

# La GRH dans la fonction publique

Sophie Lebret  
Anne-Caroline Sandeau-Gruber

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	9
--------------------	---

## Chapitre 1

<b>La GRH publique : un modèle singulier en cours d'évolution .....</b>	<b>11</b>
---	-----------

### Fiche 1

<b>À quoi sert la GRH ? .....</b>	<b>13</b>
-----------------------------------	-----------

### Fiche 2

<b>De l'administration du personnel à la gestion des ressources humaines .....</b>	<b>15</b>
--	-----------

### Fiche 3

<b>La fonction GRH : de quoi parle-t-on ? .....</b>	<b>21</b>
---	-----------

### Fiche 4

<b>L'organisation de la GRH dans la fonction publique aujourd'hui .....</b>	<b>24</b>
---	-----------

## Chapitre 2

<b>Repères sociologiques .....</b>	<b>29</b>
------------------------------------	-----------

### Fiche 1

<b>Quelques évolutions majeures de la population active depuis soixante ans .....</b>	<b>31</b>
---	-----------

### Fiche 2

<b>Les caractéristiques de la fonction publique .....</b>	<b>35</b>
---	-----------

## Chapitre 3

**Le statut de la fonction publique, reflet d'une mission d'exception** ..... 43

Fiche 1

**Les origines du statut** ..... 45

Fiche 2

**Le compromis de 1946 entre protection de l'intérêt général et protection des agents** ..... 50

Fiche 3

**Les principes généraux du statut général des fonctionnaires et leur application** ..... 54

Fiche 4

**Les garanties et les obligations des fonctionnaires** ..... 61

## Chapitre 4

**Les grands enjeux actuels** ..... 67

Fiche 1

**Fonction publique d'emploi *versus* fonction publique de carrière** ..... 69

Fiche 2

**Les évolutions récentes : la loi de transformation de la fonction publique de 2019** ..... 79

Fiche 3

**Enjeux d'attractivité, de motivation et de fidélisation** ..... 85

Fiche 4

**Aperçu des enjeux de demain** ..... 100

## Chapitre 5

**Le dialogue social dans la fonction publique ..... 109**

## Fiche 1

**Aux origines d'un dialogue social singulier ..... 111**

## Fiche 2

**La pratique du dialogue social ..... 118**

## Fiche 3

**La réforme de 2019, une transformation profonde du dialogue social 125**

## Chapitre 6

**Les principales politiques RH : de l'ambition à la pratique ..... 133**

## Fiche 1

**La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)..... 135**

## Fiche 2

**De la rémunération à l'ancienneté à l'individualisation  
de la rémunération..... 147**

## Fiche 3

**L'accompagnement des mobilités..... 157**

## Fiche 4

**La prévention des discriminations : un devoir d'exemplarité..... 164**

## Fiche 5

**L'amélioration des conditions et de la qualité de travail  
dans la fonction publique ..... 178**

## Chapitre 7

**La GRH au quotidien dans la fonction publique ..... 187**

## Fiche 1

**Le fonctionnement d'une DRH et la gestion de proximité ..... 189**

## Fiche 2

**Garantir le respect des normes en matière de temps de travail ..... 196**

## Fiche 3

**Le recrutement, premier levier RH du manager ..... 204**

## Fiche 4

**Les fonctions RH de l'encadrant ..... 214****CONCLUSION ..... 225****GLOSSAIRE ..... 227****SIGLES ..... 229****SITOGRAPHIE ET BIBLIOGRAPHIE ..... 233**

# CHAPITRE 1

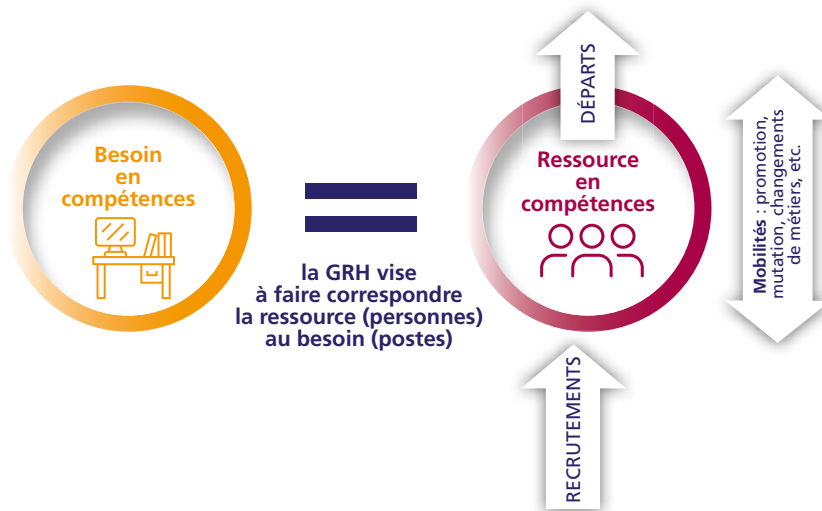
## La GRH publique : un modèle singulier en cours d'évolution



# Fiche 1

## À quoi sert la GRH ?

La gestion des ressources humaines ou GRH est l'ensemble des pratiques mises en œuvre pour sélectionner, organiser le travail et optimiser l'emploi des personnes impliquées dans l'activité d'une organisation. Son objectif est d'assurer la performance de l'organisation en réalisant l'adéquation des compétences mobilisables aux besoins existants.



Au sens le plus strict, les gestionnaires de ressources humaines veillent au respect par l'employeur de ses obligations légales, réglementaires et contractuelles à l'égard de ses employés. Cela inclut ainsi toujours *a minima* sept fonctions socles qui sont :

- le recrutement ;
- la gestion/administration (y compris la gestion des temps de travail, l'avancement et la gestion des départs) ;
- la formation ;
- la santé et la sécurité au travail ;
- la rémunération ;
- la gestion de la discipline, des conflits ou contentieux ;
- l'organisation du dialogue social.

Dans son sens le plus commun aujourd'hui, la GRH est un ensemble de processus qui concourent à **favoriser l'adéquation des individus aux emplois**.



Elle revêt dès lors une dimension plus stratégique et repose sur une politique de ressources humaines, qui orchestre l'usage de différents leviers de gestion pour maximiser la compétence et la motivation des employés dans un but de performance. Les moyens d'analyse dont on dispose aujourd'hui (analyse en masse des données issues des systèmes d'information de gestion des ressources humaines [SIRH], études prospectives sur l'évolution des structures, des métiers et des modes de travail, etc.) permettent de construire cette politique de façon de plus en plus éclairée, ce qui provoque de fortes attentes à l'égard des directions des ressources humaines.

En fonction de la taille et du degré de complexité de l'organisation dont il est question, elle peut dès lors inclure des fonctions telles que :

- la gestion de la masse salariale, la planification des effectifs et l'organisation des emplois ;
- l'évaluation, la sélection et la promotion ;
- l'animation de la culture de management, le soutien de la motivation et la gestion de la performance ;
- la détection des talents potentiels et la gestion des carrières ;
- la communication interne et l'accompagnement des changements.

Dans une acception élargie, actuellement en fort développement, la GRH propose également un **ensemble de services visant à assurer le bien-être et l'épanouissement des personnes employées au sein de l'organisation**, tels que le conseil en évolution professionnelle, le coaching, des actions de qualité de vie au travail ou encore l'offre d'avantages sociaux (aussi appelés « action sociale »). Elle développe des politiques d'inclusion et de promotion de l'égalité, voire de discrimination positive répondant à des ambitions sociétales. **L'ambition de la GRH est ainsi, de plus en plus, de permettre aux trajectoires et aux besoins individuels de toutes les composantes d'une entité de s'inscrire harmonieusement dans une finalité collective.**

### /// RETENIR L'ESSENTIEL

Selon le degré d'ambition qu'on lui attribue, la GRH peut être entendue :

- soit comme une fonction support qui sert à assurer le respect par l'employeur de ses obligations légales, réglementaires et contractuelles à l'égard de ses employés ;
- soit comme une fonction stratégique qui sert à renforcer la performance de l'organisation en recherchant la meilleure adéquation des individus aux emplois et en soutenant leur motivation ;
- soit comme un prestataire de services, recherchant la meilleure conciliation possible entre les aspirations individuelles de chacun et la réussite collective de l'entité.

## Fiche 2

# De l'administration du personnel à la gestion des ressources humaines

La fonction RH a connu une évolution significative au fil du temps, passant d'un simple rôle administratif à une fonction stratégique essentielle pour le succès des organisations.

### 1. Une évolution en miroir de l'évolution du contexte des organisations

Dans l'**après-guerre et jusqu'aux années 1970**, dans un contexte de forte croissance économique qui permettait des embauches en masse dans le secteur privé comme dans le secteur public, le besoin des organisations était plutôt quantitatif. La structure de l'emploi à cette période était en outre très pyramidale avec une majorité d'emplois peu qualifiés. L'activité de ceux qui s'occupaient du personnel était principalement axée sur la gestion des effectifs (recrutement, mobilité, départs), la paie et le respect des obligations de l'employeur, qu'elles soient de nature réglementaire ou conventionnelle. Le métier s'apparentait plus à de l'**administration du personnel** qu'à une gestion active de celui-ci.

L'ordonnance<sup>1</sup> qui crée la direction de la fonction publique<sup>2</sup>, en 1945, reflète ces premières missions essentiellement comptables et juridiques, organisées autour de cinq fonctions fondamentales : la production et le respect des **règles statutaires**, la **rémunération**, les **retraites**, le **temps de travail** et l'**action sociale**. Dès cette époque, inspirée par l'esprit du Conseil national de la Résistance (CNR), l'administration du personnel, telle qu'elle est pratiquée dans la fonction publique, se distingue cependant par la **place centrale du dialogue social** dans tous les processus et le **souci marqué du rôle social de la fonction publique** (généralisation du procédé du concours conçu pour garantir l'égalité des chances au recrutement, principe méritocratique, ouverture d'emplois à d'anciens militaires et blessés de guerre, etc.).

1. Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945.

2. Devenue direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) en 1959.

La **fin des Trente Glorieuses** change la donne sur le marché de l'emploi à plus d'un titre :

› La **crise économique réduit les marges financières** des entreprises comme des administrations et impose une période de rigueur, où l'on cherche à maintenir la productivité avec moins de ressources. La recherche de **l'adéquation des individus aux emplois devient un enjeu**.

› Le progrès technologique permet une **robotisation et une informatisation qui déplacent le besoin des employeurs vers des profils plus techniques et donc plus qualifiés**. En parallèle, la massification de l'éducation et le chômage de masse offrent une abondance de candidats diplômés disponibles sur le marché du travail. La **sélection** par le diplôme ou la réussite à des épreuves (concours) s'impose comme pratique de recrutement. **Les organisations tendent à fidéliser la ressource qu'elles ont ainsi sélectionnée**. On voit émerger des **processus d'évaluation et de gestion des carrières**.

› Avec la montée du mouvement des droits civiques et des préoccupations sociales, **la question de l'égalité des chances et de l'équité en matière d'emploi devient importante**. Les processus qui assurent un tri entre candidats se professionnalisent pour prévenir les risques de discrimination et de contentieux.

On parle désormais réellement de **gestion du personnel** : elle se concentre sur la qualité et la légalité des processus de recrutement, d'évaluation et d'avancement.

La gestion du personnel dans la fonction publique suit également cette évolution. Le renforcement des processus de recrutement y est une nécessité face à l'augmentation du nombre et du niveau de qualification des candidats aux concours (la fonction publique est perçue comme un employeur refuge face à la montée du chômage). L'approche légaliste des processus de sélection y est renforcée par la forte implication des partenaires sociaux dans les processus de gestion et l'émergence d'une importante jurisprudence administrative concernant les fonctionnaires. Dans plusieurs administrations (armées, corps de haut niveau) se développe une vision prospective de la démographie par corps et par grades que l'on appelle « **gestion des carrières** ».

À la **fin du xx<sup>e</sup> et au début du xxi<sup>e</sup> siècle**, la crise économique s'intensifie, **la maîtrise de la masse salariale devient un enjeu majeur**. Les organisations cherchent à se délester d'une partie de leurs employés, *via* des plans sociaux dans le privé et des démarches de « rationalisation des effectifs » dans le secteur public<sup>3</sup>. Les employeurs

3. Réformes Rocard de 1989 puis de Balladur et Juppé de 1993 à 1997 qui s'inspirent du « new management public » ; révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007 ; modernisation de l'action publique (MAP) en 2012.

privilégient des formes d'emplois qui leur permettent de conserver un maximum de souplesse de gestion de leurs effectifs et les contrats à durée déterminée (CDD) se développent fortement. Dans le secteur public, le caractère protecteur des statuts retarde ce mouvement. On assiste cependant à la contractualisation massive de certains pans du secteur public comme les armées (près de 70 % des militaires sont sous contrat) et à un contingentement de plus en plus étroit des avancements (ratios pro/pro<sup>4</sup>) et des recrutements (plafonds d'emplois et limitation des flux de recrutement, calculés pendant un temps selon le principe du « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite »). On compte sur l'amélioration des process, la numérisation et la recherche dans la fonction publique de l'État d'une adéquation plus optimale des compétences aux besoins pour faire mieux avec moins. La **gestion des talents**, la **gestion de la performance** et la **planification stratégique des effectifs** deviennent des enjeux centraux pour pouvoir **adapter les ressources humaines à des changements quantitatifs ou qualitatifs majeurs et rapides**. La **gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC)** devient un outil crucial pour **piloter les effectifs et les compétences de façon plus agile**. Elle est rendue possible par le développement de **systèmes d'information RH qui permettent de plus en plus le pilotage des effectifs et des compétences par la donnée** (voir chapitre 4).

L'effet de ces périodes de rigueur s'est fait sentir fortement après 2015, au moment du départ massif à la retraite des générations du baby-boom, qui provoque un trou démographique parfois mal anticipé dans certaines organisations, alors que, par ailleurs, certains besoins en personnel augmentent significativement. C'est également le cas dans le secteur public, où le besoin de sécurité (terrorisme) et de défense (Daech, guerre en Ukraine), le vieillissement de la population, l'augmentation des besoins de santé ou la transition énergétique et climatique suscitent des attentes fortes de la population envers les services publics. Cette situation remet au premier plan les enjeux d'attractivité et de fidélisation des ressources humaines et suscite des initiatives de diversification des viviers (féminisation, maintien dans l'emploi des seniors, politiques de diversification sociale et d'inclusion) et une attention accrue portée aux conditions de travail et à l'individualisation des parcours.

Dans l'ensemble de la société, comme dans la fonction publique, la GRH est donc une discipline plastique, dont les points d'attention évoluent en fonction du contexte économique et des besoins conjoncturels des employeurs. Elle est également marquée par la recherche en sciences sociales qui en alimente les pratiques.

---

4. Pour ratios promus/promouvables.

## 2. Influences théoriques

La GRH prend appui sur des théories qui s'efforcent, depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle, de mieux comprendre les ressorts de la motivation et de la performance afin d'identifier des leviers d'action sur les individus. Ces différentes théories ont parfois été déterminantes dans l'évolution des pratiques de GRH, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Voici les références les plus communément utilisées :

› **Elton Mayo (années 1920-1930) : l'enquête Hawthorne.** Mayo montre l'influence de l'intérêt porté aux individus sur leur comportement. L'école des relations humaines, dont il est l'un des fondateurs, a joué un rôle clé pour mettre en évidence l'importance du management et des conditions de travail dans un contexte tayloriste où les besoins, notamment relationnels, des individus étaient peu considérés.

› **Abraham Maslow (années 1920-1950) : la théorie des besoins.** Maslow souligne l'importance de satisfaire certains besoins (physiologiques, de sécurité, etc.) avant de pouvoir être sensible aux leviers qui relèvent du management (besoin d'appartenance, d'estime et de réalisation). Il montre également que, quand les besoins primaires sont satisfaits, ils perdent leur valeur de levier motivationnel, les travailleurs se concentrant sur les besoins moins matériels.

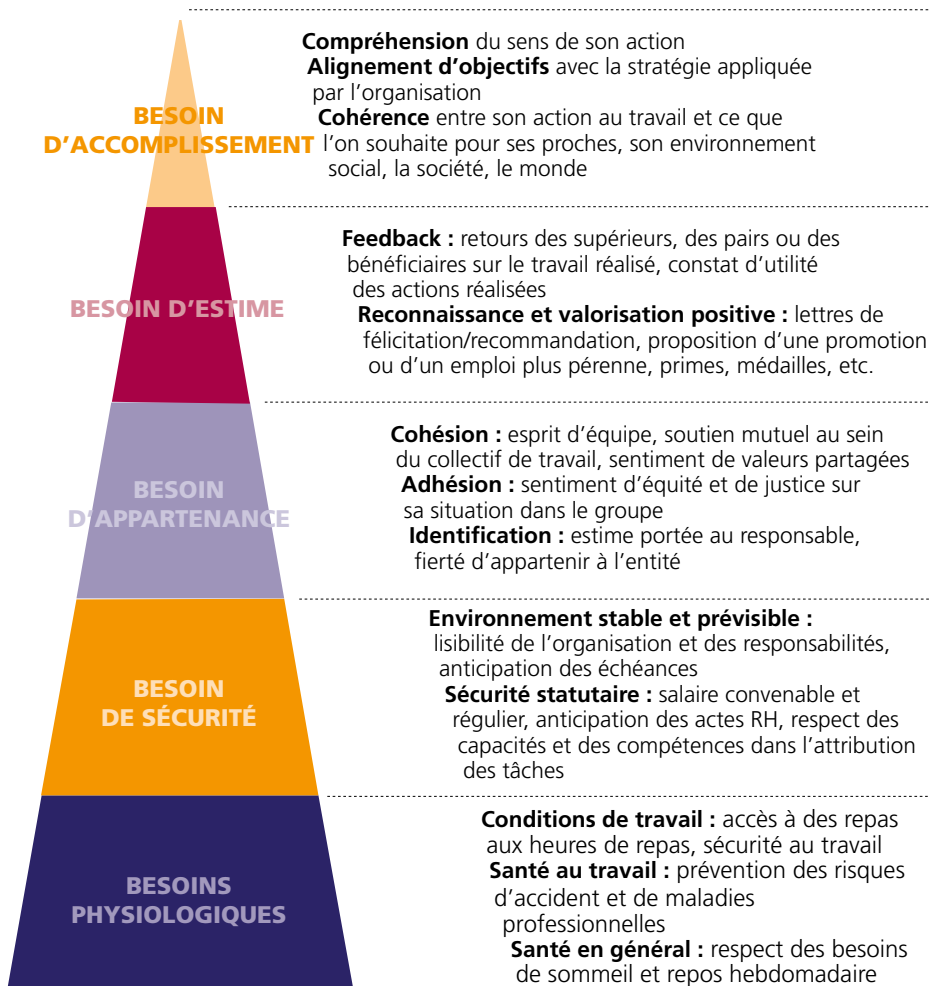
› **Frederik Herzberg (en 1959) : les facteurs associés à la satisfaction ou à l'insatisfaction vis-à-vis du travail.** Cet auteur a notamment montré l'intérêt relatif de la rémunération comme moteur de motivation (celle-ci peut être un facteur d'insatisfaction mais rarement un facteur d'engagement). Il a mis en évidence l'importance de facteurs tels que : l'intérêt du travail, la reconnaissance, le sentiment de réussite professionnelle, les responsabilités ou le développement personnel.

› **Michel Crozier et Erhard Friedberg (en 1970) : théorie de l'acteur stratégique.** Décryptage des logiques des acteurs dans l'organisation analysée en tant que système.

› **Victor H. Vroom (en 1982) : la théorie VIE (valence, instrumentalité, expectation).** Vroom souligne que l'envie de progresser dépend non seulement de la désirabilité du résultat mais aussi de la proportionnalité de l'effort à accomplir pour y parvenir et des chances de réussite que l'on estime avoir. Cette théorie explique assez bien les phénomènes d'autocensure et de sous-réalisation professionnelle. Elle est encore utilisée dans certaines politiques de promotion de l'égalité femmes-hommes et de la diversité. Cette thématique est également développée par Albert Bandura (en 2002) dans ses recherches sur le sentiment d'efficacité personnelle (SEP).

› Theodore Schultz (prix Nobel 1979) et Gary Becker (prix Nobel 1992) : la **notion de capital humain**. Ces auteurs envisagent l'individu comme une somme de ressources telles que le niveau d'éducation, de formation et d'expérience professionnelle. Dans leur vision, la GRH est un investissement visant à faire fructifier ce capital humain.

### Pyramide de Maslow



Au fil des décennies, la GRH en tant que discipline s'est ainsi considérablement enrichie. Aujourd'hui, elle est un domaine complexe et multidisciplinaire, qui comprend des aspects de psychologie, de sociologie, de droit, de gestion et de stratégie d'entreprise. Les gestionnaires des ressources humaines sont responsables de l'acquisition et du maintien des talents, de la gestion de la performance, de la formation et du développement professionnel voire personnel des employés, de la gestion de la diversité et de l'inclusion, de la gestion de la culture organisationnelle et de la planification stratégique des effectifs. La GRH est considérée comme une fonction essentielle pour atteindre les objectifs stratégiques des organisations.

### /// RETENIR L'ESSENTIEL

La fonction et les objectifs de la GRH évoluent en fonction du contexte économique, social et culturel.

On peut distinguer quatre grandes phases :

- **administration du personnel** : approche utilitaire de la GRH réduite au minimum légal ;
- **gestion du personnel et des carrières** : sélection et soutien de la motivation des employés, professionnalisation des gestionnaires ;
- **gestion des compétences** : approche stratégique de la GRH qui devient un levier d'efficience de l'organisation ;
- **la GRH aujourd'hui** : approche enrichie intégrant des enjeux de responsabilité sociale de l'entité, de plus en plus soucieuse de proposer un cadre épanouissant.