

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PARTIE 1 : CONCEPTS SUR L'ANALYSE DES POSTES, L'ANALYSE DES COMPETENCES ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	4
Chapitre I : Approches théoriques sur l'analyse des postes	6
Section I : Historiques	6
Section II : Théories sur l'analyse de poste.....	11
Chapitre II : Concepts théoriques des compétences	13
Section I : Historiques	13
Section II : Nécessité de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences dans l'Administration Publique	15
Chapitre III : Concepts sur l'administration publique et la Nouvelle Gestion publique.....	17
Section I : Théories sur l'Administration publique(AP)	17
Section II : La nouvelle Gestion Publique	19
Conclusion de la partie I :	26
PARTIE 2 : CADRE EMPIRIQUE	27
Chapitre I : Indicateur pour faire l'analyse des postes et des compétences	28
Section I : Définition et mesure de la performance dans le Secteur public	28
Section II : Définition et mesure de l'efficacité dans le Secteur public	30
Chapitre II : Conséquences	32
Section I : Effets positifs	32
Section II : Effets négatifs	35
Section III : Mesures et outils adéquats à Madagascar	37
Conclusion de la partie II	44
CONCLUSION	45

LISTE DES ABREVIATIONS

AP : Administration Publique

BAD : Banque Africaine du développement

DRH : Direction des Ressources Humaines

FMI : Fonds Monétaire Internationale

G .P.E : Gestion Prévisionnelle des Emplois

G.P.E.C : Gestion prévisionnelle de l’emploi et des compétences

G.P.R.H : Gestion Prévisionnelle des ressources humaines

G.R.H : Gestion des Ressources humaines

ISO: International Organization for Standardization

L.O.L.F : la Loi Organique sur les Lois de Finances

MFB: Ministère de Finances et du Budget

NGP : Nouvelle Gestion Publique

NMP : Nouveau Management Public

RH : Ressources Humaines

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Différence entre management Wébérien et nouveau management public	21
Tableau 2 : Principes, concepts et outils de la NGP.....	23

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Processus de la Gestion Prévisionnelle de l'emploi et de la compétence.....	16
Figure 2 : L'approche « client » dans la gestion de l'administration Publique.....	34

INTRODUCTION

En prenant en compte les importantes modifications des contextes et conjonctures depuis trois décennies : modifications techniques, économiques, globalisation des échanges, nouveaux équilibres géopolitiques entre les nations, émergences de nouveaux pays producteurs. Une unité de production peut être fermée non pas parce qu'elle a de mauvais résultats économiques ou parce que les compétences portées par les collaborateurs sont de mauvaise qualité, mais tout simplement parce que le « groupe » propriétaire de cette unité a trouvé intérêt à la déplacer dans un pays où les coûts de main- d'œuvre sont plus faibles. Nous sommes toujours affectés par ce type de délocalisation sans raison économique et sans défaillance de compétence. Contrairement, on peut voir le développement d'une très forte demande compétence sur notre territoire, parce qu'il y a pleine recomposition, modification avec intégration des nouvelles technologies des processus productifs. Il faut alors plus de techniciens, d'ingénieurs, de spécialistes ayant capacité à travailler sur des processus numériques articulés aux processus de production. À ces variables économiques et techniques s'ajoutent des variables sociales et juridiques qui recomposent contextes et conjonctures et font de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) un objet particulier.¹

Pour se développer, les organismes publics font tous les moyens pour optimiser les ressources humaines à savoir les méthodes et les techniques utilisés. L'introduction des outils et des méthodes dans le secteur public permet donner un sens à l'action comme l'accroissement des performances, l'amélioration de travail collectif et enfin le développement de l'efficacité et de l'efficience. Certains de ces outils sont imités de secteur privé et transposé en secteur public. La recherche de la performance dans le secteur public, a connu différentes étapes depuis l'après-guerre, la plus récente méthode appliquée étant la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF).

¹ KERLAN F., *Guide pour la GPEC*, 3^{ème} éd., Paris, Editions d'Organisation, Ressources humaines, 2007

Avec cette nouvelle méthode, l'Administration est passée d'une logique de moyens à une logique de résultats, étape essentielle de l'amélioration de la performance selon la théorie du Nouveau Management Public (NMP)² qui permet d'avoir besoin des compétences.

Selon les ministres de l'Éducation de l'OCDE : « Le développement durable et la cohésion sociale dépendent fondamentalement des compétences de toute la population. Compétences s'entend ici comme un ensemble de connaissances, de savoirs, de dispositions et de valeurs. »³ Grace à cette définition l'analyse des postes et des compétences jouent un rôle important sur l'efficacité administrative car toute activité administrative exige de compétence par la meilleure analyse des postes.

L'analyse des postes évalue : les tâches doivent être accomplies, les compétences exigées par les postes et les rôles à tenir. D'après cela, on ne peut séparer l'analyse des postes et des compétences. Il y a une interdépendance entre les deux et qui permet d'entraîner une efficacité de l'administration publique. Aujourd'hui, l'entreprise prend conscience de l'importance de facteur humain grâce à la compétitivité. La compétence constitue un moyen privilégié d'accroître la valeur de capital humain et par conséquent d'augmenter l'efficacité de l'administration publique. Le choix porté sur le sujet dans le cadre du travail n'est pas un fait du hasard, il est motivé par les maux qui rongent l'administration publique. L'administration publique, est l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution des revenus et des richesses nationales. L'administration publique au singulier, est un champ d'étude de la science politique. Elle étudie les formes des organisations de l'Etat, de la mise en œuvre de la politique publique c'est-à-dire toutes les actions et les projets dans la sphère publique. Les lois et règlement qui régissent les fonctionnaires dans l'administration publique ainsi que la loi des finances limite l'analyse des postes et des compétences. En disant de la compétence, ces sont les savoirs, les savoir-faire et, savoirs-être, les compétences théoriques et, cognitives. Selon Woodruffe « la compétence se réfère à une série de comportement qu'il faut adopter pour accomplir les tâches et les missions d'un poste. »

² GALDEMAR V., GILLES L., SIMON M., « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents? », N° 299, décembre 2012

³RYCHEN D. et SALGANIK L., *La définition et la sélection des compétences clés*, 2001

En d'autre terme, les compétences constituent un lien entre d'une part, les missions à accomplir et les comportements mis en jeu et d'autre part, les qualités individuelles nécessaires pour se comporter de manière satisfaisante. Kartz⁴ distingue trois types de compétences comme les compétences conceptuelles qui sont l'analyse, la compréhension, l'action de manière systémique ; les compétences techniques c'est-à-dire les méthodes, les processus, les procédures, et les techniques d'une spécialité et enfin les compétences humaines dans les relations intra et interpersonnelles.

C'est pourquoi l'analyse des postes et des compétences est importante dans l'administration publique. Il s'agit de l'organisme public. Face au problème de l'administration publique, il est nécessaire de repenser à l'analyse des postes et des compétences, d'où l'intérêt du thème choisi, « L'ANALYSE DE POSTE ET DE COMPETENCE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ».

Face à la difficulté de l'administration publique : quel effet apporte-t-elle face à l'analyse de poste et de compétence ? Pour répondre cette question : on a deux hypothèses. La première hypothèse est que, l'administration publique malgache dépend du pouvoir politique, la politique de la séparation entre politique et administration ne peut pas réaliser. Ensuite, L'Etat Malgache applique la théorie de la bureaucratie même s'il adopte la Nouvelle Gestion publique comme on voit tous les documents sont écrits sur papier libre, la plupart des organismes publics utilise de machine à écrire. Notre travail sera réparti en deux parties: on va dire d'abord, le concept théorique sur l'analyse de poste, l'analyse de compétence et l'administration publique. Après, le concept empirique de cette analyse.

⁴ KARTZ L., « Skills of an effective administrator », in Harvard Business Review, Vol. 51, 1974 ;

**PARTIE 1 : CONCEPTS SUR L'ANALYSE DES
POSTES, L'ANALYSE DES COMPETENCES ET
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Cette première partie consiste à donner un éclaircissement des certains concepts clés et d'étudier l'analyse des postes et l'analyse des compétences en vue de conduire à l'efficacité de l'administration publique

Pour ce faire, nous procéderons d'abord à une revue de la littérature en vue de définir les concepts clés et d'élaborer les théories pour faire ces analyses. Ensuite, nous essayerons de voir les spécificités de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des Compétences et la Nouvelle Gestion publique afin de s'assurer qu'elles ne constituent pas un obstacle pour l'administration publique. On va voir dans le premier chapitre les théories sur la Gestion personnel et la théorie de la Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, dans le deuxième chapitre on va dire sur la théorie des compétences et enfin la théorie sur l'administration publique et la nouvelle Gestion Publique.

Chapitre I : Approches théoriques sur l'analyse des postes

Dans ce premier chapitre, on observe deux sortes d'approches théoriques. La première concerne les théories sur la gestion personnelle et la deuxième s'intéresse sur les théories sur la Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et de compétences.

Section I : Historiques

I. De la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines

1. Historique de la fonction gestion du personnel

L'historique de la fonction gestion du personnel nous permet de montrer que sa création et son développement s'expliquaient par le souci de répondre à des problèmes quantitatifs par des solutions aussi quantitatives.

Nous pouvons dénombrer trois pratiques dominantes qui se sont inscrites chacune dans des contextes bien spécifiques et qui ont permis l'émergence de la fonction.

- De 1880 au premier conflit mondial⁵

L'empirisme l'emporte en matière d'organisation, les employeurs cherchant à accroître l'intensité du travail en ayant recours essentiellement aux stimulants financiers (prime).

La fonction personnelle durant cette période de « stimulation sans organisation » reste à l'état embryonnaire et marginal. A cette époque, les patrons développent une politique sociale sous forme de paternalisme.⁶ Les premières activités du service du personnel sont le recrutement et l'affectation des personnes dans les ateliers.

Ensuite ils interviennent la centralisation de la fonction et la recherche de l'harmonisation, la centralisation du recrutement, l'harmonisation des procédures de notations, de systèmes de paie ; la prise en compte des syndicats et des facteurs humains (moins de brutalité dans la gestion des hommes)⁷.

- Entre les deux conflits mondiaux, c'est la rationalisation, principalement d'essence taylorienne, qui l'emporte (but : éviter les gâchis). Cette période consacre l'apparition

⁵ KERLAN F., *Guide pour la GPEC*, 3^{ème} éd., Paris, Ed.d'Organisation, Ressources humaines, 2007

⁶ MORENO Maxime, « Gestion des Ressources Humaines », 2008

⁷ MORENO Maxime, « Gestion des Ressources Humaines », 2008

progressive de la fonction personnel comme autonome, chargée d'assurer la régulation de la main d'œuvre nécessaire à la production.

Elle acquiert progressivement les grands traits de la modernité, tels qu'ils s'affirment à partir des années 1950 (centralisation, uniformisation et harmonisation).

A cette époque, « se développe aussi le courant des relations humaines qui met l'accent sur le facteur humain »⁸. Prise de conscience que la motivation et la performance sont liées aux conditions de travail et à la qualité des relations humaines dans l'entreprise. Selon Weiss et al (1999)⁹, la fonction personnel se caractérise notamment par une centralisation c'est-à-dire l'homogénéisation des statuts, structuration de leur mode de gestion, par une négociation avec les syndicats, une rationalisation quasi-taylorisation de la fonction avec des techniques bien définies et ordonnées, une professionnalisation de la fonction et recherche de cohérence avec la stratégie de l'entreprise.

- Après cette phase d'organisation à la stimulation et d'intégration de la fonction apparaît celle de son intégration économique et statutaire : entre la période de reconstruction et les années 1970, le modèle « fordien » va prendre toute son ampleur en permettant de développer de façon simultanée et indissociable la production de masse et la consommation de masse. Parallèlement, la rencontre entre le courant des relations humaines (démontrant l'importance qu'il faut attacher au « facteur humain » pour accroître la productivité) et le « fordisme » (bureaucratie, rationalisation) favorise le développement de la fonction personnel.

2. Les caractéristiques principales de la fonction gestion du personnel

La gestion du personnel a un caractère administratif fort comme le principe historique de l'organisation, activités fonctionnelles, logique de division du travail et de spécialisation des fonctions, système d'organisation des postes et des carrières fondé sur des règles impersonnelles. Il a tendance d'une gestion centralisée. Sa fonction est rationnelle qui est un traitement bureaucratique c'est-à-dire l'illusion que l'on peut commander un ensemble humain grâce aux structures. Il a un caractère subordonné aux autres fonctions : le personnel est alors considéré comme une contrainte et comme un coût à minimiser, dont on attend au mieux une faculté d'exécution des ordres hiérarchiques. La fonction personnelle apparaît

⁸ MORENO Maxime, « Gestion des Ressources Humaines », 2008.

⁹ DIMITRI W., Paris, Ed. d'Organisation, Ressources Humaines, 2005.

comme une fonction séparée au nom d'une spécialisation des tâches qui assigne à chaque service la poursuite d'objectifs séparés et indépendants, selon la logique fonctionnelle de l'organisation administrative classique. Sa fonction professionnelle montre par la spécificité du corps spécifique, et l'élaboration d'une doctrine.

Ces caractéristiques créent le rôle du responsable du personnel prend ancrage dans la technique ; ses actions ont pour motifs de gérer, contrôler, surveiller, négocier, récompenser et gratifier. Sa mission consiste à assurer la fluidité interne du fonctionnement de l'entreprise : stratégie défensive. Ils dirigent le personnel par la représentation la situation générale et ils appliquent sa volonté car sa compétence est étroite, limitée, confinée à un rôle d'assistance et de défense des prérogatives managériales. Cela lui permet d'avoir un professionnalisme clair, reconnu et mesurable.

3. Le salarié, variable d'ajustement ou variable molle

Malgré les apports de l'école américaine des motivations (qui vise à pallier les limites d'un modèle d'intégration strictement organisationnel et à trouver d'autres registres pour améliorer la productivité) et de l'approche sociotechnique (qui introduit l'idée que le système humain a son propre mode de fonctionnement, tout aussi légitime et plus complexe que le système technique) à l'organisation à la fois « taylorienne » et « fordienne », l'entreprise s'intéresse davantage aux conditions de travail, mais continue de délaisser la motivation des salariés.

Ces derniers demeurent pour l'entreprise une force coûteuse et indocile.

Mais l'émergence d'un nouvel environnement où les exigences des clients croissent et où les facteurs hors prix s'imposent, font que les solutions organisationnelles classiques montrent leurs limites.

Ce nouvel environnement nécessite alors un changement dans l'organisation, dans la mesure où l'engagement et l'intelligence des hommes deviennent décisifs.

L'entreprise ne peut plus désormais organiser, prévoir, commander de la même manière : il faut hiérarchiser les variables autrement ; l'organisation doit être plus ouverte, plus souple, plus tolérante. Il ne s'agit plus de diviser, de répartir ou de coordonner, mais de mobiliser, d'inciter et de responsabiliser un système humain plus large, plus autonome.

4. La nouvelle logique organisationnelle

C'est le passage progressif de la notion de productivité à la notion de compétitivité qui a permis de faire passer les ressources humaines du registre de l'organisation du travail au registre de la stratégie d'entreprise.

La conception statique de l'organisation (organigrammes, descriptions des postes, relations faibles entre fonctionnel et opérationnel) devant laisser la place à une organisation dynamique, où la ressource humaine devient la ressource fondamentale du monde postindustriel.

II. La Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

1. Historiques

« La GPEC est une notion encore nouvelle pour les entreprises ; bien que sa conception ait près de 20 ans, elle est encore assez peu appliquée, et encore moins connue du grand public. »¹⁰

L'objet de gestion prévisionnelle de l'emploi ou GPE et de la main-d'œuvre sont essentiellement de prévoir le recrutement et la préparation de personnel pour des entreprises en développement où demain sera mieux qu'aujourd'hui et encore mieux qu'hier autrement dit de préparer les personnels à évoluer ou encore de trouver de nouveaux personnels, sans plus. Puis, vers le milieu des années 1970 (premier choc pétrolier) et jusqu'à la moitié des années 1980, les entreprises sont interrogées sur l'emploi, sa définition, son lien avec le développement. A ce moment -là, leurs questionnements portaient sur leur difficulté à appréhender l'emploi en tant que tel, à bien le définir, à bien le référencer, à bien le décrire, voire à bien le négocier. Vinrent ensuite les « années compétences » qui se créaient sur une insuffisance de l'approche emploi, sur le fait que les compétences ne pouvaient pas être uniquement définies à partir d'une bonne appréhension de l'emploi. C'est dans cette ligne-là qu'il faut replacer les approches GPEC pour les comprendre.¹¹ Cette histoire, partiellement écrite, reste à travailler quant au fond, pour tous ceux qui aujourd'hui souhaitent comprendre les usages que l'on fait de la GPEC.

¹⁰ CREFOR Haute- Normandie, « La Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences », Eclairage, 2007

¹¹ KERLAN F., *Guide pour la GPEC*, 3^{ème} éd., Paris, Editions d'Organisations, Ressources humaines, 2007

2. Définitions

Voici un modèle de définition de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences :

- La gestion prévisionnelle des effectifs correspond aux méthodes qui s'intéressent aux aspects collectifs et quantitatifs de l'évolution d'une population de salariés (les aspects démographiques, les âges).
- La gestion prévisionnelle des compétences correspond aux méthodes qui s'intéressent à l'évolution et au développement des capacités individuelles réparties dans une population donnée. Il s'agit ici de l'offre de travail (par les salariés) dans ses aspects qualitatifs.
- La gestion prévisionnelle des emplois correspond aux méthodes qui permettent d'identifier l'évolution ou les changements dans les contenus et la structure des métiers, des qualifications et des emplois.
- La gestion prévisionnelle des carrières correspond aux méthodes qui permettent l'identification de parcours indicatifs de carrière accessibles aux salariés de l'entreprise.

La GPRH englobe ce qui précède. Elle recouvre l'ensemble des démarches, procédures et méthodes ayant pour objectif de décrire et d'analyser les divers avenir possibles de l'entreprise en vue d'éclairer les décisions concernant les RH.

3. Limites de la Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences¹²

La gestion des compétences sont difficile à mettre en œuvre par rapport à l'identification des compétences, l'observation du développement et la reconnaissance même des compétences qui peut varier d'une situation à une autre.

Elle Prévoit les besoins des entreprises est souvent difficile dans un contexte en perpétuel mouvement. Les souhaits des salariés ne sont pas forcément pris en considération.

¹² MORENO Maxime, « Gestion des Ressources Humaines », 2008

Section II : Théories sur l'analyse de poste

I. Définitions

L'analyse de poste est une étape du processus de Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC). La G.P.E.C est une démarche des Ressources Humaines (R.H) qui « consiste à concevoir, à mettre en œuvre et à contrôler les politiques et les pratiques visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources de l'entreprise, tant sur un plan quantitatif (en terme d'effectifs) que qualitatif (en terme de compétences) ». ¹³

Elle a une dimension collective (les Ressources Humaines RH sont ressource stratégique à part entière) et individuelle (parcours professionnel du salarié).

C'est un outil au service de l'entreprise pour anticiper les besoins en R.H. La GPEC s'appuie sur la notion d'emploi-type.

Elle en constitue la base qui permet de connaître précisément les postes. Elle est au cœur de la Gestion des ressources humaines. Elle est une procédure qui fait partie des tâches administratives d'une entreprise et qui consiste à déterminer les responsabilités et les obligations. Cette analyse permet de décider quelques personnes devraient être embauchées pour occuper les postes en fonction de leur compétence et de leur expérience.

Elle est enfin du compte n'est que la collecte, l'organisation et l'évaluation des informations concernant un poste.

L'analyse des postes se définit comme étant un processus qui permet de constater par l'observation et par étude, et de rapporter l'information pertinente qui concerne la nature d'un poste spécifique. « C'est la description des tâches que contient le poste et des habilités, connaissances, capacité et responsabilité requise par le travailleur pour bien exécuter son travail ainsi que ce qui différencie ce poste de tous les autres. » ¹⁴

En réalisant une analyse précise du poste, L'administration parvient à améliorer sa GRH puisqu'elle peut embaucher ou désigner des employés appropriés pour chaque poste et déterminer les salaires qu'ils méritent.

¹³ PARLIER Michel, GILBERT Patrick, *Ressources Humaines*, Weiss, p.498, 1999

¹⁴ GHADDAB N., AOUADI S., *Les fonctions pratiques de la Gestion de Ressources Humaines*, Université Virtuelle de Tunis, 2008

. Il est très important au recrutement. L'analyse de poste débute par une étude précise du poste lui-même qui fait appel à des méthodes de recueil de données, différentes, selon J.M. Peretti.

Selon B. Legrix de la Salle dans Toutes Directions des Ressources Humaines (DRH), *Recruter ses collaborateurs*, « la grande majorité des erreurs de recrutement est due à une mauvaise définition du poste ».¹⁵

Cette analyse permet de déterminer les activités, les tâches, devoirs et les responsabilités propres à l'emploi, la nature et la portée de décisions, les conditions de travail. Elle est essentielle et selon Peretti (1998, p.198)¹⁶. Elle permet de fixer les exigences en qualités requises (formation, expérience) comme les qualités de personnalité. Elle établit la fourchette de rémunération du poste. Elle présente le poste au candidat et donne les perspectives d'évolution.

L'analyse des postes permet à l'entreprise de procéder à leur classification (hiérarchisation des emplois : nature de leurs tâches et place dans l'organisation).

Elle permet aussi une description précise du poste à pourvoir lors de l'offre de recrutement et permet d'attirer les personnes véritablement intéressées.

II. Objectifs d'analyse des postes¹⁷ :

On étudie les postes organisationnels pour planifier les ressources humaines de l'organisation c'est à dire pour créer un nouveau poste, pour vérifier les caractéristiques d'un poste existant, notamment les qualifications qu'il exige (ce qui est très important pour un recrutement, une promotion ou une analyse de besoin. Cette dernière aide de classer les postes dans une échelle de qualification de statut et de salaire. Elle est utilisée pour réorganiser des postes par une amélioration (élargissement + enrichissement) une simplification, redéfinitions de tâche en relation avec les objectifs et les choix de l'entreprise. Elle a pour objectif de comparer l'analyse du poste et l'appréciation des rôles joués par chacun : On essaye alors de comprendre les causes et les effets de certains décalages entre les postes.

¹⁵ LEGRIX B., *Recruter ses collaborateurs*, 2002

¹⁶ PERETTI J., « ressources humaines et gestion des personnes », *educapole*, 1998, pp.198

¹⁷ GHADDAB N., AOUADI S., *Les fonctions pratiques de la Gestion de Ressources Humaines*, Université Virtuelle de Tunis, 2008

Chapitre II : Concepts théoriques des compétences

Ce chapitre se caractérise par l'historique de l'exigence des compétences dans la gestion des ressources humaines et la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences. Dans un premier temps, nous allons dire les tendances dans le milieu des années 1980 et la définition du terme compétence, après nous allons étudier. Nécessité de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences dans l'Administration Publique

Section I : Historiques

I. Des tendances nouvelles apparaissent dans le milieu des années 1980. En effet, à partir de 1987, la GPRH va connaître une évolution dans la mesure où elle va devenir plus sensible à la question des compétences qu'à celle des emplois.

L'évolution de la GPE permet de comprendre qu'elle n'a pas pour but de supprimer totalement les incertitudes, ni même d'éviter les licenciements, mais de dégager des espaces de mobilité et d'évolution possible, c'est-à-dire d'identifier ce que savent faire les individus et jouer sur les dynamiques.

Ainsi, la question des moyens de la démarche devient centrale : l'apparition d'outils tels que l'entretien d'évaluation ou le bilan de compétences souligne la tentative de prise en compte des itinéraires et des projets professionnels des salariés.

Il ne s'agit plus uniquement de prévoir ce que seront les compétences requises mais de favoriser les conditions de leurs adaptations, c'est-à dire la mise en place d'une dimension d'apprentissage.

Pour Michel ROUSSEAU, la gestion des compétences revient à relier l'étude prospective sur les métiers et les qualifications à l'apprentissage des nouveaux savoirs, la construction de nouvelles représentations collectives et la mise en place d'une organisation du travail plus flexible, participative et anticipative. La nouvelle GPRH qui tente de se mettre en place depuis 1986/1987 marque la volonté d'abandonner une gestion prévisionnelle trop bureaucratique, trop techniciste, trop adéquationniste, pour une vision favorisant une flexibilité plus qualitative, c'est-à-dire l'adaptabilité des qualifications par la polyvalence, la formation et l'organisation anticipative.

Le but n'est pas uniquement de mettre en évidence les écarts entre compétences actuelles et compétences requises, mais également d'agir pour les résorber (la GPRH s'inscrivant prioritairement dans une logique de marché interne). Cet abandon de la vision classique marque bien le fait que la GPRH prend alors une dimension politique.¹⁸

II. Définitions

Le concept de compétence ne renvoie pas uniquement aux savoirs et savoir-faire, il implique aussi la capacité à répondre à des exigences complexes et à pouvoir mobiliser et exploiter des ressources psychosociales (dont des savoir-faire et des attitudes) dans un contexte particulier. Ainsi, pour bien communiquer, les individus doivent posséder des connaissances linguistiques et des savoir-faire pratiques, en informatique par exemple, et être capables d'adopter les attitudes adéquates à l'égard de leurs interlocuteurs.

En se référant au dictionnaire Larousse, quant à l'origine étymologique, le mot "compétence" vient du latin "competentia". Il a été utilisé initialement dans le domaine juridique pour désigner l'aptitude d'une autorité à effectuer certains actes, ou d'une juridiction à juger une affaire. Pour Philippe Perrenoud, une compétence est « une capacité d'action efficace face à une famille de situations, qu'on arrive à maîtriser parce qu'on dispose à la fois des connaissances nécessaires et de la capacité à les mobiliser à bon escient, en temps opportun, pour identifier et résoudre de vrais problèmes ». Philippe Perrenoud précise encore sa conception, dans un document plus récent : « une compétence permet de faire face à une situation complexe, de construire une réponse adaptée sans la puiser dans un répertoire de réponses préprogrammées ». Philippe Carré et Pierre Caspar, Sandra Bélier propose cette définition de la compétence : "la compétence permet d'agir et/ou de résoudre des problèmes professionnels de manière satisfaisante dans un contexte particulier, en mobilisant diverses capacités de manière intégrée"¹⁹.

D'où, la compétence est une capacité de faire un travail, le bon fonctionnement d'un travail à ce qu'on a exigé et à ce qu'on attend.

¹⁸KERLAN F., *Guide pour la GPEC*, 3^{ème} éd., Paris, Ed. d'Organisation, Ressources humaines, 2007

¹⁹CARRÉ P., CASPAR P., *Traité des sciences et techniques de la formation*, Paris, Dunod, 1999.

Il est nécessaire d'avoir beaucoup d'expérience pour améliorer les compétences, la prise de responsabilité et le bon sens ou l'intelligence pratique des situations de travail qui dépendent d'une combinaison entre des aptitudes professionnelles et personnelles. Pour lui, la compétence se définit en fonction d'une situation de travail.

Section II : Nécessité de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences dans l'Administration Publique

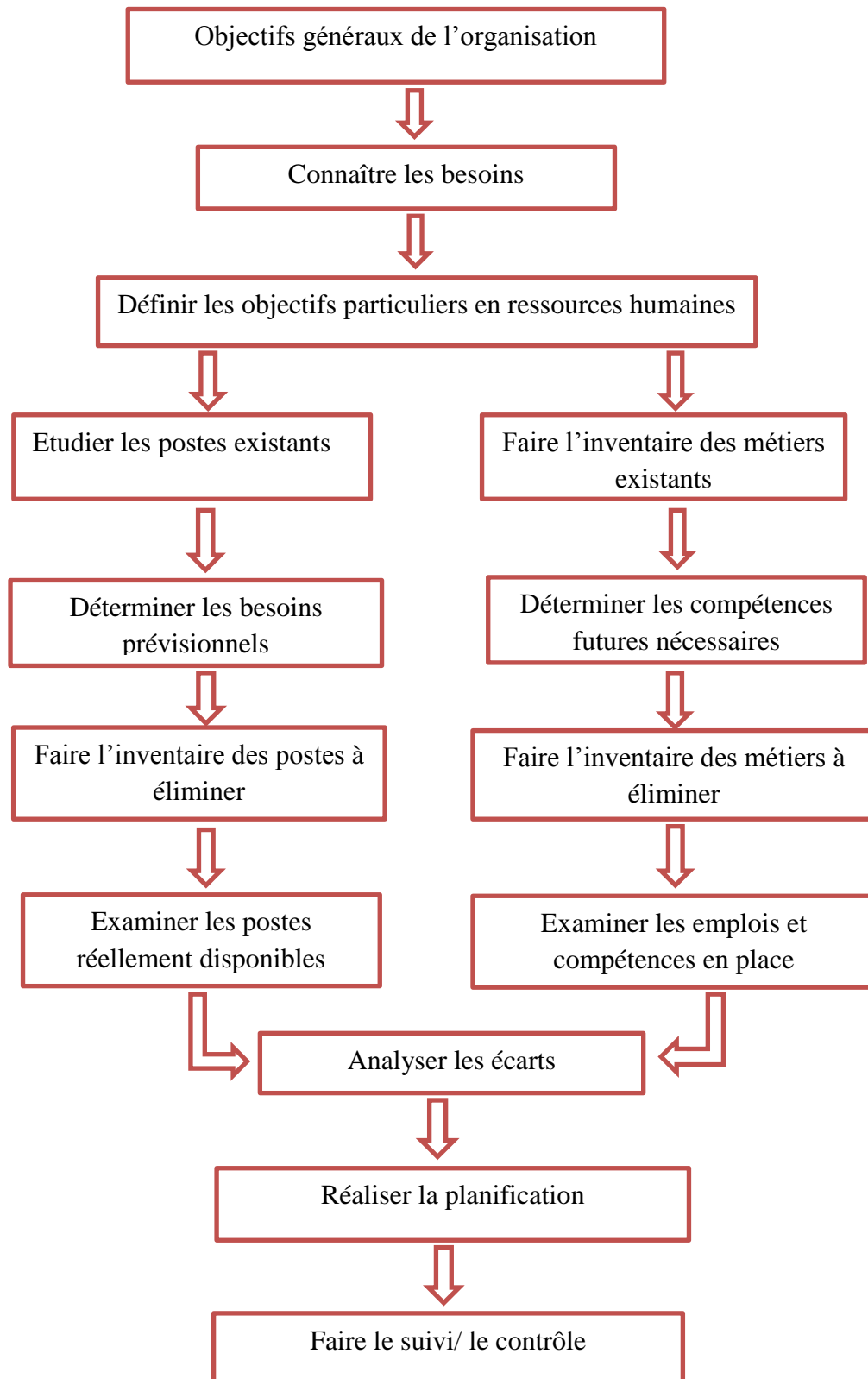
I. Objectifs de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences

Les plans de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ont pour objectif de mieux anticiper les effets sur l'emploi des mutations économiques, technologiques, sociales et démographiques. Ces plans permettent de réduire des difficultés de recrutement. Ils peuvent affronter à un problème de pyramide des âges. La résolution d'une situation de surnombre, l'optimisation des dispositifs de formation, le développement de la qualification des salariés sont les moyens pour atteindre ces objectifs. La valorisation des compétences individuelles et/ ou collectives, l'accompagnement des changements dans l'organisation du travail et de la production, le développement des mobilités professionnelles des salariés sont la réalisation de ces plans. Ces derniers favorisent l'implication des salariés dans un projet d'évolution professionnelle. Ils anticipent l'adaptation des compétences aux emplois. La maîtrise des conséquences des changements technologiques et économiques, l'amélioration de la gestion des carrières et la réduction des risques et les coûts liés aux déséquilibres sont les impacts de l'élaboration de la GPEC.

II. Processus de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences

Le processus GPEC est basé essentiellement sur l'analyse des postes, des activités et des compétences qui y sont liées. On procède ensuite à une analyse de la population selon les métiers exercés, à une identification des facteurs de changements, et à une analyse prospective des contenus et exigences du métier. Cette analyse est généralement effectuée par un groupe de 6 à 8 personnes qui peuvent être des titulaires du métier ayant occupé plusieurs postes de manière à pouvoir prendre du recul par rapport à leur situation individuelle. Il a Un ou deux responsables hiérarchiques pour leur connaissance directe de la réalité du contenu du métier. On peut avoir un responsable de la fonction personnel chargé d'alimenter l'état de lieux chiffré et destiné à devenir le pilote de la nouvelle approche de la gestion de l'emploi.

Figure 1 : Processus de la Gestion Prévisionnelle de l'emploi et de la compétence



Source : GHADDAB Nadia et AOUADI Sourour²⁰

²⁰ GHADDAB N. et AOUADI S., Les fonctions pratiques de la Gestion de Ressources Humaines, Université Virtuelle de Tunis, 2008

Chapitre III : Concepts sur l'administration publique et la Nouvelle Gestion publique

Section I : Théories sur l'Administration publique(AP)

Le développement est la satisfaction croissante des besoins collectifs ou non collectifs de la population dans un pays. Pour satisfaire ces besoins, l'administration est nécessaire puisqu'elle garantit la sécurité de cette population et de leur biens. Elle maintient les ordres sociaux, juridiques et politiques. Le conditionnement de ces ordres favorise ce développement. Voyons alors, qu'est ce qu'une administration publique c'est-à-dire le concept d'administration publique ; puis les caractéristiques de cette AP et enfin ses différences par rapport à une administration privée

I. Concepts de base de l'Administration Publique

1. Définitions de l'Administration Publique

L'administration publique, est l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution des revenus et des richesses nationales. Elle tire la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires.

L'administration publique, au singulier, est un champ d'étude de la science politique. Celle-ci étudie les formes d'organisations des États, de l'organisation de la démocratie, de la mise en œuvre des politiques publiques (statut, loi, décret, convention). En bref, tout ce qui touche l'action ou l'organisation de la sphère publique. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

L'AP peut être désignée à la fois comme une bureaucratie, une organisation et une administration tout court. Mais les différents auteurs voient l'AP autrement :

a. Selon SIMON et ETZIONI.

Dans une définition de l'AP, on doit trouver un objectif à atteindre et une coopération ou combinaison de force pour atteindre les buts c'est-à-dire à satisfaire les besoins des citoyens. Pour Simon, l'AP se définit comme : « (...) dans le sens plus large, elle est l'activité de groupe

coopérant ensemble en vue d'atteindre des buts communs »²¹. L'AP influence les objectifs mais ne les fixe pas. Donc dans une AP, on trouve :

- un objectif et un besoin commun ;
- une coordination des efforts ;
- un accord commun des individus ;
- existence de deux personnes au moins.

Selon Etzioni, une Administration publique est comme : « Ensemble des plusieurs personnes qui ont des travaux communs de façon délibérée en vue d'atteindre des buts spécifiques »²². Elles se coopèrent à des buts à atteindre.

b. Pour DOWNS et WEBER.

D'abord l'AP est une partie de l'Etat à part les organismes de sécurité sociale, les entreprises privées. Pour étudier l'AP, il est nécessaire de définir l'Etat et la bureaucratie.

Selon Downs, l'Etat est « un organisme multiforme composé d'institutions diverses.

Pour Downs la bureaucratie a trois significations :

- elle est synonyme du terme bureau ;
- elle signifie une méthode spécifique de distribuer des ressources à l'intérieur d'une organisation.

D'après Weber, l'Etat est « une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque sa direction revendique avec succès, dans l'application de la contrainte physique, du monopole de la contrainte physique légitime ». Pour lui, en politique, « la bureaucratie désigne une forme d'Etat où le pouvoir est exercé et transmis par l'appareil administratif lui-même, qui gomme la plupart des défauts et qualités individuelles et qui met en valeur celles de l'organisation. Cette situation est due la plupart du temps à un, la bureaucratie a comme objectif principal de soumettre une certaine structure hiérarchique à la société dans le but de veiller à sa prospérité. Du point de vue politique, la bureaucratie peut être comparée, en quelque sorte, à une domination, allant même jusqu'à parfois être perçue comme un certain pouvoir sur la population. La compétence de la population est un facteur très décisif dans cette structure. En fait, la bureaucratie accorde une grande importance aux différentes compétences et responsabilités de la population. De plus, la bureaucratie s'observe principalement par sa structure pyramidale au sein de la société. La division des tâches selon les capacités des gens est un fondement très important des bureaucrates en politique ».

²¹ Cours d'Administration Publique et développement, ANDRIAMALALA M.Fredy, 2016.

²² ETZIONI, *Organisation moderne*, Ed. Duculot, Gembloux, 1971

II. La fonction publique

La fonction publique est justement composée de l'ensemble des personnes physiques et morales constituant l'administration de l'Etat et dont la mission est de produire les services publics. Les employés des services administratifs sont nommés agents publics d'Etat et jouissent d'un statut particulier qui diffère de la législation du travail appliquée aux salariés du secteur privé connu sous le nom de statut de la fonction publique, il puise ses règles du principe de l'intérêt général guidé par la célèbre trilogie continuité-égalité-mutabilité. De ce fait, la fonction publique devrait œuvrer selon des valeurs telles que : "la méritocratie, la compétence, la motivation pour l'intérêt général, l'intégrité morale, la loyauté politique et l'objectivité du comportement".

La sauvegarde de ces valeurs est assurée par le statut de la fonction publique. Celui-ci peut être défini comme : "une construction juridique qui fixe impérativement la hiérarchie des organes et l'agencement des compétences; et impose des règles strictes concernant, par exemple, le recrutement et le statut du personnel" Il en découle que les garanties fondamentales qui régissent la relation Etat-fonctionnaire sont du domaine de la loi.

Section II : La nouvelle Gestion Publique

I. Définition

Pour faire face aux multiples pressions provenant des environnements internes et externes, des mesures énergiques ont été prises presque partout dans le monde pour réformer, rénover ou moderniser l'administration publique. L'objectif est de doter l'administration publique d'une plus grande flexibilité, favorisant ainsi la croissance et la performance des institutions étatiques à travers l'amélioration des services rendus aux citoyens. Par ailleurs, la mondialisation des marchés et la multiplication des échanges commerciaux mettent les entreprises privées en présence de nouveaux enjeux et de nouveaux défis. En effet, au cours des deux dernières décennies, le libre échange des marchandises a complètement changé les règles de jeu. Ainsi, les entreprises qui œuvraient dans un système plus au moins fermé où les acteurs partageaient les mêmes systèmes de valeurs et les mêmes règles du jeu (règles prédéterminées), doivent faire face actuellement à la compétition mondiale où les règles du jeu échappent à leurs contrôles et sont complètement guidées par la nature de la concurrence.

Conscients de cet état des choses, les chercheurs se sont impliqués dans la perspective managériale pour mettre au monde du management une variété de théories et d'approches organisationnelles et économiques. En effet, ces différentes approches ont bien servi et

servent encore le domaine du changement organisationnel et celui de la gestion stratégique des entreprises.

Parallèlement à ces différentes approches qui enrichissent la littérature du management privé afin de répondre aux exigences de l'environnement concurrentiel, se sont développées les approches du changement organisationnel répondant aux exigences environnementales du secteur public. Ces approches se basent dans une large mesure sur les expériences de firmes privées, donnant ainsi un nouveau souffle au management public. De plus, on ne considère que la gestion du changement dans le secteur public mette en jeu les mêmes principes et approches que ceux utilisés dans le secteur privé. Si le changement organisationnel prend généralement la forme d'un changement stratégique, structurel, culturel ou technologique, celui de l'administration publique prend la même forme sous une terminologie ou un langage spécifique à l'administration publique : les réformes administratives. On parle actuellement de la modernisation, du renouvellement ou de la rénovation de l'administration publique pour caractériser les réformes des années 90. Ces réformes s'inspirent actuellement de plus en plus du courant du nouveau management public (NMP). Appelé en Amérique du Nord mouvement de réinvention, le N.M.P a été rendu populaire par l'ouvrage de Gaebler et Osborne « Reinventing government 1992 ». La NGP peut se définir comme un ensemble d'idées théoriques et pratiques dans le domaine de la gestion publique l'a décrite comme étant « une expression pour désigner l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui a dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays membres de l'OCDE depuis les années 1970.²³

²³ BOUCKAERT G., « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », Québec, in TÉLESCOPE, Vol. 12 n° 3, 2005

Tableau 1 : Différence entre management Wébérien et nouveau management public

	Administration Wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure, pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités (politicien/administrateur)	Confus	Clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type du budget	Axé sur les moyens	Axé sur les résultats

Source : Anne Amar et Ludovic Bertier²⁴

II. Objectifs

Le management public peut être saisi comme la mise en œuvre de l'ensemble des processus d'organisation, de pilotage et de contrôle des organisations publiques qui visent à améliorer leur efficacité et leur efficience dans le contexte de leurs compétences.

Ce management public permet aux responsables du secteur public de conduire les organisations dont ils ont la charge par la mise en œuvre de techniques et de méthodes déterminées.

Cette démarche se concrétise autour d'une logique de déconcentration pour donner aux responsables locaux plus d'autonomie. De fait, on constate un accroissement de plus en plus net de la responsabilisation des dirigeants. Le responsable opérationnel d'un secteur devient garant de l'efficacité de son unité administrative, ceci en rapport avec des objectifs liés aux

²⁴ AMAR A., BERTIER L., *Le Nouveau Management Public : Avantages et limites*, 2009

politiques publiques décidées par les décideurs politiques. Dans de nombreux pays, cette logique forte de responsabilisation accompagne le pilotage de l'action publique.²⁵

On parle de plus en plus de management public pour indiquer une réalité nouvelle de gestion des affaires de l'État. Une réalité qui a longtemps été négligée par les gouvernements eux-mêmes, et qui échappe encore largement aux préoccupations des milieux universitaires. Il s'agit d'une façon relativement nouvelle de gérer les choses de l'État, qui s'éloigne de la conception bureaucratique traditionnelle.

D'abord, le terme *management* s'appuie sur de nombreuses sciences : droit, économie, sciences politiques, sciences du comportement, mathématiques, comptabilité, finances, etc. Il s'agit d'une discipline de type horizontal, multidisciplinaire. Il se caractérise par son orientation vers l'action dans la mesure où il se tourne vers le savoir faire pour améliorer les habiletés de gestion des administrateurs.

Étant une approche multidisciplinaire, le management a fait l'objet de plusieurs définitions et de débats conceptuels. Pour éviter toute confusion, nous allons nous contenter de la définition du dictionnaire webster « Le management serait donc l'organisation et la direction des ressources en vue d'obtenir un résultat désiré » Allison (dans Parenteau, 1994 : 5). On rejoint ici l'idée de certaines approches qui affirment que le management s'intéresse avant tout au « comment faire ». Il s'agit en fait des moyens pour réaliser les objectifs visés, ce qui est tout à fait différent de la mission traditionnelle de l'administration publique, qui est : « quoi faire ». Il a fallu attendre le développement du management public pour que l'administration publique s'oriente à la fois vers la réalisation des objectifs et le processus d'y parvenir. « Le management public pourrait donc constituer une réponse aux problèmes de l'heure ».

²⁵ LAMARZELLE D., « Management public et modernisation des services publics », in Europa, 2014

Tableau 2 : Principes, concepts et outils de la NGP²⁶

Principes, concepts et outils de la NGP		
Principes	Concepts	Outils
Séparation des rôles entre le politique et l'administration	Séparation de la prise de décision stratégique (politique) de la gestion et de la responsabilité opérationnelle (administration)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion par contrat ▪ Accords de prestations ▪ Division des tâches entre financiers, acheteurs et prestataires de services
Décentralisation du système administratif	Délégation de la gestion opérationnelle au niveau le plus bas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agence exécutives ▪ Structures en holding ▪ Gestion intégrale
Administration amincies et hiérarchies réduites	Lean management : des administrations plus modestes, plus flexibles, plus efficaces et plus motivées	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation ▪ Travail d'équipe ▪ Organisations « apprenantes »
Orientation vers le Marché	Introduction de mécanismes du marché dans la prestation des services publics	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marchés internes et externes ▪ Benchmarking ▪ Concurrence (compulsory Competitive Tendering) ▪ Charges d'utilisateur
Transparence et value for money	Information transparente sur le produit, les coûts et les clients des unités administratives ; utilisation économique, efficace et efficace des ressources limitées	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesure et indicateurs de performance ▪ Comptabilité analytique ▪ Audits d'efficience et d'efficacité
Orientation vers le Produit	Accent mis sur les résultats et les outputs au lieu des inputs et des règles	Budgets globaux
Orientation vers les clients	Ecoute intensive et régulière des clients ; gestion orientée vers la qualité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquêtes de marché et de satisfaction des clients ▪ Cercle de qualité ▪ Chartes ▪ Certification ISO
Orientation vers le Citoyen	Appropriation et contrôle de la fourniture des services publics par la communauté	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dévolution du pouvoir ▪ Prise de décision participative

Source : Principes, concepts et outils de la NGP, p.83.Joost MÖNKS

²⁶ MÖNKS Joost, Principes, Concepts, *Outils de la Nouvelle Gestion Publique*, p.83, 1998

III. Distinction entre management public et privé

Dunlop qui est transposé par BEN SAID Hayat²⁷ dans sa thèse distingue dix fonctions du management, en traçant à la fois, la différence entre le management public et le management privé et en définissant l'environnement interne de l'administration publique :

- Horizon: Les gestionnaires publics tendent à avoir un horizon beaucoup plus court, influencé par l'annualité des budgets, le calendrier politique, les changements d'orientation ou de priorité consécutive aux changements de ministres ou de gouvernements.
- Durée: La durée d'occupation d'un poste dans le secteur public est de plus en plus courte. Les administrateurs peuvent se voir changer d'affectation dans le même organisme public ou d'un organisme à l'autre, sans qu'on ait pu en général prévoir la préparation d'un successeur. C'est différent de l'entreprise privée où les promotions sont prévisibles parce qu'elles obéissent souvent à des règles précises.
- Mesure de la performance: Contrairement à ce qui existe dans l'entreprise privée, il existe très peu de mesures de performance, à cause, en particulier, du caractère collectif de beaucoup de décisions publiques et de l'absence d'éléments mesurables comme le profit, le volume des ventes, la part de marché.
- Contraintes de gestion: il existe beaucoup moins de latitude dans la gestion du personnel quant aux promotions, déplacements, récompenses et punitions. La syndicalisation, jusqu'à un niveau élevé du personnel de gestion, ainsi que le rôle des organismes centraux dépouillent le gestionnaire d'une bonne partie de ses moyens.
- Équité et efficience: Dans le secteur public, on tend à l'universalité des services offerts à tous les citoyens, alors que dans le secteur privé, ce sont aux biens et services vendables qu'on s'intéresse, dans un contexte de rentabilité et de concurrence.
- Caractère public des processus: Sous prétexte que leur objectif est de promouvoir l'intérêt public, les organismes gouvernementaux sont soumis au regard et à la critique sévère de l'opinion publique. Cette situation prévaut pour eux bien davantage que pour les entreprises privées et tend même à s'accroître.

²⁷BEN S., « gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : études de cas canadiens et leçons pour le Maroc », Avril 2000

- Rôle des médias: Les organismes publics fonctionnent dans des cages de verre. Non seulement leur performance est connue et analysée par les médias, mais ils sont jugés parfois et prématurément en cours de processus, avant même que les décisions ne soient prises.
- Persuasion et orientation: La rationalité des décisions est sérieusement compromise par la nécessité de procéder à des arbitrages entre opinions opposées et par la tendance croissante à la consultation tous azimuts. En fait, contrairement à l'entreprise privée où la hiérarchie des responsabilités et de l'autorité est en général facilement identifiable, les managers publics sont souvent obligés de tenir compte de plusieurs autorités tant formelles qu'informelles.
- Contraintes législatives et judiciaires: Non seulement les managers publics ne peuvent agir que s'ils sont expressément autorisés par la loi, mais leurs actes sont constamment scrutés par le pouvoir judiciaire ou par des organismes de contrôle externes, ce qui oblige parfois à des révisions déchirantes, ou au minimum, à des délais dont on rend le gestionnaire responsable, à tort très souvent. Dans l'entreprise privée, on peut tout faire, excepté ce qui est interdit.
- Rentabilité: Les gestionnaires publics ont rarement l'obligation de rentabilité contrairement à l'entreprise privée, où celle-ci est non seulement un mécanisme d'évaluation de la performance, mais la raison d'être même de l'organisme.

À travers ces dix fonctions nous pouvons constater que la plupart des points de divergence viennent de la contrainte interne à lequel fait face l'administration publique. Cependant la distinction entre le secteur public et le secteur privé n'implique pas une ligne de frontière entre les deux. Certaines fonctions propres au privé peuvent être appliquées dans le public et vice versa. C'est le cas, par exemple, de l'introduction de l'évaluation de la performance dans les institutions publiques pour mesurer l'efficacité de celles-ci. Mais l'existence de nombreux points distincts entre le management public et le management privé, justifie la présence du management public en tant que discipline distincte.

Toutefois, ces dix fonctions ne sont pas exercées simultanément par tous les administrateurs publics, car la structure complexe des administrations publiques fait en sorte que la hiérarchie de fonction, qui n'est autre qu'une structure de communication, soit distribuée verticalement et horizontalement entre un nombre important de cadres. De même, la gestion des organismes publics varie d'une institution à l'autre, et chacun peut représenter des modes de fonctionnement très divers. En effet, les institutions étatiques ne sont pas pareilles, vu la nature de leurs activités.

Conclusion de la partie I :

Pour conclure, cette première partie permet à montrer la théorie sur l'analyse de poste comme la création et le développement de la fonction de la gestion du personnel, ses caractéristiques et la théorie de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences; Les concepts théoriques des compétences présentent les tendances nouvelles dans les années 1980 et la nécessité de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences ; Les théories sur l'Administration Publique et la Nouvelle Gestion Publique. En outre, elle a cité les différents points de vu des plusieurs concernant les termes clés du sujet.

La partie qui va suivre montrera donc les résultats qui seront obtenus grâce à l'application de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences.

PARTIE 2 : CADRE EMPIRIQUE

Chapitre I : Indicateur pour faire l'analyse des postes et des compétences

La réforme du secteur public s'est concentrée sur la perception de la performance, l'augmentation de son niveau et la responsabilisation à son égard²⁸

Section I : Définition et mesure de la performance dans le Secteur public

I. Définition de la performance dans le secteur public

La notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et plus largement à la création de valeur. En général, la création de valeur est associée à l'accroissement du profit au niveau de l'entreprise, et dans le secteur public on appelle comme une optimisation des services rendus aux citoyens. Secteur privé et secteur public présentent de nombreuses similitudes. Ils produisent tous deux des biens et des services, en étant soumis à des contraintes de gestion de leurs ressources financières, techniques et humaines. Cependant, la nature des objectifs poursuivis dans les deux secteurs est différente : dans le secteur privé, l'objectif de rentabilité économique est inhérent à un projet d'entreprise qui doit s'autofinancer pour s'inscrire dans la durée. Il est au cœur des attentes des actionnaires lorsque le capital des entreprises est ouvert. Dans le secteur public, le soutien financier de l'Etat et des collectivités fait passer au second plan l'objectif de rentabilité économique : la finalité principale recherchée est la satisfaction de l'intérêt général correspondant à la responsabilité d'un service public face au gouvernement et aux citoyens.

Aujourd'hui, la distance entre les deux secteurs n'est cependant plus aussi marquée que par le passé : d'une part, l'Etat met de plus en plus en avant l'objectif de la réduction des déficits publics, qui peut être assimilé à une recherche de rentabilité, d'autre part la montée du concept de responsabilité sociale et environnementale dans le secteur privé correspond à une prise en compte de l'intérêt général dans la stratégie de développement des entreprises. Ce rapprochement entre les deux secteurs est accentué par le fait que les services publics sont de plus en plus souvent en concurrence entre eux ou avec le secteur privé.

²⁸BOUCKAERT G., « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », Québec, in TÉLESCOPE, Vol. 12 n° 3, 2005

Une différence notable subsiste cependant entre les deux secteurs : les services publics ne choisissent pas leur clientèle, tous les usagers devant être satisfaits selon le principe de l'équité et de l'égalité des citoyens, alors que les entreprises privées peuvent sélectionner certains « segments » de clientèle. Il arrive toutefois que certains organismes publics visent des publics dits prioritaires en fonction de leurs attributions, de leurs champs d'intervention spécifiques ou de leurs stratégies d'action.

II. Mesure de performance

Une nécessité : accompagner l'Administration vers la performance²⁹

- Pour être performant, chaque acteur (Etat, collectivité locale, organisme public) doit déterminer l'organisation la mieux adaptée, l'agencement des moyens et la programmation des tâches. A chaque niveau de la chaîne permettant de délivrer le service public, il est nécessaire de définir les objectifs et les rôles de chacun, puis de se doter d'un tableau de bord stratégique adapté. Le recours aux indicateurs, qui a été rendu systématique avec la LOLF, requiert cependant du temps pour que les acteurs se les approprient. On peut mentionner trois conditions nécessaires de réussite d'un tel système instauré au niveau de l'Etat :
- une définition claire et partagée de ce qu'est la performance ; elle doit en particulier permettre d'éviter les objectifs et indicateurs d'activité mesurant une quantité des biens ou services produits (par exemple nombre de bénéficiaires d'un dispositif donné) ;
- un processus complet, du Parlement aux administrations de terrain, de définition de la stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles, de dialogue, de prise de décision ; ce processus doit garantir la circulation de l'information et des mécanismes de responsabilité ;
- une stabilité du système dans le temps, de manière à suivre les indicateurs et examiner les résultats dans la durée.

²⁹ GALDEMAR V., GILLES L., SIMON M., « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents »?, N° 299, décembre 2012 ;

La recherche de la performance dans le secteur public est saisie comme l'optimisation des services rendus aux citoyens, a connu différentes étapes depuis l'après-guerre, la plus récente étant la Loi Organique sur les lois de Finances (LOLF), votée et mise en œuvre. Selon la théorie du Nouveau Management Public (NMP)³⁰, l'Administration publique oriente vers les résultats au lieu de moyens, c'est une étape essentielle. Pour faire notre analyse, on va voir ces trois aspects de la performance : l'efficacité pour le citoyen, la qualité pour l'utilisateur et l'efficience pour le contribuable. Sur le plan culturel comme sur le plan technique, un tel changement nécessite un accompagnement de l'ensemble des acteurs impliqués pour produire les effets escomptés en termes d'évaluation de la performance.

Section II : Définition et mesure de l'efficacité dans le Secteur public

I. Définition du terme efficacité

Le concept d'efficacité est utilisé pour décrire les relations entre les facteurs investis (inputs) et le produit (output). Cependant étant donné que ces relations peuvent être analysées selon plusieurs perspectives, les conclusions concernant l'efficacité ne peuvent pas se limiter à une dimension unique de ces relations. Les décisions en matière d'investissement administratif, doivent considérer à la fois l'efficacité interne et l'efficacité externe.

II. Différents types de l'efficacité

L'efficacité interne en matière administrative s'intéresse aux relations entre les inputs administratifs et les résultats, soit à l'intérieur du système dans son ensemble, soit au sein d'une institution administrative déterminée. Pour l'évaluer, on a besoin de connaître ses buts, ses objectifs et de disposer d'une panoplie de mesures des résultats qui reflètent ses différents effets ainsi que le degré de succès avec lequel ils sont atteints. L'objectif de ces recherches est d'évaluer comment un niveau désiré de résultats peut être obtenu avec un minimum de ressources (recherches coût-efficacité). "Un système administratif sera considéré comme efficace au niveau interne, s'il livre les "produits désirés" au coût minimum. Pour obtenir ce résultat, on peut, soit améliorer l'organisation de l'administration et de la formation, soit agir sur la combinaison des facteurs à l'intérieur du processus administratif lui-même.

Dans l'analyse de l'efficacité externe, l'organisation interne du système administratif est considérée comme donnée, même si cette organisation n'est pas optimale. Cette analyse met l'accent sur l'impact de l'administration à l'extérieur du secteur administratif.

³⁰ GALDEMAR V., GILLES L., SIMON M., « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents? », N° 299, décembre 2012

L'évaluation de l'efficacité externe permet de comparer les coûts aux avantages sociaux de l'administration, d'observer dans quelle mesure l'administration satisfait les besoins du marché du travail.

L'évaluation externe va permettre de porter un jugement "ex-post" sur le fonctionnement des modes et structures de formation existants à partir de l'examen de la situation des formés sur le marché du travail et d'en tirer les enseignements pour adapter et transformer le système de formation. Les travaux concernant l'efficacité externe de l'investissement administratif, aujourd'hui, portent sur le fonctionnement du marché du travail et sur la façon dont les travailleurs éduqués sont utilisés sur le marché de l'emploi.

Chapitre II : Conséquences

Section I : Effets positifs

I. La GPEC Publique

1. La professionnalisation de l'administration publique

L'administration publique performante et moderne dépend de la professionnalisation adéquate. Dans cette optique, toutes administrations publiques malgaches ont amplement insisté sur la professionnalisation. Cette dernière nécessite de séparer les fonctions politiques et les fonctions purement techniques, de façon à rendre ces dernières plus stables dans le sens d'une professionnalisation plus accrue. C'est ainsi qu'ils ont envisagé de « constituer un socle administratif stable et solide dans le domaine d'actions constantes et prioritaires de l'Etat ».³¹ La protection des carrières techniques peut effectivement favoriser la professionnalisation de l'Administration Publique et en améliorer la performance mais elle suppose, pour être efficace, que les hommes politiques dont dépend essentiellement cette protection prennent toute leur responsabilité en la matière.

2. Le résultat

Le résultat constitue un élément extrêmement important dans la nouvelle gestion publique. Même si le résultat n'est pas une méthode de gestion à proprement parler, il est plus important qu'elle, parce qu'on évalue par rapport au résultat, non seulement les méthodes adoptées, mais aussi les objectifs.

Donc les missions des administrations ont été fixées en fonction des résultats. Le résultat apparaît donc comme la pierre angulaire du système : il permet de savoir si et dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et c'est en fonction de cela que le mérite des agents est déterminé. Minimiser l'importance du résultat reviendrait à remettre en cause tout le nouveau système de gestion de l'administration publique.

II. La Nouvelle gestion publique

L'introduction d'une telle méthode peut aider à améliorer la performance de l'administration publique. Un autre avantage qu'elle présente, c'est qu'elle insère l'agent socialement et

³¹ GALDEMAR V., GILLES L., SIMON M., « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents? », N° 299, décembre 2012

professionnellement dans le processus décisionnel de sa structure, ce qui lui fait prendre conscience de son importance en tant que membre à part entière de l'institution.

Mais l'avantage le plus important que confère le recours à cette méthode, c'est qu'il permet à l'administration de tirer partie du génie créateur de tous ses agents. La méthode fait penser, d'une certaine façon, au principe du « brainstorming », mais elle s'en distingue par la spécificité de son objet.

1. L'approche « client » dans la gestion de l'administration Publique

a. Origine du terme

Le terme « client » n'était pas usité dans la pratique administrative, et il s'agit sans aucun doute, ici encore, d'un emprunt au monde des affaires. Mais cet emprunt est révélateur des nouvelles tendances de l'administration publique tant en ce qui concerne la conception du service public, du comportement de l'agent que de la quête de performance.

b. Conséquence de l'approche « client » dans la gestion de l'Administration publique

Dans le domaine des affaires, il existe un adage très connu, qui dit : « Le client est roi ». Cela veut dire en général deux choses :

- Sans le client, l'entreprise cesse d'exister, puisqu'elle ne peut plus rien vendre ;
- Le client a droit à tous les égards, et en particulier, aux prestations les plus exquises et les plus rapides, étant donné que la survie de l'entreprise dépend de lui.

Point pour point, ces considérations sont également valables pour l'administration publique.

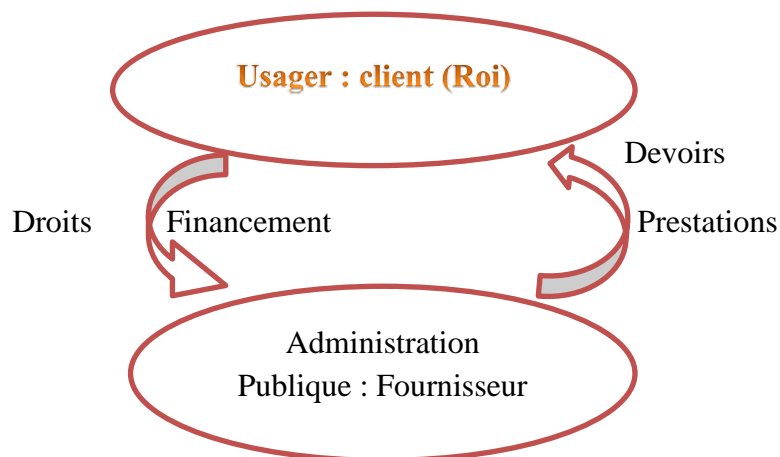
- En effet, sans la contribution des citoyens, les services publics ne sauraient être financés et peuvent dans ce cas être amenés à disparaître, toutes choses étant égales par ailleurs.
- Le deuxième point est la conséquence directe du premier. En réalité, c'est dans la mesure où l'administration est capable d'assurer les prestations requises à ses usagers qu'elle justifie sa vocation de service public.

Si l'utilisateur devient « client » aux yeux de l'administration, il est évident que l'administration devient « fournisseur » dudit usager : les deux ne se trouvent plus dans une relation d'anonymat, mais entrent dans un cadre particulier où l'un reconnaît parfaitement les droits et devoirs de l'autre et vice versa.

On comprend dans ce cas que les prestations de service attendues se doivent d'être les plus diligentes et de la meilleure qualité possible.

Il est à peine besoin de souligner qu'en définitive, la performance de l'administration publique devrait être appréciée sous cet angle, essentiellement.

Figure 2 : L'approche « client » dans la gestion de l'administration Publique



2. Rétablissement de la primauté des principes managériaux sur la bureaucratie :

- Meilleures pratiques de gestion débureaucratisant les systèmes organisationnels (Critique de la bureaucratie comme mode d'organisation; Supériorité de la gestion privée).
- Productivité par la créativité et l'efficience
- Décentralisation : déconcentration du pouvoir pour permettre aux managers de rencontrer leur besoin de prendre des initiatives et de gérer les opérations, la politique et des dépenses. Contrebalancer les rigidités institutionnelles, réduire la hiérarchie, donner du pouvoir aux managers de ligne;
- Dérégulation : liberté du manager d'exercer son autorité sur les ressources et personnel de façon personnalisée;
- Délégation ; spécialiser les entités et éviter les trop grosse organisations

Section II : Effets négatifs

I. La Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences

1. La qualité de services

Les agents de l'Etat ont en majorité une ancienneté de service de 15 à 30 ans. Ce qui permet de présumer qu'ils sont efficaces car censés avoir les expériences requises. Toutefois, il est tout aussi légitime de soutenir l'hypothèse inverse, en ce sens que, dans l'Administration publique, l'ancienneté équivaut parfois à la routine et l'immobilisme, facteurs de résistance au changement. Les mesures de rotation périodique favorisant la mobilité des agents de l'Etat et tenant compte des spécificités de chaque poste pourraient contribuer à une meilleure adéquation profil poste/profil agent.

En ce qui concerne l'efficacité de l'Administration, les résultats d'analyse ont permis de constater une certaine insatisfaction des usagers quant à la qualité des services rendus.

La qualité des services rendus par l'Administration publique est globalement jugée insatisfaisante.

2. L'accessibilité comme principe de gestion de l'administration publique

a- Origine du terme

Ce principe a été emprunté au monde des affaires, et c'est dans ce contexte qu'il convient d'abord de le définir avant d'aborder la question spécifique de l'administration publique. Il existe justement en marketing une théorie selon laquelle le produit doit être accessible au client, théorie dont font largement usage les spécialistes de la distribution. Pour simplifier à l'extrême, cela signifie que le client qui se présente à un centre où ce produit est censé se trouver, doit pouvoir se le procurer, à son entière satisfaction.

Appliqué à l'administration publique, ce principe exprime l'exigence d'un service immédiat et de qualité. Cela veut dire que se rendant auprès d'une administration pour une prestation de service, l'utilisateur doit trouver le personnel disponible et désireux de le servir. Il existe malheureusement un mal dans l'administration, qui n'est pas compatible avec une telle exigence. En effet, dans bien de cas, l'utilisateur qui se présente à un service pour prendre contact avec le seul agent susceptible d'apporter une solution au problème qu'il veut résoudre, trouve le bureau ou la chaise vide ; et d'autres agents lui disent avec plus ou moins d'indifférence : «

Il s'est levé ou « Elle s'est levée ». Interloqué, l'utilisateur répond : « Qui d'autre peut m'aider? ». Et on lui réplique : « Personne, il n'y a que lui ! » ou « Il n'y a qu'elle ! ». Dans beaucoup de cas, l'utilisateur persiste : « Quand pourrai-je donc le (la) trouver ? »- Réponse : « On ne sait pas ; passez voir demain » ou « passez voir la semaine prochaine ».

Ceci n'est qu'un aspect. Quelquefois, on se trouve en face d'une désorganisation des services ou d'une mauvaise répartition des tâches : cela fait « courir » l'utilisateur dans sept à dix bureaux avant de savoir qui devrait le « servir ». ... Tout ceci est contraire au principe d'accessibilité.

b. Accessibilité et décentralisation

Si l'organisation des services administratifs est résidente de loin, on doit parcourir des centaines de kilomètres pour la rendre en vue de régler un problème administratif, il est clair que le principe de l'accessibilité n'est nullement observé.

II. La Nouvelle Gestion Publique

1. La productivité dans la gestion de l'administration publique

La productivité est la production réalisée individuellement, collectivement en un certain temps donné.

Dans un atelier de coiffure par exemple, elle peut s'exprimer par le nombre de personnes coiffées par heure ou par jour ; dans un garage, par le nombre de véhicules ou de motos réparés par jour, semaine ou mois, selon le cas ; pour le médecin, ce pourrait être le nombre de patients soignés par heure, jour, semaine ou mois.

Dans une administration donnée, si les tâches sont standardisées, il n'y aura aucune difficulté en la matière : on peut procéder comme indiqué ci-dessus, moyennant quelques précautions éventuelles. On pourrait aussi selon le cas, parler du nombre de personnes servies ou du nombre de dossiers traités par jour ou par semaine par service, par agent.

Toutefois, dans l'administration publique, c'est l'esprit qui se cache derrière la productivité qu'il convient d'adopter : les données à mesurer ne se prêtent pas souvent à un comptage systématique, et l'appréciation risque d'être plutôt qualitative que quantitative. Le principe de la productivité, adopté dans son esprit, pourrait consister à ce que l'agent, appelé à exécuter une tâche, l'exécute avec diligence et minutie. L'application de ce principe peut être facilitée par la mise à la disposition des divers services administratifs d'un manuel de procédures relatif aux prestations imparties auxdits services.

On notera enfin que le respect du critère d'économie (coût - efficacité) qu'ont recommandé les Etats Généraux ne peut être assuré que grâce à une productivité adéquate des agents permanents de l'Etat.

2. Au niveau macro économique³²

La Nouvelle Gestion Publique entraîne une plus forte fragmentation institutionnelle. Elle permet de provoquer l'effet des « silos verticaux » renforcé. Elle accroît la difficulté de coordination horizontale. Elle augmente la complexité institutionnelle et des politiques publiques. L'accroissement de la visibilité et de la transparence financière est l'impact de la NGP. Elle est le fondement de la délégation de compétences et de responsabilités (autonomie accrue de certains services). Elle est la source de l'obsession du contrôle et de l'évaluation, rendre des comptes.

Section III : Mesures et outils adéquats à Madagascar

I- Vers un nouveau management public

En matière de management des ressources humaines, le recrutement, la formation, l'affectation, le redéploiement, la promotion, et l'évaluation constituent les principaux leviers d'adaptation des compétences.

En effet, si ces composantes sont conçues dans le cadre d'une politique de gestion des ressources humaines cohérente et en adéquation avec les objectifs stratégiques de l'organisation, elles peuvent insuffler une dynamique permettant d'optimiser les compétences et de renforcer la motivation des acteurs en vue de réaliser les performances escomptées. Or, les règles et les pratiques qui prévalent au sein de l'administration, les empêchent parfois de jouer pleinement ce rôle.

De nos jours, les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, sont de plus en plus confrontées à des logiques contradictoires dans leurs finalités et leurs modes de gestion.

Indépendamment des différences inhérentes au statut et aux intérêts des acteurs, elles doivent concilier des intérêts divergents et mouvants, d'où l'impossibilité de se référer à un modèle standard de management.

³² BUFFAT A., « La Nouvelle Gestion Publique en Suisse : état des lieux et réflexions », Université de Lausanne, 2013

Le dirigeant public ou privé est confronté à une sphère commune d'incertitudes dues à la complexité de la gestion des organisations, qui sont plus ou moins régulées ou dérégulées par des facteurs exogènes.

Ainsi, les organisations quelles qu'elles soient sont désormais tenues de produire des services qui répondent aux besoins de leurs acteurs internes et externes, avec des moyens de plus en plus limités, et un environnement de plus en plus contraignant.

En effet, dans une ère de restrictions budgétaires où les ressources se font de plus en plus rares, les moyens des gouvernements commencent à se resserrer sérieusement, et ce, avec des effets sur les investissements, les emplois, et les frais de fonctionnement. En conséquence, les marges de manœuvre dans l'action politique des gouvernements se rétrécissent, et leurs choix budgétaires se rationalisent davantage.

Le monopole d'Etat, qui a toujours été justifié par des raisons d'efficacité économiques et d'intérêt général, cède le terrain au jeu concurrentiel sous l'effet de la mondialisation de l'économie et des échanges.

La soumission aux règles du marché des activités, qui auparavant étaient monopolistique, est justifiée par le besoin d'offrir aux usagers, des services publics compétitifs capables de remplir leur mission d'intérêt général au meilleur rapport coût/efficacité.

Pour ce qui est de la complexité des activités des organisations publiques, il est certain que l'hétérogénéité de leurs missions fait que les mécanismes de liaison.

Certains pensent que la complexité de l'organisation de l'Administration ne doit pas lui conférer un management particulier. Pour analyser cette complexité organisationnelle, l'approche systémique des « inputs » (les moyens) et de leur transformation en « outputs » (les résultats) a dû être empruntée.

Toutefois, d'aucun pense que si l'empreinte systémique suffit à justifier la nécessité d'un pilotage scientifique des organisations publiques, elle ne garantit pas au management public un statut particulier.

Dans ce même ordre d'idées, beaucoup d'auteurs anglo-saxons soutiennent que le management public ne serait qu'une adaptation des outils de gestion aux contraintes de l'Administration. « De même qu'il existe un management des industries automobiles ou touristiques, il existerait un management des organisations publiques.

De fait, la doctrine managériale anglo-saxonne puise indifféremment ses réflexions dans les entreprises privées et dans le secteur public sans qu'une frontière ne vienne séparer les deux types de préoccupations »³³.

Cette dernière position conforte nos idées selon lesquelles le management plonge ses racines aussi bien dans la gestion publique que dans la gestion privée, et que la dualité secteur public/secteur privé répond tout simplement à deux modes différents d'allocation de ressources et non à deux catégories anthropologiques.

Certes, la multiplicité des corps et des statuts au sein du secteur public constitue un problème à la mise en œuvre de démarches de gestion Prévisionnelle des Emplois et des compétences. Il est évident que certains auteurs pensent que les premiers freins à l'élaboration de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des compétences relèvent davantage du culturel que des statuts. Ces derniers jouent une double fonction. Ils assurent d'abord l'équité et l'égalité des citoyens devant l'action publique. Et ils protègent le fonctionnaire contre l'arbitraire.

En plus, on voit que les dysfonctionnements qui rongent la bonne marche des administrations publiques proviennent de la culture bureaucratique.

Nous ne nions pas que celle-ci ait besoin d'être modifiée afin qu'elle puisse créer un changement. Selon Serge ALECIAN et Danièle FOUCHER³⁴, les opérations des changements s'appuient toujours sur la culture de l'organisation pour la faire évoluer. Ces évolutions entraînent une mutation profonde des valeurs.

Au lieu d'agir directement sur les formes de culture bureaucratique, BOYE Michel et ROBERT Gérard³⁵ proposent qu'il soit plus judicieux de mettre en place un management interactif.

³³ ALECIAN S., FOUCHER D., *Guide du management dans le service public*, Paris, Editions d'Organisation, 1994, 456 pages

³⁴ ALECIAN S., FOUCHER D., *Le management dans le service public*, 2^{ème} édition, Paris, Editions d'Organisation, 2002, 464 pages

³⁵ BOYE M., ROBERT G., *Gérer les compétences dans les services publics*, Paris, Editions d'Organisation, 1994, 264 pages

Celui-ci s'appuie sur une réelle simplification des réglementations et des procédures, au moyen d'une personnalisation des échanges et des relations, et d'une négociation directe et effective. Il a besoin d'une communication ouverte autorisant un accès facile aux données et aux informations utiles. Il nécessite une approche participative de résolution des problèmes et de prise de décision.

Dans le secteur public, comme dans le secteur privé, le personnel administratif doit être les véritables moteurs du changement.

Or, Michel CROZIER préconise une vision organisationnelle du changement qui se concentre sur la dimension de la culture et du leadership. « Le plus important est la stratégie de modernisation de la société. Ce qui paraît d'emblée le plus décisif, c'est de parvenir à changer le mode de raisonnement des élites administratives »³⁶.

Pour développer, dans une culture managériale, il est nécessaire de mettre en place des dispositifs d'implication et d'apprentissage. Aussi, la responsabilisation de l'ensemble des cadres qui est un moyen efficace de stimulation des initiatives personnelles.

Elle correspond à ce que les Anglo-saxons appellent « l'empowerment » ou allocation de pouvoirs. En outre, la démocratisation du pilotage des organisations publiques peut créer une dynamique managériale.

Enfin, le contrôle classique au sein des organisations publiques est en train de céder la place à une démarche évaluative. L'évaluation constitue un infléchissement par rapport aux modalités traditionnelles de contrôle de l'action publique. Elle consiste à mesurer les résultats des politiques suivies, à analyser les effets des actions engagées, aussi bien au regard des moyens mis en œuvre que de leurs conséquences sociales et économiques.

Jacques CHEVALLIER fait remarquer que le consensus général qui entoure le thème de l'évaluation témoigne de la modification en profondeur du référentiel de l'action publique.

³⁶ CROZIER M., *Etat modeste, Etat moderne : Stratégies pour un autre changement*, Fayard, 1987, 317 pages

Pour sa part, Bartoli³⁷ distingue deux niveaux d'évaluation du service public. D'une part, l'évaluation macro des politiques publiques qui concerne les effets sur la société des actions de service public réalisées. Elle constitue un moyen permettant à l'organisation d'adapter régulièrement son action, afin de répondre au mieux aux besoins d'intérêt général et de respecter l'un des principes fondamentaux du service public, celui de la mutabilité. D'autre part, l'évaluation "micro" qui s'attache à mesurer les résultats obtenus par les changements engagés au sein de telle ou telle unité, à vérifier la qualité de fonctionnement des unités grâce à des indicateurs de contrôle de gestion.

Pour ce faire, des outils modernes de contrôle sont mis en œuvre dans les administrations, tels les systèmes de comptabilité analytique, de contrôle de gestion, de tableaux de bord, le management des compétences et d'audit. L'introduction de ces outils de gestion induit la définition d'objectifs aussi bien pour les individus que pour les unités.

Les objectifs s'entendent comme le choix des domaines d'action prioritaires et l'identification des résultats attendus dans ces domaines.

Du point de vue de l'analyse socio-économique, l'objectif n'est pas une vague orientation générale. Il est défini par rapport à des résultats mesurables par des indicateurs quantitatifs, qualitatifs, et financiers.

Cette culture de contrôle de gestion et d'utilisation de tableaux de bord, qui est en train de faire son chemin dans les services publics, dénote une prise de conscience de l'importance de critères tels que la compétence, l'efficacité et l'efficience dans cette même optique

Jacques CHEVALLIER et Danièle LOSCHAK indiquent clairement : « le contrôle ne porte plus sur le respect des règles mais sur les résultats obtenus, il ne se présente plus comme la phase logiquement ultime d'un processus linéaire, mais est conçu comme le moyen d'un feedback permanent permettant d'ajuster l'action au but visé »³⁸. L'idée de pratiquer au sein des organisations publiques un contrôle fondé sur une démarche évaluative a toujours été écartée par les précurseurs de la spécificité du management public.

³⁷ BARTOLI A., *Le management des organisations publiques*, Paris, Dunod, 1997, 283 pages

³⁸ CHEVALLIER J. et LOSCHAK D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », in *Revue française d'administration publique* n° 24, 1982

Ils arguent de la difficulté de concilier deux logiques différentes, voire contradictoires : obéir à la fois à la rationalité juridique et à la rationalité managériale, alors que le secteur privé obéit à la seule rationalité managériale. Ils estiment que la mission de service public ne permet pas aux organisations publiques de se soucier à la fois de l'efficacité des actions (résultat) et de la régularité des procédures (respect des règles).

A ce sujet, il importe de savoir si cette contrainte est spécifique au management des organisations publiques. A en croire cet argument, le secteur privé n'a pas de contraintes légales à respecter dans sa gestion. Cela est loin de la réalité dans la mesure où le secteur privé est tenu d'appliquer un ensemble de législations concernant le travail, la comptabilité, la fiscalité, la protection du consommateur, la concurrence, l'hygiène, le commerce, les opérations douanières, etc. Ainsi, le respect des procédures juridiques concerne tout autant le secteur privé que le secteur public.

Aussi, le secteur public est-il tenu, au même titre que le secteur privé, d'observer les règles de compétence, d'efficacité et d'efficience. En effet, si les missions et la vocation du service public ne peuvent être remises en causes, il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui ses structures et son fonctionnement ne pourront plus être gérés comme auparavant.

Confrontées aux évolutions sensibles de leurs missions, avec des structures à repenser, les organisations publiques doivent démontrer leur efficacité, c'est à dire leur compétence à remplir leurs missions et à atteindre les objectifs qui leur sont assignés.

Elles doivent aussi améliorer leur efficience, c'est à dire le rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. En d'autres termes, les organisations publiques doivent apprendre à bien manager leur compétence au lieu de gérer l'existant.

II- Les réformes dans l'Administration Publique

Réformer la Gestion des Ressources Humaines étatique, ne serait-ce que partiellement n'est pas chose aisée. En effet, le personnel de l'Etat est régi par une autorité budgétaire transcendant des politiques – la LOLF – ainsi que par des textes assez anciens figés dans le temps, qui n'ont pas pris le parti d'évoluer ou de prendre en compte la réalité, contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé.

Par ailleurs, d'une façon plus technique, il faut souligner que si les pays anglo-saxons n'ont que très peu de difficultés à développer la nouvelle gestion publique.

Il n'en va pas de même pour la plupart des autres types d'administrations dans le monde et surtout quand cela concerne les pays en voie de développement comme Madagascar. Les premiers ont une structure administrative qui évolue depuis longtemps déjà vers la responsabilisation et l'autonomie dans le cadre d' « agences », tandis que les autres restent sur un schéma fortement centralisé où la puissance publique, l'imperium, demeure par nature très différente dans sa morale et dans ses moyens, de la gestion privée.

Enfin, quoique récurrent dans notre devoir, non seulement les pays comme Madagascar sont centralisés à l'excès (« tout remonte ») mais surtout leurs fonctionnaires sont médiocrement payés et sujets aux tentations (à la corruption). La transparence démocratique y est rare et l'arbitraire fréquent. Dans ces conditions, la nouvelle gestion publique ne pourrait être considérée que comme un discours des gouvernants, sans réelle portée pratique.

Conclusion de la 2^{ème} partie :

La deuxième partie met en évidence les résultats obtenus après la documentation et les

Analyses. Elle parle d'abord des méthodes d'analyse des postes et compétences dans l'administration publique. Ce sont la performance et l'efficacité de l'administration publique en appliquant la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la Nouvelle Gestion Publique. L'analyse se faisait en deux temps selon la GPEC et la NGP. Ensuite, On a constaté plusieurs effets de cette analyse au sein de l'Administration Publique. Selon la GPEC on trouve la professionnalisation de l'AP les résultats obtenus, la qualité des services rendus et l'indisponibilité des membres du personnel administratif. Quant à la Nouvelle Gestion Publique, on a constaté l'introduction de l'approche client, le rétablissement de la primauté des principes managériaux de la bureaucratie et de la productivité dans la gestion de l'Administration Publique, enfin les méthodes et les outils adéquats à Madagascar.

CONCLUSION

Pour conclure, l'Administration publique malgache est en phase de transition de la bureaucratie en nouvelle gestion publique. Elle utilise les méthodes archaïques : les données administratives sont sur papier, on voit qu'un peu est informatisé. La Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétence reste un projet au niveau de la fonction publique. Ces méthodes permettent d'entraîner de la lenteur dans la plupart des organismes publics. L'administration publique malgache est influencée par le décideur politique (ministres). La mise en place de séparation des rôles entre administration publique et politique ne peut pas réaliser vu le gouvernement est à la tête de toutes les administrations publiques. Ces dernières sont guidées en faisant leurs activités.

Madagascar a besoin de réforme et cette dernière doit s'accompagner de la volonté politique des décideurs politiques (ministres) d'une part et de la conversion des mentalités en vue d'aboutir à une nouvelle culture administrative d'autre part. Parvenir du stade actuel à une administration de développement exigera probablement beaucoup d'effort d'imagination et d'adaptation. Cela exige de la réalisation de la nouvelle gestion publique et le dépassement de la bureaucratie wébérienne. Si on a fait l'analyse des postes et des compétences dans l'administration publique sans influences politiques, en appliquant la GPEC et NGP, on peut atteindre la performance administrative. L'administration publique malgache est encore centralisée même s'il y a de la mise en place de la politique de la décentralisation. La centralisation administrative permet un blocage de ne pas atteindre l'objectif. Il est possible pour l'Administration Publique Malgache d'appliquer la GPEC et la NGP car le ministère des finances et des budgets (MFB) appliquent cela. Tous les documents du MFB sont informatisés qui permettent de performance du MFB. La corruption est un mal qui ronge l'Administration Publique malgache. En élaborant la Gestion Prévisionnelle de l'emploi et des compétences et la Nouvelle Gestion Publique, Quels impacts apportent –ils la corruption dans l'Administration Publique.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ALECIAN S., FOUCHER Dominique, Guide du management dans le service public. Paris, Editions d'Organisation, 1994, 456 pages ;
- ALECIAN S., FOUCHER Dominique, *Le management dans le service public*. 2^{ème} édition, Paris, Editions d'Organisation, Services Publics, 2002, 464 pages ;
- AMAR A., BERTIER L., *Le Nouveau Management Public : Avantages et limites*, 2009 ;
- BARTOLI A., Le management des organisations publiques, Paris, Dunod, 1997, 283 pages
- BOYER M., ROPERT G., *Gérer les compétences dans les services publics*. Paris, Editions d'Organisation, 1994, 264 pages ;
- CARRE P., CASPAR P., *Traité des sciences et techniques de la formation*. Paris, Dunod, 1999 ;
- CROZIER M., *Etat modeste, Etat moderne : Stratégies pour un autre changement*. Fayard, 1997, 324 pages ;
- DIMITRI W., *Ressources Humaines*. Paris, Editions d'Organisation, 2005 ;
- ETZIONI, *Organisation moderne*. Gembloux, Ed. Duculat, 1971 ;
- GHADDAB N. et AOUADI S., *Les fonctions pratiques de la Gestion de Ressources Humaines*, Université Virtuelle de Tunis, 2008 ;
- GOURNAY B., *L'administration*. Paris, Presse universitaire de France ,1980 ;
- KERLAN F., Guide pour la GPEC, 3^{ème} éd., Paris, Editions d'organisation, Ressources humaines, 2007 ;
- LEGRIX B., Recruter ses collaborateurs, 2002 ;
- MÖNKS Joost, Principes, Concepts, Outils de la Nouvelle Gestion Publique, p.83 ;
- PARLIER M., GILBERT P., Weiss, Ressources Humaines, 498 pages, 1999 ;
- RYCHEN D. et SALGANIK L., La définition et la sélection des compétences clés, 2001 ;

Articles et Revues

- BEN S., « gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : études de cas canadiens et leçons pour le Maroc », Avril 2000, 195 pages ;
- BOUCKAERT G., « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », in TÉLESCOPE, Québec, Vol. 12 n° 3, 2005 ;
- BUFFAT A., « La Nouvelle Gestion Publique en Suisse : état des lieux et réflexions », Université de Lausanne, 2013 ;

CHEVALLIER J. et LOSCHAK D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », in *Revue française d'administration publique*, n° 24, 1982 ;

Cours d'Administration Publique et développement, ANDRIAMALALA M. Fredy, 2016 ;

CREFOR Haute- Normandie, « La Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences », Eclairage, 2007 ;

GALDEMAR V., GILLES L., SIMON M., « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents »?, N° 299, 2012 ;

KARTZ L., « Skills of an effective administrator », *Harvard Business Review*, Vol. 51, 1974;

LACHMANN J., « Management privé et management public: la fin des frontières? », Strasbourg, Etats Généraux du Management (EGM), 2012;

LAMARZELLE D., « Management public et modernisation des services publics », in *Europa*, 2014;

MORENO Maxime, « Gestion des Ressources Humaines », 2008 ;

PERETTI J., « ressources humaines et gestion des personnes », *educapole*, 1998, pp.198 ;

ANNEXES

Annexe 1: Bitsika

MINISITERAN'NY FITANTANAMBOLA SY NY TETIBOLA

Gazetim-baovao mivoaka isam-bolana - n° 0055 - Aprily 2015

Alexandre RANDRIANASOLO - *Secrétaire Général - Ministère des Finances et du Budget*

EDITO ACTUALITES

Compétence, Intégrité, Performance, Respect. Ireo no torolalana apetrak' Andriamatoa Minisitry ny Fitantanambola sy ny Tetibola ho an'ny mpiara-miasa entina hanatanterahana ny asa aman'andraikitra eto amin'ny Minisitera. Napetraka izy ireo mba hampirindra sy hanatsara ny raharaham-panjakana

Annexe 2 : Description de la Nouvelle Gestion Publique selon HOODS³⁹

- 1- le pilotage et le contrôle des organisations sont confiés à des professionnels nommés à leur tête qui doivent jouir d'une totale autonomie de gestion demandant plus de transparence et plus de responsabilisation dans l'action des cadres, tout en séparant la prise de décision stratégique (politique) de la gestion opérationnelle (administration) ;
- 2- la définition d'objectifs, de standards et d'indicateurs de performances ;
- 3- l'importance du développement du contrôle des résultats ;
- 4- l'évolution vers des unités décentralisées, des centres de responsabilités ou des agences, des « organisations gérables » ;
- 5- l'introduction d'une « logique de marché et de concurrence/compétition », basée sur la contractualisation avec des engagements précis et chiffrés ;
- 6- le recours à des pratiques managériales empruntées au secteur privé ;
- 7- l'importance de la rigueur managériale, de l'efficacité dans l'utilisation optimale des ressources disponibles ou mises à disposition et le développement du concept du faire plus avec moins.

³⁹ LACHMANN J., « Management privé et management public: la fin des frontières? », Strasbourg, Etats Généraux du Management (EGM), 2012

Table des matières

REMERCIEMENTS	i
SOMMAIRE	ii
LISTE DES ABREVIATIONS	iii
LISTE DES TABLEAUX.....	iv
LISTE DES FIGURES.....	iv
INTRODUCTION.....	1
PARTIE 1 : CONCEPTS SUR L'ANALYSE DES POSTES, L'ANALYSE DES COMPETENCES ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	4
Chapitre I : Approches théoriques sur l'analyse des postes	6
Section I : Historiques	6
I. De la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines	6
II. La Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	9
Section II : Théories sur l'analyse de poste.....	11
I. Définitions	11
II. Objectifs d'analyse des postes :	12
Chapitre II : Concepts théoriques des compétences.....	13
Section I : Historiques	13
I. Des tendances nouvelles apparaissent dans le milieu des années 1980.	13
II. Définitions.....	14
Section II : Nécessité de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences dans l'Administration Publique	15
I. Objectifs de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences.....	15
II. Processus de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences	15
Chapitre III : Concepts sur l'administration publique et la Nouvelle Gestion publique.....	17
Section I : Théories sur l'Administration publique(AP)	17
I. Concepts de base de l'Administration Publique	17
II. La fonction publique.....	19
Section II : La nouvelle Gestion Publique	19
I. Définition.....	19
II. Objectifs.....	21
Conclusion de la partie I :	26
PARTIE 2 : CADRE EMPIRIQUE	27
Chapitre I : Indicateur pour faire l'analyse des postes et des compétences	28

Section I : Définition et mesure de la performance dans le Secteur public	28
I. Définition de la performance dans le secteur public	28
II. Mesure de performance.....	29
Section II : Définition et mesure de l'efficacité dans le Secteur public.....	30
I. Définition du terme efficacité.....	30
II. Différents type de l'efficacité	30
Chapitre II : Conséquences	32
Section I : Effets positifs	32
I. La GPEC Publique.....	32
II. La Nouvelle gestion publique	32
Section II : Effets négatifs.....	35
I. La Gestion Prévisionnelle de l'Emplois et des Compétences	35
II. La Nouvelle Gestion Publique	36
Section III : Mesures et outils adéquats à Madagascar	37
I- Vers un nouveau management public.....	37
II- Les réformes dans l'Administration Publique	42
Conclusion de la 2 ^{ème} partie	44
CONCLUSION	45
BIBLIOGRAPHIE	v

Auteur : ANDRIAMASINA Fidiarilisa Nirina Voahirana

Titre : Analyse des postes et des compétences dans l'Administration Publique

Nombre de pages : 45pages

Tableau : 02

Figures : 02

Annexes : 02

Contacts : +261 34 63 563 78, e-mail : andriamasinanirina@gmail.com

Adresse de l'auteur : Bloc 135 H Centre d'Accueil Ambohipo

Résumé

L'Administration Publique tient un rôle important au sein de l'activité d'un pays. Elle est un bras droit du gouvernement. Son bon fonctionnement améliore l'activité d'un pays. Généralement, les modifications techniques et économiques, la globalisation des échanges, les nouveaux équilibres géopolitiques entre les Nations, l'émergence de nouveaux pays producteurs, la nouvelle technologie sont les moyens qui poussent le développement d'une très forte de la demande des compétences. Cette dernière exige qu'il faille des techniciens, d'ingénieurs et des spécialistes. Pour être performant, l'Administration Publique doit bien analyser les postes et les compétences des salariés pour qu'elle puisse affronter la concurrence. Quel effet apporte l'Administration Publique face à l'analyse des postes et des compétences ? L'application de la Nouvelle Gestion Publique et la Gestion Prévisionnelle de l'emploi et des compétences est un moyen pour atteindre un objectif. Ces deux méthodes sont prises par l'entreprise privée en ayant des performances administratives.

Mots clés : Administration Publique, la Nouvelle Gestion Publique, postes, compétences et la Gestion Prévisionnelle de l'emploi et des compétences

Encadreur : ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy