

# Le nouveau rôle des directions de ressources humaines : de l'intendance au stratégique

Par **Serge Vallemont**, ancien Directeur du personnel et des services du ministère de l'Équipement français

Depuis une vingtaine d'années, les ressources humaines sont présentées à juste titre comme un facteur essentiel de la performance des fonctions publiques nationales indispensable au développement économique d'un pays. Le besoin d'une profonde évolution des systèmes de gestion des personnels pour permettre à l'État de disposer d'une gestion des ressources humaines qui soit moderne, adaptée aux besoins et aux ressources de notre temps, aux aspirations des hommes et des femmes d'aujourd'hui s'est progressivement imposé et, depuis la fin des années quatre-vingt, la plupart des pays de l'OCDE ont entrepris de réformer la gestion du personnel dans leurs administrations publiques. Longtemps réduite à la seule dimension d'administration du personnel, traitement des dossiers, suivi des obligations légales, paye, etc., la fonction est en train d'évoluer, connaissant un élargissement de ses missions et une professionnalisation de ses responsables. Mais surtout, dans un contexte de modernisation des administrations, elle est appelée à changer assez fondamentalement de nature en prenant une importance grandissante dans les ministères jusqu'à pouvoir y occuper une place stratégique dans la conduite des réformes. Du statut d'intendance, la fonction « personnel » évolue vers celui de stratégique.

Dans ces conditions, quels sont le nouveau rôle des directions de ressources humaines (DRH), les compétences qu'elles doivent réunir, leur place dans les états-majors des ministères ? C'est ce que nous nous

proposons de développer en prenant appui sur notre propre expérience de directeur du personnel et des services du ministère de l'Équipement français (de 1985 à 1993) puis de président du Comité interministériel de réorganisation et de déconcentration des administrations (de 1993 à 1996).

## ■ LES MAUX DONT A LONGTEMPS SOUFFERT LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Pendant longtemps, dans le secteur privé comme dans le secteur public, la fonction « personnel » était considérée comme secondaire et ne constituait pas un élément stratégique du pilotage des organisations : le facteur humain était appréhendé plus comme un coût que comme une ressource. Conséquence d'une telle vision, les pratiques de gestion du personnel étaient essentiellement centrées sur le respect de la réglementation du travail (le code du travail et les conventions collectives dans le secteur privé, le statut général des fonctionnaires dans le secteur public), sur la gestion des éléments constitutifs de la paye, donc des absences, des congés, des retraites, etc.

Dans l'administration, cette pratique se caractérisait par l'application impersonnelle de normes et de procédures, abstraction faite du profil des agents, des emplois à pourvoir et des objectifs du service. Elle se développait par des actes de gestion très classiques, telles l'organisation des concours de recrutement, la notation, les affectations, les mutations, les promotions, les sanctions. Réduite à cette seule dimension de gestion administrative du personnel, la fonction « gestion des ressources humaines » (GRH) était considérée comme relevant du seul chef du personnel et les cadres opérationnels se considéraient exonérés de toute responsabilité dans ce domaine à l'égard des personnels qu'ils avaient sous leur autorité. Cela se traduisait par une gestion généralement centralisée,

uniquement axée sur des procédures administratives, l'application des statuts, avec des recrutements fondés sur des concours administratifs conçus le plus souvent pour reproduire dans chaque catégorie de personnel un profil type traditionnel de « savoirs », une formation continue faisant figure de parent pauvre par rapport à la formation initiale, une gestion des carrières privilégiant le diplôme initial et l'ancienneté, etc.

Ainsi a-t-on eu tendance longtemps dans les administrations publiques à assimiler la fonction « personnel » à l'accomplissement de tâches administratives de type bureaucratique, ce qui, en fait, revenait à lui fixer comme finalité ce qui ne doit être qu'un support.

Il convient d'ajouter que l'exercice de la fonction « GRH » dans l'administration française est fortement marqué par l'importance du rôle dévolu aux organisations syndicales par le statut de la fonction publique. Comme tous les salariés français, les fonctionnaires bénéficient des droits sociaux affirmés dans le préambule de la Constitution et notamment de la liberté syndicale et du droit à la participation. Ce principe de participation se concrétise par l'existence d'organismes consultatifs où siègent les délégués des fonctionnaires et porte sur l'organisation des services publics, l'élaboration des règles statutaires et l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière<sup>1</sup>. Participation, consultation, débat, négociation, ces termes qui expriment plusieurs facettes du dialogue social sont inscrits dans le statut de la fonction publique.

Or, la conception très centralisée de la gestion des personnels, qui s'est traduite pour les syndicats par une organisation elle-même très centralisée, fait que le dialogue social sur le plan des services, là où les problèmes concrets se posent et doivent recevoir

des réponses, est le plus souvent cantonné à des débats purement formels, le traitement des questions de fond étant renvoyé à des discussions au niveau national. De sorte que la tradition de gestion paritaire qui pourrait être perçue comme un atout, comme un élément dynamique d'une politique de gestion des ressources humaines, est analysée principalement par les gestionnaires sous l'angle d'une contrainte.

Cette analyse de ce qu'était la conception et l'exercice de la fonction « GRH » dans l'administration explique que, pendant longtemps, elle fut considérée comme une fonction de second rang, pouvant être confiée *a priori* à n'importe quel cadre, et en tout état de cause n'attirant pas les meilleurs. Dans ces conditions, elle n'était ni recherchée, ni valorisée, ni valorisante dans un parcours professionnel, et donc moins attractive que les fonctions de conception de politiques publiques ou de contrôle. Elle était perçue comme étant de nature essentiellement juridique et empêtrée dans des contraintes syndicales et corporatistes, le statut et les syndicats étant toujours cités comme les causes d'un immobilisme chronique.

## ■ LES RAISONS D'UNE NÉCESSAIRE RÉNOVATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

### La valorisation des ressources humaines, point de passage obligé de toute modernisation

De toutes les leçons que l'on peut tirer des réformes ayant échoué et de celles ayant réussi, il en est une qui est régulièrement évoquée, à savoir les conséquences de la plus ou moins grande place accordée à la GRH dans la démarche de changement. Pour ne

<sup>1</sup> Statut général des fonctionnaires de 1983 :

Article 8 : « Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail. »

Article 9 : « Les fonctionnaires participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans les organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. Ils participent à la définition et à la gestion sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent. »

pas avoir intégré dès le départ dans les stratégies de réforme la dimension humaine, que de projets n'ont pas atteint leur but et les résultats escomptés, voire ont abouti à ce que rien ne change. Au contraire, chaque fois que l'on a su accompagner, ou mieux, faire précéder la démarche de modernisation de l'administration par la mise en place d'une politique ambitieuse de valorisation des ressources humaines – et nous en avons été le témoin dans nos fonctions au sein du ministère français de l'Équipement – on a vu se créer une dynamique de transformation continue bénéficiant d'une implication des personnels de tous les niveaux garantissant ainsi une appropriation de la réforme par l'ensemble de l'organisation.

### **L'introduction de la gestion de la performance, puissant facteur d'évolution de la gestion des ressources humaines**

L'exigence d'une fonction « ressources humaines » revalorisée et modernisée comme condition nécessaire pour aborder avec des chances de succès les démarches de modernisation et assurer ainsi un changement durable est donc aujourd'hui largement partagée. Cette idée s'impose d'autant plus en France que celle-ci, à l'instar des principaux pays de l'OCDE<sup>2</sup>, mais avec retard par rapport à la plupart d'entre eux, est engagée, depuis le vote en 2001 de sa nouvelle constitution financière, la Loi organique relative aux lois de finances (la Lolf), dans un chantier s'apparentant à une révolution quasi copernicienne du fonctionnement de l'État. En effet, ce texte fondamental va bien au-delà des questions de comptabilité ou de technique budgétaire : il consacre la « logique de performance » faisant que les moyens des administrations ne seront plus alloués par nature mais par destination, au sein de

programmes auxquels seront assortis des objectifs et des indicateurs de performance. La mise en place de gestionnaires de programmes, responsables à part entière des résultats de leur gestion, constitue en soi un facteur de changement appelé à bousculer les pratiques actuelles de gestion des personnels. Il est clair que les responsables de programmes, investis d'une obligation de résultats et dotés d'une large autonomie dans la gestion de leurs moyens, vont revendiquer une gestion des personnels plus dynamique, capable d'assurer la meilleure adéquation possible entre leurs objectifs et les compétences nécessaires pour les atteindre.

### **Une rénovation de la gestion des ressources humaines indispensable pour répondre aux attentes des fonctionnaires**

En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la pyramide des emplois de la fonction publique évolue, conséquence d'une diminution des emplois d'exécution et de bureau au profit d'emplois requérant des qualifications plus importantes. Avec l'élévation générale du niveau de formation initiale et la présence de plus en plus nombreuse de surdiplômés dans l'administration<sup>3</sup>, les attentes et les aspirations des agents ont changé. Les jeunes diplômés sont moins disposés que leurs aînés à accepter les styles de gestion hiérarchisés qui caractérisaient jadis les administrations publiques. D'une manière générale, les fonctionnaires expriment aujourd'hui un besoin accru de participation, de compréhension, d'autonomie, de responsabilité, de considération enfin. Ils savent que les actions de modernisation des administrations publiques nécessiteront de leur part une plus grande mobilité, que ce soit une mobilité fonctionnelle ou

---

<sup>2</sup> L'Inspection générale des finances française a analysé dans huit États les méthodes de réformes introduisant la gestion de la performance. Les États constituant l'échantillon étudié sont les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas. Dans beaucoup de pays, les réformes ont été engagées au cours des années 1970 ou 1980. Elles se sont appuyées sur des réformes qui ont favorisé l'émergence d'une culture de la performance et en particulier, partout, les politiques de gestion des ressources humaines ont été profondément transformées et marquées par une forte déconcentration de la gestion des personnels Voir *Inspection générale des finances, mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'État* par H. Guillaume, G. Dureau, F. Silven, Presses de Science Po et Éditions Dalloz, 2002.

<sup>3</sup> En France, en 1998, dans la seule fonction publique d'État, les deux tiers des candidats reçus aux concours externes étaient en état de « surdiplôme » au regard des niveaux requis pour postuler à un emploi public.

inter-administrations. Aussi aspirent-ils à une gestion plus personnalisée avec un renforcement de la gestion qualitative et prévisionnelle et un rôle plus affirmé du management de proximité. Ils souhaitent avoir une vision à moyen terme de leur carrière et des fonctions qu'ils seront conduits à assumer. Pour toutes ces raisons, il convient de repenser en profondeur une organisation et une politique de gestion des ressources humaines cohérentes avec ces nouvelles données sociologiques.

### **Les problèmes démographiques de la fonction publique et ses conséquences sur la gestion des ressources humaines**

Le contexte actuel de la fonction publique est caractérisé par le fait que celle-ci, comme l'ensemble de la société française, est marquée par un vieillissement de la population qui va entraîner des départs en retraite massifs, phénomène que l'on constate d'ailleurs avec une acuité comparable dans de nombreux pays. Le rythme de ces départs à la retraite va s'accroître avec un accroissement particulièrement sensible chez les cadres et la maîtrise (catégories A et B de la fonction publique). Or ce sont précisément dans ces catégories de personnels que le marché de l'emploi sera dans les prochaines années le plus tendu, de sorte que la fonction publique va se retrouver en très forte compétition avec le privé sans forcément disposer des mêmes atouts pour attirer les meilleurs. D'ores et déjà on observe en France une certaine érosion de la sélectivité aux concours de recrutement dans plusieurs secteurs, de moins en moins de candidats semblant attirés par la sphère publique. Dans ce contexte, l'administration se trouve confrontée à la nécessité d'élaborer une politique de gestion des ressources humaines rénovée, sachant tirer parti des atouts dont elle dispose, condition indispensable pour restaurer l'attractivité du secteur public.

### **■ LE NOUVEAU RÔLE DES DIRECTIONS DE RESSOURCES HUMAINES**

Les développements qui précèdent ont montré les facteurs qui poussaient à moderniser la gestion des ressources humaines. Ces facteurs se retrouvent peu ou prou dans tous les pays de l'OCDE avec un point commun qui est l'intérêt porté à la gestion des ressources humaines en tant qu'outil stratégique pour promouvoir des réformes de caractère plus général.

Face aux défis auxquels les États sont confrontés – contraintes financières très sévères, compétition internationale de plus en plus intense, exigences toujours plus grandes des usagers –, les administrations publiques n'échappent évidemment pas à la contrainte d'efficacité et d'efficience. Désormais, la performance constitue une finalité explicite de l'action des services publics. Comment imaginer que de tels défis puissent être relevés à gestion des ressources humaines inchangée ? Mais aussi comment imaginer redonner de l'attractivité au secteur public et garantir un niveau de compétences et de professionnalisme correspondant aux exigences d'un service public performant et adapté aux besoins de la société sans une profonde rénovation de nos règles et pratiques de gestion des personnels ? C'est donc à une conception renouvelée de la GRH que sont en premier lieu appelées à répondre les DRH.

#### **Premier rôle des directions de ressources humaines : initier et diffuser une nouvelle conception de la gestion des ressources humaines**

Cette nouvelle conception de la GRH<sup>4</sup> implique de passer d'une fonction « personnel » réduite à sa seule dimension « administrer le personnel » à une conception de la gestion des ressources humaines intégrant deux missions indissociables :

- la première devant permettre, par une gestion souple qui utilise au mieux les compétences de chacun, d'assurer le service public de la manière la plus efficace et la plus satisfaisante ;

<sup>4</sup> On se réfère ici à la définition de la GRH figurant dans le document *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, rapport de Serge Vallemont au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La documentation française, 1999.

- la seconde devant veiller à ce que l'organisation et les modalités de travail prennent en compte les aspirations collectives et individuelles des agents et leur permettent de trouver dans leur travail les motifs de satisfaction professionnelle et personnelle.

La GRH comprise ainsi peut se décrire comme recouvrant quatre grands domaines :

- le premier, *l'administration du personnel*: centré sur l'application des règles et la mise en œuvre des procédures juridiques. Il requiert une connaissance précise du cadre statutaire et de la jurisprudence. Fonction classique et traditionnelle, elle est généralement bien prise en charge par les DRH ;
- le deuxième, *la gestion et le développement des personnes*: c'est celui qui est manifestement insuffisamment développé dans l'administration. Or il recouvre des champs essentiels concernant tant la gestion collective (suivi et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) que la gestion individuelle ou personnalisée et touche la responsabilisation, la valorisation et la motivation des agents. Au cœur de ce domaine se trouve la formation professionnelle continue, une formation qui se démarque de plus en plus des formes traditionnelles et académiques pour s'inscrire dans une dynamique de rapprochement avec le travail, de formation-action, de formation « dans et par le travail » ;
- le troisième, *les relations sociales*: celui-ci ne se limite pas au respect des droits des syndicats, il s'accompagne de la nécessité de « faire vivre le paritarisme » et d'assurer la continuité du dialogue social en dépassant le côté formel propre au fonctionnement des instances paritaires, en ouvrant de nouveaux champs de travail en commun avec les syndicats sur des domaines dans lesquels ils peuvent

être responsabilisés parce que pleinement légitimes tels que la formation, l'action sociale, l'hygiène et la sécurité ;

- le quatrième, *l'organisation du travail et de la vie au travail*, recouvre l'ensemble des attributions et des compétences de la GRH qui concernent l'organisation du travail, la répartition des tâches et des moyens, la gestion du temps et des espaces. Il est concerné par des fonctions essentielles pour la santé physique, morale et psychologique des personnels, à savoir la prise en compte des préoccupations d'ergonomie du travail, d'hygiène et de sécurité, l'amélioration des conditions de travail, de santé, les problèmes de pénibilité (médecine du travail et médecine de prévention<sup>5</sup>). On y inclut généralement le suivi de l'action sociale.

Ce qui est attendu des DRH dans leur nouveau rôle, c'est d'abord la capacité à faire en sorte que tous les managers opérationnels, les directeurs des services déconcentrés et les cadres en général partagent cette conception nouvelle et élargie de la fonction « GRH ».

Les changements à conduire à ce titre appellent autre chose de la part des directeurs de ressources humaines que la seule signature de textes réglementaires. Ils nécessitent des DRH une capacité à développer un programme d'action qui s'inscrit dans la durée pour permettre le passage par des phases d'apprentissage, d'évaluation, de correction, de validation avant généralisation. La diffusion dans les services de cette nouvelle conception de la GRH, articulant en particulier gestion des personnels et formation au plus près de l'action, passe aussi par l'organisation de dispositifs d'échange et de communication entre et avec les services déconcentrés, la diffusion des innovations, la valorisation de celles-ci et des innovateurs.

<sup>5</sup> La politique développée dans la fonction publique française pour la prise en compte de la pénibilité a reposé jusqu'à présent sur la notion de **réparation**: la fatigue exceptionnelle accumulée au cours d'une carrière vaut l'abaissement de l'âge de la retraite. Une telle conception peut donner bonne conscience à l'employeur pour maintenir, tout au long de leur carrière, des agents dans des situations de travail pénibles, stressantes et durablement usantes pour la santé. Une autre conception, celle que nous préconisons est de privilégier une logique de **prévention** fondée sur une politique de GRH et d'organisation du travail faisant une plus grande place à la santé-sécurité au travail des agents. L'attention portée à la compatibilité des conditions de travail avec la santé débouchera alors sur des aménagements des situations de travail, des gestions de parcours professionnels avec une évolution sur la nature des postes, en ménageant des alternances dans des postes exposés. Sur cette question, on pourra se reporter au rapport 2001 du Conseil d'Orientation des Retraites (La Documentation française 2002) présenté au Premier ministre.

Une telle stratégie a été appliquée par la direction du personnel du ministère de l'Équipement, laquelle a réussi à conduire dans les années 1980-1990 la mutation en profondeur d'une administration de plus de 100 000 agents répartis pour 85 % d'entre eux dans cent directions départementales<sup>6</sup>. Appliquant le principe que la modernisation de cette administration se fera avec les personnels ou ne se fera pas, elle a accompagné celle-ci par la mise en œuvre d'une politique de valorisation des ressources humaines qui s'est caractérisée par une liaison étroite de la formation continue avec la gestion humaine et les réformes organisationnelles. Placée au centre du processus de modernisation, la politique de formation continue a revêtu un caractère stratégique et, à ce titre, a bénéficié de moyens importants. Les méthodes pédagogiques auxquelles elle a eu recours ont été adaptées à la culture de ces services de l'Équipement, privilégiant depuis toujours la réalité du terrain local,

et se sont caractérisées tant par des allers-retours entre théorie et pratique que par un système d'enseignement mutuel pratiqué à tous les niveaux, au centre comme dans les services déconcentrés. Il est remarquable d'observer combien ces formes d'enseignement et de perfectionnement par l'apprentissage s'inscrivent dans des traditions rodées par deux siècles et demi d'existence. Elles trouvent en effet leurs origines dans les conceptions originales de l'ingénieur Jean-Rodolphe Perronet, premier directeur en 1747 de l'École des ponts et chaussées, pour qui l'enseignement et l'apprentissage par la pratique étaient étroitement liés et où les élèves les plus capables et les plus instruits faisaient bénéficier leurs camarades de leurs connaissances, faisant ainsi de ce qui est la plus ancienne école d'ingénieurs au monde, le premier exemple que l'on puisse citer d'un système d'enseignement mutuel.

### LA STRATÉGIE UTILISÉE PAR LA DRH DU MINISTÈRE FRANÇAIS DE L'ÉQUIPEMENT POUR CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE UNE CONCEPTION RENOUVELÉE DE LA GRH

La première étape a consisté à mener une réflexion conjointe administration/syndicats pour définir ce que devaient être les bonnes pratiques en matière de GRH. Cette réflexion s'est appuyée sur un bilan critique des pratiques observées et sur l'audition d'un panel de DRH du secteur privé, repérés comme innovants en matière de GRH. Elle s'est conclue par la définition d'une conception élargie de la fonction « GRH » qui a pris la forme d'une « Charte de la fonction GRH ». Ce document approuvé par l'ensemble des partenaires syndicaux a permis, à partir d'une vision partagée de ce que doit être la fonction « GRH », d'élaborer un programme d'action. Celui-ci fut accompagné par des moyens importants et mis en place dans des délais très courts, crédibilisant ainsi la volonté

de l'administration de faire de la nouvelle GRH une des priorités pour accompagner sa politique de modernisation.

Ce programme d'action, piloté par la DRH, comportait cinq points forts :

- sélectionner, former et professionnaliser les responsables de la GRH de tous les services déconcentrés et valoriser leur fonction,
- développer une politique ambitieuse de formation continue, largement déconcentrée,
- mettre en place l'entretien annuel d'évaluation,

- développer une gestion de proximité en déconcentrant la gestion,
- prendre en compte dans leur évaluation l'implication des cadres dans la GRH de proximité.

Il était accompagné par la mise en place et l'animation par la DRH de dispositifs d'échanges et de communication entre et avec les services déconcentrés, par la diffusion des innovations, leur valorisation et celle des innovateurs.

Il était aussi soutenu par d'importantes actions de communication impliquant le ministre, dont l'objectif premier était de montrer à l'ensemble du ministère la place centrale désormais occupée par la GRH.

<sup>6</sup> La majorité des personnels des services de l'Équipement appartient à des corps techniques et, dans les directions départementales, l'encadrement est essentiellement composé par des ingénieurs; les ingénieurs des Ponts et Chaussées occupent 80 % des postes de directeurs départementaux et les ingénieurs des Travaux publics de l'État dirigent 80 % des subdivisions territoriales.

## **Deuxième rôle pour les DRH : piloter et maîtriser la déconcentration de la GRH**

La déconcentration des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines des administrations centrales au profit des services opérationnels est l'une des principales réformes que l'on retrouve à l'œuvre dans la plupart des pays de l'OCDE, certes suivant des modalités, des degrés et des rythmes variables, mais partout affirmant une volonté d'aller dans cette direction. Cette tendance est renforcée par l'introduction de la gestion de la performance qui a toujours été accompagnée, dans les États s'étant engagés avant la France dans cette voie, par une déconcentration de la gestion de leurs personnels comme nous le montre l'enquête faite dans huit États par l'Inspection générale des finances citée ci-dessus.

S'agissant de la France, la première des conséquences de l'entrée en vigueur de la Lolf est la nécessité de mettre en œuvre une large déconcentration de la gestion des personnels au niveau des responsables de programme et des responsables de budgets opérationnels. Concrètement, ce sont les différents domaines de la gestion des personnels, depuis les recrutements jusqu'aux sanctions en passant par les avancements et les mobilités qui vont être concernés. Aussi, devrait-on assister à un nouveau partage des rôles et des fonctions entre les responsables opérationnels et les DRH.

D'une fonction essentiellement gestionnaire, les DRH vont devoir évoluer vers une fonction dominée par le pilotage d'un nouveau système de GRH largement déconcentré, avec l'objectif d'aboutir à une gestion des personnels plus efficace, plus qualitative, répondant aux exigences des chefs de service déconcentrés responsables des budgets opérationnels, en ce qui concerne les compétences attendues, et par ailleurs intégrant toutes les dimensions humaines de la GRH. Ce dernier point est essentiel pour emporter l'adhésion des personnels à une réforme qui sera perçue par les syndicats comme porteuse de risques de changement des règles du jeu. D'où l'importance et la priorité pour les DRH dans leur nouveau rôle d'avoir la capacité à initier et à diffuser cette nouvelle conception de la GRH, objet de notre précédent développement.

Dans ce rôle de pilotage de la déconcentration de la GRH, les DRH devront attacher une importance particulière au développement des compétences des structures « ressources humaines » des services déconcentrés et aux moyens nécessaires à l'exercice dans de bonnes conditions de leurs nouvelles responsabilités. À cet effet, elles devront bénéficier d'une information parfaitement à jour en matière de réglementation et de jurisprudence et il appartiendra aux DRH de concevoir des systèmes d'information, y compris des bases de données juridiques, statutaires et jurisprudentielles, répondant aux besoins des gestionnaires déconcentrés et contribuant à garantir l'égalité de traitement de tous les personnels devant la réglementation et la jurisprudence qui leur sont opposables. Tout aussi essentiel sera pour les DRH leur capacité à maîtriser tant la masse salariale que l'évolution globale des effectifs, deux domaines soumis à un contrôle des plus stricts compte tenu des impératifs de baisse des dépenses publiques. Pour cela, leurs systèmes d'information des ressources humaines devront être performants et harmonisés entre ministères pour permettre une consolidation nationale.

Autre facette du rôle des DRH en ce domaine sera leur capacité à gérer avec les syndicats les transferts de pouvoirs de leurs instances centrales vers les locales qu'implique la mise en place de commissions administratives paritaires (C.A.P.) locales en remplacement des C.A.P. centrales. On touche là à la question du savoir-faire en matière de pratique du dialogue social et de négociation sociale, question centrale pour réussir la conduite des réformes. Si la valorisation des ressources humaines est le point de passage obligé de toute modernisation, il est tout aussi évident que cette dernière ne pourra être menée à bien que dans la mesure où on saura s'appuyer sur un vrai dialogue social entre l'administration et les organisations syndicales, et ce, aux différents niveaux de l'organisation. Cela demande de la part des DRH un important investissement pour moderniser les relations sociales et faire en sorte que les représentants syndicaux soient pleinement reconnus comme des partenaires et interlocuteurs privilégiés et mis en mesure d'assurer réellement leur fonction de négociation.

## LA CONDUITE D'UNE RÉFORME DE DÉCONCENTRATION DE LA GRH AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

### Le contexte de la réforme

- Des résistances importantes des syndicats à toute déconcentration de la gestion des personnels : risques d'inégalité de traitement, de dérogation aux grands principes de la fonction publique.
- Une exigence pour le ministère de mener à bien cette réforme indispensable dans le cadre de sa politique de responsabilisation des chefs de service locaux.
- Un principe partagé par l'administration et les syndicats : l'objectif poursuivi est l'amélioration de la gestion des personnels dans le respect des grands principes de la fonction publique.

### Le déroulement de la négociation

D'abord une réflexion menée en commun avec les représentants des personnels pour cerner les difficultés du projet et ensuite dresser et analyser les problèmes auxquels il va falloir trouver des solutions avant de mettre en place la réforme :

- Assurer une meilleure gestion par le niveau local exige une formation des responsables locaux qui sera réalisée grâce à la mise en place d'un système de sélection des cadres appelés à assurer cette fonction et formation de ces derniers.
- Donner à ces gestionnaires locaux une information rapide et de qualité dans les domaines statutaires, juridiques et jurisprudentiels grâce à la mise en place d'un système de type banque de données juridiques télématique.
- Financer la formation des représentants des personnels appelés à siéger dans les instances paritaires locales et aider à leur formation.
- Garantir que les niveaux de recrutement seront de qualité égale entre les différents services par la mise en place d'une instance centrale de surveillance à laquelle participent les responsables syndicaux et qui s'appuie sur une expertise externe au ministère faisant appel à des inspecteurs généraux du ministère de l'Éducation nationale.

- Mettre en place les moyens en personnels nécessaires au niveau local pour prendre en charge les nouvelles missions de gestion.

À tous les problèmes posés par les organisations syndicales, on s'est attaché à apporter des réponses.

Des contreparties ont été données aux agents concernés : la mise en place d'une formation postconcours pour les agents concernés par la déconcentration des concours de recrutement (ce qui était totalement nouveau pour cette catégorie de personnels).

Des garanties ont été données aux syndicats pour éviter toute dérive dans la mise en œuvre de la réforme avec la mise en place d'une instance centrale de suivi et de surveillance de la déconcentration.

Décidée début 1986, la réforme a été effective en 1990. Ce délai peut paraître long : il était nécessaire pour que la réforme soit acceptée, parce que préparée et discutée avec méthode et patience réciproques.

### Troisième rôle pour les directions de ressources humaines : formaliser les responsabilités managériales des chefs de services déconcentrés en contractualisant leurs rapports avec la direction de ressources humaines

Les systèmes de gestion des performances imposent, on l'a vu, de relier la gestion des personnels aux objectifs globaux des administrations. Ils se traduisent par l'octroi aux managers locaux d'une large autonomie pour la gestion de leurs moyens, celle-ci étant assortie d'une responsabilité en termes de résultats. Les ressources humaines constituant la part prépondérante des moyens, on comprend que leur gestion devienne alors une composante essentielle de la fonction managériale du chef de service déconcentré. Cette évolution des responsabilités des gestionnaires opérationnels ne peut se concevoir sans une transformation en profondeur des relations entre la DRH, direction

assumant en particulier la responsabilité de la maîtrise des charges salariales, et les directeurs des services déconcentrés.

Prenant sa source dans la volonté de promouvoir une culture de responsabilité, le nouveau mode de relations, abandonnant la voie traditionnelle de rapports fondés sur une décision unilatérale imposée du « haut », optera pour celle de la concertation, du partenariat, des engagements réciproques sur le plan des objectifs et des moyens. Elle s'appuiera sur l'organisation d'un dialogue entre le centre et la périphérie, débouchant sur une relation contractuelle entre l'administration centrale et les chefs de services déconcentrés, engendrant par là même la nécessité de créer au niveau central un lieu d'exercice de la fonction de pilotage des services déconcentrés. Cette pratique de la contractualisation entre le centre et la périphérie fait partie des évolutions observées dans plusieurs pays de l'OCDE.

## L'EXPÉRIENCE DES CONTRATS D'OBJECTIFS AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT FRANÇAIS

Cette expérience s'est développée par étapes successives permettant un apprentissage progressif d'un nouveau mode de relations entre le niveau central et le niveau opérationnel constitué par les services qui sont sur le terrain, les directions départementales de l'Équipement. La première étape fut l'instauration entre le directeur du personnel et les directeurs départementaux de relations contractuelles formalisées par un contrat centré sur la conduite du changement. Ce contrat reposait sur la valeur ajoutée personnelle du directeur, l'explicitation de ses missions individuelles et des résultats attendus de lui dans un contexte donné. Le contrat résultait d'un dialogue avec le directeur du personnel prenant en compte les priorités du chef de service et celles du directeur du personnel au regard des objectifs de modernisation. Il s'agissait d'un contrat négocié, ce qui signifie

que les objectifs fixés et les moyens d'accompagnement alloués étaient arrêtés d'un commun accord et en pleine responsabilité. Chaque objectif était assorti d'indicateurs permettant aux deux contractants d'être en mesure, un an après, d'apprécier si les objectifs avaient été ou non atteints.

Cette étape franchie et la pratique de contractualisation étant appropriées par les directeurs, des contrats d'objectifs de trois ans, entre le ministre et les directeurs ont été mis en place. Ces contrats, outils de planification des activités et des ressources nécessaires, précisaient les évolutions prévues à trois ans, du point de vue des volumes de production et des effectifs des personnels en nombre et qualification ainsi que les actions prioritaires qui accompagnaient les objectifs.

La dernière étape fut la politique des contrats de performances entre le ministre et les directeurs départementaux. Ces contrats portaient sur l'atteinte d'objectifs mesurables; ils étaient pluriannuels et assortis, d'une part, de certaines souplesses de gestion budgétaire accordées au service contractant et, d'autre part, de « retours » financiers en faveur du service, calculés en fonction des objectifs atteints. Ces rémunérations des performances avaient un caractère collectif et elles étaient ventilées par le chef du service ayant contracté, en concertation avec les instances paritaires locales, entre l'action sociale, l'amélioration des conditions de travail, la formation, l'hygiène et la sécurité notamment.

La localisation de cette fonction de pilotage fait débat et peut être différente selon l'importance et les spécificités de chaque administration. La France en est actuellement le témoin compte tenu de l'urgence à résoudre ce problème du fait de la mise en œuvre de la Lolf. La formule d'un secrétariat général, auquel on rattache la DRH, en charge de ce pilotage, fait l'objet d'une expérimentation dans quelques grands ministères. Cela étant, l'expérience menée par le ministère de l'Équipement de 1985 à 1995 a démontré qu'une direction des ressources humaines pouvait assumer cette fonction du fait de sa transversalité, de sa responsabilité dans la gestion des moyens, et dès lors qu'elle jouissait dans le concert des directions sectorielles du ministère, d'une légitimité assise sur sa connaissance des services déconcentrés et sur ses responsabilités dans la gestion des parcours professionnels des cadres dirigeants, lui donnant cette capacité forte d'intégration qu'exige la fonction de pilotage. La place importante qu'occupe aujourd'hui dans le management des administrations la question de la limitation des ressources renforce encore de notre point de vue la légitimité des DRH à assumer cette fonction dont une des dimensions essentielles est précisément la répartition des ressources auprès des services opérationnels.

Dans cette perspective, le rôle des DRH sera alors d'apporter aux dirigeants des services déconcentrés une aide méthodologique à la conduite des actions de modernisation, à l'élaboration d'indicateurs de résultats, de tableaux de bord, etc., de développer dans les services opérationnels un contrôle de gestion approprié à la spécificité des productions de chaque ministère, de renforcer les capacités d'action de leurs responsables par une forte déconcentration des moyens (déconcentration de la gestion des personnels, de la formation continue, de l'action sociale), de les professionnaliser enfin en tant que managers, tout à la fois par des formations de haut niveau et par une gestion de leur parcours professionnel les préparant à leurs responsabilités de dirigeant. Cette dernière mission dévolue aux DRH est sans doute l'une des plus stratégiques pour la réussite des réformes des administrations publiques. Ainsi, dans les années 1985-1995 au ministère de l'Équipement français, formation de haut niveau au management public et politique de gestion des cadres supérieurs, ont-elles été deux des axes forts du programme de modernisation de la gestion des ressources humaines et ont constitué un des leviers de changement les plus efficaces.

## LA FORMATION AU MANAGEMENT PUBLIC DES CADRES DIRIGEANTS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT FRANÇAIS MISE EN PLACE EN 1987

En trois ans, plus de 200 cadres de direction ont participé à une formation longue (8 semaines réparties sur 6 mois) au management public suivi par 6 mois de formation-action permettant la mise en œuvre des concepts acquis, dans le cadre d'un projet mené par le stagiaire dans son service. Il ne s'agissait ni d'une étude ou d'une simulation mais bien d'une action réelle de changement engageant personnellement le cadre avec ses personnels. Cette formation

supérieure au management était articulée avec un nouveau mode de gestion des dirigeants abandonnant la logique ancienne qui privilégiait l'appartenance à tel ou tel corps et l'ancienneté dans celui-ci, au profit d'une logique de compétences et d'évaluation des potentiels.

Une évaluation des effets de cette formation réalisée trois ans après son lancement a montré que le fonctionnement des cadres avait durablement changé (plus de décisions collégiales,

plus de capacité de gérer et de réflexes d'anticipation) et qu'émergeait un nouveau mode d'action marqué par davantage de transversalités au sein des services et une meilleure prise en compte des attentes des partenaires. Enfin, les projets menés dans le cadre de la formation-action, permettaient de diffuser dans les services une nouvelle culture managériale entraînant un changement des pratiques de travail.

### ■ QUELLES QUALIFICATIONS ET QUELLE PLACE POUR LES DIRECTIONS DE RESSOURCES HUMAINES DANS LES ÉTATS-MAJORS DES MINISTÈRES ?

Les développements qui précèdent montrent à quel point les profondes mutations actuellement à l'œuvre dans le secteur public conduisent à faire de la fonction « GRH » un élément stratégique pour la performance des fonctions publiques et la conduite des réformes. L'exercice de ce rôle stratégique dévolu aux DRH nécessite que celles-ci disposent en leur sein des qualifications professionnelles nécessaires pour couvrir l'ensemble de leur champ d'action. C'est à cet aune que s'appréciera leur légitimité à assumer une fonction de leadership dans le concert des directions sectorielles des ministères.

Nous passerons rapidement sur les compétences qui relèvent de l'administration et de la gestion du personnel dans leurs dimensions statutaire et réglementaire, celles-ci étant généralement les mieux représentées dans les DRH parce que relevant de la gestion traditionnelle des fonctionnaires. Il s'agit là du socle de la GRH dans l'administration qui exige des connaissances et des qualifications spécifiques ainsi qu'un bon niveau d'expertise juridique. À cet égard, il faut souligner que c'est grâce à cette maîtrise juridique que l'on pourra identifier et utiliser toutes les marges de manœuvre que ménage, quoi qu'on en dise, le statut de la fonction publique.

Dans une fonction publique de carrière, comme c'est le cas en France, la formation occupe institutionnellement une place centrale dans la gestion des personnels. Mais au-delà de cette caractéristique, la formation continue conçue comme totalement intégrée à la GRH constitue le principal levier d'adaptation de l'administration comme nous le montre l'expérience du ministère français de l'Équipement. Il faut aussi souligner le rôle que la formation joue dans la motivation des agents et la forte implication des syndicats qu'elle entraîne généralement. De sorte que la formation s'avère également être un des vecteurs du dialogue social et sans doute le meilleur point d'entrée pour générer du changement en y associant les représentants des personnels.

Cela plaide pour une professionnalisation des DRH sur ce domaine d'intervention, d'autant plus que le concept de formation tout au long de la vie est désormais une tendance lourde, surtout pour l'administration dont les adaptations doivent s'opérer essentiellement par l'interne, c'est-à-dire par une gestion optimale de son « patrimoine humain ». La professionnalisation de ce champ d'action des DRH est aussi une exigence pour faire évoluer les formes d'exercice de la formation continue en les faisant sortir du moule hérité de la formation initiale et en donnant une place plus importante à l'apprentissage par l'action, plus proche des réalités professionnelles. Cette professionnalisation passe à l'évidence par un apport d'expertise pédagogique à l'écoute des pratiques concrètes des services et attentive aux avancées et aux acquis de la recherche.

Autre secteur de la DRH appelant des qualifications expertes et reconnues, celui de la gestion des parcours professionnels des cadres dirigeants et futurs dirigeants. Pour cela, le directeur des ressources humaines doit s'entourer d'une petite équipe de collaborateurs ayant tous une personnalité les prédisposant à l'écoute et ayant réussi un parcours professionnel exemplaire leur donnant la légitimité nécessaire pour exercer cette fonction d'évaluation des potentiels des cadres supérieurs et de conseil en matière de formation et d'affectation dans leurs futures fonctions de dirigeant.

Cette gestion personnalisée des cadres supérieurs est une des fonctions stratégiques de la DRH et plus spécialement du directeur des ressources humaines lui-même. Elle rejoint celle du pilotage des services déconcentrés, responsabilité stratégique, emblématique du nouveau rôle des DRH. Cette dernière fonction appelle un professionnalisme sans faille. Celui du directeur d'abord, celui de la structure ensuite placée au sein de la DRH et en charge de ce pilotage. L'acquisition de ce professionnalisme se fera progressivement, et dans l'action, dès lors qu'on aura su constituer cette cellule de pilotage avec des cadres aux origines et profils diversifiés, ayant une expérience opérationnelle et étant ouverts sur les milieux universitaires, de recherche en sciences sociales et d'experts en management. Par ses fonctions d'écoute du terrain, de repérage des initiatives et des innovations, d'organisation d'échanges d'expériences, elle pourra progressivement se qualifier pour ce pilotage. En travaillant en réseau avec les milieux de la recherche, elle pourra se doter d'une capacité de prospective et développer des pratiques d'évaluation en s'attachant à les diffuser dans les services pour faire en sorte que l'idée même d'évaluation soit appropriée en tant qu'outil de management du service public.

La personnalité du directeur et son expérience sont évidemment déterminantes pour permettre à la Direction d'assumer son nouveau rôle et au Directeur de se voir reconnaître son leadership. Pour cela, il doit disposer d'une palette de compétences nettement plus large que celles exigées pour les managers des directions sectorielles : expert en gestion du personnel bien sûr, mais aussi suffisamment ouvert sur les autres domaines d'activité de son ministère, portant naturellement de la considération aux personnes,

possédant les qualités humaines, les capacités d'écoute et la sensibilité sociale essentielles dans ces fonctions de gestion des ressources humaines et de conduite des réformes. Mais sa légitimité en matière de gestion personnalisée et dirigée des cadres supérieurs et de pilotage des services déconcentrés – dimensions stratégiques de son rôle – reposera beaucoup sur son parcours professionnel et particulièrement sur l'expérience de responsabilités opérationnelles exercées dans différents secteurs d'activité de son administration garantissant une bonne connaissance des services déconcentrés et des métiers qui s'y exercent.

Évoluant ainsi, les nouvelles responsabilités attachées aux fonctions de directeur des ressources humaines justifient de conférer à son titulaire un rôle prééminent dans le collège des directeurs du ministère. Une manière de souligner l'importance de la DRH pourrait être de l'ériger en secrétariat général. Comme nous l'avons vu, ce n'est pas actuellement le cas en France où la tendance est d'expérimenter la mise en place de secrétariats généraux auxquels sont rattachés plusieurs directions transversales, dont la DRH.

Enfin, et nous voudrions conclure sur cette dernière considération, essentielle à nos yeux, le nouveau rôle dévolu au directeur des ressources humaines ne saurait s'accommoder du *turnover* que connaît généralement – du moins en France – ce type de poste, comme d'ailleurs tous les postes de directeur d'administration centrale dont la nomination est à la discrétion du gouvernement. Les expériences étrangères en matière de réforme auxquelles il a été fait ici référence, et notre propre expérience au ministère français de l'Équipement, se sont toutes inscrites dans la durée. Aussi paraît-il nécessaire, pour assurer la réussite des réformes, de nommer les DRH en charge de ce rôle stratégique, pour une durée déterminée en fonction des objectifs qui leur sont assignés, et en leur donnant la quasi-assurance d'aller au terme de leur mandat. Pour ce qui est de la France, cela ne sera possible que si on inverse la tendance actuelle caractérisée par l'omniprésence et l'omnipotence des cabinets ministériels et par une politisation croissante de la haute fonction publique dont l'effet le plus négatif est de vouloir inscrire les réformes dans le court terme, alors que chacun sait que le temps de la réforme sera toujours du temps long.

## BIBLIOGRAPHIE

- Carré, Ph., et Caspar P. *Traité des sciences et des techniques de la formation*, Dunod, 1999.
- Chanut, V. *L'État didactique. Éduquer au management public les cadres du ministère de l'Équipement*, L'Harmattan, 2004.
- Claïsse, A. « Les réformes qui échouent », *Revue française d'administration publique*, N° 87 juillet septembre 1998.
- Conseil d'orientation des retraites. *Renouveler le contrat social entre les générations*, La Documentation française, 2002.
- OCDE. *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, OCDE, 2001.
- Duran P. « Moderniser l'État ou le service public, les chantiers de l'Équipement », *Revue PMP*, 1992.
- OCDE PUMA. *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, OCDE PUMA, 1996.
- Giaque D. et Caron D.J. « Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada », *Revue PMP*, septembre 2004.
- Guillaume H., Dureau G. et Silvent F. *Gestion publique : l'État et la performance*, Presses de Science Po et Éditions Dalloz, 2002.
- Jabes J. et M-C Meininger. « La formation dans la fonction publique », *Actes du premier forum de la fonction publique*, IIAP, SIGMA, NISPAcee 1997.
- « La fonction publique à l'heure de la performance: quelle gestion des ressources humaines pour l'État? », *Actes du colloque de juillet 2003*, Les notes de l'Institut d'entreprise 2004.
- « Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances », *Revue française de finances publiques*, N°82 juin 2003.
- Perspectives pour la fonction publique. Rapport public 2003 du Conseil d'État*, La Documentation française 2003.
- « Réforme des finances publiques: réforme de l'État », *Revue française des finances publiques*, N° 73 janvier 2001.
- Riboud A. *Moderniser l'entreprise*, Union générale d'éditions, collection 10/18.
- Rouillard L., Bourgault J., Charh M., Maltais D. *Les Ressources humaines: clé de voûte de la réforme du secteur public au Québec*, *Revue PMP*, septembre 2004.
- Thoenig J-CI (avec Lacasse F.). *L'action Publique*, L'Harmattan, L'Institut de management public, 1996.
- Thoenig J-CI. *L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme*, Colloque IDHEAP, Lausanne, février 1999.
- Thoenig J-CI. *Le recrutement et la formation des cadres territoriaux, points clefs pour une réforme*.
- Vallemont S. *La gestion des ressources humaines dans l'administration*. Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La Documentation française, 1999.
- Vallemont S. *Gestion dynamique de la fonction publique: une méthode*, Commissariat Général du Plan 2000.
- Vallemont S. *Une vie d'ingénieur aux ponts et chaussées: 1951-1995, chroniques d'un témoin engagé*, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 2004.