

LA GESTION DU POTENTIEL HUMAIN DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT : VERS UNE ORGANISATION FAVORISANT UNE GRH MODERNE ET DYNAMIQUE

Ahmed RAHMANI
Professeur à l'ENA

INTRODUCTION

Mon intervention concerne les pratiques de gestion des ressources humaines dans une optique de changement . Nous sommes là au cœur d'un débat sur la place et le rôle des différents acteurs dans la conduite du changement. A l'évidence , on ne peut éluder la question de la capacité de l'administration à initier son propre changement, à se donner les instruments indispensables pour améliorer ses performances telles qu'elles sont perçues par les citoyens et non telles qu'elle les apprécie elle même.

L'autre sujet non moins complexe est celui du statut qui détermine les conditions d'emploi des fonctionnaires: relayant les constats d'échec de la conception statutaire, les cadres dirigeants de l'administration eux-mêmes sont nombreux à estimer que le formalisme du statut constitue une entrave à une gestion dynamique des ressources humaines. Par sa rigidité, il interdirait, tout à la fois, la définition d'objectifs et de stratégies, l'adéquation des profils aux emplois, l'évaluation des agents et leur adhésion au cadre commun, autant d'éléments constitutifs d'une gestion efficace des ressources humaines.

Le statut des fonctionnaires, il est vrai , traduit la volonté de la puissance publique d'assurer le bon fonctionnement des services publics. Nombre de ses règles s'inscrivent donc dans la tradition administrative et correspondent aux grands principes du droit public. Ces règles ne relèvent pas a priori du domaine de la gestion des ressources humaines. De fait, le concept de gestion des ressources humaines est

apparu initialement dans le secteur privé. L'ensemble des instruments de GRH utilisés par les entreprises n'étant pas toujours conciliables avec les principes fondamentaux consacrés par le statut, son application aux administrations publiques ne va pas de soi.

Partant de ce constat, certains ont été amenés à conclure que ce concept n'était pas pertinent pour la fonction publique. Or, ce serait ignorer tout d'abord qu'une large part des instruments de GRH sont transposables dans les administrations, sans remise en cause des principes posés par le statut et ensuite, un recours accru à ces instruments permettrait à la fois de mieux appliquer ces principes et d'améliorer l'efficacité de l'action administrative.

Si les pouvoirs publics ont pris conscience qu'une gestion des ressources humaines dynamique pouvait être un élément essentiel d'une plus grande efficacité de l'action administrative, il n'en est pas moins vrai que le passage d'une gestion classique du personnel à une gestion dynamique et stratégique ou encore le passage d'une logique statutaire à une logique de gestion s'avère plus difficile qu'il n'y paraît. Ce passage commande la réunion de certaines conditions ; les unes liées au mode d'organisation et les autres aux capacités de conduite du changement. Aussi, une réflexion sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique ne peut faire l'économie d'un débat sur la conduite du changement.

Or, la prise en compte de l'usager, encore insuffisante, constitue un moteur puissant de changement des pratiques de travail car elle est fondée sur des logiques de résultat et de qualité. De plus, elle contribue à hiérarchiser clairement les priorités. Il est aisé de constater que l'administration n'a pas su transformer la culture de service public, présente dans ses missions, en véritable projet. Pourtant, tout portait à croire que la rareté, de plus en plus marquée, des ressources d'une part, et la pression des citoyens toujours plus attentifs et plus exigeants quant à la qualité, aux coûts et aux délais des prestations attendues de l'administration d'autre part, allait créer les conditions pour la recherche des bonnes pratiques.

Tout le monde s'accorde pour dire que la " culture " qui a prédominé jusqu'à aujourd'hui était fondée sur une vision autoritaire et bureaucratique de la relation de l'Etat à la société en général et aux administrés en particulier. Une telle vision n'est en cohérence ni avec les exigences de la nouvelle politique économique ni avec les attentes des citoyens. La démocratisation de la vie politique, la place de plus en plus importante du mouvement associatif, font qu'aujourd'hui l'administration ne peut pas tirer sa légitimité exclusivement de l'autorité de l'Etat mais de sa performance et de son efficacité. Toute la question est alors de rechercher le type d'organisation et les méthodes de travail les plus aptes à rendre l'administration plus proche des entreprises et des citoyens d'une part, et moins coûteuse et partant, plus performantes d'autre part.

Aussi, la modernisation de l'administration publique algérienne n'est pas liée uniquement à l'amélioration des conditions de travail et d'équipement, au demeurant indispensables, elle doit impérativement remettre en cause ses méthodes de travail, et soumettre ses résultats à une évaluation permanente.

Le passage d'une culture fondée sur une obligation d'assurer le service public à une culture d'engagement à produire des prestations de service public de qualité, au moindre coût, dans une relation au citoyen - client et non plus de simple usager, exige un véritable bouleversement des pratiques, des idées reçues et des perceptions. Notre administration pour des raisons multiples - mais certainement par manque de méthode - n'a pas encore opéré les changements. L'une des critiques adressée par les opérateurs économiques à l'Etat est qu'il veut imposer une réforme de l'économie alors qu'il n'a pas été en mesure de moderniser la gestion de ses propres institutions.

En fait, comme bon nombre d'observateurs le soulignent, les facteurs d'inertie demeurent et constituent un frein puissant à l'introduction des changements nécessaires. Mais, on est également tenté d'attribuer ces rigidités à l'absence de modèle qui pourrait servir de vecteur dans la conduite du changement. Il faut, en effet remarquer que la gestion publique, de plus en plus évoquée à l'étranger, s'est

fortement inspirée du modèle des entreprises concurrentielles . En Algérie, le processus mis en place par le statut général du travailleur a eu pour conséquence de soumettre la gestion de l'entreprise au modèle administratif. C'est dire que si le changement est perçu comme une nécessité; en revanche le type de projet demeure inconnu. La question est alors de savoir comment d'une part, introduire une rationalité dans la gestion des services publics et d'autre part , y faire adhérer les principaux acteurs et en particulier les cadres dirigeants.

C'est évidemment dans une démarche globale de modernisation de l'administration publique que l'on peut envisager la gestion des ressources humaines en tant que composante d'un projet. Mais, la fonction ressources humaines ne peut s'imposer que si elle se donne les outils pertinents pouvant induire le changement.

En conséquence, on peut dire que la modernisation de la fonction publique devra nécessairement passer par deux actions fondamentales:

- une action sur les structures, c'est -à- dire les conditions de prise en charge de la fonction ressources humaines ;

- une action sur les pratiques de gestion des ressources humaines, c'est-à-dire leur utilisation optimale, leur valorisation et la reconnaissance de leur contribution aux finalités des organisations .

I. LES METHODES DE TRAVAIL ET LES PRATIQUES DE GESTION SONT AU CŒUR DE L'ADAPTATION DE L'ADMINISTRATION À SON ENVIRONNEMENT

La réflexion sur la modernisation de l'organisation du travail dans les administrations publiques, consistera à rechercher une cohérence des structures avec les aspirations, une cohérence des moyens avec les missions, une cohérence entre la gestion de l'urgence et la vision de long terme, et une cohérence enfin entre l'unité de l'action publique et la liberté des acteurs. Elle revêt une double dimension concernant aussi bien la structuration des ministères que celle des bureaux et services déconcentrés.

Longtemps demeurées incontestées en termes de rationalité, de neutralité et de légitimité, l'application de règles impersonnelles et la séparation des fonctions de conception et d'exécution dans le cadre du modèle défini au début du siècle par Taylor, Fayol et Weber et reposant sur une structure pyramidale, connaissent néanmoins depuis une vingtaine d'années une remise en question relayée et portée par la sphère politique. Le thème du « mieux d'Etat » a engendré des approches comparatives qui ont permis de mettre en évidence des solutions dignes d'intérêt .

Mais au delà du discours , il faut bien se rendre à l'évidence que l'administration accorde peu d'intérêt à l'organisation du travail qui, pourtant, conditionne l'efficacité des structures et des agents publics. Les méthodes de travail fortement imprégnées par le modèle de la régulation par la règle témoignent des insuffisances qui la caractérisent. La recherche de la souplesse au niveau du fonctionnement des structures administratives et de la proximité du management constitue pourtant une condition essentielle de la performance des administrations .Car c'est à cette condition que l'on peut créer un environnement qui favorise l'utilisation des outils d'une gestion moderne des ressources humaines.

1.1. La souplesse de l'organisation et la proximité de la gestion au service de la performance des administrations

Cette conception de l'organisation du travail dans l'administration publique postule le passage d'une logique de prééminence des règles à une logique de résultats. Car le droit constitue , dans la conception actuelle , le fondement de l'action administrative : le respect de la forme est assuré et garanti par l'administration. Mais cette spécificité de l'administration est aujourd'hui contestée et on lui oppose la notion d'organisation et le rôle des agents comme acteurs du changement.

En précurseur de l'approche managériale, Fayol contestait déjà toute appréhension de l'Etat fondée sur la spécificité de l'action administrative. Il avait analysé concrètement l'organisation du travail dans une optique de prestation de services et avait proposé la délégation des services publics. A la primauté de la régulation par la règle, Fayol avait

opposé une véritable sociologie de l'action prolongée d'une réflexion sur la culture hiérarchique. Pour lui, la fonction administrative s'incarne dans la prévision, le commandement, l'organisation, la coordination et le contrôle. Parmi les principes qui doivent guider l'action, Henri Fayol relève la responsabilité, l'unité de direction, et l'intéressement des personnels.

La question de l'organisation se pose de nouveau au pouvoir politique, avec l'apport d'une sociologie des organisations fondée sur l'approche de l'individualisme méthodologique. A la différence des travaux de Fayol, centrés sur la structure, les conceptions de Michel Crozier soulignent l'importance de l'étude des stratégies d'acteurs, notamment dans la conduite du changement.

On peut noter que dans les expériences étrangères, de nombreuses démarches dont les finalités s'organisent autour de la recherche de l'efficacité, de l'amélioration de la qualité des prestations fournies au public ou de l'association des citoyens aux prises de décisions au niveau local, ont eu pour point de départ le même constat : l'administration ne s'est pas appliquée à traduire ses missions en objectifs.

Effet de mode ou juste retour des choses, c'est autour d'un management par objectifs qu'on a cru possible de systématiser la culture de pilotage, l'évaluation des résultats et la responsabilisation de l'encadrement sur le terrain. Plus récentes encore, les expériences de contractualisation ou les démarches qualité ont montré qu'elles pouvaient constituer un puissant moteur pour dépasser le cadre traditionnel.

1.1.1. Des démarches répondant à des finalités différenciées

- Le management par objectifs vise à faire converger les efforts d'une organisation en vue de l'obtention de résultats. Ce constat relève en partie des limites de la régulation par la règle. Il a précisément pour effet d'inverser les priorités en subordonnant le respect des règles et l'attention portée aux moyens à un but supérieur : remplir les objectifs fixés. Il se traduit par une plus grande responsabilisation des services et agents publics.

- La contractualisation des relations entre l'Etat et les services ou agences d'exécution en GB constitue une autre approche du changement.

- De par la dynamique qu'elle suscite, la démarche qualité est parfois initiée et encouragée.

Le management par objectifs

Comme on a pu très justement le souligner, l'administration éprouve des difficultés à traduire ses missions en objectifs et partant, à donner un sens au travail de ses collaborateurs. On peut dire - et ceci est valable pour tout employé - que pour motiver les fonctionnaires, il faut donner un sens à leur travail, qu'ils sachent dans quelle direction ils sont engagés et dans quel but. Pour cela, tout le monde admet aujourd'hui que la motivation n'est pas liée aux seuls éléments matériels de la vie professionnelle mais qu'il faut la rechercher dans la clarté des objectifs que se donnent une organisation.

Faute de méthodes, l'administration ne parvient pas à se donner des objectifs et à mobiliser ses collaborateurs autour des défis qu'implique le changement d'environnement. Pourtant, elle dispose d'un atout majeur comparée à l'entreprise dont les projets devraient être moins mobilisateurs que le service public présent dans toute organisation publique.

Mais la difficulté à définir les objectifs procède aussi de la taille des organisations publiques et de l'insuffisante prise en compte de la dimension humaine. Pour que des individus s'investissent dans une organisation, il faut qu'ils aient le sentiment d'appartenir à un collectif ayant des intérêts communs. Lorsqu'elle est très importante, la taille des organisations constitue un obstacle qui réduit l'implication du fonctionnaire. Il faut créer des espaces réduits, tels que les projets de service, centres de responsabilité et les animer de façon à orienter les efforts vers l'objectif global de l'organisation. C'est pour cela qu'il paraît réaliste d'orienter la réflexion sur une démarche de micro projets de modernisation.

L'option de la contractualisation

La voie de la contractualisation entre services centraux des ministères et services déconcentrés peut induire le management par objectif, elle reste en effet porteuse de réels changements. En témoigne d'ailleurs la multiplication des formules souples de contractualisation dans de nombreux pays : la formule des agences qui s'avère la plus intéressante quant à la responsabilisation et à la mobilisation des agents a été développée de longue date en Suède, plus récemment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (programme Next Steps de 1988).

Les démarches qualité

On peut aussi, grâce à des démarches qualité créer un cadre propice au développement du management par objectifs. Le service se fixe alors ses propres objectifs en tenant compte des attentes des usagers, prenant parfois des engagements formels à leur égard. Cette démarche a pris la forme de chartes (charte des usagers en France, charte des utilisateurs en Belgique, charte des citoyens en Italie) où sont consignés des principes généraux destinés à régir le comportement des administrations à l'égard des usagers et citoyens. Au niveau des services, la mise en œuvre de démarches "qualité" prend, en revanche, une dimension très concrète, obligeant à une réflexion en profondeur sur les besoins du public et sur les voies d'amélioration de la qualité du service.

Pour peu qu'ils aient été élaborés collectivement, les objectifs d'amélioration de la qualité du service ont un double avantage : ils imposent une maîtrise des processus de travail suscitant de réels changements tout en possédant une forte capacité de mobilisation des agents.

1.1.2. La recherche d'une autonomie de gestion au plan local et le management de proximité

Dans la pratique, il s'agira d'identifier des unités cohérentes au plan local et structurées autour d'un projet visant à les responsabiliser. Des objectifs opérationnels précis leur seraient assignés. Des marges d'action suffisantes leur seraient accordées pour les atteindre. Les résultats obtenus seraient évalués a posteriori, au travers d'un véritable contrôle de gestion permettant une appréciation fine de l'efficacité et de l'efficience des actions menées. Cette démarche d'évaluation

viendrait compléter l'indispensable contrôle de régularité a priori de l'emploi des moyens budgétaires.

La responsabilisation par le biais de la fixation d'objectifs ne doit pas, en effet, s'arrêter aux seuls niveaux des services ou des directeurs, mais se diffuser dans l'ensemble des administrations. La généralisation du management par objectifs ne sera achevée que lorsque chaque agent public se verra assigner des objectifs personnels, annualisés. Cette exigence implique que chaque responsable hiérarchique prenne le temps de rencontrer l'ensemble de ses agents pour leur fixer des objectifs individuels. L'entretien annuel d'évaluation, insuffisamment utilisé, est certainement, le moment le plus adapté pour cela. Ces objectifs doivent être mesurables, réalistes (sous peine de démotiver) et surtout négociés.

Cette nouvelle dynamique favorisera, à coup sûr, le management de proximité qui doit être appréhendé comme facteur du changement. La notion d'encadrement de proximité a été redécouverte, à l'étranger, dans l'entreprise dans les années 1980, avec la mise en place d'équipes autonomes, de structures matricielles et de nouveaux systèmes d'information.

Dans la fonction publique, la réflexion sur le management de proximité n'a pas la même portée. Elle vise à permettre la mise en place de «managers d'équipes», qui ne soient pas évalués selon les seuls critères de la compétence technique. Le management de proximité est une réponse au cloisonnement de l'administration engendré par le poids des cultures et des spécificités de chaque ministère voire de chaque «métier», par la rigidité des structures hiérarchiques, par les contraintes budgétaires et de gestion du personnel et par la volonté de préserver sa capacité d'influence.

La promotion du travail en équipe est la première réponse à apporter aux effets du cloisonnement au sein de l'administration. Tout d'abord, il s'agit de favoriser une convergence des vues, en amont, sans solliciter l'arbitrage systématique du chef de service. Ensuite, le dialogue et la mise en commun des compétences permettent de relativiser les priorités de chacun autant que d'élargir le champ des solutions

possibles pour chaque problème posé. Enfin, le caractère collectif du processus de décision se présente comme un puissant facteur de légitimation.

1.2. Un environnement susceptible de conduire l'encadrement à mieux exploiter les outils de GRH mis à sa disposition

Pour obtenir de l'encadrement une utilisation effective des outils offerts par le statut, il convient, d'abord, de faire de la GRH un axe stratégique d'action au sein de l'administration, ensuite d'adapter les structures administratives pour rapprocher la gestion des ressources humaines de l'exercice des missions.

En dépit de la prise de conscience, depuis plus de dix ans, de l'importance de la GRH comme élément d'efficacité des administrations, celle-ci n'occupe pas encore, partout, la place stratégique qui lui revient. Si les initiatives ont été nombreuses ces dernières années, elles n'ont souvent concerné qu'un nombre limité de services et surtout n'étaient pas intégrées dans une stratégie d'ensemble. Il apparaît nécessaire, avant même de poursuivre le développement de nouvelles démarches, d'identifier précisément une stratégie globale de GRH, qui guiderait l'action de tous les services.

1.2.1. La professionnalisation de la fonction "ressources humaines"

Il s'agira en particulier de professionnaliser et revaloriser la fonction "ressources humaines" en reconnaissant que le métier "ressources humaines" constitue une fonction à part entière, car elle nécessite des compétences spécifiques, au-delà de celles requises par la gestion administrative et statutaire du personnel. Occuper, au cours de sa carrière, un métier relatif à la gestion des ressources humaines, devrait être davantage valorisé.

Mais, il s'agira de faire, aussi de la GRH, une compétence essentielle des responsables opérationnels, car l'efficacité dépend, pour une large part, de la mobilisation de l'encadrement. Du point de vue de la formation, une meilleure sensibilisation aux problèmes de GRH devrait être organisée (formation initiale), et une politique différenciée de for-

mation continue pourrait être envisagée. Du point de vue de l'évaluation, les pratiques de GRH devraient figurer explicitement parmi les critères d'évaluation des responsables administratifs. Elles auraient concrètement un impact significatif sur leur rémunération et leur déroulement de carrière.

1.2.2. L'organisation de la fonction ressources humaines dans une logique de gestion permet de limiter les effets pervers de la conception statutaire

Conduite selon des processus appropriés d'évaluation et d'information, la décentralisation peut être porteuse de progrès dans la gestion. Elle correspond à la recherche d'une gestion dynamique qui réduit les circuits administratifs. Elle améliore les relations entre l'administration et les agents, en rapprochant les gestionnaires de l'employé. Elle génère une nouvelle distribution des rôles et des responsabilités et une plus grande responsabilisation des cadres au niveau local. Elle consistera à :

- créer des structures pourvues des personnels nécessaires pour répondre aux besoins exprimés;
- déléguer à certaines structures le pouvoir de recruter, de former et d'appliquer les statuts;
- Contrôler pour déterminer dans quelle mesure les activités de gestion des ressources humaines sont suffisamment coordonnées et intégrées pour l'ensemble de l'organisation.

On se rend bien compte que la méthode de changement organisationnel repose sur un équilibre entre des éléments obligatoires et volontaires, expérimentaux et généralistes, ascendants et descendants. Ainsi qu'on le souligne souvent, de nombreuses démarches innovantes ont échoué, faute d'une réflexion sur la méthode adoptée. Car, gérer de façon dynamique, les ressources humaines c'est aussi changer les pratiques actuelles et améliorer les outils.

possibles pour chaque problème posé. Enfin, le caractère collectif du processus de décision se présente comme un puissant facteur de légitimation.

1.2. Un environnement susceptible de conduire l'encadrement à mieux exploiter les outils de GRH mis à sa disposition

Pour obtenir de l'encadrement une utilisation effective des outils offerts par le statut, il convient, d'abord, de faire de la GRH un axe stratégique d'action au sein de l'administration, ensuite d'adapter les structures administratives pour rapprocher la gestion des ressources humaines de l'exercice des missions.

En dépit de la prise de conscience, depuis plus de dix ans, de l'importance de la GRH comme élément d'efficacité des administrations, celle-ci n'occupe pas encore, partout, la place stratégique qui lui revient. Si les initiatives ont été nombreuses ces dernières années, elles n'ont souvent concerné qu'un nombre limité de services et surtout n'étaient pas intégrées dans une stratégie d'ensemble. Il apparaît nécessaire, avant même de poursuivre le développement de nouvelles démarches, d'identifier précisément une stratégie globale de GRH, qui guiderait l'action de tous les services.

1.2.1. La professionnalisation de la fonction "ressources humaines"

Il s'agira en particulier de professionnaliser et revaloriser la fonction "ressources humaines" en reconnaissant que le métier "ressources humaines" constitue une fonction à part entière, car elle nécessite des compétences spécifiques, au-delà de celles requises par la gestion administrative et statutaire du personnel. Occuper, au cours de sa carrière, un métier relatif à la gestion des ressources humaines, devrait être davantage valorisé.

Mais, il s'agira de faire, aussi de la GRH, une compétence essentielle des responsables opérationnels, car l'efficacité dépend, pour une large part, de la mobilisation de l'encadrement. Du point de vue de la formation, une meilleure sensibilisation aux problèmes de GRH devrait être organisée (formation initiale), et une politique différenciée de for-

mation continue pourrait être envisagée. Du point de vue de l'évaluation, les pratiques de GRH devraient figurer explicitement parmi les critères d'évaluation des responsables administratifs. Elles auraient concrètement un impact significatif sur leur rémunération et leur déroulement de carrière.

1.2.2. L'organisation de la fonction ressources humaines dans une logique de gestion permet de limiter les effets pervers de la conception statutaire

Conduite selon des processus appropriés d'évaluation et d'information, la décentralisation peut être porteuse de progrès dans la gestion. Elle correspond à la recherche d'une gestion dynamique qui réduit les circuits administratifs. Elle améliore les relations entre l'administration et les agents, en rapprochant les gestionnaires de l'employé. Elle génère une nouvelle distribution des rôles et des responsabilités et une plus grande responsabilisation des cadres au niveau local. Elle consistera à :

- créer des structures pourvues des personnels nécessaires pour répondre aux besoins exprimés;
- déléguer à certaines structures le pouvoir de recruter, de former et d'appliquer les statuts;
- Contrôler pour déterminer dans quelle mesure les activités de gestion des ressources humaines sont suffisamment coordonnées et intégrées pour l'ensemble de l'organisation.

On se rend bien compte que la méthode de changement organisationnel repose sur un équilibre entre des éléments obligatoires et volontaires, expérimentaux et généralistes, ascendants et descendants. Ainsi qu'on le souligne souvent, de nombreuses démarches innovantes ont échoué, faute d'une réflexion sur la méthode adoptée. Car, gérer de façon dynamique, les ressources humaines c'est aussi changer les pratiques actuelles et améliorer les outils.

II. LA MISE EN PLACE D'UNE GRH DYNAMIQUE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES NECESSITE DE CHANGER LES PRATIQUES ACTUELLES ET D'AMELIORER LES OUTILS EXISTANTS

Avant de développer ce point , quelques observations s'imposent .

Les difficultés rencontrées par les administrations publiques en matière de GRH procèdent moins des règles statutaires que de leur pratique. Les instruments de gestion, prévus par le statut des fonctionnaires, offrent de nombreuses possibilités pour l'émergence d'une GRH. On constate que ces possibilités sont insuffisamment exploitées. La logique statutaire fait barrage à des initiatives visant à fixer des objectifs et des stratégies aux services, dans un cadre pertinent.

En second lieu , les pratiques actuelles traduisent un déficit global de stratégie et de professionnalisme en matière de GRH. Bien que les missions de l'Etat changent et les rôles des différents acteurs se complexifient, l'évolution des missions et des besoins des différents services ne semble pas faire l'objet d'une évaluation précise.

Rares sont les administrations qui demandent à leurs responsables des ressources humaines un diagnostic des difficultés, un programme d'actions, des moyens appropriés et des indicateurs de suivi. Dans la plupart des services, la fonction ressources humaines souffre d'une mauvaise image, liée à son assimilation à des fonctions d'intendance et de pure gestion administrative. Elle souffre en outre fréquemment d'une pénurie de moyens humains, financiers et matériels. Leurs responsables sont rarement préparés, par leur carrière antérieure, à l'exercice de ces missions spécialisées et leur action dans ce domaine ne fait pas l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Enfin , la troisième observation est liée au fait que l'Etat éprouve des difficultés à intégrer l'avenir dans la gestion de ses ressources humaines. Celle-ci doit correspondre , compte tenu de la structure des effectifs de la fonction publique , "à une gestion des flux plutôt qu'à une gestion des stock". Privée dans une large mesure du recours à la flexibilité externe, la gestion prévisionnelle des ressources humaines recherchera la meilleure adéquation entre ressources et besoins de l'administration

par une valorisation et une adaptabilité accrue du capital humain disponible. Lorsque les possibilités de flexibilité externes sont limitées, il faut rechercher les solutions dans une gestion plus qualitative de sa ressource interne avec une prise en compte systématique et individualisée des compétences et performances des agents.

Dans ces conditions, quelles pistes explorer pour accompagner le changement ?

D'abord, réformer la gestion des ressources humaines au plan quantitatif et au plan qualitatif est une nécessité, mais sa mise en œuvre n'est pas aisée. Les besoins d'évolution en matière de gestion des ressources humaines sont relativement bien identifiés: souplesse plus grande, pouvoir d'appréciation plus étendu, visibilité, responsabilisation. Toutefois, l'administration apparaît réticente à poursuivre cette voie. La généralisation des outils modernes de GRH rencontre généralement des obstacles liés à la tradition administrative qui empêchent une réelle prise en compte des qualifications au sein de l'administration.

Si au plan d'une politique de fonction publique, la conception statutaire ne constitue pas un obstacle majeur, le dévoiement des règles qui en découlent rend difficile une logique de gestion. Dépasser la logique statutaire, en la complétant par la contractualisation, permettrait de répondre à une attente des fonctionnaires, d'apporter un facteur de souplesse supplémentaire dans l'organisation des services et d'enrichir le dialogue social.

2.1. Dépasser la logique statutaire des personnels pour introduire progressivement une logique de gestion

La fonction publique de carrière, impliquant le recrutement dans des corps, avec une évolution régulière en fonction de l'ancienneté, semble rencontrer des limites dans un environnement économique qui appelle flexibilité et adaptabilité des systèmes de gestion. C'est moins la fonction publique de carrière qui est en cause que les pratiques de l'administration. Remplacer la conception statutaire par des mécanismes contractuels ne permettrait pas d'améliorer sensiblement la GRH dans l'administration. Il s'agit plutôt de conjuguer les avantages du système

de carrière avec ceux d'une logique d'emploi, tout en levant les rigidités d'ordre juridique et budgétaire.

2.1.1. L'adaptation des comportements face au changement

D'un point de vue instrumental et face à un environnement changeant et à l'accélération du développement des technologies, aux dimensions internationales, et devenu complexe par l'intervention croissante d'acteurs diversifiés, face à l'évolution permanente des choix organisationnels, les organisations publiques qui sauront se donner des politiques et des stratégies anticipatrices, développeront plus que les autres, leurs capacités d'adaptation.

La capacité de réaction aux changements de l'environnement est, de plus en plus, reconnue dans le succès des organisations performantes. Mais, compte tenu des limites des techniques classiques de prévision en matière d'emploi, il est impératif d'élaborer des outils de management stratégique des ressources humaines permettant de maximiser les chances de bien réagir, de ne pas se laisser surprendre.

Aussi, les administrations doivent - elles intégrer dans leur politique tous les changements qui leur permettront de faire face au développement de la société. Ces facteurs de changement doivent se traduire par un besoin en nouvelles compétences dans le domaine de la gestion, le domaine technique et, bien entendu, par une stratégie des ressources humaines qui doit prendre en charge tous les changements imposés par l'environnement.

C'est pour ces raisons qu'une démarche conçue en termes de système intégré de la fonction "ressources humaines" étendue à l'ensemble du secteur concerné paraît, dans la phase actuelle tout au moins, de nature, à réduire les risques de dysfonctionnement et d'incohérence dans le développement du "capital compétence".

En d'autres termes, il conviendra de recruter et maintenir les effectifs permanents indispensables à l'entretien de la technicité, du savoir-faire et de l'expérience utiles pour développer les prestations. Dans le même temps, il est impératif que des besoins particuliers en compétences spécifiques soient satisfaits par une flexibilité externe.

Le renouveau des instruments de gestion commande d'une part, l'introduction d'une dimension fonctionnelle dans la gestion des personnels et d'autre part la mise en œuvre d'outils d'anticipation et de prévision.

2.1.2. La logique fonctionnelle comme facteur de souplesse

La logique fonctionnelle est fondée sur une approche par les métiers qui favorise une gestion plus qualitative des personnels qui permet de contourner les effets pervers de la logique de corps. Cette approche offre un cadre de gestion plus proche des fonctions réelles des agents, dépassant une classification par corps devenue obsolète. Elle permet de mettre en œuvre des démarches transversales de gestion, en identifiant les métiers identiques exercés au sein de corps différents.

L'approche par métiers ouvre également la voie à une gestion collective des compétences. Elle permet de définir les compétences requises pour une fonction et donc d'orienter les politiques de formation, de recrutement, de mobilité fonctionnelle et de gestion des carrières.

A terme, l'approche fonctionnelle favorisera le développement de systèmes de gestion individualisée des ressources humaines et favoriser la mobilité. Ces systèmes peuvent aller de la définition d'objectifs à la détermination de critères d'appréciation de la valeur professionnelle des agents, en passant, par exemple, par l'instauration d'entretiens d'évaluation.

Dans le silence du statut, l'administration dispose d'importantes marges de manœuvre pour récompenser cette valeur professionnelle. Le décret de 1985 permet ainsi d'attribuer des bonifications d'ancienneté aux agents et les procédures de choix pour l'avancement de grade peuvent tout à fait être subordonnées à l'obtention de certains résultats ou à l'accomplissement d'obligations de mobilité ou de formation.

L'entretien annuel d'évaluation des agents permettrait aux cadres de discuter avec leurs collaborateurs de l'adéquation entre les compétences détenues et celles nécessaires pour le poste, et de définir des objectifs. Cet entretien doit permettre également l'enrichissement des fiches de postes.

Il conviendrait également de diffuser la pratique des fiches de postes qui peuvent servir de support au management par objectif. Elles tendent à assurer l'adéquation entre les qualifications des agents et les compétences requises pour la maîtrise du poste.

2.2. La diffusion d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines

La diffusion d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui traduit la capacité d'une organisation à adapter ses ressources humaines à l'évolution de ses missions, requiert une modernisation de la gestion publique .

Plus précisément, la GPRH vise à accroître par l'anticipation, la capacité des administrations à maîtriser l'adéquation permanente entre leurs besoins et leurs ressources, d'un point de vue quantitatif et qualitatif.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines se heurte dans l'administration au scepticisme qui entoure les conditions de sa mise en œuvre, à la prégnance d'une gestion statutaire et juridique des personnels et à l'inadaptation d'un cadre budgétaire fondé sur le principe de l'annualité. Pour surmonter ces obstacles, il convient de responsabiliser les services opérationnels, développer des pratiques de gestion du personnel fondées sur une approche fonctionnelle et explorer les voies de la pluriannualité. L'annualité budgétaire offre un cadre imparfait à la gestion prévisionnelle des effectifs.

Toutes ces démarches doivent, cependant, être liées à deux autres démarches qui consistent à mieux définir la responsabilité et le rôle des cadres dirigeants de l'administration publique dans le processus de changement et à développer le dialogue social.

2. 3. La nécessaire implication des acteurs dans le processus de changement

Pour réussir, toute modernisation de la fonction publique doit reposer sur la motivation des cadres dirigeants et l'implication des syndicats qui constituent des enjeux stratégiques. Nous utiliserons,

volontairement, la notion de "cadre dirigeant" que nous empruntons au secteur économique pour désigner la haute fonction publique.

Les hauts fonctionnaires peut-être plus que les autres - sont au cœur de tout processus de réforme ou de modernisation parce qu'ils détiennent de larges pouvoirs. Concevoir et mettre en place un système de gestion des cadres dirigeants, constitue donc un enjeu stratégique. Aucune réforme ne réussira si elle ne reçoit pas, d'abord, une adhésion des hauts fonctionnaires qui sont censés la piloter. Mais, et ceci est également une condition essentielle - une modernisation de la fonction publique ne peut être envisagée sans un large dialogue social et une implication des syndicats. Or, on constate aujourd'hui une insuffisante motivation des cadres dirigeants. L'administration est confrontée à des difficultés multiples vis-à-vis de ses cadres engendrées principalement par :

- L'instabilité des structures administratives, doublée d'une absence de garanties statutaires à même de générer une réelle motivation.

- L'absence d'un système de carrière fondé sur le mérite et l'esprit d'initiative qui rend les emplois ou fonctions supérieures précaires en l'absence de grand corps d'accueil.

- En outre, le contexte politique et réglementaire aggravé par les mauvaises conditions de travail, démotive les cadres et réduit leur efficacité. Il est difficile de stimuler le dynamisme et la créativité des cadres, quand la carrière n'est pas liée au mérite et se déroule au gré des contingences et des opportunités.

- L'initiative, la prise de risque et la créativité ne se sont pas toujours accompagnées par la reconnaissance de leur mérite

Sur un autre plan, l'administration n'a pas préparé les conditions d'un dialogue social favorable aux réformes. Or, toute réforme en matière de qualification, parce qu'elle a pour fondement l'identification et la récompense différenciées de la performance individuelle des agents, doit être conduite dans un dialogue nourri avec les organisations syndicales. Dans le même temps, elle constitue un sujet sensible pour le dialogue social sur lequel les positions des différentes organisations apparaissent divergentes.

L'insuffisante implication des syndicats dans les chantiers de réforme est de nature à en limiter l'impact. En effet, pour être enrichissant et fructueux, le dialogue social doit être encouragé au niveau des collectivités de base et dans les services autonomes ou déconcentrés. Or, le cadre actuel de fonctionnement de nos syndicats paraît dominer par des considérations de négociation collective, au niveau central, et ne laisse que très peu d'espace à l'émergence d'un partenariat social qui réduirait les conflits et produirait des idées. Bien que nécessaire, le travail des commissions paritaires ne paraît pas suffisant.

En guise de conclusion, il importe de souligner que la conduite du changement dans l'administration relève autant de la méthode que de la volonté politique qui en constitue le fondement essentiel. Par ses enjeux - mais aussi, par ses conséquences - un projet de modernisation de la fonction publique doit être le résultat d'un consensus et une réponse à un besoin des partenaires sociaux à mieux prendre en charge leur mission de service public.

Dans cette perspective, il conviendrait de développer, parallèlement à l'association des syndicats au niveau central, une négociation paritaire dynamique au sein de services voire de corps susceptibles de s'engager dans des expériences innovantes. Cette négociation "décentralisée" permettrait de faire évoluer, par petits pas, les positions défendues par les organisations syndicales au niveau central.

Pour cela, la formation- autre instrument de changement- doit accompagner tout projet ayant pour finalité l'amélioration des performances. Qu'il s'agisse d'un changement de routine ou d'une adaptation plus radicale des organisations publiques, la formation devra permettre la remise en cause des conceptions traditionnelles de l'administration.