation de la date au moins huit jours à l'avance, durée suffisante d'entretien pour permettre un échange). Certains comptes rendus, notamment lorsque les situations individuelles des agents sont compliquées ou l'état de service litigieux, sont elliptiques. Les objectifs ne sont pas toujours rédigés selon les modalités prévues par la DGAFP dans son guide de l'entretien professionnel des administrateurs civils en ce qu'ils ne sont pas assez concrets et évaluables au regard d'un « *résultat attendu, mesurable, observable, réaliste, réalisable [...]* ». Les objectifs devraient par ailleurs toujours être rédigés « *en précisant la finalité de l'action à conduire* ».

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'ensemble du personnel devrait être évalué chaque année. Il revient à la DRH de prendre les dispositions nécessaires auprès des agents encadrants (formations, rappels, modulation du régime indemnitaire le cas échéant).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS) précise que l'outil ESTEVE, sur lequel repose l'évaluation, « *est déployé à l'ensemble des directions d'administration centrale et des Dcrets depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023* » et qu'une série d'actions ont été mises en place pour faciliter son déploiement.

La Cour rappelle néanmoins que l'entretien d'évaluation constitue un acte managérial à part entière, indépendant des considérations techniques liées au support utilisé pour le mettre en œuvre et qu'il constitue un droit statutaire pour les agents. Une telle carence est, selon une jurisprudence constante, constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration pouvant ouvrir droit à indemnisation de l'agent<sup>35</sup>.

#### 3.2.1.4.3 Les sanctions disciplinaires

Entre 2015 et 2021, le nombre moyen de sanctions disciplinaires est de 16 par an pour l'ensemble des ministères chargés des affaires sociales (cf. annexe n° 4). Il y a très peu de sanctions disciplinaires et la plupart sont de faible niveau, deux tiers relevant du premier degré (sans réunion du conseil de discipline).

Il n'y a eu aucun licenciement pour insuffisance professionnelle sur la période de contrôle, les quelques cas où cette solution de dernier recours avait été envisagée n'ayant pas prospéré compte tenu de pathologies médicales.

---

<sup>35</sup> Voir notamment en ce sens : CE, section S, 25 novembre 2015 – n° 383220; CAA de Marseille, 4<sup>ème</sup> chambre, 7 novembre 2023 – n°22MA02429 ; TA de Rennes, 6<sup>ème</sup> chambre, 12 octobre 2023 – n°2101641.

### **3.2.2 Les effets de la politique engagée en matière d'égalité entre les hommes et les femmes**

Les ministères chargés des affaires sociales sont détenteurs du label *Diversité* depuis octobre 2012 et du label *Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes* depuis juin 2018. Tous les principes et processus de gestion des ressources humaines respectent le cahier des charges de ces labels.

#### **3.2.2.1 Des avancées en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes**

Même si les femmes sont largement majoritaires (70 %) au sein du ministère chargé du travail, des inégalités entre les hommes et les femmes ont conduit la DRH à développer une politique volontariste en la matière.

##### **3.2.2.1.1 Un ministère très féminisé**

En avril 2022, 69 % des 8 045 agents payés sur le programme 155 étaient des femmes.

Selon une analyse menée par le département chargé de la formation et de la GPEEC en 2020, en services déconcentrés, deux emplois-types seulement comptent plus d'hommes que de femmes : « *responsable d'unité départementale au sein d'une Dreets* » (48 %) et « *responsable d'unité de contrôle* » (42 %). Les données de la paie d'avril 2022 mentionnent cependant que les 212 postes de responsables d'unité de contrôle sont occupés à parité par des hommes et des femmes (106 chacun). À l'inverse, l'emploi type « *assistante / assistant de direction* » est le plus féminisé (94 %).

En administration centrale, trois emplois-types comptent moins de 50 % de femmes : cheffe / chef de projet en maîtrise d'œuvre des systèmes d'information (38 %), chargée / chargé d'inspection ou de contrôle (44 %) et sous-directrice / sous-directeur d'administration centrale (48 %). En outre, on remarque l'absence de femmes pour deux emplois-types : conductrice / conducteur de véhicule motorisé terrestre et technicienne / technicien support auprès des utilisateurs. À l'inverse, 8 emplois-types comptent au moins 75 % de femmes.

**Tableau n° 11 : taux de féminisation des emplois de direction en 2022 (programme 155)**

	Nombre d'agents	Nombre de femmes	Taux de féminisation
<i>Directeur/ directrice d'administration centrale</i>	5	3	60 %
<i>Chef(fe) de service</i>	8	6	75 %
<i>Sous-directeur / sous-directrice d'administration centrale</i>	17	9	53 %
<i>Directeur de projet</i>	8	4	50 %
<i>Expert de haut niveau</i>	2	2	100 %
<b><i>Total emplois fonctionnels</i></b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>60 %</b>
<i>Chef(fe) de bureau ou de mission d'administration centrale (et adjoints)</i>	140	83	59 %
<b><i>Total emplois de direction</i></b>	<b>180</b>	<b>107</b>	<b>59 %</b>

Source : Cour des comptes sur la base des données de paie d'avril 2022 transmises par la DRH

Les données issues de la paie d'avril 2022 permettent en outre de constater que les femmes occupent, à cette date, au sein du ministère chargé du travail, 60 % des emplois fonctionnels (contre 48 % en avril 2018) et 59 % (contre 54 % en 2018) des emplois de direction (emplois fonctionnels et chefs de bureau). À titre de comparaison<sup>36</sup>, dans l'ensemble des ministères chargés des affaires sociales, les femmes occupent seulement 44 % des emplois fonctionnels.

### 3.2.2.1.2 Un engagement pour l'égalité entre les femmes et les hommes depuis plus de dix ans

Les ministères chargés des affaires sociales ont adopté un plan pour l'égalité professionnelle 2021-2023 à la suite de trois précédents plans, dont le dernier – le plan 2017-2020 – a fait l'objet d'un bilan dressé en décembre 2019. Le plan 2021-2023 a été adopté après concertation avec les différentes organisations syndicales. Il prévoit désormais la formalisation d'une gouvernance des politiques d'égalité.

Les actions relatives à la communication (ex : communication sur le plan, intégration du thème de l'égalité dans les parcours d'accueil et de formation) ont globalement été menées à bien. Le réseau des référents a été constitué mais leur lettre de mission reste à formaliser (mesure n° 9).

<sup>36</sup> Selon les données transmises par la DRH à la DGAFP en application de l'obligation de nominations équilibrées sur les emplois de cadres supérieurs et dirigeants conformément à la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui a renforcé les règles de représentation équilibrée dans les organes de direction.

D'autres mesures ne sont pas encore mises en œuvre comme l'instruction à l'ensemble des directeurs de service visant à rappeler la nécessaire intégration de l'égalité professionnelle dans l'ensemble de leur processus RH (mesure n° 10).

Enfin, certaines mesures sont insuffisamment concrètes pour être mises en œuvre et donc évaluées (ex : mesure n° 12 « *constituer des viviers diversifiés par filière, corps et emplois* »). D'autres sont difficilement évaluables en l'absence de données enregistrées (ex : mesure n° 13 « *garantir une représentation équilibrée des instances de recrutement* »).

Les ministères chargés des affaires sociales se sont par ailleurs engagés depuis 2018 dans la voie d'une labellisation « *égalité* ». Enfin, la DRH prépare l'audit de l'Afnor pour le renouvellement de sa labellisation.

### 3.2.2.1.3 Des écarts de rémunération qui s'amenuisent, voire s'inversent

Sur le plan des rémunérations, le rapport égalité 2020 ne donne de chiffres ni sur les écarts de rémunération, ni sur les différences de traitement liées aux avancements. C'est l'objectif fixé à l'observatoire des rémunérations en cours de constitution au sein du département chargé de l'égalité.

Une étude effectuée en 2019 à partir d'un sondage réalisé auprès des agents concluait au fait que, « *en moyenne, les hommes touchent des primes beaucoup plus élevées que les femmes* ». Elle prenait comme référence des « *primes complémentaires* » sans en préciser l'intitulé ainsi que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), prime concernant seulement les catégories A et B et en extinction compte tenu du déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise, de l'engagement et de la performance (Rifseep) depuis 2016. En 2019, seulement une centaine d'agents avaient touché une IFTS.

L'analyse des deux éléments du Rifseep – l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA), versés à 85 % des agents en 2019 – conduit à nuancer significativement ce constat.

Concernant l'IFSE, l'écart évalué par la Cour sur la base des fichiers de paie de l'État (moyenne des montants versés annuellement au titre de ces primes rapportée au nombre d'ETPT les ayant perçus) montre, en 2019, un écart au détriment des femmes de 8 % en catégorie A et de 3 % en catégorie B et C. Cet écart se resserre au cours du temps : en 2021, 5 % en catégorie A et 2 % en catégorie B et C.

Concernant le CIA, en 2021, l'écart de montant moyen est de 1 % en catégorie A en défaveur des femmes mais il leur est favorable de 12 % en catégorie B et de 4 % en catégorie C.

Le constat est similaire au niveau des chefs de bureau et de mission : entre 2018 et 2022, l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes a diminué, passant de 12 % à 6 %.

Compte tenu du faible nombre d'agents occupant des postes fonctionnels au ministère chargé du travail, il est difficile de tirer des conclusions sur l'évolution des rémunérations de ces agents. Mais, pour la première fois en 2022, la rémunération moyenne des directrices d'administration centrale était supérieure (de 5 %) à celle des hommes.

Les chiffres des données de rémunération des agents permettent donc de constater une diminution sensible des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes au sein du ministère chargé du travail, voire sur certains grades une inversion.

Par ailleurs, en matière d'avancement, une analyse réalisée sur la campagne 2020 des avancements et promotions montre que l'inspection du travail veille à respecter un taux d'agents promus par genre correspondant au poids de chaque genre parmi les agents promouvables. Des distorsions subsistent au sein du corps des secrétaires administratifs et de celui des administrateurs civils, devenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 celui des administrateurs de l'État, ainsi que pour l'échelon spécial des attachés hors classe, où les hommes bénéficient de taux de promotion supérieurs à ceux des femmes. C'est l'inverse au sein de la catégorie C.

#### 3.2.2.1.4 La cellule d'écoute

La DRH a mis en place une cellule d'écoute pour l'ensemble des agents des ministères chargés des affaires sociales qui subissent des discriminations (mesure n° 43 du plan d'actions). Sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020, 51 signalements ont été reçus, toutes situations confondues. Le nombre de saisines est en décroissance depuis la création de la cellule en 2013 (90 saisines en 2013) mais constant depuis juillet 2018 (51 saisines sur la période allant de juillet 2018 à juillet 2019).

Les critères de discrimination spontanément évoqués par les appelants et appelantes sont les suivants : activités syndicales (25 %), handicap (25 %), origine ethnique supposée (11 %), état de santé (9 %), genre (3 %), situation familiale (3 %). Les discriminations liées au genre ne sont donc, de loin, pas les principales. En 2020, le nombre de dossiers passés en traitement approfondi a été de 11 sur 51 saisines.

#### 3.2.2.2 Une politique active d'inclusion des personnes en situation de handicap

La politique d'emploi des personnels en situation de handicap constitue un des axes de la politique des ressources humaines ; elle est rattachée depuis septembre 2020 au département qualité de vie au travail et médecine de prévention, qui s'appuie sur des plans triennaux successifs et un réseau d'une cinquantaine de référents handicap répartis au sein des directions des administrations centrales et des services déconcentrés.

Un plan d'actions 2019-2021, inscrit dans le cadre de la convention triennale de partenariat avec le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), a été adopté.

Le bilan synthétique de ce plan indique que les dépenses annuelles en matière de maintien dans l'emploi s'élèvent à plus de 1,2 M€, notamment pour l'aide aux transports pour les agents ne pouvant bénéficier d'un transport collectif en région parisienne, mais aussi l'assistance professionnelle et personnelle (interprètes en langue des signes, achat de matériels ergonomiques et de matériel informatique spécialisé).

**Tableau n° 12 : taux d'emploi des agents en situation de handicap**

	Taux d'emploi au sein des ministères chargés des affaires sociales	Taux d'emploi pour l'ensemble de la fonction publique de l'État
2018	6,9 %	4,9 %
2019	6,1 %	4,9 %
2020	6,6 %	Non communiqué

Source : Cour des comptes d'après les données du bilan synthétique Plan handicap 2019-2021 pour les ministères chargés des affaires sociales et d'après les statistiques du rapport annuel 2021 de la DGEFP pour la fonction publique de l'État

Le taux d'emploi des ministères chargés des affaires sociales se situe chaque année au-dessus du taux d'emploi légal de la fonction publique de l'État : les ministères chargés des affaires sociales respectent la proportion de 6 % réglementaire d'emploi de personnes en situation de handicap, prévue par l'article 33 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifié<sup>37</sup>.

### 3.2.3 Une politique ambitieuse de qualité de vie au travail difficilement évaluable

La DRH a fait de la qualité de vie au travail un de ses principaux objectifs. Elle a mis en place, pour cela, un certain nombre de dispositifs et des innovations dont les résultats ne sont encore guère mesurables. Toutefois, le suivi du temps de travail et du télétravail reste à améliorer.

#### 3.2.3.1 Des dispositifs en faveur de la prévention, de la santé et de la sécurité au travail à consolider

Un certain nombre d'actions et de dispositifs ont été mis en place au sein des ministères chargés des affaires sociales pour contribuer à la prévention des risques professionnels et à la prise en charge de la souffrance au travail.

---

<sup>37</sup> La Cour des comptes rappelait dans son référé de 2017 relatif à intervention de l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) que depuis cette loi de 1987, la fonction publique est également soumise à une obligation d'emploi similaire. Les règles qui lui sont applicables sont toutefois plus souples que celles qui sont en vigueur dans le secteur privé : le même taux de 6 % prévaut pour tous les organismes employant plus de 20 salariés, mais, pour l'atteindre, les employeurs de la fonction publique peuvent comptabiliser, en plus des salariés bénéficiant de la reconnaissance administrative ouvrant droit à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, les titulaires d'un emploi réservé, les agents qui bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité et les agents reclassés.

## 3.2.3.1.1 Des équipes dédiées à la prévention

La politique de qualité et santé au travail est coordonnée par le département « qualité de vie au travail et médecine de prévention pilote », avec l'appui depuis 2022 d'un conseiller spécial auprès du DRH, ancien chef du département qualité de vie au travail (QVT) et médecin coordinateur. Une médiatrice nationale est à la disposition des agents qui vivent des situations de conflit ou en difficulté.

Le service de médecine de prévention est composé de différents agents du secteur médical (médecins du travail, endocrinologues, ophtalmologues, etc.) et d'un pôle interne de psychologues créé en 2020 auxquels s'ajoute une cellule d'écoute gérée par un prestataire externe.

Afin de favoriser la prise en compte de la prévention des risques et la sécurité au travail dans tous les services, la DRH dispose d'un relais dans les services centraux comme déconcentrés grâce à un réseau d'une cinquantaine de préventeurs, qui assurent cette mission en complément de leur métier habituel, et dont elle assure l'animation régulière. La DRH relève une difficulté de plus en plus grande à recruter des agents de prévention, surtout au sein des services déconcentrés. Il conviendrait donc de valoriser cette fonction et de la confier à des agents encadrants pour lui donner plus de poids.

La médecine de prévention a pour rôle de « *prévenir toute altération de la santé des agents du fait de leur travail* »<sup>38</sup>. Elle vise donc à préserver la santé des agents par des actions de suivi médical au travail et des actions sur le milieu professionnel. Une visite quinquennale est obligatoire pour les personnels non soumis à des risques professionnels particuliers<sup>39</sup>.

**Tableau n° 13 : taux de réalisation de la visite quinquennale pour les agents concernés**

<i>Services</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>administration centrale</i>	Non renseigné	Non renseigné	87 %	Non renseigné	Non renseigné
<i>services déconcentrés</i>	58 %	40 %	40 %	18,9 %	40 %

Source : bilans sociaux des ministères chargés des affaires sociales

Sur la période 2017-2020, le taux des visites quinquennales en services déconcentrés est assez faible.

Des cellules de soutien psychologique complètent le réseau médical des ministères chargés des affaires sociales. Une psychologue clinicienne et du travail appuie et accompagne les agents d'administration centrale. Les consultations en psychologie sont assez stables sur la période 2020-2021. 550 et 455 consultations ont été effectuées respectivement en 2020 et 2021.

<sup>38</sup> Article 10 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

<sup>39</sup> Article 16 du décret n° 95-680 du 9 mai 1995 modifiant le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

Les demandes individuelles sont en augmentation notamment parmi les managers qui font face à des situations difficiles (restructuration de service, surcharge de travail, conflits avec la hiérarchie ou avec des collègues, problèmes personnels et de santé).

La cellule d'écoute au service de l'ensemble des agents des ministères chargés des affaires sociales, est assurée par un prestataire externe depuis 2016. Jusqu'à fin 2019, ce dispositif d'accompagnement psychologique pouvait être saisi uniquement par les responsables et les préventeurs pour signaler les agents victimes, dans l'exercice de leurs fonctions, d'un événement potentiellement traumatique ou d'une situation génératrice de mal être au travail. Ce numéro est désormais accessible à tous les agents des ministères chargés des affaires sociales.

L'insatisfaction et la souffrance au travail représentent la majorité des motifs d'appel, soit 239 signalements (60 %), suivies par les situations violentes ou potentiellement traumatiques, soit 145 signalements (37 %), puis par les motifs complémentaires (en particulier les difficultés dans la sphère privée) soit 12 signalements (3 %).

Ces bilans mettent en évidence la présence de marqueurs de risques psychosociaux (RPS) au sein des ministères chargés des affaires sociales, auxquels la DRH doit rester attentive.

Ce constat transparaît également dans les résultats des deux baromètres de qualité de vie au travail (2020 et 2021). 43 % des répondants ressentent un accroissement de la charge de travail (40 % au 1<sup>er</sup> baromètre 2020), 64 % de l'état de fatigue (contre 51 % en 2020) et 63 % du niveau de stress (contre 47 % en 2020).

#### 3.2.3.1.2 Les formations destinées aux acteurs de la prévention et aux agents

Afin d'améliorer la connaissance et la prise en compte des risques psychosociaux par l'ensemble des acteurs de la prévention et d'aider ces derniers à mettre en œuvre les mesures destinées à prévenir ces risques, des formations tant initiales que continues sont proposées au sein des ministères sociaux, en recourant notamment aux formateurs de l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp). Des ateliers mensuels « *qualité de vie au travail, santé et sécurité de vie au travail* », et des cafés virtuels sont organisés à destination des acteurs de la prévention (préventeurs, directeurs, chefs de service, secrétaires généraux). Une newsletter mensuelle est envoyée par le département de la qualité de vie au travail à l'ensemble des agents des ministères chargés des affaires sociales pour compléter ces dispositifs d'acculturation.

#### 3.2.3.2 Des innovations en faveur de la qualité de vie au travail qui restent à évaluer

La DRH est par ailleurs engagée dans la mise en place d'un système « *d'excellence* » de prévention des risques psychosociaux (SEPRPS), dont le déploiement est prévu sur trois ans.

Les objectifs affichés de ce « *système d'excellence* » sont d'harmoniser et de pérenniser les pratiques de qualité de vie au travail, d'améliorer la gestion de la prévention des risques et de renforcer l'animation et l'accompagnement pour permettre une appropriation des actions de prévention.

Un renforcement des formations à la prévention des risques psychosociaux pour les managers et tous les agents est prévu. L'objectif est d'atteindre 70 % d'agents formés à la santé et à la sécurité au travail d'ici 2025, sachant que 42 % des effectifs sont composés d'agents issus de l'inspection du travail et qui le sont déjà.

Des cellules de veille, composées des acteurs de prévention et coordonnées par le département de la qualité de vie au travail, sont en cours de déploiement sur l'ensemble des territoires pour renforcer la prise en charge et le traitement au plus près du terrain des situations de tension et de détresse. Une première évaluation sera réalisée en 2023.

Le SEPRPS s'appuiera sur un tableau de bord, la « *cross map d'excellence* », qui permettra d'apprécier le suivi de toutes les actions mises en œuvre. Ce tableau de bord sera intégré dans un nouvel outil, le système de management de la santé, sécurité au travail (SMSST), qui facilitera la collecte et le traitement de toutes les données relatives à la qualité de vie au travail (congés maladie, accidents du travail etc.). L'analyse des données permettra ainsi d'évaluer les risques potentiels et d'adapter les actions de prévention à mener. Il est encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité.

### 3.2.3.3 Une gestion et un suivi du temps de travail insuffisants

#### 3.2.3.3.1 La durée de travail

La DRH n'a pas été en mesure de fournir les règles d'organisation du temps de travail des agents des différents services et directions. Chaque entité possède sa réglementation en la matière et ses propres outils de gestion et la DRH ne centralise pas les règlements de temps de travail de chacune des structures du ministère pour s'assurer de leur cohérence et de leur conformité avec la réglementation nationale en vigueur.

Selon les bilans sociaux, une charte du temps couvre certains agents au sein des ministères chargés des affaires sociales. La DRH n'a pas été en mesure de la communiquer.

Compte tenu de la diversité des systèmes de gestion, il n'existe aucune requête qui permette à la DRH de connaître le taux d'absentéisme ou de s'assurer du respect des règles de temps de travail.

Un accord relatif au télétravail a été signé le 4 octobre 2021 avec les organisations syndicales pour l'organisation en administration centrale et des accords ont également été conclus dans les services déconcentrés.

Le suivi statistique hebdomadaire, organisé à partir de la remontée de données des structures centrales et déconcentrées (documents Excel) qui avait été mis en place pendant la crise sanitaire a été arrêté en mars 2022. Les derniers chiffres fournis par la DRH correspondent au nombre de télétravailleurs au cours de la semaine du 7 mars 2022. D'après ce dernier relevé, 84 % des agents du périmètre travail et secrétariat général télétravaillent. La moitié d'entre eux télétravaillent deux jours, un quart d'entre eux un jour, 17 % trois jours, 3 % quatre à cinq jours. Le taux est moins élevé dans les Drets puisque 78 % d'agents télétravaillent dont 76 % un à deux jours, et 24 % trois à cinq jours.

## 3.2.3.3.2 Les comptes épargne temps

Compte tenu de la diversité des systèmes de gestion, il n'existe aucune requête qui permette à la DRH de connaître directement et rapidement l'état des comptes épargne temps de l'ensemble des agents. Aucun contrôle en la matière n'est effectué par la DRH, estimant que cette mission échoit aux responsables RH de proximité. Pourtant, cette information est enregistrée par chaque direction dans l'outil utilisé pour la gestion des congés.

## 3.2.3.3.3 L'absentéisme

Les seules données disponibles relatives à l'absentéisme sont celles issues des bilans sociaux. Ces données restent parcellaires. Seuls les taux d'absentéisme pour maladie et congés parentaux sont calculés ; le taux d'absentéisme pour accident de travail et maladie professionnelle ne l'est pas. Il n'est donc pas possible de connaître le taux d'absentéisme global.

**Tableau n° 14 : évolution du taux global d'absence (congés maladie, congés parentaux) pour les agents du programme 155**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Taux d'absence pour congé de maladie ordinaire</i>	5 %	5 %	5 %	3 %	5 %	5 %	4 %
<i>Taux d'absence (congés de maladie ordinaire, de longue durée et de longue maladie)</i>	7%	7%	8%	5%	9%	9%	8 %
<i>Taux d'absence (congés de maternité, de paternité et d'adoption)</i>	1%	1%	1%	NC	1%	1%	1 %
<i>Taux d'absence pour accidents du travail et maladie professionnelle</i>	non fourni						

*Source : données issues des bilans sociaux des ministères chargés des affaires sociales*

La DRH n'était en outre pas en mesure de communiquer, au 31 juillet 2022, des données actualisées pour l'année 2021.

Le taux d'absentéisme pour maladie des agents du ministère chargé du travail augmente régulièrement depuis 2015, hormis une baisse inexplicable en 2018. Aucun plan d'actions spécifique de lutte contre l'absentéisme n'a cependant été établi.

Dans ces conditions, la DRH doit impérativement développer un outil de suivi automatisé du temps de travail, de l'absentéisme et du télétravail.

### 3.3 Des écarts de rémunération qui persistent et pénalisent l'attractivité du ministère

Le bilan de la rénovation du régime indemnitaire dans le cadre du déploiement du Rifseep à partir de 2017 montre que la mise en place de ce dernier n'a, globalement, pas modifié la part du régime indemnitaire dans la rémunération des agents. La question de la rémunération reste cependant au cœur de la problématique de l'attractivité du ministère, comme le montre le chantier de convergence indemnitaire lancé en 2022.

#### 3.3.1 Un bilan de la réforme du régime indemnitaire en demi-teinte

##### 3.3.1.1 Le déploiement du Rifseep

La très grande majorité des agents fonctionnaires du ministère chargé du travail bénéficie du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). En 2021, le Rifseep représente ainsi 74,3 M€, soit 85 % des primes versées aux agents<sup>40</sup>.

Seuls les élèves inspecteurs du travail sont encore rémunérés selon un régime qui diffère de celui du Rifseep. Les agents sur emploi fonctionnel bénéficient aussi d'un régime indemnitaire qui leur est propre.

Le Rifseep a été mis en place au sein des ministères chargés des affaires sociales en 2016 de manière à ce que les agents conservent le même niveau de rémunération que dans le régime précédent. Même si la DRH n'a pas pu transmettre les données de paie de 2015, qui n'étaient plus disponibles compte tenu du changement de logiciel de gestion des ressources humaines en 2016, les données anonymisées issues des fichiers de paie de l'État (fichiers KA) dont dispose la Cour depuis 2010 permettent de constater que la moyenne du régime indemnitaire par corps versé pour un ETP n'a, en effet, pas sensiblement évolué entre 2015 et 2016, ni depuis.

La part du régime indemnitaire dans la rémunération brute des agents est variable selon les corps. Elle représente en moyenne, sur la période 2015-2021, 23 % de la rémunération brute des agents en catégorie C, 24 % en catégorie B et 29 % en catégorie A. Elle varie fortement en fonction du corps d'appartenance des agents : 25 % pour les inspecteurs du travail, 32 % pour les attachés d'administration de l'État, 45 % pour les administrateurs de l'État. Cette part a globalement peu évolué au cours des dernières années.

Le Rifseep est constitué de deux éléments : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement et à la performance individuelle.

---

<sup>40</sup> Hors NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence, qui sont des compléments du traitement indiciaire et sont à ce titre soumis à un régime de cotisations sociales différent de celui du régime indemnitaire. En 2021, NBI, SFT et IR ont représenté 5,3 M€.

### 3.3.1.1.1 L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise

La première composante du Rifseep, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), a pour objet de rétribuer l'agent au regard non pas de sa manière de servir, mais du poste qu'il occupe.

La mise en place de cette indemnité a nécessité, conformément à la réglementation, de définir des groupes de fonctions au sein de chaque grade. Ainsi, le poste sur lequel chaque agent est affecté devrait être classé dans un groupe de fonctions (groupe 1, 2 ou 3 par exemple pour le grade des attachés). Lors de la mise en place du Rifseep, la DRH avait piloté la répartition des différents postes dans les groupes de fonctions. Cette mission a, par la suite, été transférée au réseau RH, chargé notamment de renseigner cette donnée dans RenoiRH.

Les données extraites du logiciel pour le mois d'avril 2022 permettent de constater que le groupe de fonctions n'est pas renseigné pour 17 % des agents qui perçoivent pourtant une IFSE. La DRH n'est donc pas en mesure d'effectuer un contrôle de la cohérence des montants attribués avec les plafonds, ni d'assurer la cohérence d'ensemble de la cotation des postes. En outre, certains adjoints administratifs sont classés dans un « groupe 3 » alors que la circulaire interne de mise en place du Rifseep ne prévoit la répartition que dans deux groupes.

Le montant du Rifseep est bien plus élevé, en moyenne, en administration centrale qu'en service déconcentré alors que les responsabilités peuvent être équivalentes. Ainsi, le montant moyen d'IFSE pour un attaché est de 2 125 € bruts en administration centrale et de seulement 1 661 € en service déconcentré, soit un écart de 28 %. Cette différence est de 31 % pour le groupe 2 et de 12 % pour le groupe 1. Cet écart est encore plus fort en catégorie B et C<sup>41</sup>. Il n'est pourtant pas prévu que l'IFSE soit attribuée au regard de l'affectation géographique des agents.

Par ailleurs, concernant l'IFSE des administrateurs de l'État, le montant moyen du groupe 1 en avril 2022 est inférieur à celui du groupe 3, ce qui interpelle sur la répartition des agents dans les différents groupes, ou sur les niveaux de fixation individuel des montants. S'il existe des groupes de fonction au regard des différences de responsabilités, les montants d'IFSE devraient refléter ces écarts.

De manière générale, les plafonds réglementaires de l'IFSE sont respectés. Seules trois situations de dépassement doivent être régularisées.

### 3.3.1.1.2 Le complément indemnitaire annuel

Le complément indemnitaire annuel (CIA) est la part du Rifseep liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Comme cela est rappelé chaque année dans l'instruction qui lance la campagne d'attribution du CIA, celui-ci a un caractère non reconductible : il peut varier d'une année sur l'autre en fonction de la manière de servir des agents. Une enveloppe globale est notifiée à chaque directeur d'administration centrale ou de service déconcentré, qui la répartit selon des critères qu'il fixe lui-même ou avec son équipe de direction.

---

<sup>41</sup> Montants issus des données de paie d'avril 2022 fournies par la DRH.

**Tableau n° 15 : données relatives au complément indemnitaire annuel (CIA) 2015-2021**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Montant versé (en M€)</i>	0,5	3,0	2,7	4,9	4,1	5,5	6,7
<i>Nombre d'agents bénéficiaires</i>	2 301	5 948	6 045	7 744	7 510	7 218	6 625
<i>Montant moyen par ETPT (en €)</i>	209	436	451	631	543	762	1 004

Source : Cour des comptes d'après les fichiers de paie de l'État

L'analyse des écarts à la moyenne sur les primes versées en 2021 montre qu'une différenciation est opérée entre les agents.

**Tableau n° 16 : montant moyen de CIA en 2021 perçu par les agents titulaires en fonction de leur catégorie et de leur affectation**

<i>Catégorie et affectation</i>	<i>Nombre d'agents</i>	<i>Montant moyen de CIA versé</i>
<b>A</b>	<b>4 323</b>	<b>1 019 €</b>
<i>Administration centrale</i>	630	1 901 €
<i>Service déconcentré</i>	3 693	869 €
<b>B</b>	<b>1 961</b>	<b>704 €</b>
<i>Administration centrale</i>	231	1 046 €
<i>Service déconcentré</i>	1 730	659 €
<b>C</b>	<b>1 691</b>	<b>643 €</b>
<i>Administration centrale</i>	183	805 €
<i>Service déconcentré</i>	1 508	624 €

Source : Cour des comptes sur la base des données transmises par la DRH

Comme pour l'IFSE, le tableau ci-dessus montre une grande disparité des montants moyens attribués entre les agents en administration centrale et ceux qui travaillent dans les services déconcentrés, du simple au double pour les agents de catégorie A. Cette différence n'est pas justifiée au regard de l'objet du CIA, à savoir la performance individuelle.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales a rappelé les éléments de contexte « historiques » pouvant expliquer les disparités d'une part, entre ministères et, d'autre part, entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Il a souligné également qu'un travail d'harmonisation du Rifseep a bien été engagé sur les deux volets (IFSE et CIA), notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique.

L'enveloppe consacrée au CIA a été majorée de 30 % en 2020, puis à nouveau de 22 % en 2021 pour atteindre 6,7 M€. Au final, la Cour considère que le travail qui vise à réduire progressivement cette disparité « historique » entre les services déconcentrés et l'administration centrale est un enjeu de justice et d'attractivité du ministère.

### 3.3.1.2 Les autres indemnités

#### 3.3.1.2.1 Les primes hors IFSE et CIA

En principe, la perception du Rifseep est exclusive de toute autre prime.

Font cependant exception, en application de l'arrêté du 27 août 2015, un certain nombre de primes dont l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) accordée aux agents du ministère des finances (décret n° 2010-1568 du 15 décembre 2010) quand bien même ils exercent leurs fonctions en-dehors du ministère (montant annuel entre 213 € et 1 281 €).

À l'exception d'un agent ayant perçu une « prime spéciale » dont la base légale n'a pas pu être précisée, aucune situation irrégulière n'a été constatée.

#### 3.3.1.2.2 Les heures supplémentaires et les astreintes

Les agents percevant des heures supplémentaires ou des astreintes sont très peu nombreux (moins d'une cinquantaine en 2021), en partie car les agents de catégorie A – qui représentent 58 % de l'effectif – n'y sont pas éligibles, mais aussi car les heures supplémentaires sont généralement réalisées par les agents des filières techniques (adjoints techniques, techniciens), très peu nombreux au sein du ministère chargé du travail.

#### 3.3.1.2.3 Les indemnités de congés non pris

Le nombre d'agents ayant bénéficié de l'indemnisation de congés non pris augmente régulièrement. Il est passé de 723 en 2013 à 1 014 en 2015 et à 1 569 en 2021. Cette indemnité représente désormais 3 % des montants indemnitaires totaux. Cette évolution est liée au fait que les comptes épargne temps de bon nombre d'agents ont désormais atteint le seuil maximal de jours épargnés (60) et que les agents demandent donc l'indemnisation de ces jours plutôt que de les perdre.

#### 3.3.1.2.4 La prime Covid de 2020

En 2020, le versement de la prime Covid aux agents du programme 155 a représenté 1,7 M€. 2 659 agents l'ont perçue : 966 ont perçu 330 €, 840 un montant de 660 € et 853 ont perçu 1 000 €.

## 3.3.1.2.5 Le régime indemnitaire des agents sur emploi fonctionnel

Les agents occupant un emploi fonctionnel ne sont pas soumis au Rifseep mais bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique. Aucun dépassement du plafond d'IFSE pour les chefs de service, directeurs de projet, sous-directeurs et experts de haut niveau n'a été constaté. De nombreux occupants de ces postes sont rémunérés au niveau plafond.

## 3.3.1.2.6 Les indemnités pour sujétions particulières des agents affectés dans les cabinets ministériels

Tableau n° 17 : évolution 2015-2021 des indemnités pour sujétions particulières

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Montant versé en M€	0,7	1,0	0,8	0,6	0,6	1,2	1,5
Nombre d'ETPT bénéficiaires	95	126	97	81	78	98	144
Montant moyen par ETPT en €	7 504	7 803	8 168	7 739	7 468	11 888	10 444

Source : Cour des comptes sur la base des fichiers de paie de l'État

Le montant moyen des indemnités pour sujétions particulières (ISP) a fortement augmenté en 2020 (+ 60 %) pour atteindre près de 11 900 € bruts annuels par ETPT. Compte tenu de l'augmentation du nombre d'agents affectés aux cabinets et percevant une ISP, le montant total des ISP s'élève à 1,5 M€ en 2021, soit plus du double de 2015.

## 3.3.1.2.7 Les primes de précarité

La loi du 6 août 2019 a instauré, dans la fonction publique, une prime de précarité pour les agents en CDD de moins d'un an dont le contrat n'est pas renouvelé. Le ministère verse cette indemnité aux agents concernés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. 69 agents l'ont perçue en 2021, pour un montant individuel moyen de 420 €.

## 3.3.1.2.8 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

L'analyse du versement des NBI est suivie par les bureaux de gestion. La NBI est limitée au sein des services de l'État aux agents exerçant des fonctions supérieures de direction, d'encadrement ou d'expertise, ou à certains agents exerçant des fonctions aux responsabilités spécifiques. Sa gestion n'appelle pas d'observations.

C'est en revanche sa nature même qui pourrait être interrogée : depuis l'instauration du Rifseep, le régime indemnitaire prend déjà en compte les responsabilités et spécificités des postes occupés par les agents. L'attribution de la NBI, dispositif spécifique dont la gestion est chronophage, apparaît désormais superfétatoire. Les sommes qui lui sont allouées, soit 925 000 € bruts en 2021, pourraient être réaffectées à l'attribution de régime indemnitaire.

### 3.3.1.2.9 La proposition d'adapter la réglementation relative à la prime « télétravail »

En application du décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats et de l'arrêté du 26 août 2021 pris pour l'application du décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 relatif au versement de l'allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats, les agents qui télétravaillent peuvent percevoir une allocation de 2,5 € par journée de télétravail, dans la limite de 220 € annuels, soit 88 jours de télétravail.

La première campagne d'indemnisation a été lancée après des ateliers de convergence organisés par le ministère de l'intérieur auxquels participaient tous les ministères concernés par la nouvelle organisation territoriale de l'État réalisée en 2021 et la création des secrétariats généraux communs. Le dispositif commun prévoit que la liste des bénéficiaires et le nombre prévisionnel de jours à indemniser pour les trois premiers trimestres sont produits par les correspondants RH de proximité sur la base de la demande initiale de télétravail formulée par l'agent. Un versement est effectué chaque trimestre.

À l'usage, il s'avère que les services RH de proximité ont du mal à respecter les délais de retour exigés par la DRH, ce qui provoque un étalement des opérations de paiement de la prime sur l'ensemble des mois, sans compter les inévitables régularisations qui sont à effectuer sur le paiement du quatrième trimestre et qui peuvent être mal comprises par les agents.

L'énergie demandée pour la gestion de cette prime apparaît ainsi bien lourde au regard des montants en jeu. Il serait pertinent de simplifier le mode d'attribution de la prime en prévoyant un versement annuel, après service fait, au regard du nombre définitif de jours télétravaillés.

## 3.3.2 La question de la rémunération reste au cœur de l'attractivité du ministère

### 3.3.2.1 La rémunération des agents titulaires

Malgré l'augmentation du montant de CIA versé en 2021, les montants moyens de rémunération des agents du ministère chargé du travail se situent à un niveau qui reste inférieur à celui de plusieurs autres ministères. Le montant moyen de régime indemnitaire versé aux corps de la filière administrative, qui est le plus simple de comparer entre ministères, se situe ainsi 12 % en-dessous de la moyenne des ministères<sup>42</sup>, voire 26 % en catégorie B, sauf pour le corps des administrateurs de l'État qui se situe au niveau moyen.

Cette situation contribue à une attractivité moindre du ministère chargé du travail par rapport à d'autres.

---

<sup>42</sup> Statistique établie sur la base des fichiers de paie de l'État des services du Premier ministre et des ministères des finances, de l'intérieur, de la transition écologique, des armées, de la justice, de l'éducation et de l'agriculture.

### 3.3.2.2 La rémunération des agents contractuels

Les agents contractuels de catégorie A occupant un poste administratif (hors A+ et agents en poste en cabinet ministériel) sont, globalement, rémunérés au même niveau que les agents titulaires : 48 200 € bruts annuels par ETPT en moyenne pour les contractuels, 48 700 € bruts annuels pour les attachés.

En revanche, les agents contractuels recrutés sur postes techniques perçoivent en moyenne 67 700 € contre 53 600 € pour les titulaires. Les ingénieurs contractuels sont d'ailleurs sept fois plus nombreux que les titulaires, qui sont seulement une douzaine, preuve de la difficulté à recruter parmi les fonctionnaires, notamment sur les fonctions informatiques.

Les données de paie font en outre apparaître qu'il n'y a pas eu depuis 2015 d'augmentation sensible des rémunérations moyennes des agents contractuels.

Sur la période 2015-2021, en catégorie A, les rémunérations des agents contractuels sont restées globalement stables. Elles baissent même légèrement entre 2020 et 2021, sous l'effet d'une politique volontariste de respect de la nouvelle grille de rémunération des agents contractuels en administration centrale, fixée début 2021. La publication d'un référentiel de rémunération des ingénieurs et techniciens informatiques par la direction interministérielle du numérique (Dinum) fin 2021, qui conduit à rémunérer globalement au même niveau les agents occupant les mêmes fonctions dans les différents ministères permet en outre de limiter les effets d'aubaine pour les agents et de stabiliser les recrutements dans ce domaine.

En catégorie B, les agents contractuels sont moins rémunérés que les agents titulaires en moyenne par ETPT (29 200 € bruts contre 35 600 €), la rémunération des contractuels étant en outre en baisse de 6 % sur la période 2015-2021 alors que celles des titulaires est stable.

En catégorie C, les rémunérations des contractuels et des titulaires se situent à peu près au même niveau (30 000 € bruts annuels par ETPT).

Tous les contractuels des administrations centrales sont rémunérés sur la base d'un indice net majoré mentionné dans leur contrat depuis la validation par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel d'un nouveau référentiel en juillet 2021. Seul le complément indemnitaire annuel (CIA) leur est versé en plus. La rémunération des agents contractuels est donc globale et intègre directement une part de régime indemnitaire, sans que celui-ci ne soit spécifié.

La DRH a annoncé que ce référentiel, prévoyant des fourchettes de rémunération fixées en fonction de l'expérience de l'agent recruté et des salaires pratiqués sur le marché, serait révisé compte tenu de l'inflation et des tensions de recrutement sur certains postes.

Elle a indiqué également qu'un référentiel spécifique aux services déconcentrés devrait aussi être approuvé. Dans cette attente, les contractuels des services déconcentrés restent rémunérés sur la base d'un traitement indiciaire et d'un régime indemnitaire. Même si l'agent contractuel reçoit une simulation de paie lors de son recrutement, ni le montant du régime indemnitaire, ni les modalités précises de sa liquidation n'apparaissent dans le contrat de l'agent. Le contrôle de la bonne liquidation est réalisé à partir d'un arrêté collectif indemnitaire.

Cela n'est ni suffisamment transparent pour l'agent, ni cohérent juridiquement : les modalités de la rémunération d'un agent contractuel devraient apparaître dans son contrat, et non dans un arrêté unilatéral du ministère.

### 3.3.2.3 Une convergence indemnitaire à la fois insuffisante et incohérente avec les logiques managériales

Face au constat des écarts de rémunération entre ministères, dans la logique de favoriser la mobilité des agents publics et de limiter la concurrence au sein de l'État, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a lancé fin 2021 un chantier de « *convergence indemnitaire* » qui a concerné les agents de catégorie A et B de la filière administrative.

Il s'est traduit par l'attribution d'un montant supplémentaire forfaitaire pour l'ensemble des attachés et secrétaires administratifs (cf. annexe n° 3), soit 1 889 agents, à hauteur de 3 M€ annuels. Pour les administrateurs de l'État, la DGAFP a fixé un montant socle d'IFSE, au regard duquel les agents qui percevaient un montant inférieur devaient être automatiquement augmentés<sup>43</sup>.

Comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2022, les mesures catégorielles mises en œuvre n'ont que très rarement fait l'objet de contreparties, qu'il s'agisse de l'organisation des services, de la modernisation des modes de travail ou encore du temps de travail. Toute revalorisation salariale catégorielle devrait avoir pour corollaire des contreparties à négocier en termes d'efficacité et de transformation des services publics (temps et rythme de travail, réorganisations, mutualisations).

Tel ne fut pas le cas à l'occasion de la mise en place de cette convergence indemnitaire.

Par ailleurs, la logique qui a présidé à ces revalorisations pose une difficulté au regard des règles fixées pour l'IFSE : la revalorisation a été forfaitaire, en fonction du grade de l'agent, et n'a tenu aucun compte ni du poste occupé, ni des responsabilités, ni de l'expérience professionnelle. Les montants socles de l'IFSE par groupe de fonction doivent être révisés<sup>44</sup>.

De plus, la revalorisation n'a pas complètement rééquilibré les montants indemnitaires versés aux agents des administrations centrales et des services déconcentrés. Il peut subsister des écarts, jusqu'à 9 % pour les attachés et jusqu'à 37 % pour les secrétaires administratifs de classe exceptionnelle<sup>45</sup>.

En outre, ces augmentations n'ont pas permis d'atteindre les montants moyens des ministères les plus généreux au regard des écarts à combler : la logique de convergence n'a pas été poussée jusqu'à son terme.

Quoi qu'il en soit, la DRH n'étant pas en capacité de mesurer les taux de vacance des postes ni les délais de recrutement, elle ne sera pas non plus en capacité d'évaluer précisément l'impact, dans les mois et années à venir, de cette revalorisation sur l'attractivité du ministère.

Enfin, ces augmentations n'ont concerné que les corps de la filière administrative, en catégorie A et B. Elles ont ainsi eu pour effet d'accroître les écarts avec le régime indemnitaire

<sup>43</sup> Consigne diffusée par un courriel du 27 décembre 2021 de la DGAFP, fixant le socle d'IFSE à 34 000 € bruts annuels pour un administrateur et à 40 000 € pour un administrateur hors classe.

<sup>44</sup> Par exemple, le montant socle pour un administrateur de l'État du groupe 3 était de 26 000 €, soit bien inférieur au nouveau socle fixé par la DGAFP.

<sup>45</sup> Source : calcul de la Cour des comptes sur la base des données chiffrées communiquées par la DRH dans un PowerPoint de présentation du dispositif de convergence.

perçu par les inspecteurs du travail qui revendiquent désormais à leur tour une augmentation. Les travaux de convergence des régimes indemnitaires sont donc loin d'être terminés.

Au total, ces avancées sur le plan de la rémunération doivent accompagner une amélioration de la performance et du service rendu.

---

### **CONCLUSION INTERMEDIAIRE**

---

*Les données chiffrées les plus récentes relatives aux concours organisés par le ministère, notamment pour l'inspection du travail, montrent clairement un déficit d'attractivité du ministère, qui s'accroît depuis plusieurs années : en 2022, il n'y avait que 400 candidats au concours d'inspecteur du travail alors que le ministère avait ouvert près de 200 postes.*

*Face à cette situation, un plan d'actions a été formalisé en 2021, principalement pour l'inspection du travail, qui regroupe 42 % des effectifs du ministère, dont les résultats ne pourront être observés que dans la durée. Les travaux de gestion prévisionnelle doivent cependant aussi concerner les autres personnels du ministère. Les travaux sur la marque employeur et le plan « de transformation RH et managérial » défini en 2021 doivent être menés à leur terme.*

*Plusieurs pans de la GRH font l'objet de chantiers dynamiques, au premier rang desquels le management. Un plan ambitieux de formation et d'accompagnement des managers a été mis en place depuis cinq ans. Il mériterait d'être amplifié pour concerner l'ensemble des managers. Pour ce faire, il serait judicieux de systématiser la participation l'ensemble des encadrants du ministère aux propositions d'accompagnement ou de formation au management. De plus, certains leviers de management peuvent encore être activés.*

*Il conviendrait en outre de conduire la campagne d'évaluation annuelle des agents du ministère afin que l'ensemble des agents soient évalués.*

*La politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes atteint des résultats probants.*

*L'enjeu de la qualité de vie au travail est aussi traité avec volontarisme même si sa concrétisation est encore partielle.*

*Par ailleurs, le chantier des rémunérations au sein du ministère reste ouvert. Le ministère chargé du travail est loin d'avoir toute latitude en l'espèce puisque l'évolution des rémunérations est avant tout liée aux stratégies interministérielles fixées par le ministère chargé de la fonction publique. La réforme du Rfseep, qui s'est étalée entre 2015 et 2017, n'a globalement pas donné lieu à des augmentations sensibles de la rémunération des agents. En revanche, la différence de régime indemnitaire entre les agents des administrations et des services déconcentrés n'est pas justifiée (exemple du complément indemnitaire annuel) et il conviendrait de procéder à un rééquilibrage.*

*Comparée aux autres ministères, pour les agents des corps communs, la rémunération moyenne des agents se situe à un niveau moyen et a justifié des mesures de convergence indemnitaire. Celles-ci, pour substantielles qu'elles aient été, n'ont cependant pas permis d'atteindre les niveaux de rémunération des ministères les plus élevés.*

*De plus, ces évolutions, qui ont concerné les catégories A et B de la filière administrative, posent question quant à leur cohérence avec les logiques managériales liées au Rifseep. Enfin, elles engendrent d'autres écarts avec certains corps du ministère, en défaveur notamment des inspecteurs du travail. Des réflexions sont donc en cours sur une réévaluation de leur régime indemnitaire. Celle-ci devrait accompagner des chantiers d'organisation interne et de modernisation des services.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 7. (DRH) : Achever le plan de transformation des ressources humaines et managérial engagé en 2021 ;*
  - 8. (DRH) : Systématiser la participation de l'ensemble des encadrants du ministère aux propositions d'accompagnement ou de formation au management ;*
  - 9. (DRH) : Organiser la campagne d'évaluation annuelle des agents du ministère de manière à ce que l'ensemble des agents soit évalué ;*
  - 10. (DRH) : Développer un outil de suivi automatisé de l'absentéisme, du temps de travail et du télétravail.*
-

## CONCLUSION

Pour accompagner l'optimisation de ses effectifs et de sa masse salariale et mener à bien les réflexions et actions qui permettront de développer l'attractivité du ministère chargé du travail, la direction des ressources humaines doit continuer à se moderniser, en adoptant notamment une feuille de route numérique et des tableaux de bord et de suivi qu'elle pourra mettre à disposition de son réseau de proximité. Elle doit ainsi poursuivre sa mue comme « service au service des services ».

La politique de gestion des ressources humaines reste cependant une politique partagée entre plusieurs acteurs : direction du budget, centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (Cisirh), secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales dans ses dimensions financières et informatiques, direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction générale des finances publiques. Aussi, dans un contexte où l'ensemble de la fonction publique rencontre des difficultés pour recruter, la DRH doit s'inscrire dans une logique partenariale. C'est à cette condition qu'elle parviendra à renforcer la dynamique, les compétences et au final l'attractivité du ministère chargé du travail.

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Organigrammes successifs de la DRH .....	76
Annexe n° 2.	Éléments d’histoire institutionnelle relative à la fonction RH au ministère chargé du travail .....	78
Annexe n° 3.	La convergence indemnitaire de 2022.....	80
Annexe n° 4.	Sanctions émises par la DRH .....	83
Annexe n° 5.	Résultat des enquêtes sur les activités opérationnelles (EAO).....	84
Annexe n° 6.	Le SIRH des ministères chargés des affaires sociales.....	85
Annexe n° 7.	La masse salariale du ministère chargé du travail.....	86

Annexe n° 1. Organigrammes successifs de la DRH

Schéma n° 1 : organigramme de la DRH en septembre 2019

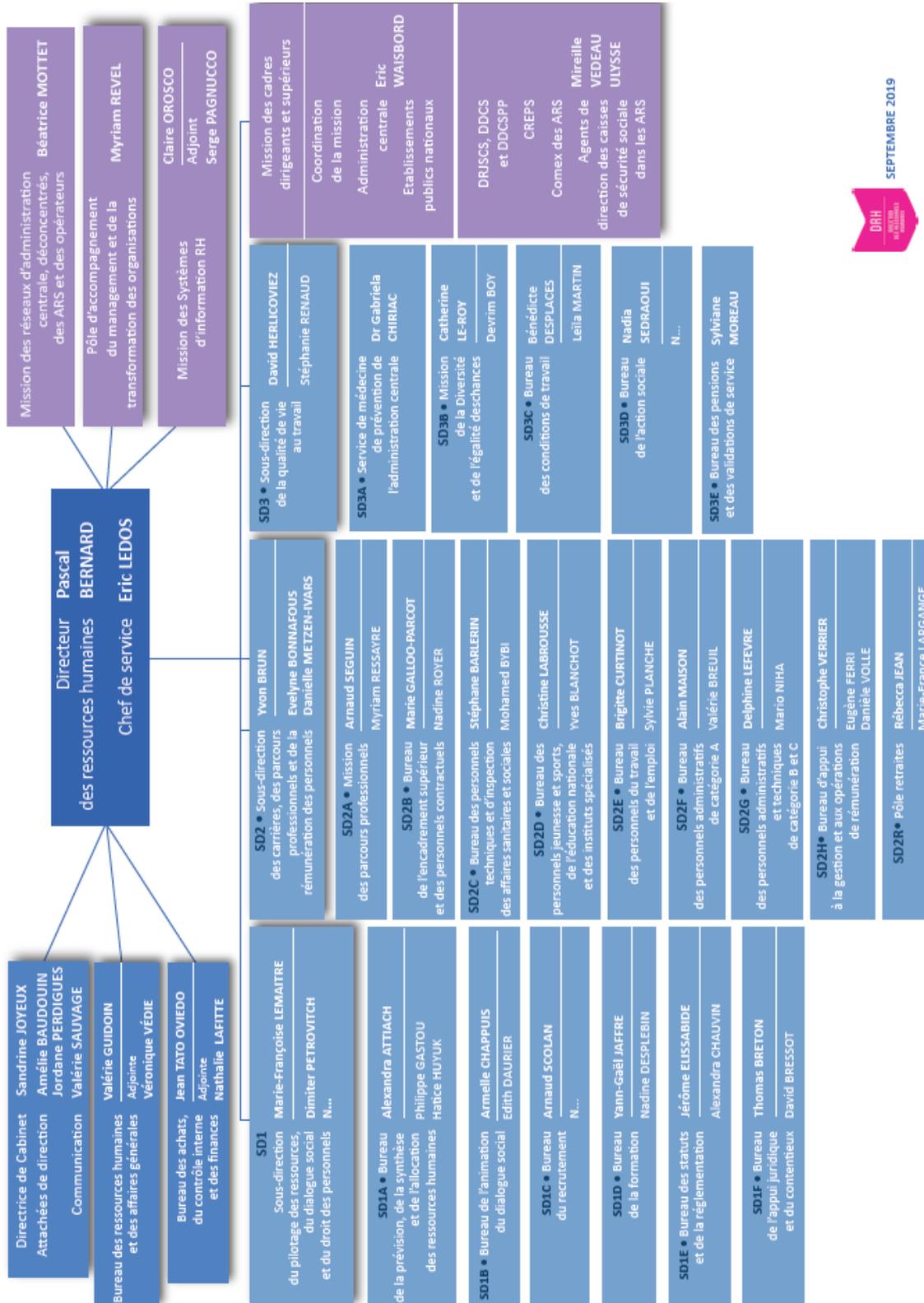
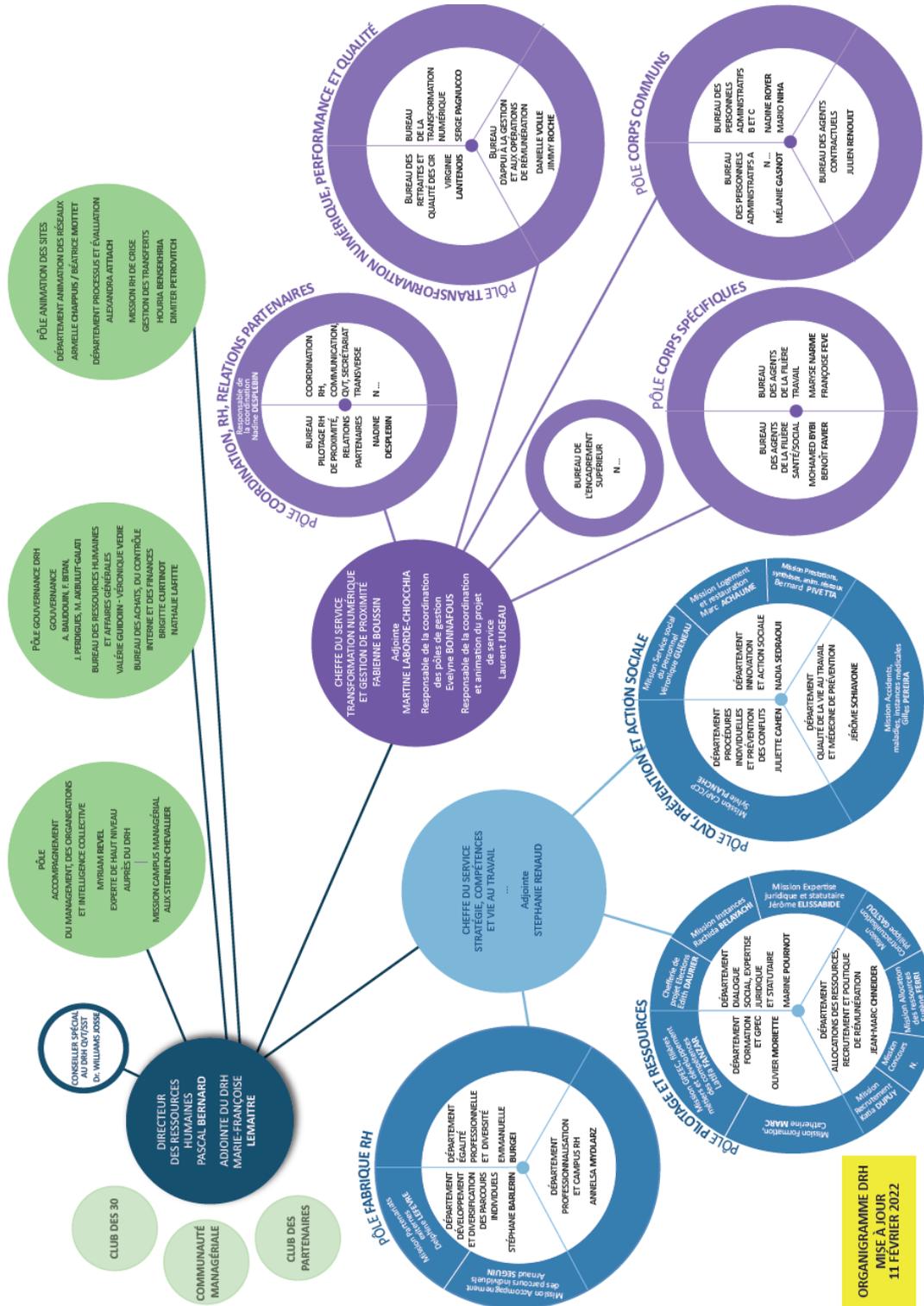


Schéma n° 2 : Organigramme de la DRH février 2022



## **Annexe n° 2. Éléments d'histoire institutionnelle relative à la fonction RH au ministère chargé du travail**

### **Synthèse de l'histoire institutionnelle de la fonction RH au ministère chargé du travail**

*Document réalisé par Mme Anne Lambert, cheffe du bureau des archives des ministères chargés des affaires sociales, à la demande de la Cour*

L'administration générale centrale du ministère chargé du travail entre 1959 et 1966 a pour titre « direction de l'administration générale et du personnel » (DAGP). Elle est constituée de 9 bureaux. Le groupe A (personnel) regroupe les bureaux 1 à 4, qui sont chargés de la gestion des personnels d'administration centrale, des services extérieurs du travail et de l'emploi, des directions régionales et de l'inspection générale de la sécurité sociale. Le groupe B est en charge du matériel et des affaires immobilières. Le groupe C a en charge le budget, la comptabilité et la centralisation des écritures budgétaires.

Après la création du ministère des affaires sociales le 9 janvier 1966, le ministre annonce son intention de procéder à la fusion des deux administrations. Par décret n° 66-105 du 22 février 1966 est créée la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB). Elle regroupe les deux anciennes directions : d'une part, la direction de l'administration générale, du personnel et du budget du ministère de la santé publique et de la population, d'autre part, la direction de l'administration générale et du personnel du ministère chargé du travail. La nouvelle direction est organisée en trois sous-directions et deux divisions. L'une des sous-directions est chargée du personnel.

En 1990, par la volonté du nouveau ministre du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, une scission est opérée, avec la constitution de deux directions distinctes, chargées de la gestion des moyens en personnels, matériels et locaux pour chacun des ministères : la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (Dagemo) pour le travail et la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) pour le domaine santé-social. Cette nouvelle organisation est entérinée par le décret n° 1990-665 du 30 juillet 1990 et par deux arrêtés du 1<sup>er</sup> août 1990.

À partir de cette date, la Dagemo assure la gestion des corps travail et des contractuels en fonction en administration centrale et dans les services déconcentrés. Elle assure également la paie des agents des corps travail et des corps communs en fonction en administration centrale. En revanche, la DAGPB du ministère chargé de la santé assure « *la gestion des fonctionnaires des corps communs des deux ministères, ainsi que, dans les limites fixées par leur statut, celle des administrateurs civils et des attachés d'administration centrale affectés dans les deux départements ministériels. Les commissions administratives paritaires compétentes pour ces personnels sont placées auprès de cette direction* » (article 5 du décret de 1990). Comme suite à la réorganisation de cette direction en 2009, la gestion des ressources humaines est assurée pour le secteur santé par la direction des ressources humaines (arrêté du 8 juin 2009).

En 2013, une réorganisation des services transversaux des ministères chargés du travail et de la santé est mise en œuvre avec la création du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS). La nouvelle organisation est encadrée par le décret n° 2013-727 du 12 août 2013. Parmi les directions rattachées au SGMAS figure la direction des ressources humaines, dans son organisation issue de la fusion de la DRH et de la sous-direction

des ressources humaines de la Dagemo (arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction des ressources humaines en sous-directions et en bureaux).

En octobre 2013, à l'issue de la réorganisation des directions support, un service dédié à la gestion des dossiers de carrière actifs est mis en place à la direction des finances, des achats et des services (DFAS) dans le cadre d'une concertation entre la DRH et la DFAS sur le fondement d'un contrat cadre signé en janvier 2014.

En 2014-2015, une recentralisation de la paie des agents en activité dans les services déconcentrés se traduit par une remontée des dossiers individuels de gestion administrative et de paie des adjoints administratifs des services déconcentrés (catégorie C), ainsi que des dossiers de paie des agents de catégorie A et B. En tout, pour les secteurs travail et santé, cela représente un volume approximatif de 25 000 dossiers.

**Annexe n° 3. La convergence indemnitaire de 2022****Tableau n° 18 : la convergence indemnitaire en administration centrale**

	Nombre d'agents ayant bénéficié d'une revalorisation	Montant moyen de revalorisation (en € bruts)
<i>Attaché</i>	149	1 250 €
<i>Attaché principal</i>	104	1 151 €
<i>Attaché hors classe</i>	22	850 €
<i>Conseiller administratif</i>	10	1 030 €
<i>Secrétaire administratif CN</i>	66	847 €
<i>Secrétaire administratif CS</i>	27	747 €
<i>Secrétaire administratif CE</i>	24	647 €
<b>Total général</b>	<b>402</b>	<b>1 061 €</b>

**Tableau n° 19 : la convergence indemnitaire dans les services déconcentrés (hors Drieets Ile-de-France)**

	Nombre d'agents ayant bénéficié d'une revalorisation	Montant moyen de revalorisation (en € bruts)
<i>Attaché</i>	348	2 000 €
<i>Attaché principal</i>	228	2 142 €
<i>Attaché hors classe</i>	33	2 840 €
<i>Secrétaire administratif CN</i>	424	1 497 €
<i>Secrétaire administratif CS</i>	120	1 374 €
<i>Secrétaire administratif CE</i>	55	1 347 €
<b>Total général</b>	<b>1208</b>	<b>1 781 €</b>

Source : DRH

Tableau n° 20 : comparaison des rémunérations moyennes des attachés de l'État entre ministères en 2021

<i>Ministère</i>	<b>Nombre d'ETPT</b>	<b>Montant moyen de salaire brut par ETPT (en €)</b>	<b>Moyenne de RI total par ETPT (en €)</b>	<b>Montant moyen d'IFSE par ETPT (en €)</b>	<b>Part de l'IFSE dans le régime indemnitaire</b>
<i>Finances</i>	1 448	69 775	28 747	22 604	79 %
<i>Premier ministre</i>	1 230	64 481	24 682	19 462	79 %
<i>Armées</i>	1 873	63 953	22 854	19 228	84 %
<i>Solidarités et santé</i>	946	59 743	20 895	17 519	84 %
<i>Ens.Sup.Rech.Innov.</i>	227	62 456	21 153	16 986	80 %
<i>Trans.Écol.Solidaire</i>	2 490	60 297	19 579	16 507	84 %
<i>Culture</i>	723	59 745	20 242	16 287	80 %
<i>Travail</i>	1 009	56 496	18 581	15 441	83 %
<i>Justice</i>	1 048	59 767	20 289	14 632	72 %
<i>Intérieur</i>	6 702	57 342	17 664	14 069	80 %
<i>Éduc.Nat.Jeunesse</i>	8 168	57 799	16 438	11 477	70 %
<b>Total général</b>	<b>25 863</b>	<b>61 078</b>	<b>21 011</b>	<b>16 747</b>	<b>80 %</b>

Source : fichiers de paie de l'État

**Tableau n° 21 : comparaison des rémunérations moyennes des secrétaires administratifs de l'État entre ministères en 2021**

<i>Ministère</i>	Nombre d'ETPT	Montant moyen de salaire brut par ETPT (en €)	Régime indemnitaire total moyen par ETPT (en €)	Montant moyen d'IFSE par ETPT (en €)	Part de l'IFSE dans le régime indemnitaire
<i>Finances</i>	1 464	43 327	15 065	12 637	84 %
<i>Trans.Écol.Solidaire</i>	172	42 777	14 453	12 110	84 %
<i>Premier ministre</i>	388	41 718	14 487	11 549	80 %
<i>Armées</i>	4 812	39 777	11 906	9 914	83 %
<i>Intérieur</i>	95	39 257	11 745	7 868	67 %
<i>Travail</i>	934	36 171	9 344	7 385	79 %
<i>Solidarités et santé</i>	976	36 801	9 119	7 226	79 %
<i>Justice</i>	2 177	37 311	10 623	6 324	60 %
<b><i>Total général</i></b>	<b>11 026</b>	<b>40 054</b>	<b>12 682</b>	<b>9 238</b>	<b>73 %</b>

*Source : fichiers de paie de l'État*

## Annexe n° 4. Sanctions émises par la DRH

Tableau n° 22 : sanctions émises par la DRH des ministères chargés des affaires sociales (2015-2021)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	%
<i>Révocation</i>		1	1	3	1		1	7	6 %
<i>Mise à la retraite d'office</i>	1			1	2			4	4 %
<i>Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 mois à 2 ans</i>	2	2	1	2	1	4	1	13	11 %
<i>Rétrogradation</i>								0	0 %
<i>Déplacement d'office</i>	2	1		2	3	2		10	9 %
<i>Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 15 jours maximum</i>	2		2		2	1	1	8	7 %
<i>Abaissement d'échelon</i>								0	0 %
<i>Radiation du tableau d'avancement</i>								0	0 %
<i>Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 jours maximum</i>						1		1	1 %
<i>Blâme</i>	7	3	11	13	5	4	4	47	41 %
<i>Avertissement</i>			4	3	2	7	8	24	21 %
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>114</b>	<b>100 %</b>
<i>dont hommes</i>	7	3	11	14	11	13	10	69	61 %
<i>dont femmes</i>	7	4	8	10	5	6	5	45	39 %
<i>dont pour qualité de service insuffisante</i>	5	6	7	6	5	8	9	46	40 %
<i>dont pour atteinte à la probité (détournement, vol, malversation), conflits d'intérêt</i>	1		3	5	4	3	1	17	15 %
<i>dont violences et insultes, harcèlement moral (non sexuelles)</i>	1		2	8	1	2		14	12 %
<i>dont pour mœurs, violences sexuelles et sexistes</i>	1			3	3	2	1	10	9 %
<i>dont cumul d'activités irrégulier</i>	3			1		2		6	5 %
<i>dont pour atteinte à la discrétion et au secret professionnel</i>			1		2	1	1	5	4 %
<i>dont atteinte au respect de la laïcité ou de neutralité</i>			5					5	4 %
<i>dont absences irrégulières, abandon de fonction</i>	2							2	2 %
<i>dont autres</i>	1	1	1	1	1	1	3	9	8 %

Source : données issues des tableaux de suivi annuel de la DRH MTEI, remontés à la DGAFP

Annexe n° 5. Résultat des enquêtes sur les activités opérationnelles (EAO)

Tableau n° 23 : évolution des ETP par activité et sous-activité

Champ	Pôle	Affectation opérationnelle	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021	Evolutio n 2015- 2021	en %	
TRAVAIL	TRAVAIL	TRAVAIL - Inspection du travail (T-TRA-01)	3284	3259	3172	3127	3069	2927	2835	2538	-589	-19%	
		TRAVAIL - Pilotage pol travail animation services (T-TRA-02)	346	327	444	455	444	473	462	444	-11	-2%	
		TRAVAIL - Relations et réglementation du travail (T-TRA-03)	549	567	573	560	568	547	544	509	-51	-9%	
		TRAVAIL - Renseignement (T-TRA-04)	499	504	482	461	424	413	397	375	-86	-19%	
		Total	4679	4657	4672	4603	4505	4360	4238	3866	-737	-16%	
EMPLOI	3E	EMPLOI - Création et reprise d'entreprises (E-EMP-01)	26	26	21	17	10	3				-17	-100%
		EMPLOI - Appui dev emploi - eco sociale solidaire (E-EMP-02)	215	204	186	177	165	140	137	107	107	-70	-39%
		EMPLOI - Anticipation mutations eco (emploi) (E-EMP-03)	126	103	89	87	84	83	87	75	75	-13	-14%
		EMPLOI - Accompagnement mutations éco (E-EMP-04)	302	345	337	324	298	277	245	532	208	208	64%
		EMPLOI - Pol titres - VAE titres certifications (E-EMP-05)	162	155	152	142	149	153	149	141	141	-1	0%
		EMPLOI - Formation pro et apprentissage (E-EMP-06)	41	28	27	11	4	35	56	65	65	55	508%
		EMPLOI - Suivi de l'opérateur pôle emploi (E-EMP-07)	24	19	9	7	8	5	5	6	6	-1	-10%
		0	29	31	29	26	22	16	11	7	7	-20	-74%
		EMPLOI - Contrats aidés (E-EMP-09)	68	100	100	91	78	69	45	41	41	-50	-55%
		EMPLOI - Insertion des jeunes (E-EMP-10)	218	177	182	216	245	221	211	182	182	-34	-16%
		EMPLOI - Insertion par l'activité éco (IAE) (E-EMP-11)	230	233	233	233	217	217	214	213	213	-19	-8%
		EMPLOI - Emploi des TH (12) (E-EMP-12)	138	101	95	88	95	88	96	91	91	3	3%
		EMPLOI - Agents mis a disposition des MDPH (E-EMP-13)	159	145	123	111	96	80	65	46	46	-65	-58%
		EMPLOI - Contrôle de la recherche d'emploi (E-EMP-14)	34	27	24	27	25	25	15			-27	-100%
		EMPLOI - Contrôle de la formation professionnelle (E-EMP-15)	177	176	168	162	154	153	148	157	157	-5	-3%
		EMPLOI - Main d'œuvre étrangère (MOE) (E-EMP-16)	188	184	184	180	175	165	163			-180	-100%
		EMPLOI - Gouv. instances locales - anim pilotage (E-EMP-17)	136	141	149	138	137	131	124	84	84	-54	-39%
		EMPLOI - Gestion du fonds social européen (FSE) (E-EMP-18)	236	221	212	206	215	195	212	162	162	-44	-21%
		EMPLOI - Négo. réal et suivi contractualisations (E-EMP-19)				7	9	11	4	19	19	11	153%
				EMPLOI - Plan d'investissement dans les compétences (PIC) - pactes régionaux							17	23	23
		EMPLOI - Autres activités	25	20	19						0		
		Total	2535	2434	2340	2250	2184	2066	2005	1952	-298	-13%	
DEV ECO	3E	DEV ECO - Intelligence économique (E-ECO-07)	1		1	2	1	1	1			-2	-100%
		DEV ECO - Accompagner les entreprises et connaître le tissu éco	21	20	23	31	33	33	28			-31	-100%
		DEV ECO - Sollicitations hors contexte précédent (E-ECO-12)					0	1	2			0	
		DEV ECO - Non référencé en 2016			0	0						0	-100%
		Total	21	20	24	33	34	35	30	12	-33	-100%	
CCRF	CCRF-Métr.	CCRF - Autres missions d'enquête (C-CCR-02)		1									
		CCRF - Pilotage des DDI et coordination régionale (C-CCR-04)	1		1	1	1	1				-1	-100%
		CCRF - Autres fonctions d'animation (C-CCR-05)	0		0								
		Total	1	1	1	1	1	1				0%	
DIRECTION	TRANSV	DIRECTION - Direction (TRANSV-DIR-01)	317	319	313	305	275	272	275				0%
		Total	317	319	313	305	275	272	275	180	-125	-41%	
APPUI	TRANSV	SUPPORT - Sécurité hors agents ESIC (TRANSV-SUP-05)						1	1	7	7		
		APPUI - Statistiques études évaluation (TRANSV-APP-01)	142	135	125	118	102	103	94	77	77	-41	-35%
		APPUI - Communication & doc/archives (TRANSV-APP-02)	87	76	67	70	68	61	56			15	21%
		APPUI - Appui pilot transv maîtrise risques (TRANSV-APP-03)	14	20	23	19	22	20	18	85	-19	-100%	
		APPUI - Autres missions d'appui (TRANSV-APP-04)						9	10			0	
		Total	242	231	215	207	192	193	178	169	-38	-19%	
SUPPORT	TRANSV	SUPPORT - Ressources Humaines (TRANSV-SUP-01)	281	281	301	301	306	306	313	141	-160	-53%	
		SUPPORT - Gestion financière et comptable (TRANSV-SUP-02)	190	172	140	142	124	116	100	56	-86	-61%	
		SUPPORT - Affaires générales et logistique (TRANSV-SUP-03)	393	399	379	371	354	339	323	62	-308	-83%	
		SUPPORT - Systèmes d'information (TRANSV-SUP-04)	221	209	190	179	165	149	143	103	-76	-42%	
		Total	1086	1060	1011	992	949	909	879	362	-629	-63%	
AUTRES	AUTRES	Autres (XX-AUT-01)			4	5	65	64	84			-5	-100%
		Total			4	5	65	64	84				0%
		Total	8881	8721	8580						-1861	-22%	

Source : données de l'enquête EAO réalisée par la DFAS. La nomenclature de 2021 ayant été affinée sur un certain nombre d'activités, vos rapporteurs les ont rattachées à une activité existant les années précédentes pour pouvoir constater les évolutions sur la durée.

## Annexe n° 6. Le SIRH des ministères chargés des affaires sociales

### Le Cisirh

Le centre interministériel de services informatiques relatif aux ressources humaines (Cisirh) est un service à compétence nationale interministériel créé dans le cadre de la reconfiguration du programme de modernisation de la chaîne RH-Paie par le décret du 9 février 2015 et un arrêté du 12 juin 2015. Sa principale mission est de mettre à disposition et de maintenir les systèmes d'information RH mutualisés et adaptés aux spécificités de la fonction publique de l'État. Les principales applications sont RenoirRH, Ingres, Pissarho.

### RenoirRH

RenoirRH est construit sur la base du progiciel de gestion intégrée (PGI) *HR Access*<sup>46</sup> de la société Sopra Group. Il a été déployé au sein des ministères chargés de la culture, des affaires sociales, de la transition écologique et de l'agriculture, dans les services du Premier ministre, au Conseil d'État et à la Cour des comptes ainsi que dans quelques opérateurs de l'État.

Les différents modules proposés par RenoirRH sont les suivants :

Schéma n° 3 : les différents modules de RenoirRH



Source : DRH

<sup>46</sup> *HR Access* est un progiciel de gestion initialement appelé SIGAGIP, développé à partir de 1972 par la société française Compagnie générale d'informatique (CGI), rachetée en 1999 par IBM. Le logiciel est rebaptisé *HR Access* en 1992 et une première version *full web* sort en 2001. En 2013, *HR Access* est racheté par l'entreprise Sopra Group.

## Annexe n° 7. La masse salariale du ministère chargé du travail

Tableau n° 24 : évolution de la masse salariale 2015-2021

<i>Masse salariale (en M€)</i>	20 15	20 16	20 17	20 18	20 19	20 20	20 21	Évolution 2015-2021	Évolution 2015-2020
<i>Agents titulaires de catégorie A</i>	26 1	27 4	29 3	30 7	32 4	34 1	33 7	+ 29 %	+ 31 %
<i>Agents titulaires de catégorie B</i>	19 5	17 9	16 4	14 7	12 9	11 1	97	- 50 %	- 43 %
<i>Agents titulaires de catégorie C</i>	12 1	11 6	11 3	10 5	96	88	72	- 40 %	- 28 %
<i>Agents contractuels</i>	40	41	40	42	43	51	57	+ 45 %	+ 30 %
<i>Vacataires</i>	1, 7	2, 2	1, 7	1, 8	1, 7	1, 9	2, 3	32 %	13 %
<b><i>Total général</i></b>	<b>61 9</b>	<b>61 3</b>	<b>61 2</b>	<b>60 3</b>	<b>59 4</b>	<b>59 4</b>	<b>56 7</b>	<b>- 8 %</b>	<b>- 4 %</b>
<i>Évolution annuelle</i>	- 0 ,8 %	- 1 ,0 %	- 0 ,2 %	- 1 ,5 %	- 1 ,4 %	0, 0 %	- 4 ,6 %		

Source : fichiers de paie de l'État