

Enseignements et problématiques émergentes

Il faut rappeler en introduction la montée en puissance, déjà signalée à plusieurs reprises, de la gestion par les compétences dans la gestion des ressources humaines. Elle est au cœur des autres processus RH, une systémique s'organise autour d'elle, et elle fait le lien entre les fonctions qui pourraient autrement évoluer de manière séparée, voire divergente.

VI . 1 Les points de vigilance

VI . 1 . 1 Se garder d'une vision modélisatrice

Ce qu'on voit dans les pays est souvent assez éloigné de ce qu'on lit sur les sites ou dans les annonces politiques, car le contexte manque, qui explique pourtant tout le reste. Comme le répètent souvent les universitaires qui étudient la gestion publique : « Il y a souvent un large fossé entre l'élaboration d'une méthode de gestion et son application à un niveau opérationnel⁴⁹. »

Ainsi, on a abandonné - sans grandes résistances - le statut de la fonction publique en Belgique, après l'affaire Dutroux et la marche blanche de tout un pays disant à sa fonction publique sa méfiance. On l'a abandonné aussi en Italie, avec l'accord des syndicats, car il y a une vingtaine d'années la presse dénonçait le fait qu'il y avait, dans les administrations, moins de postes de travail que d'employés sur les listes d'emargement. La mémoire en est restée. Ces solutions radicales répondaient donc à une situation très dégradée et socialement devenue inacceptable.

La vision modélisatrice, la notion même de « bonnes pratiques » inclut le risque de penser, trop vite, que les solutions mises en œuvre dans un pays peuvent valoir ailleurs. Le bon sens indique pourtant que le poids du contexte économique et politique est déterminant dans la réussite ou l'échec des réformes, en matière de GRH comme dans les autres domaines.

Il ne faut pas oublier que les mots n'ont pas le même sens dans tous les pays, et c'est d'autant plus vrai dans le domaine de la gestion des personnes, domaine qui touche de très près celui des identités professionnelles et celui des valeurs. D'un pays à l'autre, ces notions, profondément enracinées dans la culture, diffèrent.

Ainsi, la notion de contrat est ancrée dans la culture des États Unis. Le respect des règles contractuelles fait partie intégrante de la liberté pour un citoyen américain. En France au contraire, le principe de la liberté inaliénable met l'indépendance au cœur du système de valeurs, y compris s'agissant des liens de subordination hiérarchique⁵⁰. Il ne faudra pas alors s'étonner que le principe de la rémunération unique sur tout le territoire soit très puissant en France, alors que les 28 zones de salaires sont très bien acceptées aux États Unis, pourvu que les règles en soient claires et librement acceptées par le salarié.

⁴⁹ Annie Hondeghem, Sylvia Horton, Sarah Scheepers, 2005, « Modèles de gestion des compétences en Europe », Revue française d'administration publique, n°116 2005/4

On voit que la transposition d'un pays à l'autre ne peut se faire qu'en prenant de multiples précautions, et que les concepts même peuvent être source de confusion si on les prend hors de leur contexte.

VI . 1 . 2 Ne pas perdre de vue les limites de la gestion à la performance

La volonté de « gérer à la performance » ne va pas sans risques. Au bout de trois décennies de « *new public management* », ces risques sont aujourd'hui bien identifiés. Citons l'OCDE : « De nombreux praticiens ont souligné les risques politiques qu'il pourrait y avoir à tout axer sur la performance.[...] Ils ont aussi mentionné d'autres risques, dont le moindre n'est pas celui de voir des dispositifs complexes de gestion des performances favoriser, dans des proportions difficiles à gérer, des manipulations de données ou des coûts de transaction excessifs. »

Nous ne ferons pas ici le procès des indicateurs, nous rappellerons simplement qu'ils provoquent souvent des effets pervers, voire un jeu organisationnel, et qu'il faut conserver une vision large et globale. L'exemple du Royaume Uni est dans ce domaine intéressant.

Au Royaume Uni, une utilisation maîtrisée des indicateurs

Si le Royaume Uni a été pionnier en matière d'indicateurs, il se focalise moins sur leur construction aujourd'hui pour les raisons suivantes :

Nombre d'analyses d'universitaires et du NAO (national audit office) ont montré que des indicateurs quantitatifs créaient des détournements d'objectifs (par exemple la vitesse au détriment de la qualité) ou des tricheries pures et simples (ainsi faire entrer et sortir les brancards dans les chambres d'hôpitaux pour respecter la cible de délai d'attente pour avoir un lit). En ce cas il est préférable d'avoir une batterie d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui se recoupent.

A partir du moment où la déconcentration est entrée dans les mœurs, le contrôle central s'effectue surtout sur les grands agrégats comme le plafond de masse salariale (moyennant un gain de productivité pluriannuel). La DRH du ministère surveille, grâce au *reporting* des centres de responsabilité ou des agences, qu'il n'y ait pas de **décisions non soutenables** (par exemple recruter trop de cadres, même si leurs rémunérations ne dépassent pas la masse salariale prévue, ce qui conduirait le ministère à ne plus pouvoir offrir de développement de carrières...) ou **inéquitables** (mauvaise composition des jurys de recrutement...).

Les moyens d'évaluation résident plus dans des processus de suivi «continus» par la mise en place de groupes de pilotage qui demandent aux centres de responsabilité/agences de rendre des comptes et leur donnent des conseils s'ils estiment que les choses ne vont pas.

Les indicateurs ne valent alors qu'en tant que partie de processus d'évaluation

VI . 1 . 3 Une GRH structurellement différente de celle du secteur privé

L'administration, souvent le premier employeur du pays, reste partout le garant du tissu social et du respect des règles de vie collective. L'impersonnalité dans le rapport à l'usager maintient chacun dans ses droits, et le principe de neutralité appuie le principe d'égalité pour assurer au citoyen que la même règle s'applique à lui et à tout autre.

Ce rapport particulier emporte bien des conséquences. Robert Holcman écrit à ce propos⁵¹ : « Ce sont moins des dispositions législatives et réglementaires qui caractérisent la gestion des ressources humaines dans le

⁵⁰ Philippe D'Iribarne, « La logique de l'honneur »

⁵¹ Robert Holcman « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la GRH », RFAP n123, 2007, pp 409-422

secteur public que des spécificités culturelles : l'aspiration à l'impersonnalité, le rapport au temps, l'aversion pour la confrontation, les rapports de pouvoir et de dissuasion entre donneur d'ordre et receveur de l'ordre. Dans le public, la durée de la carrière est celle de la vie professionnelle de l'agent : le temps du public est le temps long de la bureaucratie, chargée de la stabilité et de la continuité des normes. Dans le privé, c'est le temps court et la réactivité du marché qui priment. »

Cette différence structurelle entre le public et le privé est durable. On peut en donner un exemple : si les clients attendent des entreprises une capacité d'adaptation constante, les citoyens attendent de l'État qu'il garantisse la stabilité des règles, et leur « durabilité ». Un univers de normes sans cesse changeantes est contre-productif, et l'on constate que l'attractivité d'un territoire est fortement liée à la stabilité et à la prévisibilité des règles qui s'y appliquent.

VI . 1 . 4 Une GRH publique conditionnée par la logique politique

La réflexion sur la performance des processus RH dans l'administration trouve une limite dans le fait que l'administration n'est pas une entité autonome par rapport aux logiques politiques qui déterminent son action. En effet, les temps de la vie démocratique peuvent imposer, accélérer, voire ralentir des réformes lancées pour répondre aux impératifs internes du bon fonctionnement de l'administration.

Si cette réalité est perceptible dans tous les domaines de la vie administrative, c'est plus particulièrement vrai pour la GRH, qui conditionne le recrutement, la formation, la rémunération, et plus généralement la carrière des agents et des dirigeants. Les ressources humaines sont un domaine de tension où les logiques politique et administrative peuvent parfois s'affronter.

Ainsi en Belgique, le système des mandats mis en place avec Copernic vise délibérément à « déconnecter » les objectifs des mandataires des aléas des décisions politiques : les mandats de 6 ans ont pour objectif assumé de « faire durer » les dirigeants de l'administration plus longtemps que les ministres. Mais on observe que cet exercice a des limites, dans la mesure où ce sont au final les politiques qui évaluent les « top managers » et déterminent l'éventuelle reconduction de leur mandat – ce qui limite bien sûr l'autonomie de leur action.

En Italie, les réformes des années 90 ont instauré officiellement une indépendance très large de la haute administration vis à vis des élus, qui ne peuvent plus ni leur donner d'ordre ni prendre à leur place de décisions. Mais le renouvellement des fonctions (à durée déterminée) des dirigeants publics dépendant des autorités ministérielles, l'indépendance garantie en échange de la suppression du statut reste bien limitée.

Cette difficulté d'ordre institutionnel pèse sur la tentative d'objectivation de la performance des processus RH dans l'administration.

VI . 1 . 5 Accepter le temps long des réformes de GRH

Le temps du secteur public est plus long que celui de l'entreprise privée, et plus lent que celui du politique, ce qui est source de nombre d'incompréhensions au moment des réformes, et qui entraîne le fait que les effets des réformes s'y mesurent dans la longue durée.

Cette « longueur du temps » est encore accrue quand il s'agit de réformer la gestion des ressources humaines. Car s'y ajoute le temps de l'appropriation ; gérer autrement les personnes, c'est changer pour partie le contrat social qui lie l'État et ses salariés, et remettre en cause les identités professionnelles. La réussite de telles réformes ne peut se mesurer qu'à moyen terme. A propos des réformes de la GRH en Italie, Sabino Cassese, qui était, au moment du lancement des réformes, ministre de la Fonction publique, nous a dit : « Il est impossible de dire si ces réformes produiront finalement leur effet, car elles n'ont encore que 14 ans... »

Mais il est alors facile d'imaginer l'incompatibilité entre ce rythme très lent, et le calendrier des acteurs politiques, qui souhaitent pouvoir mettre en valeur des changements visibles rapidement.

VI . 2 Les tendances et les « bonnes pratiques »

VI . 2 . 1 Un lien nécessaire entre la GRH et la stratégie globale de l'administration

La GRH doit-elle aligner les agents sur les objectifs de l'organisation ou s'aligner elle-même sur leurs désirs de développement ? L'équilibre souhaité entre ces deux objectifs peut être différent selon les pays. Il penche parfois nettement vers l'alignement des agents sur les objectifs de l'organisation, comme au Danemark où 75% des objectifs individuels des cadres supérieurs doivent être ceux de l'organisation, ou dans les pays qui vont jusqu'à définir un « bon » modèle de comportement du cadre performant. L'alignement peut se conjuguer avec une volonté d'épanouissement du fonctionnaire lorsque les plans de développement individuels comportent non seulement un volet "augmentation des compétences" mais aussi un volet "développement des capacités personnelles". Les deux aspects peuvent être complémentaires lorsque les administrations élaborent des parcours de carrière cohérents et que les agents choisissent de s'inscrire dans tel ou tel type de parcours de carrière (comme cela a été fait au ministère de l'Équipement en France).

Les « cascades de performance », utilisées par exemple aux États Unis, ont pour effet de mettre en évidence un lien clair entre la performance des individus dans leur travail quotidien, et les résultats atteints par l'organisation dans son ensemble. Il est raisonnable de s'attendre à ce que les cadres supérieurs soient le point de passage obligé de cette cascade, car leurs propres objectifs traduisent en général ceux de l'organisation, et leur pouvoir hiérarchique les mettent en position d'attribuer à chacun des objectifs en cohérence avec les orientations stratégiques et d'y associer des indicateurs de mesure adaptés.

L'absence de liens de cause à effet exposés clairement entre la GRH et la stratégie de

l'organisation délégitime la gestion des ressources humaines. On peut en donner pour exemple, dans nombre de pays, la discordance entre les valeurs affichées (par exemple la parité hommes/femmes, ou la diversité prônées) et la gestion effective des carrières (les nominations restent masculines). Ce type de désaccord entre la stratégie et la gestion quotidienne des personnes les démotive et peut les inciter à des attitudes purement bureaucratiques.

A l'inverse, « donner du sens » et faire partager à chaque agent public la vision de ce vers quoi se dirige l'organisation est en général considéré comme dynamisant et moteur. Sans aspirer à une adéquation totale et transparente entre la dynamique collective et les actes de chacun, l'affichage clair d'une direction commune évite les dispersions d'énergie, et semble amener une productivité plus grande.

Le problème dans ce domaine est qu'il est difficile de donner dans la stratégie globale des objectifs à la GRH. Ce domaine est assez souvent dévalorisé, et très souvent oublié par les concepteurs de la stratégie politique.

Ce n'est plus le cas au Royaume Uni.

Au Royaume Uni, la GRH au cœur de la stratégie

La réforme de la fonction publique a pris un nouvel essor depuis 2006, avec la publication du nouveau code de la fonction publique et la création d'un prix de la fonction publique. Cette réforme a fait l'objet de débats très vifs, notamment parce que le fait de consacrer la fonction publique par la loi la sort de la précarité du droit coutumier. La même année a vu aussi la publication d'un code de déontologie, et la publication d'une charte de la diversité accompagnée de la création d'un prix de la diversité

En 2007 a été créé un comité de management du service public avec tous les **directeurs généraux** de ministères, qui se réunit tous les mois. Il est intéressant qu'il ne s'agisse pas des Directeurs de Ressources Humaines qui se réunissent par ailleurs, car l'objectif est l'intégration de la politique stratégique et de l'action de ressources humaines.

VI . 2 . 2 La bonne personne, au bon endroit et au bon moment

Nous avons dit au début de cette étude que le principal enjeu pour la GRH est de sélectionner et de retenir la bonne personne pour chaque poste.

C'est sur cet enjeu que l'OCDE insistait aussi en 2007⁵² : « Les entretiens ont livré plusieurs enseignements clairs à l'intention de ceux qui envisagent la mise en œuvre ou l'amélioration de systèmes axés sur l'amélioration des performances : *En premier lieu, la sélection du personnel adéquat* est une condition indispensable à l'obtention de bons résultats. Il ne s'agit pas d'empêcher toute activité politique, mais de veiller à ce que celle-ci soit gérée avec rigueur. Il s'ensuit par ailleurs que la performance devrait influencer sur les décisions touchant aux promotions, qui motivent probablement tout autant les hauts fonctionnaires que la perspective de récompenses financières. Les praticiens ont aussi souligné que *le maintien en place du personnel compétent et qualifié constitue le principal moteur de la performance dans le secteur public.*

⁵² OCDE, 2007, « Formules de gestion de la haute fonction publique liée aux performances, les expériences respectives des pays de l'OCDE »

La perte régulière de bons éléments fera plus que réduire à néant les gains susceptibles de découler d'un dispositif de gestion de la performance. Il importe donc tout particulièrement de conserver les bons éléments en leur proposant une rémunération et des conditions appropriées. Enfin, *l'utilisation d'objectifs individuels, dans le cadre des objectifs définis à d'autres niveaux dans le secteur public, peut s'avérer intéressante*. Il importe cependant d'avoir un chemin clairement tracé dans le dédale des objectifs de performance de l'administration, et de garder à l'esprit que la meilleure façon de mettre à profit les mesures de performances est le dialogue plutôt que le contrôle. »

En complément de la recherche de la bonne personne pour le poste, notre étude a mis en évidence un autre enseignement : l'importance du temps et du délai de gestion rapide.

Ainsi, un recrutement qui dure « le temps d'une grossesse », comme en Belgique, « laisse partir tous les beaux poissons et ne retient dans ses filets que les crabes⁵³ ». Le respect, par les gestionnaires de ressources humaines, de délais courts, est un indicateur de bon sens, qui conditionne tous les autres. Car il ne suffit pas d'être excellent dans le respect de l'égalité et du processus, si le poste reste vacant longtemps, empêchant le service public de bien fonctionner.

VI . 2 . 3 Compléter les indicateurs par des évaluations régulières

Ne pas cesser d'améliorer la gestion

Il ne faudrait pas, au prétexte d'une vision à moyen terme, oublier un autre « indicateur de bon sens » : la mesure des coûts de la gestion elle-même. Dans ce cadre un indicateur simple serait de comparer le nombre de personnes affectées à la GRH au nombre total de personnes gérées.

De la même manière, une fois réalisée l'évaluation des effets à moyen terme de la GRH, il importe d'en réinjecter les résultats pour redresser les manières de faire quotidiennes ; la « réingénierie des processus » de gestion, si elle n'épuise pas le sujet de la performance, en fait bien évidemment partie.

Mettre en œuvre des démarches d'évaluation régulières

De plus en plus nombreux, les pays abandonnent les systèmes de mesure reposant seulement sur des indicateurs, quantitatifs ou qualitatifs, au profit d'évaluations, au moyen d'enquêtes, d'audits, d'entretiens. Ces processus ont lieu tous les 3 ou 4 ans, et permettent d'avoir une vision plus large des pratiques, et de réajuster les indicateurs, voire d'en changer.

Ce changement de méthodes nous paraît particulièrement important dans le domaine de notre étude. En effet, nous avons souligné à diverses reprises qu'il importait d'analyser l'effet de la GRH sur les résultats de l'organisation.

⁵³ Propos tenus lors du voyage d'études en Belgique par Philippe Vermeulen

Or il est facile de comprendre qu'une telle mesure ne peut se faire que dans des délais longs – ainsi mesurer l'adaptation de l'agent recruté à son poste, ou l'effet réel d'une formation, prendrait plusieurs mois, voire une ou deux années. Ce temps trop long invaliderait l'idée même de faire le lien entre la GRH et les résultats de l'organisation.

Faudrait-il pour autant abandonner ce projet ? Les processus d'évaluation sont la réponse à cette difficulté. Décalés dans le temps, mais en permanence réintégrés dans les pratiques, ils permettent une vision à moyen terme, et une vision large, des effets de la gestion quotidienne.

Dans le domaine du pilotage de la GRH grâce à des outils articulés entre eux, le Royaume Uni donne l'exemple d'une démarche complète.

Au Royaume Uni, les indicateurs stratégiques de RH

Hormis les politiques nouvelles, les indicateurs centraux « obligatoires » de la fonction RH sont des indicateurs d'efficacité élaborés conjointement entre le Cabinet Office (en charge de la fonction publique) et les ministères et testant le lien entre la RH et les priorités stratégiques des ministères ou agences.

Résultats à atteindre	Actions	Indicateurs	Stratégies d'évaluation
Faire comprendre l'importance de la RH dans l'accomplissement des objectifs de l'administration	1. Diffuser et expliquer les objectifs de l'administration 2. Démontrer que la GRH est un outil essentiel de réussite de l'administration 3. Faire remonter à la direction les attentes du personnel et leur point de vue sur les objectifs	- est-ce que les objectifs de l'organisation sont connus de tous ? - est-ce que chaque agent sait en quoi son travail contribue aux objectifs de l'organisation ? - est-ce que les managers sont conscients de l'importance de la GRH dans l'atteinte des objectifs ?	- tenue régulière de réunions avec les managers - exemples où le service Rh a aidé les managers à augmenter leurs capacités d'atteindre leurs objectifs - exemples où la connaissance des personnes a permis aux managers d'agir de façon plus adéquate
Attester d'une expertise RH solide et utile aux managers	1. développer une expertise efficace et efficiente 2. La tenir à jour continûment 3. La démontrer par des actions facilitant le travail des managers	- est-ce que le service Rh connaît toutes les techniques de gestion des ressources humaines, du statutaire à la motivation ? - cette connaissance est-elle actualisée ? - est-elle au niveau des meilleures techniques internationales ?	- enquête auprès des services sur la qualité du service RH - avis des services sur son professionnalisme - exemples où l'aide du service RH a permis d'améliorer les actions et résultats des services
Jouer le rôle d'acteur dans la conduite du changement	1. Connaître toutes les techniques de conduite du changement 2. Aider les services en la matière	- est-ce que le service RH connaît les techniques de conduite du changement ? - a-t-il fait la preuve qu'il peut les mettre en œuvre ?	- qualité de la communication sur les méthodes de conduite du changement - actions de changement réussies avec l'aide du service RH
Donner l'exemple en développant des partenariats positifs avec les services	1. Écouter et connaître l'attente des services 2. Savoir répondre aux demandes dans des délais et formes acceptés en commun	- est-ce que je maîtrise les techniques d'écoute ? - est-ce que le service RH sait monter des partenariats ? - est-ce que le service RH donne l'exemple des standards éthiques les plus développés ?	- retours positifs de la part des managers, des agents et de la direction - nombre de partenariats ayant débouché sur des actions - services rendus en temps et qualité voulus