

La question de la **cohérence** dans les projets de **réforme** des services publics basés sur la **gestion** des **ressources humaines**

Par **François Pichault**, professeur, directeur de la recherche, HEC-École de Gestion de l'Université de Liège/ESCP-EAP, Paris
• f.pichault@ulg.ac.be

La littérature normative et empirique sur les relations entre des pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) « innovantes » et les performances des firmes privées a conduit, au cours de la dernière décennie, de plus en plus de responsables de services publics à adopter à leur tour de telles pratiques, spéculant sur les effets bénéfiques qui leur sont habituellement associés. Toutefois, à l'opposé de la quantité impressionnante de littérature consacrée à la GRH dans les organisations privées, la recherche empirique en la matière dans le secteur public demeure très limitée (Gould-Williams, 2004; Hays et Kearney, 2001).

La plupart des études disponibles affichent des résultats mitigés quant aux initiatives de modernisation basées sur la GRH (Boyne, Jenkins et Poole, 1999; Demmke, 2004; Giauque et Emery, 2004; Harel et Tzafir, 2001; Hondegheem et Vandermeulen, 2000; Lodge et Hood, 2003). Comment expliquer une telle situation? Existerait-il des caractéristiques propres au secteur public empêchant la réussite de toute initiative de modernisation basée sur la GRH? La vision universaliste de la GRH (Youndt et autres, 1996) est-elle définitivement inopérante dans la sphère publique? Ou bien est-ce davantage la nature de ces réformes et la manière dont elles sont conduites qui sont en cause?

Comme le suggère McNulty (2003), nous pouvons à cet égard mobiliser utilement le cadre analytique du contextualisme développé par Pettigrew (1990). Ce cadre d'analyse repose sur les interrelations entre trois éléments fondamentaux: les contenus que l'on cherche à changer (dans le cas présent les pratiques de GRH), les contextes dans lesquels ils

sont introduits et les processus, marqués par les jeux d'acteurs autour de leur mise en œuvre.

Nous défendons ici l'idée qu'une bonne part des résultats mitigés observés à l'issue des réformes peut être expliquée par des incohérences entre ces trois pôles: dans le contenu même des réformes (certaines variables de la GRH évoluant alors que d'autres demeurent inchangées; certaines évolutions conduisant, de manière paradoxale, à un renforcement des règles et des procédures bureaucratiques); entre le contenu et le contexte de ces réformes (les variables de la GRH se modernisant sans que les routines organisationnelles en vigueur soient modifiées); entre le contenu et le processus par lequel elles sont introduites (les objectifs participatifs des réformes contrastant avec la manière autocratique dont elles sont mises en œuvre). Cette problématique de l'incohérence constitue l'argument central de cette discussion.

À cet effet, nous explorons trois cas extraits de nos pratiques de recherche-intervention au sein de services publics belges.

■ LA PRÉSENTATION DES CAS

Cas A: la gestion des compétences dans un département fédéral

Au début de l'année 2000, le nouveau gouvernement fédéral belge engage une grande réforme visant à modifier radicalement le mode de fonctionnement des administrations publiques. L'idée essentielle sous-jacente à ce projet est de transformer les services publics fédéraux en organisations modernes et « axées sur les clients », avec une référence explicite aux techniques de management utilisées dans le

secteur privé, à même de provoquer les changements attendus. Le projet reçoit un financement conséquent. Il apparaît alors comme un enjeu politique majeur, à la fois à l'intérieur du pays (le dynamisme ministre des Réformes publiques voulant donner à son projet une grande visibilité) et à l'extérieur (la Belgique assumant la présidence de l'Union Européenne durant le dernier semestre 2001).

Dans cette perspective, différentes initiatives préparées par de nombreux consultants sont lancées, parmi lesquelles figure une réorientation fondamentale des politiques de GRH. On entend désormais les articuler autour du management des compétences. Celui-ci repose sur un processus rigoureux de sélection et d'évaluation, un système de rémunération basé sur les compétences, la flexibilité des carrières, une plus grande mobilité horizontale, la mise en concurrence de candidats venant des secteurs privé et public pour les postes de responsabilités élevées (cadres dirigeants), la généralisation des mandats à durée déterminée avec des objectifs spécifiques à atteindre, etc.

Au fil du temps cependant, nombre de critiques se font jour à l'endroit de la réforme, particulièrement à l'encontre du nouveau système de rémunération, censé délaisser le principe de l'ancienneté pour un régime se référant aux compétences. Dans le projet initial, des mesures volontaires des compétences devaient être appliquées sur une base régulière: en cas de succès, une prime liée à la compétence observée serait ajoutée à la rémunération de base durant une certaine période; en cas d'échec, le test serait renouvelé l'année suivante. L'évaluation est redéfinie de la même manière: les anciennes échelles de notation sont destinées à être remplacées par un cycle complet d'évaluation, favorisant le développement individuel de chaque collaborateur.

De tels dispositifs introduisent *de facto* une concurrence interne parmi les fonctionnaires, en contradiction avec les principes habituels d'égalité des chances au sein des services publics. De plus, ils entraînent les fonctionnaires les plus zélés à enfreindre certaines règles du fonctionnement administratif (notamment la sollicitation de l'autorisation hiérarchique), ce qui les met évidemment en porte-à-faux. Ces dispositifs sont finalement abandonnés par le nouveau gouvernement issu des élections fédérales, qui met officiellement la réforme en état de veille.

Un autre problème émerge avec la fonction de cadres dirigeants chargés de diffuser une nouvelle culture managériale à l'intérieur de l'administration. Une procédure de recrutement est lancée aussi bien à l'interne que sur le marché du travail externe. Elle amène la plupart des directeurs en place à poser leur candidature pour ces nouvelles fonctions. Les candidats ont à faire état de leurs capacités de leadership en termes de communication, de gestion du changement, de compréhension du contexte, etc. Ils sont soumis à une procédure de sélection sophistiquée (centres d'évaluation) organisée par un consultant extérieur spécialisé. Les candidats retenus sont engagés pour un mandat de six ans, lequel peut être reconduit si les objectifs initialement fixés ont été atteints. Les rémunérations qui leur sont offertes sont alignées sur celles du secteur privé: elles sont donc liées à la position occupée et non aux performances ou aux résultats de l'évaluation.

Le nouveau gouvernement n'entend pas poursuivre dans cette voie: le recours à l'évaluation externe est jugé trop onéreux et les écarts salariaux entre les cadres dirigeants et les autres fonctionnaires deviennent politiquement difficiles à légitimer. Les principes majeurs de la réforme sont progressivement abandonnés. Il faut souligner que la présidence belge de l'Union Européenne a pris fin et que la pression du programme politique se fait donc moins intense.

À l'instar des autres départements fédéraux, le département ministériel que nous avons observé est directement concerné par la réforme. Le responsable RH, ex-consultant charismatique, tente d'y prendre plusieurs initiatives de modernisation inspirées par la réforme fédérale. Au début de 2005, il décide d'utiliser le nouveau plan de formation comme levier d'action pour implanter le management des compétences au sein de son département. Un fossé croissant se creuse toutefois entre, d'une part, la direction des ressources humaines hyperactive qui tient de nombreuses réunions, réalise des présentations externes, accorde des interviews dans les magazines professionnels, remporte des récompenses, etc. et, d'autre part, les responsables opérationnels et les fonctionnaires davantage préoccupés par le maintien des structures existantes et des modes de fonctionnement actuels.

Finalement, à la surprise générale, le responsable RH annonce son départ. S'ensuit une longue période de vacuité du pouvoir (six mois sans directeur des ressources humaines) durant laquelle les « baronnies » opérationnelles se renforcent. Un responsable RH venant de l'interne est nommé par intérim, mais tous considèrent que sa capacité d'influence doit rester limitée. Nombre de fonctionnaires et de gestionnaires se montrent de plus en plus sceptiques sur la probabilité d'une transformation effective des modes de fonctionnement en vigueur, même si le recentrage des processus fait désormais officiellement partie du programme de toutes les administrations fédérales depuis l'échec de la réforme.

Cas B : le programme de formation en management public

Ce projet se situe au niveau de l'administration générale d'une des trois communautés¹. Le gouvernement communautaire décide de rouvrir les postes de fonctionnaires-dirigeants en vue d'encourager ces derniers à prendre leurs responsabilités et, en somme, d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens. Les fonctions supérieures sont désormais confiées à leurs titulaires à travers un régime de mandats à durée déterminée : les directeurs généraux de l'administration et des institutions publiques apparentées sont nommés par le gouvernement après qu'il eut procédé à un large appel de candidatures et qu'il eut recueilli l'avis d'un comité de sélection externe.

L'accès des candidats à ces postes de direction est conditionné à leur réussite à un exercice appelé « Brevet de management public ». Lancé par le gouvernement communautaire, le brevet est planifié sur une période de deux ans, suivant un horaire adapté, avec diverses missions de conseil à mener et un mémoire à réaliser sous la forme d'un projet d'entreprise. Il s'agit d'améliorer la connaissance des fonctionnaires en management public, en les dotant d'outils conceptuels et méthodologiques adéquats. Les fonctionnaires sont fortement incités à suivre ce programme de formation selon un système qui combine primes et congés sabbatiques.

Au terme des deux premiers cycles, les résultats sont néanmoins qualifiés de modestes. En vue d'éviter un choc frontal des sensibilités et en l'absence d'une évaluation négative au cours des exercices précédents, on a estimé que les directeurs généraux en place détiennent de fait le brevet. La plupart d'entre eux ont donc été « renommés » grâce à cette procédure « expresse », ce qui n'a pas manqué de créer des iniquités et des frustrations. De nombreuses plaintes sont adressées au Conseil d'État qui décide finalement, en mars 2005, de suspendre le processus. Pour les mandats toujours vacants, le brevet n'est plus légalement exigé.

Malgré ce défaut de bases légales, les programmes de formation sont organisés par le gouvernement et imposés aux candidats. Encore une fois, les critiques se multiplient au sein des personnels concernés. D'une session de formation à l'autre, le taux d'absentéisme augmente. Les candidats les plus anciens n'hésitent pas à défier ironiquement les jeunes conférenciers en dénonçant leur manque d'expérience de la « chose publique ». Lors du séminaire de GRH, de nombreux participants expriment leur déception sur le programme, « sans valeur ajoutée » à l'exception de quelques cours. Dans une démarche réflexive, ils utilisent les concepts de la GRH pour qualifier leur propre situation : les outils analytiques proposés durant le séminaire deviennent ainsi de nouveaux véhicules d'expression de leur scepticisme. Vers le milieu de 2005, face aux remous provoqués par son initiative, le gouvernement communautaire décide de réduire la pression sur les postes de fonctionnaires-dirigeants en annulant l'obligation de suivre le programme de formation : les voies traditionnelles (ancienneté, concours, etc.) sont réactivées pour y accéder.

Cas C : la révision générale des barèmes dans un organisme responsable de la politique de l'emploi

La révision générale des barèmes (RGB) est une initiative réglementaire lancée en 1994 par une administration régionale et les diverses agences qui en dépendent. Constatant la grande diversité des niveaux hiérarchiques (150 échelles de salaires,

¹ Les communautés wallonne, flamande et germanophone constituent les trois communautés belges [NDLR].

4 statuts différents, etc.), les autorités régionales ont conçu un nouveau régime de progression avec une seule échelle. Cette échelle révisée introduit le principe de la carrière professionnelle pour les fonctionnaires avec un nombre réduit d'échelons hiérarchiques, un système de rémunération homogène, la généralisation d'un système biennal de notation sur la base de critères normalisés et un investissement significatif dans la formation continue. Cette initiative vise à permettre aux agents compétents d'être promus plus rapidement en dépit des règles habituelles d'avancement à l'ancienneté et à augmenter leur motivation en leur offrant de nouvelles possibilités professionnelles.

Selon la RGB, la progression de carrière doit être homogénéisée au sein des différents départements et services dépendant de l'administration régionale. Elle est désormais liée aux résultats de l'évaluation (pas d'appréciation négative au cours d'une certaine période de temps) et à l'acquisition validée de compétences spécifiques par l'entremise de programmes de formation appropriés. L'accession à chaque échelon hiérarchique supérieur est dès lors prédéfinie de manière stricte. Dans chaque cas, ces procédures doivent faire l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales. Certaines d'entre elles sont étroitement liées au puissant parti socialiste qui domine traditionnellement la vie politique de la région. Dans ces conditions, il ne faut guère s'étonner du fait que l'individualisation des carrières demeure limitée. De surcroît, en raison des contraintes budgétaires pesant sur l'ensemble du secteur public régional, il est prévu d'appliquer les nouvelles procédures selon un rythme propre à chaque département ou service. Ainsi, la RGB est introduite de manière très inégale et selon des niveaux d'intensité variables dans l'ensemble de l'administration régionale: certaines entités ont d'ailleurs conservé leur ancien système de progression de carrière; d'autres ont convenu avec les organisations syndicales d'une introduction lente et progressive de la nouvelle échelle, etc.

Au début de l'année 2000, le gouvernement régional issu des élections entend élaborer un nouveau Code de la fonction publique régionale. Il sera adopté à la fin de 2003, après d'âpres négociations avec les organisations syndicales. Le nouveau code inscrit la RGB dans un cadre plus large, celui du management

de l'administration publique régionale. Cependant, les principes essentiels de la RGB demeurent inchangés, ce qui ne manque pas de nourrir les critiques. La notion de filière professionnelle est notamment maintenue telle quelle, avec une procédure d'évaluation uniforme basée sur des critères prédéfinis, empêchant toute tentative d'individualisation des pratiques de GRH de voir le jour.

Au sein de l'organisme responsable des politiques de l'emploi, la nouvelle échelle salariale apparaît rapidement trop rigide par rapport au nouvel environnement concurrentiel auquel l'organisme doit désormais faire face. Un des principaux problèmes qui se posent à la direction réside en sa capacité à attirer et à retenir des compétences de haut niveau. À la suite d'un audit stratégique mené par une firme de conseil internationale, le comité de direction décide d'exploiter une ouverture offerte par le nouveau Code de la fonction publique, c'est-à-dire la possibilité de créer des « fonctions spécifiques », requérant une expertise particulière ou liée à des projets temporaires.

Pour ces fonctions, des critères exclusifs peuvent être déterminés en dehors de l'échelle (en termes de compétences requises, d'accession au poste, de salaire, de procédures de sélection, etc.). Les fonctions spécifiques sont légalement considérées comme une exception: il s'agit avant tout de prouver que le déficit des compétences ne peut pas être comblé en faisant appel aux seules ressources internes. La direction choisit cependant d'appliquer le concept à une grande partie des postes à responsabilités, ce qui déclenche immédiatement une opposition syndicale. La direction tente par ailleurs d'obtenir de son ministère de tutelle et de négocier avec les syndicats un statut séparé pour l'ensemble de l'organisme, qui l'autoriserait à s'affranchir définitivement du Code de la fonction publique. Les négociations durent depuis trois ans et tardent à aboutir.

■ LA DISCUSSION ET LES RECOMMANDATIONS

Nous allons tenter de comprendre les raisons pour lesquelles, dans chaque cas, l'impact des réformes sur le processus de modernisation semble relativement minime. Au-delà de la simple observation de la diversité des contextes, nous entendons explorer

la principale hypothèse qui sous-tend notre article : les résultats édulcorés obtenus au terme des réformes publiques basées sur la GRH peuvent être expliqués en termes d'incohérence entre le contenu, le contexte et le processus de ces réformes. Nos trois cas illustrent différents problèmes d'incohérence apparaissant habituellement autour des projets de modernisation fondés sur des initiatives en RH : entre les variables de la GRH elles-mêmes, entre les variables de la GRH et les modes de fonctionnement organisationnels en vigueur, entre les objectifs des innovations en RH et la manière dont celles-ci sont implantées. Nous pouvons à présent entamer la discussion de notre hypothèse.

Les différentes facettes de la modernisation

À partir des trois cas décrits, une première situation problématique se caractérise par le manque de cohérence dans le contenu même des réformes. Nous observons cette incohérence quand est mise de l'avant la nécessité d'augmenter les compétences *soft* des fonctionnaires (compétences managériales et comportementales) à l'aide de programmes de formation et de critères de sélection (cas B). Cette tendance en faveur de l'individualisation prend racine dans un contexte où les autres variables de la GRH (rémunération, mobilité, évaluation, etc.) restent immuables, se fondant toujours sur le modèle objectivant (Pichault et Nizet, 2000) en vigueur dans l'administration communautaire (grilles de salaires, promotion à l'ancienneté, etc.).

Cette distorsion soulève la question de la « cohérence interne » de ce genre de tentative de modernisation. Dans le cas B, il n'est pas étonnant que les employés concernés essaient d'exploiter l'enjeu central du modèle objectivant – le principe de neutralité – au service de leurs intérêts menacés. La plupart de leurs critiques visent à défendre l'intégrité de ce principe qui ne serait plus garantie dans un environnement de plus en plus individualisant. Ils plaident sans surprise pour le maintien ou le rétablissement d'une règle qui leur offre une protection contre ce qu'ils perçoivent comme de l'arbitraire managérial. C'est la raison pour laquelle, faisant suite aux plaintes déposées, le processus est interrompu par un arrêt du Conseil d'État. La situation peut être qualifiée de

proto-modernisation, ce qui signifie que le changement est limité à certains signes préliminaires tandis que les composants majoritaires de la politique de GRH restent ancrés dans la tradition. Les prémisses de la modernisation sont bien là, sans suite.

Toujours liée au contenu, une deuxième catégorie de problèmes est inhérente au principe même de l'introduction de méthodes de GRH susceptibles de professionnaliser le fonctionnement des services publics et de s'éloigner des pratiques informelles et arbitraires. Comme dans le cas C, ces méthodes de « management » consistent pour l'essentiel à échapper aux tentatives de politisation de la fonction publique en multipliant les échelles de notation, les descriptions de tâches, les procédures de recrutement structurées, les promotions par concours, etc. Cette production de procédures et de règlements contribue à une normalisation et à la rigidité des pratiques de GRH (modèle objectivant). Ce qui nous conduit à poser la question suivante : de nombreuses initiatives actuellement lancées dans le secteur public ne participent-elles pas, sous le couvert de la modernisation, à un renforcement de fait des routines organisationnelles existantes, dévoilant ainsi un décalage croissant entre les discours modernistes et les pratiques traditionnelles, décalage que nous qualifierons d'incohérence discursive ?

Nous rejoignons ici les observations de Hood (2000) sur ce qu'il appelle « les paradoxes du gestionariat public ». Les effets oratoires censés aider les gestionnaires à se libérer des bureaucraties procédurières et autocentrées finissent par entraîner une accumulation encore plus grande de procédures et de réglementations. C'est la version moderne du cercle vicieux bureaucratique déjà dénoncé par la sociologie des organisations. Nous proposons de définir cette deuxième situation par le terme de *pseudo-modernisation*, caractérisée par le fossé s'élargissant entre le discours officiel de la modernisation qui fait référence aux principes du modèle individualisant et les pratiques de GRH concrètement mises en place qui se rapprochent du modèle objectivant. On prétend moderniser, mais on concourt en fait à bureaucratiser davantage. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de découvrir l'apparition de stratégies de diversion – le recours

aux fonctions spécifiques dans le cas C – en vue d'éviter les rigidités de la centralisation.

Le troisième écueil est lié au manque de cohérence entre le contenu et le contexte des tentatives de modernisation. Il trouve son origine dans l'évolution décisive de l'ensemble des variables de la GRH vers plus de flexibilité et de décentralisation, à travers un investissement massif dans le développement des compétences, l'individualisation des plans de carrière, la rémunération à la carte, la sélection basée sur des processus d'évaluation, l'appréciation des performances, etc. On recherche ainsi une véritable intégration des différentes variables de la GRH, ce qui va à l'encontre des pratiques traditionnelles de la sphère publique, comme dans le cas A.

Nous pouvons cependant nous interroger sur la mesure de cette nouvelle politique de GRH qui efface les repères traditionnels de la gestion du personnel à la fois pour les gestionnaires et les fonctionnaires : est-elle apte à susciter par elle-même un changement dans les modes d'organisation du travail ? En d'autres termes, comment combler l'inévitable fossé qui se creuse entre des politiques de GRH novatrices et les « routines » organisationnelles existantes ? Des méthodes individualisantes peuvent rapidement perdre leur substance en se fondant dans une structure bureaucratique dominée par une forte division du travail des opérateurs, la normalisation des procédés, la centralisation de la prise de décision, etc. (Mintzberg, 1979). Dans ces conditions, les fonctionnaires doivent choisir entre appliquer les méthodes modernes de la GRH ou se conformer aux règles classiques de l'organisation du travail. Une modernisation de la GRH dans le cadre d'un habitus organisationnel inchangé pose la question de l'incohérence contextuelle.

Nous proposons ici le concept de *post-modernisation* qui se réfère avec humour à l'effacement des repères administratifs hérités du passé. Il souligne aussi le type de relations qui se noueraient entre innovation

en GRH et réorganisation du travail, celle-ci étant censée suivre celle-là, quand il semble au contraire que l'organisation du travail prédomine. Certes, on « débride » la GRH, mais sans « relâcher » l'organisation, ce qui crée forcément une situation de trauma organisationnel. En somme, dans le cas A, l'interruption de la réforme fédérale – au nom de l'équité – mène au renouveau de pratiques de GRH proches du modèle objectivant, sans doute plus appropriées à la configuration mécaniste dominante.

Enfin, le quatrième ordre de situations problématiques est dépendant du manque de cohérence entre le contenu proclamé des réformes publiques basées sur la GRH (vers plus de flexibilité, de décentralisation et de participation) et le processus par lequel elles sont effectivement importées. C'est ce que nous appelons l'incohérence processuelle. De nombreux programmes de réforme sont en effet principalement conçus, pilotés et imposés depuis le sommet (échelon stratégique), avec une faible participation des fonctionnaires ou de leurs représentants syndicaux (Horton, 2003 ; Emery et Giauque, 2003). On se référera à cet égard au cas B. Ces initiatives sont souvent marquées par la précipitation, des résultats tangibles devant être obtenus le plus rapidement possible, généralement en fonction d'une échéance électorale, comme dans le cas A.

Nous parlons ici de *turbo-modernisation*. Une réforme, dont le volet participatif et les marges d'initiative sont décrétés depuis le sommet de la hiérarchie et qui est poursuivie à marche forcée, contient intrinsèquement ses propres contradictions. Dans un pareil contexte, comment peut-on espérer l'engagement spontané des fonctionnaires dans le sens souhaité ? Une telle incohérence appartient probablement à la catégorie des injonctions paradoxales dont les incidences négatives sont bien connues des psychothérapeutes. En obligeant les individus à être entrepreneurs et autonomes, on obtient souvent l'effet inverse.

LES PROBLÈMES CARACTÉRISTIQUES DES RÉFORMES PUBLIQUES BASÉES SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

CATÉGORIE	TYPE D'INCOHÉRENCE	PROPOSITION
Proto-modernisation	Interne	P1 : La modification d'un nombre limité de variables de la GRH (par exemple, la formation) lorsque les autres demeurent inchangées ne saurait aiguillonner un changement organisationnel.
Pseudo-modernisation	Discursive	P2 : La modification des variables de la GRH vers plus de formalisation et de centralisation et moins de flexibilité creuse un fossé entre les discours modernistes et les pratiques concrètes de la GRH.
Post-modernisation	Contextuelle	P3 : La modification d'un ensemble de variables de la GRH dans une nouvelle direction, non accompagnée d'une transformation des modes de fonctionnement traditionnels, ne peut activer par elle-même un changement organisationnel.
Turbo-modernisation	Processuelle	P4 : La modification des variables de la GRH à la hâte, sans aucune implication des fonctionnaires quant aux finalités et aux modalités de la réforme, conduit à un manque d'engagement empêchant la réforme d'atteindre ses objectifs.

Le rôle des politiques de gestion des ressources humaines en matière de modernisation : les recommandations

Nous sommes maintenant capables d'analyser la contribution effective des politiques de GRH à la modernisation des services publics et de recenser les conditions qui leur permettront d'aider à hausser les performances des réformes engagées.

Notre étude signale tout d'abord l'échec probable des tentatives de type proto-modernisation, centrées sur un nombre restreint de variables de la GRH. Bien qu'ils aspirent à promouvoir une approche plus individualisée, les programmes de formation du secteur public peuvent connaître de graves échecs si des variables « de base » de la GRH (l'évolution de carrière, l'évaluation, les rémunérations...) ne sont pas réorientées dans le même sens, c'est-à-dire si elles restent au contraire soumises à des règles impersonnelles et homogènes, offrant peu de considération pour le développement des compétences individuelles (P1). Par conséquent, la première recommandation émise est : une masse critique de variables de la GRH doit être transformée simultanément si l'on veut éviter l'anesthésie d'une initiative de modernisation (réduction de l'incohérence interne). En d'autres termes, l'incohérence interne doit être réduite

au maximum.

Pour ce qui est de la *pseudo-modernisation*, notre analyse indique que n'importe quelle évolution de la GRH entreprise au nom de la modernisation ne contribue pas nécessairement à la transformation effective des services publics. Elle peut tout aussi bien renforcer les routines bureaucratiques préexistantes (P2) en enfermant les projets (par exemple pour plus de flexibilité) dans des règles et des procédures contraignantes ou en favorisant implicitement des « interprétations » contradictoires de la même évolution. La deuxième recommandation importante réside donc en la nécessité de clarifier la signification attribuée au concept de modernisation. Il convient en effet de s'accorder, dès le départ, sur les objectifs poursuivis par les projets de réforme : s'agit-il de quitter l'univers des pratiques informelles et de mettre en place des procédures plus « objectives » et uniformes ? S'agit-il plutôt de reconnaître l'investissement personnel de chaque collaborateur par des pratiques plus individualisées ? Toutes formes d'incohérence discursive doivent être éliminées.

Quand les réformes basées sur la GRH sont dites de post-modernisation, cela révèle une distorsion de la relation entre leur contenu et le contexte. C'est-à-dire qu'à l'adoption de nouvelles politiques de GRH effa-

çant les repères traditionnels, s'oppose l'immutabilité du contexte organisationnel, même si on escompte une évolution de celui-ci dans un futur proche. Le décalage entre contenu et contexte s'intensifie, causant inévitablement des tensions. Comme troisième conclusion, nous suggérons qu'une tentative de modernisation ne peut se cantonner à la seule modification des pratiques de la GRH. Elle doit débiter par une restructuration en profondeur des modes de travail en vigueur dans les services publics (nouvelle division du travail, du vertical à l'horizontal, mécanismes de coordination basés sur les réseaux et la flexibilité, décentralisation de la prise de décision, etc.). Plus simplement, nous préconisons ici une reconfiguration des processus qui permettra de réduire l'incohérence contextuelle. Dans le cas A, les responsables des administrations fédérales semblent s'en être persuadés. Les politiques de GRH peuvent alors appuyer et accompagner le changement en fournissant des descriptifs de fonction adaptés, des ressources pour le développement des compétences, des techniques d'évaluation appropriées, une évolution des régimes salariaux, etc. Elles ne sauraient cependant pas dynamiser à elles seules le processus de changement.

Nous avons pu observer le syndrome de la turbo-modernisation dans nos différents cas d'étude. Il surgit, le plus souvent, des nécessités du programme politique et il est caractérisé par une manière « panoptique » d'implanter les réformes, qui amplifie les habituels conflits liés aux tentatives de changement (Pichault, 1995). La turbo-modernisation met en lumière les tensions existantes entre le contenu des réformes et le procédé par lequel elles sont implantées. Dans une perspective de gestion du changement, il apparaît indispensable de porter une attention permanente à la conformation et aux évolutions du système de répartition du pouvoir du milieu visé par le projet de réforme. On trouve ici les principes de base de l'analyse stratégique des organisations (Crozier et Friedberg, 1977). Dès lors, notre dernière recommandation concerne la gestion des réformes publiques basées sur la GRH : tout projet de modernisation se

doit d'être piloté comme un processus de changement, évitant l'habituelle tentation « panoptique » et adoptant un style de management plus « politique ». L'ensemble du processus de changement restant pour une large part émergent, imprévisible, incontrôlable et dépendant de compromis spécifiques, aucune procédure clefs en main, aucune ligne de conduite formalisée ne peut garantir la réussite d'une réforme du secteur public. L'adoption d'un style de management politique – fait d'essais et d'erreurs, d'ajustements aux réactions du personnel et aux problèmes techniques, de mobilisation des parties prenantes et d'arbitrages entre des intérêts contradictoires – aide à acquérir une vision plus réaliste du processus de changement.

C'est, nous semble-t-il, en veillant à réunir ces conditions qu'un directeur des ressources humaines peut prétendre jouer un rôle d'agent de changement, voire de partenaire stratégique (Ulrich, 1997) dans les opérations de modernisation de l'administration publique.

■ CONCLUSION

Une perspective contextualiste sur le changement par la GRH apparaît ainsi comme un moyen privilégié de relever les défis de la complexité des services publics et des multiples entreprises de modernisation qui y sont expérimentées. Elle se différencie de la perspective universaliste qui recommande l'adoption de politiques novatrices en GRH en vue d'améliorer la performance organisationnelle des services publics. Elle rejette définitivement l'idée selon laquelle d'hypothétiques « bonnes pratiques » de GRH pourraient être transférées *in extenso*, sans le moindre respect pour la singularité des contextes et la spécificité des processus de changement. Elle insiste enfin sur les différentes formes de cohérence à maintenir pour mener à bien de tels trains de réforme. D'autres études, quantitatives et qualitatives, seraient évidemment nécessaires pour tester la validité des hypothèses discutées dans cet article dans d'autres contextes institutionnels.

BIBLIOGRAPHIE

- Boyne, G. A., G. Jenkins et M. Poole (1999). « Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An Empirical Comparison », *Public Administration*, vol. 77, n° 2, p. 407-420.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action organisée*, Paris, Seuil.
- Demmke, C. (2004). *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.
- Emery, Y. et D. Giauque (2003). « Emergence of Contradictory Injunctions in Swiss NPM Projects », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, n° 6, p. 468-481.
- Giauque, D. et Y. Emery (2004). *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L'Harmattan.
- Gould-Williams, J. (2004). « The Effects of "High-Commitment" HRM Practices on Employee Attitude: The Views of Public Sector Workers », *Public Administration*, vol. 82, n° 1, p. 63-81.
- Harel, G. H. et S. S. Tzafir (2001). « HRM Practices in the Public and Private Sectors: Differences and Similarities », *Public Administration Quarterly*, vol. 25, n° 3, p. 316-355.
- Hays, S. W. et R. C. Kearney (2001). « Anticipated Changes in Human Resource Management: Views from the Field », *Public Administration Review*, vol. 61, n° 5, p. 585-597.
- Hondeghem, A. et F. Vandermeulen (2000). « Competency Management in the Flemish and Dutch Civil Service », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 13, n° 4, p. 342-353.
- Hood, C. (2000). « Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains », *International Public Management Journal*, vol. 3, n° 1, p. 1-22.
- Horton, S. (2003). « Participation and Evolvement: The Democratization of New Public Management? », *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, n° 6, p. 403-411.
- Lodge, M. et C. Hood (2003). « Competency and Bureaucracy: Diffusion, Application and Appropriate Response? », *West European Politics*, vol. 26, n° 3, p. 131-153.
- McNulty, T. (2003). « Redesigning Public Services: Challenges of Practice for Policy », *British Journal of Management*, vol. 14, p. 31-45.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organisations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Pettigrew, A. (1990). « Longitudinal Field Research on Changes: Theory and Practice », *Organization Science*, vol. 1, n° 3, p. 267-291.
- Pichault, F. (1995). « The Management of Conflicts in Technologically Related Organizational Change », *Organization Studies*, vol. 16, n° 3, p. 449-476.
- Pichault, F. et J. Nizet (2000). *Les pratiques de gestion des ressources humaines: approches contingente et politique*, Paris, Seuil.
- Ulrich, D. (1997). *Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results*, Boston, Harvard Business School Press.
- Youndt, M. A. et autres (1996). « Human Resource Management, Manufacturing Strategy, and Firm Performance », *Academy of Management Journal*, vol. 39, n° 4, p. 836-866.