

**La gestion des ressources humaines dans la sphère publique française :  
un leurre ou une nécessité ?**

**Professeur Stéphane GUERARD**

**Université de Lille 2**

*« Face aux défis économiques, sociaux et technologiques des années 2000, la qualité du management des ressources humaines est un facteur clé de succès essentiel »<sup>1</sup>.*

Ce qui est vrai pour l'entreprise privée l'est tout autant, depuis essentiellement le début des années 1990, pour les collectivités publiques, et plus spécifiquement les collectivités locales.

**1°) La sphère publique évoquée**

La sphère publique, concernée par la gestion des ressources humaines, touche tant l'Etat français et ses établissements publics que les diverses collectivités locales (communes, départements, régions et collectivités locales à statut particulier) et leurs propres établissements publics.

Ces personnes publiques gèrent, en effet, un personnel considérable, aujourd'hui grandement soumis au Code de la fonction publique, puisque l'Etat a 3,1 millions d'agents à son service (la fonction publique d'Etat), les collectivités locales 1,7 million<sup>2</sup> (la fonction publique territoriale) et les établissements publics hospitaliers un peu plus de 800 000 (la fonction publique

---

<sup>1</sup> Peretti (J.-M.), Ressources humaines, Vuibert, Collection « Gestion », 7<sup>e</sup> éd., 2002, p. 3.

<sup>2</sup> Sachant qu'en application de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, les collectivités locales vont « récupérer » à peu près 700 000 agents de l'Etat.

hospitalière). La spécificité de cette dernière nous amènera à concentrer essentiellement nos propos sur les deux premières fonctions publiques.

La politique de gestion des ressources humaines, dans la sphère publique étatique et locale donc, est souvent jugée comme peu innovante et pas dynamique ; et ce, alors même que nombreux sont les experts qui affirment que la réforme de l'Etat et la qualité du service public passent par la mise en place d'une gestion des ressources humaines stimulante, efficace et motivante pour les agents publics.

D'ailleurs, même dans le milieu local où cette gestion est bien plus développée qu'au sein de l'administration d'Etat, il est affirmé que « *la décentralisation n'est pas concevable sans une importante modernisation du statut de la fonction publique territoriale* »<sup>3</sup> ; ce qui sous-entend aussi la promotion d'une gestion moderne des ressources humaines territoriales.

Mais, encore faut-il s'entendre, au préalable, sur ce qu'est une politique de gestion des ressources humaines.

## **2°) La gestion des ressources humaines dans la sphère publique**

La gestion des ressources humaines est une fonction essentielle, dans l'organisation d'une institution publique ou privée, dont le rôle est de pourvoir aux besoins de l'institution en main d'œuvre, ou plus exactement, en compétences, tant au niveau de l'embauche que durant le déroulement de la carrière.

---

<sup>3</sup> Némery (J.-C.), *Prospective de la fonction publique territoriale : l'articulation statut-formation*, in GRALE, *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS éditions, 2002, p. 59.

Mais, c'est aussi une fonction de gestion puisqu'il faut suivre, accompagner voire guider les « agents » dans leur carrière tant, de manière basique, en assurant leur rémunération (ce qui s'avère plus complexe dans le privé que dans le public du fait de l'évolution des traitements à l'ancienneté et en application de la grille indiciaire) que, de manière plus réfléchie, en organisant par exemple, les mutations de postes ou les plans de formation collectifs ou individuels.

Dans la sphère publique, la gestion des ressources humaines vise, plus spécifiquement, 4 objectifs majeurs<sup>4</sup> : la planification ou gestion prévisionnelle (ce qui suppose une meilleure connaissance de l'emploi public), la valorisation (perfectionner les méthodes de recrutement, consolider la formation, encourager la mobilité et la flexibilité des agents publics), l'évaluation, et enfin, la mobilisation (renforcer l'implication des agents dans le service ; améliorer la formation des cadres en matière de gestion des ressources humaines).

### **3°) L'annonce de plan**

Le chemin a été long pour voir émerger en France, dans le secteur privé, une prise de conscience de la nécessité de mettre en place une véritable gestion des personnels puis des ressources humaines ; cela risque d'être toutefois plus long pour la faire admettre dans la sphère publique.

En effet, non seulement, il existe des raisons sérieuses à une telle résistance (I) mais aussi des causes inhérentes à la structure même de la fonction publique et à son droit pour y faire échec (II).

---

<sup>4</sup> Chevallier (J.), Science administrative, PUF, Collection « Thémis Science politique », 3<sup>e</sup> éd., 2002, spécialement p. 418-421.

Toutefois, quels que soient les obstacles, il convient de se demander ce que doit être, demain, une bonne gestion publique des ressources humaines (III) ? Ou, plus exactement, sur lesquels de ses aspects, cette gestion doit être améliorée ?

## **I - Les raisons de la difficile émergence d'une véritable politique publique des ressources humaines**

Il y a quatre sortes de raisons.

### **A) Une raison socio-psychologique**

Cette raison fait référence aux obstacles tenant aux mentalités pour ne pas dire aux mauvaises habitudes de service.

Partout, la même rengaine : il faut réformer en ne touchant pas aux méthodes et à l'organisation de travail, soit une réforme éventuellement des moyens matériels (il en faut toujours plus sans se demander à quoi cela sert et si c'est vraiment toujours utile), mais jamais des moyens humains. En effet, ces derniers ont toujours à cœur le service public, sont toujours au cœur du dévouement, et par suite, ce n'est pas eux, ni leur façon de travailler ou d'être organisés qui est la cause de la mal-administration mais c'est l'Administration. Sauf que l'Administration est un concept théorique, que l'Administration n'est responsable de rien, que l'Administration n'agit pas concrètement et que, quoi que l'on dise, ce sont bien les agents qui font cette administration-là ! La faute n'est pas pour autant exclusivement celle des agents, elle est aussi celle de l'organisation. Par suite, la réforme de la gestion des moyens humains doit passer par une réforme de l'organisation, des structures donc collective, mais aussi, par une réforme plus individualisée visant, par exemple, à oser se poser la

question de la bonne formation, et par là même, la bonne adéquation des compétences des agents publics aux tâches à accomplir.

A cet égard, le drame de la canicule a mis en exergue à quel point une mauvaise organisation administrative pouvait générer des drames humains, particulièrement dans le domaine hospitalier. « *Il ressort des évènements de l'été 2003 que la solution du problème des effectifs n'est pas uniquement d'ordre quantitatif. Bien souvent, une meilleure répartition des personnels en fonction des besoins serait de nature à résoudre certaines tensions* »<sup>5</sup>. Et ce, d'autant plus que « (...) *la RTT (la réduction du temps de travail dans le cadre de la réforme des 35 heures) actuelle a été conduite en fonction essentiellement d'une logique sociale, permettant d'accorder aux agents davantage de temps libre, en ne mettant pas toujours au premier plan une logique professionnelle, qui aurait cherché à améliorer les conditions de travail, ni une logique organisationnelle de fonctionnement de l'hôpital* »<sup>6</sup>.

En somme, et pour résumé, le premier obstacle à la mise en place d'une véritable politique de gestion des ressources humaines dans la sphère publique tient au refus des agents d'accepter le fait que si, juridiquement, ils peuvent, pour les seuls titulaires, être considérés comme « détenteurs » de leur grade, ils ne le sont pas de leurs emplois ; par suite, ils doivent accepter la flexibilité et la mobilité dans leur carrière. Les agents publics ne sont pas, en principe « propriétaires » de leurs emplois ! Et, de plus, ils doivent accepter de se remettre en cause, par exemple, en suivant des formations professionnelles pour s'adapter aux besoins des services : la lenteur avec laquelle l'informatisation des services s'est déroulée et se déroule encore, au vu ne serait-ce que de la rapidité

---

<sup>5</sup> *Le drame de la canicule : une gestion déficiente révélatrice d'une crise structurelle*, Rapport, AN, n°1455, mars 2004, p. 128.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, Rapport, AN, n°1455, mars 2004, p. 127.

de frappe de certains agents, illustre à quel point certains agents publics sont rétifs au progrès !

Finalement, le paradoxe du fameux « sens du service public », c'est qu'il a de plus en plus tendance, au nom des pseudo « droits acquis » (alors même que l'adaptabilité est une des lois fondamentales du service public) et du corporatisme, de ne fonctionner que dans un seul sens : l'intérêt des agents publics. La querelle de la mise en place du service minimum en matière de transports ferroviaires le prouve avec force.

Naturellement, il y a des agents publics, et heureusement d'ailleurs, dévoués et compétents, mais si on les remarque de plus en plus, c'est aussi parce qu'ils sont, sinon plus rares, du moins, plus aussi nombreux ; et il ne faut pas oublier qu'autant un usager ne se souviendra pas ou moins d'un agent public diligent et sérieux (n'est-ce pas le propre d'un agent public de faire correctement le travail pour lequel il est rémunéré ?) que de l'agent désagréable au guichet (de la SNCF, par exemple !), laxiste voire « je m'en fouttiste » ! C'est la raison pour laquelle les français supportent de moins en moins les grèves à répétition des agents de la SNCF parce qu'elles ne sont pas contrebalancées par un sérieux à toute épreuve dans l'exercice de leurs tâches.

## **B) Une raison juridique**

Le droit de la fonction publique, quelle qu'elle soit, est construit autour du statut protecteur, en général, de l'agent public, en vue de permettre à une collectivité publique de conserver ce dernier du fait de ses compétences, et par là même, de s'assurer de sa fidélité. Par suite, et surtout, le droit de la fonction publique n'a jamais pris en compte, dans l'histoire de sa construction, l'emploi, la fonction. La preuve en est qu'il n'est pas rare que des agents publics ayant

réussi un concours administratif général (ENA, IRA, administrateur territorial ou attaché d'administration territoriale) ne soient pas obligatoirement, affectés à, ou, pourvus d'un, emploi correspondant à leurs compétences ; c'est toutefois atténué dans la fonction publique territoriale du fait de la spécificité du mode de recrutement et de la logique des métiers d'une telle fonction publique.

C'est ainsi que, dans la fonction publique territoriale, et ce depuis 1993, il existe une nomenclature de 250 métiers. L'agent, exerçant un métier, peut donc évoluer en grade et en rémunération, mais l'essentiel c'est qu'il soit adapté, formé, et évolue, en même temps que son emploi change ! L'important, c'est, en effet, l'adéquation des compétences humaines aux besoins publics et non, comme dans la fonction publique d'Etat, la gestion non d'agents mais de statuts sans avoir à s'interroger sur les compétences détenues par les agents publics au regard des tâches qui leur sont confiées, et ce, même dans des domaines de haute technicité.

Il n'est donc pas rare qu'un irarque soit, de par son choix d'affectation, destiné à un emploi à dominante juridique tout en étant historien de formation ; en effet, l'administration d'Etat à laquelle on « attribue » des irarques a des besoins en postes alors que l'objet d'un concours administratif est, pour le candidat l'ayant réussi, l'occasion d'accéder à un grade. Un ancien directeur des études d'un IRA m'a expliqué qu'il a occupé un grand nombre de postes au gré des concours administratifs qu'il a passé durant toute sa carrière (parti de catégorie C, il est ainsi arrivé en catégorie A à force de travail et de ténacité), mais qu'à aucun moment de sa carrière, s'est véritablement posée la question de l'adéquation de ses compétences au poste qu'on lui proposait. Réussir un concours administratif ne signifie pourtant pas hélas être apte à occuper tout poste - et surtout, à exercer tout métier -, auquel le grade obtenu donne accès.

D'ailleurs, et malgré l'atténuation préalable, même si les fonctionnaires territoriaux font l'objet d'un recrutement en deux étapes (réussite à un concours, puis, embauche par un employeur territorial), il convient de souligner avec force qu'un grand nombre d'élus locaux, employeurs potentiels d'un « reçu-collé », ne sont pas toujours au fait du profil exact du poste à pourvoir. Ils pensent donc souvent qu'une personne, administrateur territorial ou attaché d'administration territoriale, est apte à occuper le poste, et hélas, assez souvent, c'est plus le « feeling » qui entrera en ligne de compte au moment du recrutement effectif.

Jusqu'à une période récente, et encore aujourd'hui dans certaines collectivités territoriales, on n'établit pas un profil de poste, on n'identifie pas le profil professionnel idéal du poste à pourvoir au regard des technicités et des compétences que ce dernier exige.

C'est encore plus vrai, dans la fonction publique d'Etat, dans la mesure où la détention d'un grade ouvre droit à l'occupation d'une pluralité d'emplois, sans se soucier des compétences détenues par le titulaire du grade permettant d'accéder à ce type de postes. Ainsi, un fonctionnaire peut être nommé à un emploi pour lequel il est, dès sa nomination, incompetent ; il devra alors, s'il le désire, apprendre sur le tard et sur le tas.

### **C) Une raison politique**

Si les collectivités locales ont le plus besoin de compétences adaptées aux postes locaux à exercer ; elles ont aussi fort besoin de technicités actualisées parce que le champ de leurs compétences ne cessent d'évoluer et de s'étendre. La loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales ne fait d'ailleurs qu'accentuer la réalité de cette dernière remarque.



Mais, elles sont avant tout un lieu de décision politique ; par suite, le recrutement des agents publics n'est jamais innocent dans une collectivité locale. Au-delà des compétences et des personnalités, des dimensions politiques entrent naturellement en ligne de compte dans le recrutement des candidats ayant réussi un concours de la fonction publique territoriale. A compétences égales – encore faut-il l'espérer ! – la connivence politique peut faire la différence dans le recrutement. Ainsi, certains postes importants d'agents territoriaux (en général exclusivement de catégorie A) font l'objet d'une publicité, afin de respecter l'obligation légale, alors qu'ils sont déjà officieusement pourvus au moment de sa parution. Cela peut sembler logique sauf que cela peut aussi s'avérer dangereux pour la carrière du fonctionnaire territorial ; il risque, à partir de là, d'être « marqué » politiquement, et par suite, professionnellement lié à la victoire ou à la défaite d'un « camp politique ».

Au-delà de la politisation des cadres de la fonction publique, c'est le risque de politisation de la décision administrative qui est aussi en cause. Ne nous leurrions pas le phénomène risque d'aller en s'aggravant au fur et à mesure de l'approfondissement de la décentralisation, et ce, parce que les élus locaux, plus que les politiques nationaux, sont soumis à un contrôle démocratique très proche, celui de la rue qu'ils habitent parfois ou qu'ils empruntent régulièrement ! Un « agent public » local idéal se doit donc d'être vigilant, prudent et mesuré, mais aussi et surtout, adaptable. Enfin, mais à titre de plus en plus historique, il convient de relever que les premières générations de « hauts fonctionnaires territoriaux » étaient avant tout des politiques. A tel point que les premiers administrateurs territoriaux étaient souvent, à l'origine, des élus.

#### **D) Une raison syndicale**

Si les syndicats ne sont plus hostiles, pour certains, au changement, particulièrement en matière de gestion des ressources humaines, l'évolution est toutefois lente mais réelle. Il faut que les politiques leur apportent des garanties pour les agents publics.

Dès lors, se pose la question suivante : à quelles conditions peut-il y avoir participation des syndicats à une gestion moderne des ressources humaines dans la sphère publique ?

Tout d'abord, il n'y a pas de syndicalisme partenaire sans manager à la hauteur : il faut que les syndicats rencontrent une force cohérente de propositions, quelqu'un qui sait s'y prendre, quelqu'un qui sait être attentif aux autres et aux mots. Le processus de discussion est aussi important que l'objet de la négociation.

Dans le changement, ce n'est pas tant le but qui est important que le cheminement pour l'atteindre.

Ensuite, une philosophie du dialogue social doit être approfondie : il faut de la négociation mais avant tout du dialogue et cela dépend du responsable des ressources humaines au sein de chaque collectivité publique voire des élus. Il faut qu'il entende bien, qu'il observe, qu'il communique, qu'il sache traiter les hommes comme il se doit : il doit être pédagogue. Ce qui, au demeurant, pose la question de la formation des cadres administratifs à la gestion des ressources humaines !

Enfin, il faut ouvrir le service public à l'extérieur ; cela passe aussi par l'évolution des mentalités au regard de « l'usagier » (contraction de client et d'utilisateur) ; il y a une véritable nécessité de s'interroger sur le service public, son rôle actuel, sa qualité, son efficacité, prendre en considération l'autre.

Finalement, au cœur des rapports que les agents publics entretiennent avec la problématique de la « gestion des ressources humaines », se trouve le responsable des ressources humaines, qui doit être un gestionnaire de projet, un promoteur de changement. C'est le responsable du déclic : le changement ne se décrète pas, il s'organise et s'accompagne.

Si des raisons multiples éclairent les difficultés à mettre en œuvre, au sein de la sphère publique, une véritable politique de gestion des ressources humaines, des causes non moins nombreuses, liées à la structure de la fonction publique et au droit y afférent, les expliquent tout autant.

## **II – Les causes de la difficile émergence d'une véritable politique publique des ressources humaines**

Dans la fonction publique, la gestion des ressources humaines a connu un revirement, pour ne pas dire un développement, considérable depuis les années 1990<sup>7</sup>; en effet, les prémisses, dans certaines administrations – rares au demeurant – d'une gestion du personnel date seulement des années 1950.

La gestion, héritée de la fin du XXe siècle, des personnels publics s'avère chaque jour plus archaïque.

Cette inadaptation résulte de 4 causes particulières à la sphère publique. Elle aboutit à la nécessité d'une véritable mutation de la gestion des ressources humaines qui prendra du temps, même si l'évocation de ces causes démontre que la fonction publique territoriale a plus d'atouts que la fonction publique d'Etat pour remonter son handicap !

Ces 4 causes sont les suivantes.

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, la définition étoffée de la « nouvelle direction des ressources humaines » de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation : article 6 du décret n°2004-81 du 26 janvier 2004, JORF, 27-01-2004, n°22, p. 1888 ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

## **A) Les notions de statut et de grade**

Ces notions sont, de fait, au cœur du droit de la fonction publique mais sont aussi aujourd'hui des freins inadaptés à une gestion moderne de cette dernière, et surtout aux besoins d'une administration efficace. En effet, la gestion des ressources humaines repose sur une logique de métier, et plus précisément, de compétences, de technicités. A cet égard, et sans reprendre ce qui a déjà été dit sur ce dernier point, il convient de souligner que la fonction publique territoriale est mieux préparée que la fonction publique d'Etat à cette évolution ; la fonction publique territoriale est, de fait, déjà divisée en huit filières très professionnalisées (technique, administrative, médico-sociale, sapeurs-pompiers professionnels, policiers municipaux et gardes-champêtres, animation, sportive et culturelle et artistique) et 60 cadres d'emploi eux-mêmes très professionnalisés<sup>8</sup>.

De plus, la gestion des grades au détriment des emplois et des Hommes ne facilite pas l'adaptation des besoins humains aux tâches administratives, ni l'adaptation des premiers aux évolutions des secondes. La gestion actuelle des départs en retraite l'illustre avec force !

En effet, aucune politique globale d'anticipation voire de gestion de ce phénomène n'a véritablement été prévue. Alors que cet évènement devrait être l'occasion d'une véritable réflexion sur l'évolution des effectifs, l'adaptation des besoins humains à l'ampleur des diverses tâches administratives, et par là même, sur l'avenir de la répartition des agents entre les fonctions publiques. Au lieu de cela, le départ massif des agents publics s'apparente à une aubaine économique

---

<sup>8</sup> Aubin (E.), Droit de la fonction publique territoriale, Fac Universités, Collection « Mémentos », 2003, p. 35-53.

en vue de ne pas remplacer un grand nombre de partants, et ce, sans grande cohérence au regard des administrations affectées par une politique de gestion un tant soit peu « à l'aveugle » !

Si remplacer un agent public parti en retraite n'est certes pas une fin en soi, ne pas (systématiquement) remplacer certains départs pour des raisons exclusivement financières est une stupidité politico-administrative. Le non-remplacement d'un agent peut être, en effet, une économie médiate, mais peut aussi coûter fort cher à moyen terme (mise en cause de la qualité, de la rapidité et de l'efficacité du service public) et encore plus cher à long terme (recrutement massif et précipité suite à un mouvement social d'ampleur, quelques années plus tard, et qui plus est, au prix éventuellement de la qualité des agents).

De plus, le non-remplacement nous renvoie à l'ambiguïté « grade-emploi » : ne pas remplacer un agent consiste à ne pas recruter un nouveau titulaire d'un grade sans se soucier de l'emploi quitté par le partant sans remplaçant !

Par suite, rien ne dit que recruter moins signifie à coup sûr recruter mieux en l'absence d'une politique d'évaluation des besoins visant à affecter aux seuls tâches administratives victimes de sous-administration les nouveaux agents recrutés. En effet, on peut recruter moins et affecter les nouveaux agents aux seuls services déjà trop pourvus en moyens humains, on ne fait alors qu'augmenter le malaise administratif dans les services mal pourvus.

Il convient d'ajouter que le statut de la fonction publique s'accompagne de la hiérarchisation des grades et des emplois ; ce qui ne facilite pas le travail en équipe, ni l'échange de compétences. En effet, la mobilisation et le partage entre agents publics de grades différents est assez rare alors même qu'il est

l'apanage dans le secteur privé, de manière voulue ou contrainte. Les jeunes cadres administratifs y sont d'ailleurs plus acquis que les plus anciens ; mais la prudence est de rigueur, le plus souvent d'ailleurs chez les subalternes, qui se méfient d'un cadre leur proposant un partage des tâches et une mise en commun des technicités alors que pour eux un chef, même jeune, doit décider ; c'est finalement si confortable de ne pas être responsabilisé dans l'exercice de sa tâche, quitte à laisser le chef cumulé le stress du service !

## **B) Les trois autres causes**

a) La **compétence** est bien une des faiblesses de la fonction publique : l'appartenance au corps ou cadre d'emplois prédomine pour l'occupation d'un emploi. L'évolution ne consistera pas obligatoirement à supprimer la protection liée au statut de fonctionnaire mais il faudrait combiner celle-ci avec la question de la compétence.

En résumé, il conviendrait qu'un poste administratif soit affecté à un agent public du grade donnant droit à un tel emploi mais à la condition supplémentaire qu'il soit compétent pour l'occuper. Là encore, la gestion territoriale tend de plus en plus à se rapprocher de la technique du profil de poste ; la fonction publique d'Etat est, quant à elle, très en retard de ce point de vue là !

b) **L'emploi offert est souvent qualifié et limité en son champ d'application.** En effet, beaucoup d'emplois administratifs sont avant tout des postes budgétaires pour lesquels le souci du profil de poste est secondaire.

Par suite, la formulation du poste et sa présentation sont souvent obsolètes et déconnectées par rapport à la réalité de l'emploi. Alors que la gestion des

ressources humaines doit être aux prises avec une définition claire, précise et pointue des fonctions inhérentes au poste.

Il est difficile pour un gestionnaire de ressources humaines de trouver la personne compétente pour un poste mal identifié ! Là encore, il semblerait que la fonction publique territoriale ait une longueur d'avance sur celle de l'Etat.

c) Enfin, la **gestion des statuts est trop impersonnelle**, et par là même, peut apparaître à bien des égards comme trop théorique. En effet, dans la fonction publique, on gère des corps ou cadres d'emploi (A, B ou C), des grades, des avancements à l'ancienneté, alors qu'en principe, on devrait gérer de manière personnalisée les agents au regard de leurs efforts, de leurs investissements, de leurs expériences, etc ....

En somme, la fonction publique gère ses agents sur des modèles archaïques parce qu'égalitaristes et quantitatifs dans une société où, de plus en plus, la reconnaissance individuelle et le mérite retrouvent droit de cité ; la gestion publique des ressources humaines doit devenir au grand dam des syndicats de la fonction publique « qualitative et individualisée ».

Cela sera long et difficile à réaliser dans la mesure où la fonction publique défend l'uniformité dans la gestion des personnels, symbole d'une pseudo-égalité, qui permet parfois aux moins actifs de se reposer sur les plus dynamiques !

C'est ainsi qu'en matière de rémunération, par exemple, la grille indiciaire de la fonction publique fait obstacle au dévouement et au mérite <sup>9</sup> parce qu'en

---

<sup>9</sup> Voir : Georgeault (V.), *Le nouveau régime indemnitaire : un outil pour moderniser la gestion des ressources humaines ?*, Revue « Diriger », éditions Weka, nov./déc. 2003, n°1, p. 26-27.

l'état actuel des choses, qu'ils soient ou non diligents et compétents, les agents publics, à ancienneté égale, ont trop souvent le même traitement financier !

C'est pourquoi, après avoir établi un constat particulièrement pessimiste des raisons et des causes bridant l'émergence d'une véritable gestion des ressources humaines dans la sphère publique, il convient de s'entendre sur ce que doit être une telle gestion, une fois les obstacles surmontés, au regard des éléments à corriger.

### **III – Les modifications à opérer en vue de voir émerger une véritable politique publique des ressources humaines**

Les modifications à réaliser doivent concerner quatre domaines.

#### **A) La formation à développer**

La réalisation de plan de formation est obligatoire dans les collectivités locales depuis plus de 10 ans. D'ailleurs, l'histoire de la fonction publique territoriale est liée à la promotion d'une politique de formation de ses agents depuis les années 70. Par suite, ce qui est devenu une évidence en matière locale, peut tout aussi bien en être une aussi pour la fonction publique d'Etat.

Au-delà d'un droit, la formation aujourd'hui est vue comme un outil de management à double titre. En effet, et d'une part, elle permet l'évolution promotionnelle (par la voie de la préparation des concours) et professionnelle (par la voie de la formation à des techniques et des savoirs et par le partage d'une culture territoriale). D'autre part, elle est le lieu de la rencontre des besoins de la hiérarchie et des besoins de l'agent ; elle doit non seulement être prédéfinie dans des projets collectifs annuels ou pluriannuels des services et de



la collectivité, mais elle doit aussi être discutée, préparée lors des entretiens individuels d'évolution.

La formation dans le cadre de la gestion prévisionnelle est l'outil collectif le plus approprié pour organiser la montée en compétence des agents territoriaux : elle concerne aussi bien les jeunes arrivés qui suivent des FIA (formations initiales d'application) que les agents en postes dont il est possible d'orienter les projets professionnels en fonction des besoins en compétence de la collectivité.

## **B) L'évaluation à effectuer**

Contrairement aux entreprises, les administrations ont tardé à mettre en place des politiques d'évaluation des personnes : traditionnellement les agents sont notés (et les critères et processus de notation sont précisément définis) et la culture de la fonction publique s'oppose à la différenciation des agents.

Aujourd'hui, le système de notation trouve ses limites. Aucun système de péréquation (et il en existe de très complexes) ne permet de comparer les notes attribuées par un cadre et par un autre. Par ailleurs nombreux sont ceux qui - avec l'accumulation de pression de plus en plus forte sur les cadres et les agents - ne se satisfont plus de l'égalitarisme et demandent que leur responsabilité, leur valeur professionnelle et leur engagement soient reconnus.

L'entretien d'évaluation est donc aujourd'hui un outil de management incontournable. Il permet d'organiser un entretien au moins une fois par an sur le sujet spécifique des missions et des objectifs de chaque personne, de chaque service et même sur les projets généraux de la collectivité.

Il permet également de faire le point sur un certain nombre d'aspect de gestion des ressources humaines : la définition de poste de l'agent, l'évolution de son portefeuille de compétences, voire son projet de formation et ceux de son service.

Demain, les entretiens d'évaluation et leur exploitation serviront sans doute de fondement à la mise en œuvre des politiques de rémunération différenciées que permettent de mettre en place les récents textes de janvier 2002 sur les régimes indemnitaires dans la fonction publique territoriale.

Toutefois, l'entretien annuel d'évaluation entre les agents publics et les cadres est aujourd'hui encore trop souvent un échec, même dans la fonction publique territoriale, par manque de temps des chefs de service ou du fait de leur inexpérience à mener de tels entretiens. En effet, ils manquent souvent de formation en management ; de plus, un tel échange suppose une évaluation individuelle de l'agent qui expose tout autant ce dernier que le chef de service, qui, parfois, pense, à tort ou à raison, qu'il perd de son prestige et de son autorité à l'occasion d'un tel dialogue !

Dans la fonction publique d'Etat, l'évaluation commence, fort timidement au demeurant, à être prise en compte. C'est ainsi qu'en matière de recherche scientifique, « *elle doit être améliorée par l'ouverture à des personnalités extérieures, notamment à des experts scientifiques étrangers et il faut pour tous de véritables instances d'évaluation* »<sup>10</sup>.

### **C) La mobilité à promouvoir**

---

<sup>10</sup> Trégouët (R.), *Les déficiences de la gestion des personnels des établissements publics à caractère scientifique et technique*, Rapport, Sénat, n°385, 29 juin 2004, p. 27.

Les administrations nationales, donc la fonction publique d'Etat, ont une certaine culture de la mobilité liée à la promotion : pour évoluer en carrière un haut fonctionnaire de l'Etat doit souvent accepter une mobilité géographique.

Les collectivités territoriales ont un fonctionnement qui freine la mobilité puisqu'elles n'ont pas de système de mutation automatique. Seuls les administrateurs territoriaux sont soumis à une obligation de mobilité pour accéder à leur grade de fin de carrière (administrateur hors classe).

Par ailleurs, à l'intérieur des services, la tradition est plutôt de tenter de conserver ses bons éléments et de laisser partir les plus mauvais. De ce fait, la mobilité même à l'intérieur d'une collectivité publique est perçue comme une sanction.

Les politiques de gestion des ressources humaines (et les réglementations récentes), en matière territoriale, s'efforcent d'organiser des mobilités et de les valoriser : en construisant des bourses de l'emploi interne, en publiant toutes les vacances de postes, en répondant à l'obligation de publicité de tous les postes au centre de gestion ou au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

#### **D) Une rémunération à mériter**

La rémunération comprend, d'une part, un traitement (il dépend de la grille indiciaire et peut évoluer en fonction de l'ancienneté (l'avancement d'échelon ou de classe) ou la promotion de grade ou le changement de cadre d'emploi (promotion interne ; réussite de concours)), et d'autre part, d'un régime indemnitaire (il comporte des avantages en nature et des primes (pas prises en compte pour la retraite)).

### **a) Le traitement**

Dans la fonction publique, tout corps ou cadre d'emploi est découpé en grades et en échelons.

L'avancement d'échelons se fait à l'ancienneté : pour cela, chaque échelon est assorti d'une durée minimale d'exercice des fonctions et une durée maximale. Cela laisse une marge de manœuvre non négligeable pour assurer l'avancement accéléré interne de certains agents. Beaucoup de collectivités publiques laissent toutefois passer leurs agents en fonction de la durée minimale !

Cette marge de manœuvre n'est pas un enjeu juridique mais un enjeu social ; encore faut-il avoir la volonté politique de la faire jouer sachant qu'il y a aussi une contrainte budgétaire ; il convient de souligner que le coût des agents correspond, selon chaque collectivité publique, à 40 à 65% des dépenses de fonctionnement.

L'argent servant à assurer la reconnaissance des bons agents publics est minime et pourtant essentiel (5% de la somme consacrée aux agents) alors que si on rémunère sans mener une politique motivante de récompense, les agents savent très bien qu'ils n'ont rien à attendre de leurs efforts !

C'est donc une erreur de faire des économies sur la politique de motivation des agents publics.

Mais, les différences d'échelons ne sont pas toujours très motivants pour les bas salaires. De plus, il faut avouer que toutes les collectivités publiques

n'ont pas les marges de manœuvre financières nécessaires pour assurer une telle politique.

De plus, pour les changements de grade, le rôle des commissions administratives paritaires (organismes paritaires de gestion dans la fonction publique, où l'influence des représentants syndicaux est loin d'être négligeable) est important mais les contraintes personnelles des agents sont prises en compte : c'est la collectivité locale qui fixe le *quota* et établit le tableau d'avancement.

Si elle a une véritable volonté politique d'en faire un levier puissant de motivation des agents, elle peut ainsi récompenser des agents performants.

Pour les changements de cadre d'emploi, c'est la promotion interne, avec réussite d'un concours, qui y pourvoit mais les *quotas* sont très serrés.

Le changement de grade ou de grade d'emploi peut être ainsi le symbole d'une véritable volonté politique de motivation.

### **b) Le régime indemnitaire**

Il peut correspondre à un tiers maximal du traitement des agents territoriaux. Il est parfois plus modeste au sein de la fonction publique d'Etat, mais aussi parfois fort important comme pour les fonctionnaires relevant de l'administration de l'économie et des finances

La collectivité locale a, quant à elle, une totale liberté en fonction de critères objectifs (notation, postes, contraintes horaires et métier, par exemple). Les fonctionnaires territoriaux ont souvent, en effet, un régime indemnitaire bien

plus favorable, globalement, que les fonctionnaires d'Etat. Ce qui explique peut être, aujourd'hui, qu'un grand nombre de ces derniers essaient d'intégrer la fonction publique territoriale, même parmi les énarques !

Les avantages en nature concernent le logement ou le véhicule.

Pour les primes, c'est difficile de les évaluer en fonction des responsabilités inhérentes à chaque poste, parce qu'il est impossible de les déterminer de manière complètement individuelle. Par suite, si une est accordée à tous ceux qui sont chargés de mission, il en auront tous une, même si ils n'exercent pas dans le cadre de leur fonction beaucoup de responsabilités. C'est là où la dimension objective contrarie la dimension individuelle de la motivation.

Finalement, la gestion des ressources humaines, en matière salariale, aboutit à une politique de choix. Mais, cette politique est contrariée par le fait qu'il y a trop d'agents dans certaines collectivités publiques, d'une part et d'autre part, il y a beaucoup trop d'agents surpayés parce qu'ils exercent des fonctions bien modestes au regard de leur niveau hiérarchique élevé.

Reconnaître et valoriser la performance individuelle, dans un cadre collectif, cela est une action globale fort utile pour l'intérêt général, mais c'est aussi en soi un paradoxe d'autant plus qu'aujourd'hui, le travail en équipe est prôné.

## Conclusion

L'administration est longtemps restée ignorante des méthodes de management des ressources humaines : depuis plusieurs années cependant les réflexions d'organisation, et la nécessité de moderniser le fonctionnement et les résultats des services l'ont amenée à expérimenter un certain nombre de techniques venues du secteur privé « le budget base zéro », le management par objectif, les projets de service.

Toutes ces démarches, qui comportent toutes des progrès et des limites, ont infléchi le fonctionnement et la responsabilité des services : aujourd'hui derrière le slogan « tous DRH », les services de l'administration comme ceux des entreprises partagent les préoccupations de management des personnes, de suivi de leur carrière et de leurs projets.

Des politiques spécifiques en direction de populations sensibles (nouveaux arrivants, jeunes cadres....) sont mises en œuvre et partagées à l'intérieur de certaines collectivités publiques et des actions particulières et marquantes sont organisées (séminaires des cadres, fêtes de la musique) pour mettre en commun réalisation ou des projets.

*In fine*, il convient de ne pas oublier que « *Dire les choses, c'est aussi du management, alors que, trop souvent, encore aujourd'hui, dans l'administration, la règle est le silence* ». A quand donc une vraie « communication publique » ... en interne, dans les administrations, et ce, pour le plus grand bien de la gestion publique des ressources humaines !