

RAPPORT

à Monsieur le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

présenté par M. Serge VALLEMONT
Ingénieur des ponts et chaussées honoraire

9 décembre 1998

Sommaire

Synthèse du rapport

Les différentes parties :

Introduction

I - L'ETAT DES LIEUX

II - UNE CONCEPTION RENOUVELEE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

III- POUR UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES FORMATIONS A LA GESTION DE RESSOURCES HUMAINES

Conclusion

Annexes :

- ANNEXE 1 :
 - Lettre de mission du Ministre du 8 juin 1998
- ANNEXE 2 :
 - Composition du groupe de travail
- ANNEXE 3 :
 - Calendrier des séances du groupe de travail et thèmes abordés
- ANNEXE 4 :
 - Lettre du Ministre au Premier Président de la Cour des comptes, en date du 4 juin 1998
- ANNEXE 5 :
 - La professionnalisation des concours (l'expérience du ministère de l'équipement)
- ANNEXE 6 :
 - Éduquer les futurs cadres de la fonction publique à la GRH
- ANNEXE 7 :
 - Programme de formation du centre de perfectionnement des cadres supérieurs du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

SYNTHESE DU RAPPORT

Alors que la prise de conscience, dans l'administration, de l'importance de la gestion des ressources humaines (GRH) date de plus de dix ans, il ressort de diverses enquêtes que celle-ci continue à souffrir d'un déficit de professionnalisme et d'une insuffisante reconnaissance. Le statut et la gestion paritaire sont encore souvent évoqués comme constituant des facteurs de blocage et, pour beaucoup de cadres opérationnels, la gestion des personnels reste une fonction essentiellement administrative qui ne les concerne pas.

Cette situation s'explique sans doute par l'importance attachée au statut qui a fait que, pendant longtemps, ou a eu tendance, dans l'administration à limiter la question de la gestion du personnel à l'application des règlements en occultant tout ce qui concerne véritablement le développement des ressources humaines.

Conséquence de cette vision réductrice de la fonction personnel, la place de la gestion des ressources humaines dans les programmes de formation, tant initiale que continue, se limite trop souvent à la portion congrue, confondue avec des généralités sur le management et réduite, dans la plupart des cas, à la présentation d'outils, sans se référer au contexte particulier des organisations publiques et aux conditions de mise en place de ces outils.

Une conception RENOUELÉE de la gestion des ressources humaines

L'administration ne manque pourtant pas d'atouts pour développer une gestion performante de ses personnels. On peut citer en premier lieu l'attachement au service public, largement partagé par les agents, qui constitue un élément essentiel de motivation. La stabilité du personnel et son très bon niveau de recrutement initial sont deux autres caractéristiques de la gestion des ressources humaines dans le secteur public qui doivent faciliter une démarche de développement des ressources humaines au service d'une politique d'amélioration de la qualité du service public.

Pour tirer le meilleur parti de ces atouts il convient d'avoir de la fonction personnel une conception élargie dépassant la seule dimension " administration du personnel ", et assurant le nécessaire équilibre entre les impératifs statutaires propres à la fonction publique et la volonté de développement des personnes et des compétences.

Une conception renouvelée de la gestion des ressources humaines dans l'administration devrait prendre en compte quatre grandes familles de préoccupations.

La première concerne la gestion administrative du personnel qui constitue à l'évidence le support et la base de la gestion du personnel.

La seconde concerne les relations sociales, c'est-à-dire ce qui recouvre les relations et négociations de l'administration avec les partenaires sociaux.

La troisième est celle de la gestion et du développement des ressources humaines, c'est-à-dire tout ce qui touche à l'évaluation, à l'orientation et à la gestion des carrières, à la mobilité fonctionnelle et géographique, à la formation, à la valorisation, à la responsabilisation et donc à la motivation.

Enfin la quatrième famille de préoccupations concerne l'organisation du travail et la vie au travail.

Dans une telle conception la fonction personnel devient alors une véritable fonction " gestion des ressources humaines ". Fonction partagée, elle implique un ensemble d'acteurs au premier rang desquels, bien sûr, les professionnels de la GRH, mais aussi l'encadrement en général qui doit prendre en charge la GRH de proximité, centrée sur le développement des ressources humaines.

Six grands principes d'action peuvent être identifiés, constituant autant de leviers pour engager la rénovation de la fonction personnel :

la recherche d'une gestion de proximité,

la professionnalisation des recrutements par la voie du concours, élément clé d'une politique de gestion des ressources humaines,

l'évaluation des agents et tout particulièrement l'entretien individuel qui en est le support,

la mobilité en tant que facteur d'efficacité et de dynamisme pour les personnes comme pour les services,

la formation continue, levier puissant d'adaptation des agents à l'évolution des métiers et aux nouvelles compétences exigées,

la transparence des règles et des critères de gestion, condition de succès de l'émergence d'une nouvelle culture de GRH.

Mais le changement souhaité ne pourra être que progressif et il sera essentiel de responsabiliser les syndicats et de leur donner les moyens de s'impliquer dans cette démarche. L'évolution devrait se concevoir dans le cadre d'une stratégie s'inscrivant dans la durée et articulant amélioration du service public et valorisation des ressources humaines.

Cela suppose une large sensibilisation impliquant les représentants de toutes les parties prenantes à la définition d'une nouvelle politique de GRH, laquelle pourrait s'exprimer sous la forme d'une véritable charte interministérielle de la GRH, servant de cadre de référence commun à l'ensemble des démarches que les gestionnaires pourraient décliner à leur initiative au plan ministériel.

La modification en profondeur des pratiques quotidiennes de gestion des agents exige d'accompagner la démarche par un effort important de formation en direction des cadres sous la forme d'une politique globale de formation à la GRH, ambitieuse et exigeante.

Pour une politique de développement des formations à la GRH

La politique de formation à la GRH préconisée distingue :

la formation initiale pour laquelle une meilleure sensibilisation aux problèmes de ressources humaines doit être organisée,

la formation continue pour laquelle une formation différenciée doit être envisagée suivant le public visé.

S'agissant de la formation initiale, il est proposé de doter les futurs cadres formés dans les écoles d'application de l'administration (ENA, IRA, autres écoles) d'un corpus de techniques de GRH fondamentales, mais aussi et surtout, de développer chez eux l'attitude et les réflexes à acquérir pour faire face à des problèmes de gestion du personnel.

Pour améliorer la qualité des programmes de formation il est préconisé, d'une part, de rapprocher l'enseignement initial à la GRH, des universités et des écoles de gestion avec lesquelles des programmes communs pourraient être envisagés, d'autre part, de développer des méthodes pédagogiques adaptées et de s'assurer du professionnalisme des intervenants.

De ce point de vue la DGAFP devrait valoriser les initiatives des écoles et il pourrait être mis en place auprès du Directeur général de l'administration et de la Fonction publique une instance composée d'experts (praticiens et universitaires), responsable de l'homologation, de l'évaluation et de la valorisation des programmes consacrés à la GRH.

Par ailleurs il est proposé de tirer un meilleur parti des stages en créant les conditions pour que les fonctionnaires-élèves puissent, lors de leur stage, prendre conscience des difficultés concrètes de la GRH.

Il leur serait demandé d'effectuer un diagnostic du service en matière de GRH et de consacrer une partie de leur rapport de stage à une analyse de ces questions. Ce travail devrait évidemment être préparé (enseignements adaptés avant le départ en stage), accompagné (points d'étape réguliers avec les enseignants en GRH) et évalué.

En matière de formation continue, il est proposé des actions et des parcours de formation par type de public concerné, à savoir :

les professionnels de la GRH, spécialistes en poste dans les services de personnel, tant au niveau central que dans les services déconcentrés ;

les non-professionnels, cadres dirigeants et cadres opérationnels

les directeurs de personnel eux-mêmes.

En ce qui concerne les professionnels de la GRH il est préconisé que les cadres nouvellement affectés à un poste de gestionnaire reçoivent une formation d'adaptation à l'emploi. Organisées sur le plan ministériel, ces formations pourraient se concevoir dans le cadre de partenariats avec les universités proposant des DESS de gestion de ressources humaines.

Pour les cadres déjà expérimentés des sessions de formation continue seraient organisées sur des points spécifiques de la politique ministérielle en matière de ressources humaines.

Parallèlement à cette politique de formation en direction des spécialistes de la GRH, les ministères devraient dans la gestion de ces cadres reconnaître leurs compétences et concevoir pour eux des parcours qualifiants, afin de favoriser la constitution d'une véritable expertise en matière de GRH.

Au niveau interministériel, la DGAFP devrait contribuer au développement d'une expertise en GRH par une action pilote de formation interministérielle s'adressant à des gestionnaires d'administration centrale (chefs de bureau et sous-directeurs) partageant des préoccupations communes : conduite de la déconcentration, gestion prévisionnelle, méthodes d'évaluation, mise en place de politiques de formation, professionnalisation des concours.

La formation des cadres dirigeants, essentiellement les chefs de services déconcentrés, devrait, elle, surtout viser à montrer en quoi la GRH peut constituer un levier de transformation des organisations publiques et comment elle contribue aux performances du secteur public. Cette formation devrait s'appuyer sur une pédagogie très interactive, le cadre ministériel étant en général approprié comme l'ont montré les premières initiatives en ce domaine (telles le centre de formation aux ressources humaines du ministère de la Défense ou le centre de perfectionnement des cadres supérieurs en cours de mise en place par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie).

S'agissant de la formation des cadres en général, l'objectif est d'induire des changements durables des pratiques. De ce point de vue il serait souhaitable que la formation à la GRH pour tout cadre accédant à un niveau d'encadrement soit obligatoire. Il conviendra pour eux de privilégier la formation-action et la référence à des aspects très opérationnels. Plutôt qu'une démarche globale et uniforme inadaptée pour une cible aussi large, il est recommandé de sélectionner, parmi une offre de formation souvent pléthorique, les programmes les plus appropriés à la stratégie de chaque ministère et de responsabiliser les chefs de service déconcentrés afin d'encourager l'élaboration de véritables " plans locaux de développement de la fonction GRH ", le volet formation à la GRH constituant alors un élément d'accompagnement de ces plans

Les directeurs de personnel sont les acteurs clés du développement de la GRH Une démarche spécifique à leur endroit doit donc être définie -même s'il ne s'agit pas à proprement parlé de formation- pour les appuyer et les soutenir dans cet ambitieux effort.

Il faut d'abord que les directeurs de personnel puissent se référer à une ligne générale de développement de la GRH dans l'administration et pour cela il est essentiel qu'ils disposent d'un lieu d'échanges et de débats et qu'ils s'organisent progressivement comme une véritable communauté de professionnels de la GRH Le collège actuel des directeurs de personnels préfigure cette instance.

Parallèlement serait initié par la DGAFP une démarche consistant en un séminaire étalé sur six mois à raison d'une réunion d'une journée par mois, en résidentiel. Ce séminaire bénéficierait d'une animation par des experts en GRH, permettant non seulement d'organiser les échanges, mais aussi de montrer l'état de l'art sur des questions de fond, de faciliter les points de comparaison avec d'autres organisations, d'analyser la portée des expériences présentées par les directeurs de personnel eux-mêmes. Cette formule collective permettrait en s'appuyant sur une expertise de haut

niveau de mettre à la disposition de tous des comptes-rendus d'expérience, d'expliciter les priorités et d'apprécier, à coup de succès et d'erreurs, les avancées de la diffusion de la GRH dans les administrations.

Cette démarche ambitieuse d'une politique renouvelée de gestion des ressources humaines s'appuyant sur une stratégie de formation, se voulant la plus large possible pour couvrir l'ensemble des acteurs concernés, exige, pour réussir, un pilotage fort de la part de la DGAFP, en termes d'impulsion et de coordination. C'est à ce prix que la cohérence d'ensemble pourra être assurée, cohérence dans les politiques de GRH, cohérence entre les programmes de formation.

A ce titre la DGAFP doit d'abord jouer un rôle de tête de réseau des directeurs du personnel des ministères sur l'ensemble des sujets GRH et formation, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'utilité d'une définition attentive des programmes pluriannuels d'action en matière de GRH et en faisant vivre une réelle réflexion pluriministérielle.

Pour assurer ce rôle tout à fait central la DGAFP pourrait s'appuyer sur un comité de pilotage ayant à connaître de la définition de la mise en oeuvre et de l'évaluation des politiques de GRH, ce comité bénéficiant de l'expertise de l'instance placée auprès du Directeur général composée d'universitaires et de praticiens responsables de l'homologation, de l'évaluation et de la valorisation des programmes de formation consacrés à la GRH.

Pour conclure le groupe de travail estime que l'approche qui a été la sienne de traiter de la GRH comme d'une fonction qui concerne non seulement les spécialistes de la gestion du personnel, mais aussi l'ensemble des personnels d'encadrement, et d'en tirer toutes les conséquences en terme de politique de formation à la GRH devrait constituer un des facteurs déterminants pour la réussite de la démarche proposée. Les deux autres facteurs importants étant, d'une part l'engagement de la hiérarchie au plus haut niveau tout au long du processus de réforme, d'autre part l'implication et la responsabilisation des syndicats dans cette réforme

Replacer la dimension de gestion des ressources humaines au coeur du processus de réforme administrative, tel est donc l'enjeu et l'objet des propositions du groupe de travail : mieux gérer les agents c'est aussi et d'abord mieux servir les usagers.

Introduction

Mettre en exergue la faiblesse des pratiques de l'administration en matière de gestion des ressources humaines est, à la fin des années 90, toujours un lieu commun "journalistique". Après le mensuel " Liaisons sociales " qui titrait, au printemps, sur " L'État mauvais employeur " (" Liaisons sociales ", avril 1998), le quotidien " Le Monde " n'a pas manqué de consacrer un volet de son enquête estivale sobrement intitulée " voyage indiscret au coeur de l'Etat " à la fonction publique de l'Etat, recouvrant d'une critique générale la gestion de ses ressources humaines par " l'entreprise France " : " Premier employeur du pays, première société de services, elle gère son personnel dans la plus extrême confusion, dans la plus grande discrétion. Officiellement, pourtant, les règles ne manquent pas. Tout est codifié, décrété, arrêté, " statutfié " (" Le Monde ", 27 juin 1998).

Trop longtemps sous-estimée ou méconnue (ou caricaturée) la préoccupation d'une bonne gestion des ressources humaines dans l'administration a pourtant été mise en avant, il y a une dizaine d'années, dans le cadre du " Renouveau du service public ". Les efforts engagés à ce titre, les démarches mises en oeuvre par différentes administrations ne sont pas, loin s'en faut, demeurées sans résultats ou sans suite. Du point de vue de la gestion des ressources humaines, l'administration ne part pas de zéro et elle n'a pas systématiquement et en tous domaines de la gestion des ressources humaines à rougir d'une comparaison par rapport

aux pratiques du secteur privé. Il n'en est pas moins vrai qu'un chemin important reste encore à parcourir.

C'est bien pourquoi, parmi les priorités retenues pour la réforme de l'Etat, figure la mise en place d'une gestion des ressources humaines rénovée et reconnue dans l'administration comme une fonction stratégique.

La circulaire du Premier Ministre en date du 3 juin 1998 et relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations invite ainsi à " développer une gestion des ressources humaines qui aille au-delà d'une simple administration du personnel pour mieux répondre aux besoins des services, favoriser l'initiative et la prise de responsabilité et aussi mieux répondre aux aspirations des agents ", chaque ministère devant se doter, " d'une part, des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, d'autre part, d'une capacité de conseil aux agents ". C'est " dans cette perspective que la déconcentration du dialogue social, des actes relatifs à la gestion du personnel (recrutement, formation, gestion des carrières, procédures disciplinaires) et de l'action sociale est souhaitée ".

Dans cette perspective, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation a souhaité, par une lettre adressée le 4 juin 1998 au Premier Président de la Cour des comptes, que le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics engage une étude sur la fonction de gestion des ressources humaines (voir annexe 4).

Cette étude, portant sur plusieurs départements ministériels, devrait s'efforcer de " cerner, autant que faire se peut, l'adéquation entre la politique de gestion des ressources humaines et les besoins des personnels et des services ".

C'est dans ce cadre, et tout particulièrement dans le but de préciser la stratégie de mise en oeuvre et le contenu d'une politique de formation à la gestion des ressources humaines rénovée, que prend place la mission confiée par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation à Serge Vallemont, le 8 juin 1998 (voir annexe 1).

Deux catégories d'objectifs sont plus précisément assignés à cette mission:

" I - La définition d'une conception rénovée de la fonction " Gestion des ressources humaines (GRH) ".

" II - La proposition d'un cahier des charges général de la formation à la gestion des ressources humaines précisant, tant pour la formation initiale que pour la formation continue, les contenus et les modalités pédagogiques et la stratégie d'organisation et de mise en oeuvre des formations correspondantes ".

Pour mener à bien sa mission, le groupe de travail constitué autour de Serge Vallemont (voir composition annexe 2) a tenu huit réunions de juillet à novembre qui ont été consacrées à l'examen de contributions de membres du groupe ou de témoignages de personnalités qualifiées sur

chacun des thèmes de réflexion du groupe (voir en annexe calendrier des séances et thèmes abordés).

Le présent rapport rend compte des travaux et expose les propositions du groupe de travail. Il est structuré en trois parties :

I - L'état des lieux

II - Une conception renouvelée de la gestion des ressources humaines

III - Pour une politique de développement des formations à la GRH

- L'ETAT DES LIEUX

Le groupe de travail a repris les éléments de constats présentés lors du séminaire des directeurs du personnel en mars 1998 et débattus à cette occasion. Ces éléments de constats ont été tirés d'une enquête réalisée à la demande de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, par le cabinet de consultants " Corrélacion ", auprès de ces mêmes directeurs de personnel.

Il ressort de ce constat deux conclusions assez sévères :

- la première est que la gestion des ressources humaines (GRH) souffre, dans le secteur public, d'un déficit de stratégie et de professionnalisme ;

- la seconde est que les blocages à une gestion des ressources humaines efficace et performante tiennent moins au statut de la fonction publique qu'à de mauvaises habitudes.

1 - Un déficit de stratégie et de professionnalisme

Alors que la prise de conscience de l'importance de la GRH et la mise en oeuvre d'expériences dans l'administration date de plus de dix ans, la première constatation conduit, en effet, à relever que, dans le secteur public, la fonction personnel souffre toujours d'un déficit de stratégie et de professionnalisme.

A ce titre, il est frappant de relever l'absence de mémoire et de capitalisation des démarches entreprises et des résultats obtenus, en matière de gestion des ressources humaines depuis une dizaine d'années.

Il s'est, en effet, produit dans l'administration, depuis une dizaine d'années, une véritable prise de conscience de l'importance de la GRH. Dans la mouvance en particulier du " Renouveau du service public ", les administrations se sont attachées à promouvoir des initiatives diverses en matière de GRH (diffusion des démarches d'entretien d'évaluation, plans de formation, etc.) dont on n'a sans doute pas suffisamment tiré les acquis et les leçons plus générales que l'on peut en extraire.

Par delà ces évolutions, il est également vrai que, lorsqu'est en cause leur

" coeur de métier ", certaines administrations adoptent des mécanismes de gestion des hommes et de suivi des carrières qui peuvent être spécialement raffinés. Mais l'attention portée à la " ressource humaine " s'affaiblit notablement dès que l'activité concernée n'est plus, implicitement, considérée comme entrant dans " ce coeur de métier ".

C'est ainsi, pour prendre l'exemple du ministère de la défense, que la gestion des pilotes de l'armée de l'air mobilise de nombreux outils de la GRH. En revanche la même institution met en oeuvre des outils moins sophistiqués pour gérer les anciens pilotes accédant aux fonctions de commandement des bases aériennes...

Dans un registre différent, mais toujours dans le coeur de métier, le ministère de l'Équipement a mis en place, depuis de nombreuses années, un dispositif de gestion individualisé des carrières des cadres appartenant à ses corps techniques comme l'illustre le cas des ingénieurs.

LA GESTION PERSONNALISÉE DES INGÉNIEURS DE L'ÉQUIPEMENT

1 - La gestion des ingénieurs polyvalents

Elle s'appuie sur des chargés de mission par corps placés auprès du directeur du personnel. Sélectionnés en fonction d'un parcours professionnel exemplaire notamment en terme de mobilité, ils suivent une formation de haut niveau pour la conduite des entretiens d'évaluation.

L'objectif de la gestion personnalisée qui s'appuie à la fois sur l'évaluation faite par la hiérarchie et sur des entretiens d'évaluation lourds (durée : 3 heures) faits par les chargés de mission, est d'apprécier le potentiel de l'ingénieur et de prévoir les actions de formation et de mobilité nécessaires. Au terme de ce processus d'évaluation l'ingénieur est classé avec son accord dans un groupe à gestion dirigée, dans un groupe à gestion conseillée, ou dans un groupe à gestion collective.

Le groupe " gestion collective " regroupe les ingénieurs appelés à un déroulement de carrière classique. Dans le groupe à gestion conseillée sont placés les ingénieurs disposant d'un certain potentiel mais qui ne réunissent pas encore toutes les conditions pour prétendre à une carrière les conduisant aux postes de direction. Pour autant la porte n'est pas fermée et ils pourront suivre, sur le conseil du chargé de mission, des formations et accepter diverses affectations après lesquelles une nouvelle évaluation pourra être faite. En contrepartie, ils sont libres d'accepter ou de refuser les propositions qui leur sont faites, notamment en matière de mobilité.

Dans le groupe à gestion dirigée les ingénieurs, évalués comme ayant un haut potentiel, s'engagent en revanche, de façon contractuelle, à suivre le parcours qui leur est proposé, dans l'espérance d'une affectation finale à un poste de direction, si tout se passe bien. Le classement dans ce groupe est une décision lourde de conséquences dans la mesure où l'on impose à l'agent des contraintes parfois importantes et où on lui donne des espérances qui risquent d'être déçues. Aussi intervient-il après recoupement des évaluations faites aux différents niveaux, local, régional (inspection générale) et centrale.

2 - La gestion des spécialistes et des experts

A côté de la gestion des ingénieurs tournés vers des métiers de manager, est apparue la nécessité de concevoir un dispositif d'évaluation et de gestion particulier pour gérer les carrières des spécialistes.

Des comités de filières couvrant chacun un domaine technique spécifique ont été placés

auprès du directeur du personnel pour recenser les emplois existants dans chaque filière, ainsi que les besoins de ces filières et faire de la gestion prévisionnelle en définissant les formations initiales requises ainsi que la durée et la nature des affectations préalables souhaitées pour accéder aux différents niveaux d'expertise.

Trois niveaux d'expertise ont été définis, le niveau de spécialiste, le niveau d'expert et le niveau d'expert international, ainsi que la qualification d'ingénieur senior, inspirée des grands bureaux d'étude privés, correspondant au niveau de directeur départemental du côté des managers.

Organes consultatifs ces comités de filières procèdent à l'évaluation des spécialistes et des experts et donnent leur avis lors des procédures d'avancement et de promotion de grades et de corps.

Quelques foisonnantes qu'elles puissent paraître, à l'examen, il apparaît, en définitive, que les démarches entreprises sont très disparates d'un ministère à l'autre et parfois au sein d'une même administration. Il est significatif, également, que ne se soit pas constitué un corps de doctrine cohérent et unifié en matière de GRH dans le secteur public. Une initiative comme celle du ministère de l'Équipement qui s'est efforcé d'explicitier et de formaliser sa politique de GRH dans le cadre d'une "Charte de la Fonction personnel" demeure, ainsi, relativement isolée. Et pourtant elle pourrait être facilement transposable à d'autres administrations.

La situation de la GRH dans le secteur public se présente donc de manière assez paradoxale dans la mesure où l'on observe un véritable foisonnement de démarches mais où, néanmoins, l'insertion des outils de GRH (singulièrement ceux relatifs à la gestion individualisée des carrières) s'opère avec difficulté et sans grande cohérence et parfois sans pérennité dans le temps.

Un des facteurs explicatifs réside dans la difficulté, perceptible au sein de l'administration, à dégager une vision à moyen terme de la stratégie en matière de GRH. Cette difficulté découle elle-même de plusieurs causes, de nature différente parmi lesquelles figure, notamment une relative confusion entre les rôles et les registres distincts du directeur du personnel et du manager d'équipe: si la gestion des hommes dans une organisation incombe à tous les managers opérationnels, la direction des ressources humaines requiert, elle, des compétences plus spécialisées pour pouvoir concevoir et mettre en oeuvre une politique de gestion et de développement des ressources humaines.

En tant que professionnel et expert, le directeur du personnel doit non seulement créer et maîtriser, lui, les outils, mais également connaître les théories qui les fondent. Il doit adapter sa politique à celle de son organisation, pour la servir. Il doit aussi être capable de créer de nouveaux outils directement appropriés à sa propre administration. Il lui revient également de bâtir une stratégie de GRH et d'organiser la fonction GRH en conséquence. Le directeur du personnel doit, enfin, veiller à l'implantation de ses politiques.

Cette vision tronquée de la responsabilité de directeur du personnel n'est, au reste, pas sans rapport avec la place et la valorisation de la fonction GRH dans les structures. Les fonctions de gestion des ressources

humaines sont ainsi assumées au sein de structures dénommées direction du personnel, souvent également en charge de l'administration générale (gestion budgétaire notamment) et donc peu spécialisées dans la fonction GRH. Au sein des directions de personnel, les bureaux les plus valorisés sont, d'ailleurs, assez souvent, ceux en charge des aspects statutaires ou de gestion de corps. En revanche, les bureaux responsables de la formation ou de l'action sociale sont fréquemment les parents pauvres, à l'exception des rares administrations qui ont fait de ces domaines des axes stratégiques.

En outre les directions en charge du personnel ne sont pas systématiquement articulées avec les directions opérationnelles et les instances globales de décision ce qui ne permet pas de faire de la GRH une fonction stratégique pour la mise en oeuvre et la réussite des politiques ministérielles.

D'une manière plus générale, l'absence de vision stratégique, renvoie, à la question de la professionnalisation des responsables de GRH et des membres de leur direction : à défaut de véritable filière ou de cursus professionnalisant préparant aux responsabilités de DRH, les DRH ne sont pas souvent préparés, par leur carrière antérieure, à l'exercice de fonctions relativement spécialisées. Plus généralement, les fonctions d'expertise dans les directions de personnel ne sont pas souvent valorisées dans les cursus professionnels propres à l'administration. Il est vrai, toutefois, que cette situation n'est pas spécifique à l'administration, ni même au secteur public: la plupart des grandes organisations (y compris les entreprises privées) sont elles-mêmes confrontées à la difficulté de valoriser la fonction GRH : peu médiatique, engagée dans le long terme, l'action dans le domaine de la GRH n'est pas souvent un critère déterminant d'évaluation des managers même si pourtant certaines grandes entreprises en font une condition nécessaire à l'accès aux fonctions dirigeantes.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'expertise en matière de GRH ne soit guère développée. Il existe peu de professionnels de la GRH et d'ailleurs selon l'affirmation de quelques directeurs de personnel " *la GRH n'attire pas les meilleurs...*". L'exemple du Centre de Formation des Ressources Humaines (CFRH) qui au Ministère de la Défense, s'attache à promouvoir un certain professionnalisme en matière de GRH grâce à une formation approfondie des cadres, civils et militaires, en charge de ce domaine reste, pour l'heure, une exception dans le secteur public.

Il n'est d'ailleurs pas sans signification que ce ministère soit un de ceux qui valorise particulièrement l'exercice de responsabilités dans la fonction RH, ce dont témoignent, tout à la fois, pour s'en tenir au cas de la marine nationale, la place du directeur du personnel militaire de la marine dans l'organigramme de l'État-Major de la marine nationale, la circonstance que l'un au moins des derniers chefs d'État-Major de la marine nationale ait, antérieurement à sa nomination, occupé les fonctions d'adjoint du directeur du personnel militaire de la marine ou encore, plus généralement, le fait que la direction du personnel de la marine soit attentive à identifier, parmi d'autres cursus valorisant, des carrières

comportant une alternance équilibrée entre des responsabilités opérationnelles et l'exercice d'attributions fonctionnelles en rapport avec la gestion des ressources humaines.

Le centre de formation à la gestion des ressources humaines du ministère de la Défense

Créé en 1991, le Centre de formation à la gestion des ressources humaines (C.F.R.H.) est chargé de dispenser des formations nécessaires à l'exercice de fonctions de conception ou de direction impliquant l'emploi ou la direction du personnel et peut mener toutes études sur l'emploi et la gestion des ressources humaines.

Il a vocation à accueillir en qualité d'auditeurs le personnel civil et militaire du ministère de la Défense. Il peut également dispenser son enseignement aux autres agents de l'Etat, des organismes ou des entreprises du secteur public.

Le cycle supérieur de formation au management des ressources humaines est d'une durée de 20 jours pour environ 20 auditeurs. Chaque session s'échelonne sur 5 semaines réparties sur un semestre. Le programme comporte cinq modules de formation :

- étude générale du management des ressources humaines (5 jours)
- gestion prévisionnelle des ressources humaines (5 jours)
- négociation et partenaires sociaux (4 jours)
- formation et évaluation (3 jours)
- contrôle de gestion et pilotage de l'action (3 jours)

L'objectif de cette formation est la préparation au management des responsables de ressources humaines. La démarche retenue s'appuie sur l'alternance d'exposés, de cas concrets et de témoignages portant sur les pratiques actuelles de grandes entreprises ou d'autres administrations ayant développé des pratiques novatrices.

Le cycle est essentiellement suivi par des sous-directeurs et des chefs de bureau avec une répartition civils-militaires d'environ moitié-moitié.

En complément du cycle supérieur de formation, le C.F.R.H. organise des stages plus spécialisés, de durée variable comprise entre 2 et 5 jours selon l'importance du sujet, ouverts à l'ensemble des cadres supérieurs qu'ils soient ou non responsables de personnel. Actuellement les thèmes traités sont les suivants :

- introduction à la gestion des ressources humaines (2 jours)
- analyse des emplois (5 jours)
- gestion prévisionnelle des ressources humaines (5 jours)
- schéma directeur des ressources humaines (4 jours)
- statistiques appliquées à la gestion des ressources humaines (4 jours)
- relations syndicales et rapports sociaux au sein du secteur public (3 jours)
- techniques d'entretien (4 jours)
- stratégie et pratique de la négociation (5 jours)
- pratique de la négociation - parcours de formation en trois modules :
 - . manager productif (3 jours)

- . négociation en face à face (3 jours)
- . négociation d'équipe à équipe (4 jours)
- formation à l'audit (5 jours)

Par ailleurs, pour les responsables de haut niveau, le C.F.R.H. organise chaque année une dizaine de petits déjeuners-débats de 2 heures avec invitation d'une personnalité externe à la Défense et animation par un consultant ; exemples de thèmes traités : " Le travail dans ses aspects philosophique, sociologique et économique " (cycle de 5 matinées), " Pouvoir et autorité ".

Le C.F.R.H est aussi un lieu d'échange et de rencontres, les anciens auditeurs du cycle supérieur de management étant invités deux fois par an à des journées d'information-débat sur des démarches de changement conduites dans d'autres ministères ou grandes entreprises publiques ou privées.

Enfin le C.F.R.H. édite à l'intention des cadres du ministère une lettre semestrielle d'information.

2 - Des blocages qui tiennent moins au statut qu'aux mauvaises habitudes

La seconde conclusion qui ressort de l'état des lieux est que les verrous qui font obstacle à une gestion de RH efficace et performante tiennent moins au statut de la fonction publique qu'aux habitudes. Et, parfois, à une méconnaissance de ce que ce statut permet. Ces verrous sont relativement forts mais ne nous paraissent pas irrémédiablement bloqués. Le statut et la gestion paritaire sont encore parfois évoqués comme constituant des facteurs de blocage, dans la mise en oeuvre des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, dans la recherche d'une plus grande professionnalisation des recrutements, dans la recherche d'une gestion sachant concilier l'approche métiers et l'approche carrières, dans le développement et la diffusion des pratiques et des outils d'évaluation, en complément, voir à la place de la notation, au demeurant très critiquée, dans la mise en place de démarches de valorisation des performances, ou encore dans l'usage des sanctions... Tout cela ressort souvent de constats quotidiens. C'est aussi parfois une forme d'alibi évitant des innovations que d'autres sont pourtant capable de réaliser au sein de ce même statut.

Les inerties observées tiennent aussi, si ce n'est parfois exclusivement, aux pratiques considérées comme allant de soi, sans remises en cause, aux habitudes devenues des règles, aux craintes des relations directes avec les personnels ou leurs représentants, aux comportements individuels ou de gestion, ou, plus généralement à une connaissance insuffisamment approfondie ou à un mauvais usage du statut. Ainsi, souvent citées en exergue, les évolutions et dérives successives du système de notation tiennent-elles sans doute pour une part non négligeable à la crainte du face-à-face que requiert toute évaluation individuelle et dans des comportements d'évitement de la confrontation qu'elle peut entraîner. Intégrées en amont, par les managers, intégrées par les gestionnaires, ces réticences à dépasser le cadre rassurant de la " gestion à l'ancienneté " débouchent naturellement sur une sous-utilisation des marges de manoeuvres qu'offre pourtant aux gestionnaires

l'application du cadre statutaire existant ou les instruments qui s'y sont, progressivement, ajoutés. L'usage apparemment inégal fait, à ce titre, des possibilités ouvertes, en matière de GRH, par la mise en oeuvre des indices fonctionnels et de la nouvelle bonification indiciaire en sont, sans doute, une illustration.

Au delà du jeu des pratiques, les verrous tiennent aussi aux effets d'une gestion historiquement centralisée des ressources humaines mais également à une articulation insuffisante entre la gestion interministérielle et la gestion ministérielle : mises fréquemment en avant, les spécificités ministérielles ne sont pas que le reflet de différences de compétences, de structures ou de cultures ministérielles justifiant des particularismes dans l'administration du personnel. Elles sont aussi le reflet des différences de " culture de gestion " dont l'accroissement ne peut qu'obérer la mise en oeuvre cohérente des principes de gestion des ressources humaines, communs à tous les ministères et administrations.

Dans le même sens joue l'insuffisante articulation entre la gestion individuelle (qui offre des marges de manoeuvre pour la GRH) et la gestion collective (qui appréhende, par exemple, le déroulement de carrière au sein d'un corps ou d'une catégorie spécifique de personnels définie par la réussite à des concours) : c'est ce qu'atteste, par exemple, une perception de la mobilité des agents prise sous un angle exclusivement statutaire (la mobilité comme obligation et non comme opportunité).

Une autre difficulté, qui n'est pas spécifique à l'administration car elle est fréquemment rencontrée dans les grandes organisations, tient à l'insuffisante capacité de développer une réactivité suffisante aux changements de l'environnement et aux évolutions des usagers et des partenaires.

En effet l'utilisateur a évolué dans ses attentes à l'égard de l'administration, de même que la qualification, les attentes et les aspirations des agents ont changé. Pour intégrer ces changements, il faut une organisation suffisamment souple, réactive et dotée de systèmes de veille et d'écoute. C'est aussi toute la question de l'actualisation et du développement des compétences des agents et des difficultés, des résistances parfois, qu'elles peuvent entraîner.

Un problème est à cet égard particulièrement révélateur : celui que pose à l'administration l'afflux de surdiplômés, consécutif à un recrutement en période de crise. Dans les administrations très hiérarchisées, l'organisation se trouve profondément bouleversée et le rôle des cadres remis en cause par les nouvelles recrues plus diplômées. Il y a donc lieu de repenser en profondeur une organisation et une politique de gestion des ressources humaines cohérentes avec ces nouvelles données sociologiques.

3 - Un manque d'implication des cadres en matière de GRH

Pour le groupe de travail, les éléments de constats tirés de l'enquête réalisée auprès des directeurs de personnel doivent être complétés par une troisième constatation, à savoir que d'une manière générale l'implication de l'encadrement en matière de GRH reste le plus souvent insuffisante. Pour beaucoup de cadres la fonction GRH est encore comprise essentiellement comme relevant uniquement des services de gestion de personnel en charge " d'administrer " les agents. Pour d'autres, il est plus facile et plus confortable de se décharger sur ces spécialistes de ces questions délicates pour le traitement desquelles ils n'ont eux-mêmes reçu aucune formation.

Les fonctions de la GRH, développement des ressources humaines et organisation du travail, qui renvoient comme on le verra au chapitre suivant à la gestion de proximité, donc à la responsabilité directe de toute personne en charge d'animer une équipe, ne sont pas pleinement assumées par l'encadrement. Mais, en même temps, ces cadres n'ont souvent pas une connaissance précise des responsabilités qui leur reviennent, de l'articulation avec les responsabilités propres aux directeurs des ressources humaines, des compétences spécifiques qui doivent être les leurs en la matière, des bienfaits pour l'accomplissement des missions dont ils ont la charge d'une " bonne " gestion des ressources humaines. Ils ne savent pas non plus s'ils sont ou non appréciés sur leur engagement dans la gestion de proximité et à plus long terme, des personnels qu'ils encadrent.

II - UNE CONCEPTION RENOUVELEE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Précisons tout d'abord qu'il convient de distinguer la gestion des ressources humaines, dans toutes ses dimensions, du management dont la GRH est une composante, même si c'est une composante essentielle. La GRH est ainsi une fonction stratégique, mais une fonction stratégique parmi d'autres. Elle est une composante du management du service public mais elle apporte aussi une contribution décisive à celui-ci surtout si l'on se situe dans une stratégie de changement et d'adaptation de l'administration.

Il convient donc de ne pas confondre GRH et management, comme il convient, tout autant, de ne pas opposer GRH et management.

1 - Spécificités et atouts de la gestion des personnels dans l'administration

Une caractéristique de la gestion des ressources humaines dans l'administration est qu'elle doit s'appuyer résolument sur les atouts du secteur public, et ils sont nombreux.

La comparaison régulière des secteurs public et privé à laquelle

différentes publications de presse ont coutume de se livrer, tend, le plus souvent, à éclairer les spécificités de l'un par rapport à l'autre. Or les spécificités des deux secteurs méritent d'être nuancées et l'opposition n'est sans doute pas aussi radicale qu'il peut sembler.

Pour forcer le trait, il pourrait être tentant d'affirmer, au contraire, qu'à certains égards il existe une forme de continuum, en matière de GRH, entre secteur public et secteur privé. Dans tous les cas, en effet, la GRH se fait sous contrainte, le statut général de la fonction publique n'étant pas nécessairement et a priori toujours plus " contraignant " pour les responsables de la gestion des ressources humaines que ne peuvent l'être certaines conventions collectives, " quasi-statutaires ". Dans l'un ou l'autre cas, d'ailleurs, bien des dispositions laissent des marges d'action aux gestionnaires, à charge pour eux de les mobiliser (avis des organisations paritaires, notation, dans le cas du secteur public).

Ainsi les difficultés propres au secteur public ne doivent pas être exagérées. En revanche, ses atouts mériteraient d'être davantage explicités et valorisés, dans une stratégie de mise en oeuvre de la gestion des ressources humaines.

Dans l'administration, plusieurs éléments contribuent à caractériser de façon plus spécifique la GRH.

a) Le sens du service public du personnel

Le premier de ces éléments est le sens du service public, l'attachement au service public, qui, partagé largement par les agents, apparaît comme un élément essentiel de motivation.

La mission de la GRH, dans l'administration est alors bien de s'inscrire dans une démarche " service public " visant à améliorer le service public à partir de la " variable RH " mais visant aussi, symétriquement, à placer le service public au centre de la politique RH. Cela suppose, notamment, d'apporter des réponses aux besoins exprimés par les services opérationnels en matière de profils d'activité et donc de compétences recherchées (recrutement), en matière de suivi des besoins (gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences). Par ailleurs, dans la fonction publique, l'utilité de la GRH est aussi dans le " service " rendu aux agents (optimiser le déroulement de carrière, résoudre les problèmes qu'ils rencontrent, améliorer la satisfaction des attentes professionnelles...) : un des objectifs d'une politique publique de gestion des ressources humaines est d'offrir à chaque fonctionnaire une possibilité de carrière tout au long de sa vie professionnelle.

Dans cette perspective, il s'agit donc de mieux gérer les agents pour mieux servir les usagers. De l'avis de tous, cela implique de replacer la dimension RH au cœur du processus de réforme administrative. Moderniser la GRH est une condition pour mieux gérer la modernisation. Cela implique notamment un souci de valorisation et de motivation des agents, mais aussi une meilleure évaluation des performances et des compétences, permettant une gestion dynamique des carrières, et encore

une rénovation du dialogue social.

b) La stabilité et le très bon niveau de recrutement du personnel

Un autre élément caractéristique de la gestion des ressources humaines dans le secteur public tient à la stabilité du personnel et à son très bon niveau de recrutement initial : il s'agit là d'un atout pour les gestionnaires de RH et pour les directions opérationnelles. Cette stabilité et ce niveau de recrutement plaident pour une gestion attentive du " patrimoine humain " que constitue, à bien des égards, l'ensemble des agents. Il s'agit alors, grâce à la GRH, de donner à la " ressource humaine ", au " patrimoine humain " la capacité à s'adapter aux changements.

c) La garantie de l'emploi

L'essentiel des atouts de l'administration tient, aussi et surtout, aux fondements du cadre statutaire. Outre la forte motivation des agents, déjà mentionnée, et qui, fondée sur une certaine idée de leur mission de service public, confère une identité culturelle forte aux personnels de la fonction publique, la garantie de l'emploi offerte, aux fonctionnaires est un levier positif sur lequel peuvent aussi s'appuyer les politiques de GRH.

d) La place importante donnée à la formation continue

La forte tradition de formation interne, l'importance des formations d'adaptation qui prévalent dans la fonction publique sont également des acquis culturels propices au développement de politiques de GRH.

e) Le rôle de la promotion interne

Dans le même sens, le système de gestion des carrières est de nature à permettre certaines anticipations et prévisions. Et l'ensemble des mécanismes de promotion interne (sélection professionnelle, liste d'aptitude, concours interne) que connaît l'administration sont autant d'outils puissants de gestion des hommes et de valorisation de leurs potentiels ou de leurs compétences.

f) Le paritarisme

Enfin, la tradition de gestion paritaire, dans un contexte de relativement forte syndicalisation ne doit pas être analysée principalement sous l'angle d'une contrainte pour la GRH mais être aussi perçue comme un atout, comme un élément dynamique d'une politique de gestion des ressources humaines.

Quels que soient les avantages et les contraintes du service public, il apparaît donc que celui-ci se trouve dans une situation qui n'est ni meilleure, ni pire que celle des grandes entreprises. La plupart des contraintes sont gérables et les atouts méritent d'être mieux explorés et

exploités. Cela est surtout affaire de comportement.

2 - Description de la GRH dans l'administration

Dans l'administration la GRH doit intégrer, a priori et dans toutes ses dimensions, le cadre statutaire : il s'agit, en particulier, de veiller à toujours articuler l'approche métiers (gestion des emplois et des compétences) et l'approche carrières (dimension statutaire, gestion des corps et des grades).

Ainsi une conception rénovée de la fonction " GRH " passera par un équilibre reposant à la fois sur les impératifs statutaires et sur une volonté de développement des personnes et des compétences.

2.1 - Les différentes composantes de la fonction " gestion des ressources humaines "

La fonction " gestion des ressources humaines " recouvre quatre grands domaines qui peuvent être assez nettement identifiés :

- l'administration du personnel,
- les relations sociales,
- la gestion et le développement des ressources humaines,
- l'organisation du travail et de la vie au travail.

a) L'administration du personnel

La gestion administrative du personnel constitue, à l'évidence, le support et la base de la gestion du personnel: le respect du droit des agents, la qualité et la fiabilité des informations qui leur sont données par les gestionnaires - qu'il s'agisse de la nature et de la portée de leurs droits et de leurs devoirs, de l'évolution de la réglementation qui leur est applicable - sont autant de conditions préalables à toute action dans le domaine de la GRH.

Cette dimension de la GRH recouvre l'ensemble des tâches liées aux aspects juridiques et administratifs de la fonction. Des prémisses du recrutement (organisation juridique et administrative des concours), à la constatation des droits et à la préparation des états nécessaires à la liquidation de la pension, il s'agit de suivre et de réaliser la mise en oeuvre juridique de l'ensemble des opérations statutaires et non statutaires requises par la gestion administrative des grades et des emplois au sein des corps de fonctionnaires: nomination, titularisation, avancement d'échelon, avancement de grade, reclassement, intégration dans un autre corps, régime des autorisations d'absence, détachement, mise à disposition, disponibilité, démission, suivi du " dossier du fonctionnaire ", procédures disciplinaires, rémunération,...

Cette partie de la GRH qui en constitue, d'une certaine manière, le coeur de métier dans le secteur public, requiert une connaissance précise du

cadre statutaire (statut général, statuts particuliers des corps concernés, législations et réglementations générales ou spécifiques...).

Elle ne souffre pas les approximations sous peine d'affaiblir la confiance des agents dans leurs gestionnaires et, par suite, de pénaliser la crédibilité de la démarche de mise en oeuvre d'une politique de GRH.

b) Les relations sociales

C'est le domaine des relations de l'administration avec les partenaires sociaux et tout particulièrement de la gestion du paritarisme.

Qu'il s'agisse de l'organisation des élections professionnelles, de la constitution des instances paritaires (commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires,...), de leur convocation dans le respect des formes et des délais, des conditions légales de leur fonctionnement et des suites de leurs avis, des conditions d'exercice des droits syndicaux (affichage syndical, réunions d'information syndicale, décharges d'activité,...) la prise en charge des relations sociales suppose une maîtrise effective des règles applicables au sein du secteur public.

Mais celle-ci ne se limite pas au respect des droits des élus du personnel et des syndicats, ni même à la convocation effective des instances paritaires, elle s'accompagne de la responsabilité de " faire vivre " le paritarisme et d'organiser ou d'assurer la continuité du dialogue social dans l'administration en dépassant le côté formel propre aux instances paritaires, en ouvrant de nouveaux champs de travail en commun avec les syndicats sur des domaines dans lesquels ils peuvent être responsabilisés parce que pleinement légitimes tels que la formation, l'action sociale, l'hygiène et sécurité.

c) La gestion et le développement des ressources humaines

Cette partie de la GRH est aujourd'hui encore assez peu développée, en particulier dans l'administration. Or elle recouvre des champs essentiels concernant tant la gestion collective (suivi et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) que la gestion individuelle ou individualisée: notation et évaluation des agents en vue d'une gestion plus personnalisée, formation, mobilité. Plus généralement tout ce qui touche à la responsabilisation, à la valorisation et à la motivation des agents. relève de la gestion et du développement des ressources humaines.

Cet aspect de la GRH comporte aussi des missions de conseil, tant vis-à-vis des services " employeurs " que des agents, parallèlement ou dans le cadre de la mise en oeuvre de pratiques d'évaluation (orientation de carrière, choix de mobilité, promotion interne, formation).

Le développement des ressources humaines enfin doit prendre appui sur une véritable gestion prévisionnelle.

En effet, face aux nécessités de s'adapter à de nouvelles missions, aux évolutions technologiques, organisationnelles et administratives, il est indispensable pour l'administration de parvenir à une réelle gestion

prévisionnelle des emplois, des effectifs et des carrières comme le prescrivait déjà la circulaire du 23 février 1989 relative au " renouveau du service public ".

Cette exigence s'impose plus encore pour l'administration que pour le secteur privé du fait qu'elle est tenue de s'adapter en jouant sur le " stock " de ses effectifs (en mettant l'accent sur la formation continue ou sur la mobilité) et non, comme le fait le secteur privé essentiellement, par les flux d'entrée et de sortie des personnels.

Les enquêtes menées sur ce thème ont montré les difficultés rencontrées jusqu'à ce jour par les administrations pour développer une gestion prévisionnelle, d'abord des effectifs, ensuite des compétences (cf. le rapport établi, fin 1996, à la demande de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, par un groupe de cinq inspections générales).

C'est un domaine de la GRH qui exige à l'évidence un investissement particulier, notamment en termes d'élaboration et de maîtrise des outils à mettre en oeuvre, mais surtout de méthode et de stratégie de mise en place, l'objectif prioritaire devant être de diffuser chez les gestionnaires une véritable culture de gestion prévisionnelle.

Les programmes de formation à la GRH devront donc impérativement intégrer cette dimension, d'autant que, dans sa circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des ministères, le Premier ministre demande aux ministères que leur plans pluriannuels de modernisation traitent du développement des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

d) L'organisation du travail et de la vie au travail

Ce domaine recouvre l'ensemble des attributions et des compétences de la GRH qui concernent l'organisation du travail, la répartition des tâches et des moyens, la gestion du temps et des espaces.

Il rencontre les préoccupations de définition et d'explicitation des organigrammes, la pratique des délégations et ses outils.

Il est, bien sûr, concerné par la mise en oeuvre des préoccupations d'ergonomie du travail, ou, ce qui n'est pas sans rapport, par l'organisation spatiale des locaux d'activité ou des bureaux.

Cette partie de la GRH a naturellement pour objet de prendre en charge l'amélioration des conditions de travail, les questions d'hygiène et de sécurité, la santé (médecine d'hygiène de prévention).

On y inclut généralement le suivi de l'action sociale, quelque soit son mode d'organisation (gestion directe en régie de l'emploi des crédits sociaux, gestion associative, gestion paritaire) : logement, restauration, vacances,... Et l'on connaît l'importance de cette fonction pour la santé physique, morale et psychologique des personnels.

2.2 - Les différents acteurs impliqués dans la GRH et leurs responsabilités respectives

La fonction GRH dans sa conception rénovée concerne un ensemble d'acteurs -et pas seulement les spécialistes-, acteurs dont les rapports sont étroitement articulés les uns par rapport aux autres et dont les rôles et les responsabilités respectifs sont à préciser, dans le cadre d'une politique de valorisation des hommes et des femmes en charge du service public.

a) Les professionnels de la GRH

En premier lieu, bien entendu, figurent les professionnels de la GRH, c'est-à-dire les directeurs des ressources humaines et leurs collaborateurs ainsi que les DRH des services déconcentrés. Ceux-ci ont la charge de la définition d'une politique de GRH et du pilotage de la fonction GRH dans toutes ses composantes. Mais outre cette dimension stratégique, ils assument ce qui relève de l'administration et de la gestion du personnel dans ses dimensions statutaire et réglementaire. Il s'agit là du socle de la GRH qui exige des connaissances et des compétences spécifiques ainsi qu'un bon niveau d'expertise juridique et qui requiert aussi une organisation de sa prise en charge garantissant l'efficacité dans la mise en oeuvre des diverses procédures.

Une " bonne GRH " c'est d'abord celle qui va garantir le respect des droits des agents, des décisions administratives prises en temps et en heure: que signifierait, en effet, une politique de valorisation des ressources humaines dans un service où, par exemple, les arrêtés d'avancement d'échelons, de grades, seraient pris avec des retards notables, où les décisions individuelles seraient prises en méconnaissance des dernières évolutions jurisprudentielles.

L'exercice de telles responsabilités, y compris au niveau local, renvoie à des contenus de formation spécifiques.

b) Les non professionnels de la GRH

A côté des professionnels de la GRH, l'autre maillon essentiel dans la chaîne de gestion des ressources humaines est constitué par l'ensemble des dirigeants et l'encadrement opérationnel.

Si l'administration et la gestion du personnel dans ses dimensions statutaires et réglementaires constitue le socle de la GRH, l'attention portée au " facteur humain " est l'autre exigence majeure de la fonction personnel. La GRH n'est pas seulement l'affaire de spécialistes. C'est une fonction partagée et aucun agent en charge d'une fonction d'encadrement ne peut s'exonérer de cette responsabilité.

Fonction stratégique parmi d'autres, la GRH est pour tout dirigeant, tout cadre opérationnel une composante de sa responsabilité globale, d'autant plus importante qu'il occupera des fonctions élevées dans la hiérarchie.

Concrètement, on peut la décliner autour des fonctions de GRH de

proximité centrées sur ce qui relève du développement des ressources humaines, en particulier la responsabilisation, l'évaluation, le conseil, la formation, la valorisation, et relevant de l'organisation de la vie au travail.

La bonne prise en charge de ces responsabilités en matière de GRH incombant à l'encadrement en général exige une formation adaptée, décrite dans le chapitre III, visant à modifier en profondeur les pratiques quotidiennes de gestion des agents.

3 - Six principes pour l'action

Trois préoccupations fortes doivent guider la mise en oeuvre d'une conception rénovée de la GRH dans le secteur public :

- s'appuyer sur les bases reconnues, de la gestion administrative, dans le cadre statutaire et sans en négliger l'importance ;
- mettre en oeuvre des outils de gestion personnalisée (évaluation, suivi individualisé de la carrière professionnelle) ;
- rechercher un niveau de proximité suffisant pour assurer la gestion des hommes et le suivi des besoins du service.

Ces préoccupations se déclinent en six principes pour l'action constituant autant de leviers pour engager la modernisation de la fonction personnel :

- la recherche d'une gestion de proximité,
- la professionnalisation des concours de recrutement,
- l'évaluation individuelle des agents,
- la mobilité,
- la formation continue,
- la transparence dans la gestion.

a) La recherche d'une gestion de proximité

Dans le secteur public la recherche d'une gestion de proximité revêt des enjeux considérables, en rapport avec la déconcentration des processus de décision et de gestion ministériels voire interministériels.

La gestion des ressources humaines est une fonction partagée depuis le niveau local jusqu'au niveau central: les relations sociales, la gestion et le développement des ressources humaines, l'organisation du travail sont des aspects de cette gestion des ressources humaines qui relèvent essentiellement et naturellement de la gestion de proximité.

L'administration du personnel, en revanche, peut relever, quant à elle, pour partie du niveau local de gestion, pour partie du niveau central, en fonction du degré de déconcentration, lequel doit avoir pour objectif premier de favoriser la rencontre des attentes des agents avec les intérêts

du service.

Gérer au plus près des besoins des agents suppose de redéfinir les rôles respectifs des directions centrales de personnel et des services déconcentrés.

Au niveau central, il revient notamment de :

- définir et animer la politique de gestion des ressources humaines dans ses différentes dimensions : recrutement, gestion, formation, action sociale...,
- piloter et maîtriser la déconcentration de l'administration du personnel,
- garantir la cohérence de la mise en oeuvre de la politique de GRH à travers l'évaluation et le contrôle,
- concevoir et diffuser les outils et méthodes de GRH,
- assurer l'animation des responsables de RH et mettre son expertise au service des services déconcentrés,
- concevoir et mettre en oeuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences,
- assurer la gestion personnalisée de l'encadrement supérieur.

Au niveau local, il revient de :

- organiser la prise en charge de la fonction GRH dans sa dimension administrative pour les personnels à gestion déconcentrée (recrutements, mutations, gestion...),
- développer le dialogue social,
- mettre en oeuvre la politique de GRH dans ses dimensions humaines et sociales en diffusant les nouvelles pratiques à tous les niveaux de la hiérarchie, cela pouvant prendre la forme de plans de développement de la fonction GRH,
- organiser les plans de formation locaux,
- mettre en oeuvre une gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences.

La gestion de proximité offre la possibilité d'un suivi personnalisé comme l'illustre l'exemple suivant emprunté à l'Éducation nationale.

INVENTER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A L'ÉDUCATION NATIONALE

Un exemple de gestion personnalisée : aider un professeur en panne

Sur proposition d'un groupe de directeurs des ressources humaines de l'éducation nationale, une recherche-action a été lancée en 1996 animée par Renaud Sainsaulieu et une équipe de chercheurs de son laboratoire de sociologie du changement des institutions (CNRS) dans le cadre de deux universités d'été, les principaux objectifs visés par le groupe étant de démontrer l'utilité collective et la valeur ajoutée de la fonction DRH et de contribuer à la construction d'un métier, en élaborant et en formalisant des pratiques, des méthodes et des références communes.

La démarche adoptée par le groupe a consisté à analyser sur des cas concrets les solutions trouvées et celles qui auraient pu être envisagées, permettant ainsi de travailler au plus près des préoccupations des DRH et de mener de front un travail de prise de recul et d'élaboration opératoire.

Quatre cas ont été retenus pour le rapport rendant compte de cette recherche-action⁽¹⁾ : " Aider un professeur en panne ", " Qui a droit aux congés de formation professionnelle ? ", " Profiler les postes dans un service de formation ", " Hériter d'un établissement scolaire " .

Nous présentons comme exemple d'une bonne pratique de gestion personnalisée le cas "aider un professeur en panne".

Aider un professeur " en panne "

Le cas présenté concerne un ancien instituteur, devenu professeur d'enseignement général de collège de mathématiques et physique dans un petit collège rural, puis intégré depuis 2 ans dans le corps des professeurs certifiés en mathématiques, non inspecté depuis plus de 5 ans, se trouvant en difficulté et attaqué par les parents d'élèves. Le problème a été soulevé par des parents puis par le nouveau principal au moment de son arrivée, lequel sollicite immédiatement le DRH de l'académie. Le DRH découvre dans le dossier de l'enseignant des notes brillantes, et la dernière inspection plutôt positive. Il demande une expertise de l'I.P.R.. Le rapport conclut à une certaine insuffisance des connaissances fondamentales et des difficultés comportementales dans la tenue de classe.

La solution retenue par le D.R.H. et le recteur est d'affecter l'enseignant dans un autre établissement, en surnombre, et de lui faire suivre des stages de mathématiques pour pallier son manque de formation initiale. Des stages de gestion des conflits sont également programmés. L'enseignant est placé sous la responsabilité d'un tuteur, qui le remet à niveau et lui confie régulièrement des heures d'enseignement. Quelques semaines après la rentrée, l'I.P.R. de mathématiques constate une évolution très positive. Un an après, l'enseignant reprend ses cours habituels.

b) Le professionnalisation des concours de recrutement

Le recrutement dans l'administration est évidemment un acte très important du fait de son " caractère engageant " pour l'État et pour l'agent recruté : le recrutement d'un fonctionnaire engage l'État jusqu'au départ à la retraite de l'intéressé soit parfois près de quarante ans plus tard. Il est donc essentiel d'en faire un des éléments clés de la politique de gestion des ressources humaines.

Cela signifie pour l'administration de se donner les moyens pour expliciter quels sont ses objectifs en matière de recrutement afin d'en tirer les conséquences en termes de conception de ses concours administratifs. Et de traduire systématiquement ces objectifs dans des profils de postes et des référentiels de compétences pour les tenir.

Il est clair qu'aujourd'hui, d'une façon générale, l'accent devrait être mis

sur un système de sélection mettant plus l'accent sur le potentiel des candidats, en référence aux missions présentes ou futures afin de permettre une prise en compte anticipée des évolutions, plutôt que sur le seul contrôle de connaissances théoriques, par ailleurs déjà sanctionnées par le système scolaire.

Cette exigence devrait conduire à élargir notre conception du recrutement en considérant que l'acte de sélection, le concours, ne peut être conçu indépendamment de ce qui le précède et lui succède. Le concours est en fait un élément d'une chaîne complète qui va de la préparation aux concours jusqu'à la titularisation, après une formation post-concours et un stage dans les services. Le concours proprement dit n'est qu'un moment dans cette chaîne, le moment où se fait la sélection entre ceux qui entrent à l'une des extrémités de la chaîne et ceux qui, finalement, en sortiront lauréats. C'est l'ensemble de cette chaîne qui doit garantir la qualité du recrutement et sa bonne adéquation avec les objectifs que l'administration s'est fixés.

Le problème se pose tout particulièrement pour les catégories B et C pour lesquelles une véritable professionnalisation de nos concours devrait être recherchée dans la ligne de l'exemple donné dans l'encadré ci-dessous (voir en annexe le détail d'une démarche de professionnalisation des concours).

La professionnalisation des concours

L'expérience du ministère de l'Équipement

Professionnaliser les concours signifie au ministère de l'Équipement :

- rechercher la meilleure adéquation possible entre des objectifs de recrutement visant à garantir le professionnalisme des services d'une part, et les caractéristiques du système éducatif comme des viviers internes d'autre part ;
- raisonner en terme de chaîne de recrutement, partant du principe que les concours ne peuvent être compris indépendamment de ce qui les précède et leur succède ;
- travailler à la professionnalisation des acteurs de ces chaînes.

1 - Les chaînes de recrutement

- Un préalable

L'administration se doit de définir les objectifs de recrutement dans le grade considéré comme un référentiel de compétences formulées en termes de savoirs (connaissances), savoir faire (ce qui est acquis par l'expérience) et savoir être (comportement) nécessaires à l'exercice des différentes fonctions du grade. Ce référentiel correspond au profil du grade. Il est complété par l'indication de :

= qui doit (ou peut) être évalué au concours,

= ce qui sera apporté par la formation post-concours,

= ce qui relève de la formation prise de poste ou de la formation continue, voir de l'expérience pure (formation sur le tas).

- La chaîne de recrutement externe

La professionnalisation du recrutement a consisté à repérer les viviers (formations ou filières d'enseignement) intéressants, à construire des épreuves adaptées aux populations visées compte tenu des objectifs de recrutement afin d'éliminer les autres, même d'un niveau supérieur mais ne correspondant pas aux compétences requises, et à mettre en place une stratégie de communication des plus ciblées. La formation post-concours mise en place a été le moyen de combler l'écart entre les objectifs initiaux du concours et le " produit " de la sélection.

- La chaîne de recrutement interne

Pour les recrutements internes, la professionnalisation a consisté à privilégier le potentiel et les aptitudes des candidats sur les connaissances requises dans le grade de débouché et à articuler étroitement le concours et le dispositif de formation (amont et aval). Dans cette logique, la préparation aux examens et concours a été repensée. Elle s'appuie d'abord sur des bilans individuels de compétences permettant de distinguer clairement une phase préalable de mise à niveau lorsque celle-ci est nécessaire, et la préparation au concours proprement dite. Elle s'accompagne par la mise en place d'une formation post-concours permettant aux lauréats d'acquérir les connaissances nécessaires.

- L'évaluation

Pour vérifier si les potentiels décelés par le jury se sont bien développés et si les apports de la formation post-concours étaient adaptés, un questionnaire est envoyé à l'ensemble des lauréats et à leurs supérieurs hiérarchiques deux ou trois ans après le recrutement, puis à nouveau deux ou trois ans plus tard.

2 - La professionnalisation des acteurs

Pour l'administration, en particulier la sous-direction en charge des recrutements, il s'est agi d'acquérir la capacité à préciser les objectifs du recrutement dans chaque grade considéré (quels savoirs, savoir-faire et savoir-être pour un adjoint administratif, un contrôleur des TPE, un secrétaire administratif) et établir des référentiels de compétences, mais aussi d'arriver à avoir une bonne connaissance des filières d'enseignement, d'analyser les viviers des recrutements internes, de définir les critères de chaque mode de sélection et les compléments de formation nécessaires, d'évaluer enfin, pour faire retour sur les jurys.

Pour les jurys, la professionnalisation exigeait la capacité à traduire de manière opérationnelle la commande de l'administration, à évaluer et à sélectionner les candidats de manière pertinente et objective (grille d'évaluation, techniques d'évaluation des savoir-être) et enfin à rendre compte du travail d'évaluation et de sélection.

Pour tout cela le ministère a fait appel à des consultants dans certains domaines (référentiels de compétences, formation des jurys à l'évaluation des savoir-être à l'oral,...), et à des personnes-ressources d'autres ministères (Éducation nationale, formation professionnelle) dans d'autres domaines (connaissance des filières d'enseignement, bilans de compétences,...) ce qui a permis à l'administration et aux jurys de se qualifier.

La démarche engagée sur la base d'un programme défini en 1989 s'est développée progressivement en commençant par la professionnalisation des concours d'adjoints et de secrétaires administratifs, de chefs d'équipe, contrôleurs et techniciens des T.P.E.

Le dernier maillon de la chaîne de recrutement, nous l'avons dit, est le stage dans le service avant titularisation. Pour en faire un outil de GRH, le

stage doit être bien compris dans sa portée. Compte tenu du " caractère engageant " du recrutement dans l'administration que nous avons souligné, le suivi professionnel du stagiaire est particulièrement important puisque c'est de l'appréciation qui sera portée par le chef hiérarchique de l'agent que dépendra sa titularisation ou non. Une titularisation, par manque de rigueur en terme d'évaluation de ses aptitudes professionnelles, sera aussi grave de conséquences pour l'agent que pour l'administration.

c) L'évaluation individuelle des agents

L'évaluation et tout particulièrement l'entretien individuel qui en est le support, constitue un instrument essentiel de la gestion des ressources humaines. L'entretien individuel d'évaluation s'apparente, à ce titre, à un moment clef de la gestion sociale. C'est en effet pour le responsable hiérarchique et son collaborateur une occasion privilégiée de communication à partir d'un examen, fondé sur une analyse bilan-objectif, de l'implication du collaborateur dans les activités de son unité.

L'entretien d'évaluation est aussi un outil de la gestion individuelle des carrières et de l'adéquation entre un homme ou une femme, des compétences, et un poste. Il est, par suite, une fois collectées les données de l'évaluation, une base de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences car il sert de point de référence à la politique de formation (avec ses déclinaisons individuelles et collectives), à la gestion des effectifs et plus généralement, à l'évolution des compétences. Il constitue également une occasion privilégiée de détermination et d'analyse des besoins de formation.

Les objectifs de l'entretien individuel d'évaluation

- Pour le collaborateur

L'entretien permet au collaborateur d'être entendu sur le contenu de son travail, de connaître l'appréciation de son responsable hiérarchique sur son activité professionnelle, d'appréhender son avenir au travers des objectifs fixés et de s'auto-évaluer, et, enfin, de développer son autonomie par une meilleure perception de son rôle et de ses responsabilités dans l'activité du service.

- Pour le responsable hiérarchique

Pour le responsable hiérarchique, c'est l'occasion d'améliorer sa connaissance de ses collaborateurs, de réfléchir à sa part de responsabilité dans le degré d'atteinte des objectifs et de prendre la mesure des dimensions quotidiennes de la gestion des ressources humaines (telles que l'organisation du travail, la mobilité fonctionnelle, la formation) qui relèvent directement de sa responsabilité. C'est aussi l'occasion de mieux se faire comprendre, d'apprécier les prestations et les potentialités de chacun dans la réalité des postes de travail, de répartir de la manière la plus pertinente les objectifs à atteindre au sein de l'équipe de travail et enfin, de prévoir et d'anticiper l'évolution de ses collaborateurs et des emplois, de contribuer à la création d'une véritable dynamique de service.

- Pour le service

La bonne conduite et la systématisation des entretiens offrira au service des perspectives essentielles. Elles permettent d'abord d'adapter les moyens (mobilité, formations...) aux objectifs de l'administration en s'appuyant sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences efficace. Elles favorisent, ensuite, la communication interne (circulation de l'information, motivations individuelles, climat social). Elles sont enfin un instrument permettant de perfectionner la stratégie de gestion des carrières grâce à une meilleure connaissance des hommes et des femmes de l'administration, de leur potentiel, de leurs fonctions dans l'administration et de leurs motivations.

Reste que la mise en oeuvre de l'évaluation requiert une attention toute particulière sur les modalités d'introduction des nouvelles techniques d'entretiens et sur leur couplage avec les autres outils de gestion des ressources humaines. Il s'agit, en effet, en se fondant sur l'analyse de la situation de départ, d'apprécier le rythme d'introduction des nouvelles pratiques et de prévoir leur inscription dans la durée : l'expérience montre, en effet, qu'il existe une " courbe de vie " de l'évaluation et qu'au-delà de l'engouement de départ, la routine des pratiques ou la difficulté pour les agents de percevoir dans la durée les effets bénéfiques de l'évaluation, contribuent à faire tomber, parfois, le dispositif en désuétude. Il convient donc d'assurer un ancrage très fort de l'évaluation sur le dispositif opérationnel de gestion des ressources humaines, de l'appuyer sur des outils techniques simples et connus de tous, et, en particulier d'assurer le lien concret entre l'évaluation et les décisions individuelles de gestion des ressources humaines : mobilité, promotion, formation.

d) La mobilité

La mobilité constitue un instrument puissant d'enrichissement professionnel, par l'acquisition de nouvelles compétences, de nouvelles expériences, par la confrontation avec d'autres milieux professionnels, avec d'autres cultures professionnelles. Elle peut jouer, à ce titre, le rôle d'un levier efficace pour favoriser l'adaptation des agents aux changements continus de leur environnement professionnel, dans un système de fonction publique de carrière où ces derniers sont recrutés a priori pour effectuer l'ensemble de leur parcours professionnel au sein du secteur public.

Il est clair que, vis-à-vis de la mobilité, il existe des différences de comportements et de pratiques très fortes entre ministères et au sein d'un même ministère comme le montre l'exemple des préfets (mobilité forte) et du cadre national des préfectures (mobilité limitée).

Il est non moins clair que ces différences renvoient, pour partie aux distinctions entre les acteurs de la mobilité: l'intérêt de la mobilité, ou pour la mobilité, varie bien entendu selon les acteurs concernés. En ce qui concerne les cadres, pour le " mobile " lui-même, il s'agit d'un choix individuel sur l'activité qu'il entend exercer ou d'un choix géographique, inscrit dans une perspective de développement professionnel (mobilité choisie), où d'une contrainte (mobilité forcée). Pour les services ce peut être l'occasion de favoriser la diffusion des cultures et des pratiques, ce peut être également un outil permettant d'accentuer ou de corriger les

tendances de la répartition géographique des agents. Mais cela peut aussi avoir pour conséquence de déstabiliser la communauté professionnelle du fait de l'instabilité des agents sur un emploi.

Pour des personnels non cadres n'ayant connu aucun changement d'affectation sur une longue période, la mobilité, y compris sans changement de cadre géographique mais, assortie d'une formation appropriée, peut être un outil de remobilisation professionnelle en offrant un changement relatif de l'environnement professionnel. On peut même dire que la formation constitue une préparation naturelle à la mobilité.

La mobilité bien gérée et bien maîtrisée est à l'évidence un facteur d'efficacité et de dynamisme pour les personnes comme pour les services. Elle doit être une possibilité ouverte à toutes les catégories de personnel en sachant que pour les non-cadres la mobilité géographique étant plus difficile -en raison des problèmes matériels qu'elle peut engendrer- cela doit conduire à être plus attentifs à leur faciliter une mobilité fonctionnelle. Une politique active de mobilité suppose une capacité à orienter, guider, conseiller les agents, après avoir pris le temps de connaître leurs aspirations, les compétences non utilisées dans le poste actuel, de discuter avec eux de leurs perspectives de carrière. C'est dans le cadre d'une gestion de proximité que ces conditions seront remplies, l'entretien d'évaluation étant l'instrument privilégié pour assurer cette fonction.

Enfin, les verrous qui s'opposent à la mobilité sont aujourd'hui relativement bien identifiés: verrous statutaires (rôle possible de la déconcentration des procédures par rapport aux réserves apparaissant dans les corps d'accueil), verrous budgétaires (possibilité d'améliorer le fonctionnement des mises à disposition croisées assurant les compensations entre administrations), verrous professionnels (nécessité de mesurer l'importance de la question des métiers et des savoir faire, notamment au niveau local, d'identifier des familles de métiers en vue de la mobilité), verrous familiaux (logement, activité du conjoint, études des enfants...).

Les travaux de modernisation de la gestion des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur exposés dans l'exemple suivant sont l'illustration d'une démarche de gestion personnalisée s'efforçant à mieux gérer leur mobilité.

La modernisation de la gestion des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur (environ 1200 personnes)

La modernisation de la gestion du corps préfectoral et des administrateurs civils, engagée depuis plusieurs années, s'appuie sur les principes et objectifs suivants :

- une gestion personnalisée des hauts fonctionnaires,
- l'ouverture du corps vers les autres ministères,
- l'alternance des postes (administration centrale et territoriale),
- le renforcement des méthodes d'évaluation,

- la définition de parcours de formation obligatoire.

Une gestion personnalisée

Une sous-direction spécifique gère les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils). En 1990, son organigramme a été adapté pour répondre aux besoins d'une gestion personnalisée. Ont été créés :

- un bureau du management, chargé d'améliorer les méthodes d'évaluation, la définition des besoins de formation, la connaissance des contenus des postes, l'adéquation profil-personnalité et profil-poste ;
- une mission mobilité-débouchés, chargée d'aider les hauts fonctionnaires à effectuer leur mobilité statutaire, rechercher des débouchés pour les administrateurs civils et les sous-préfets, et mieux accueillir les candidats à une mobilité au ministère de l'Intérieur.

Chaque haut-fonctionnaire est reçu en moyenne au moins une fois par an par l'équipe chargée de la gestion personnalisée.

Le respect du principe de l'interministérialité

Alors qu'à peine plus de 10 % des emplois de responsabilité de l'ensemble des ministères sont occupés par des agents venant d'autres administrations, plus d'un tiers des postes de sous-préfets sont tenus par des fonctionnaires provenant de l'extérieur du ministère.

Les possibilités d'accueil en détachement dans le corps des sous-préfets (déjà offertes aux magistrats de l'ordre judiciaire, ingénieurs recrutés par la voie de polytechnique, aux administrateurs territoriaux...) vont être élargies, dans certaines conditions, au bénéfice des directeurs des services déconcentrés de l'Etat.

La gestion alternée des carrières

Le développement des carrières alternées entre les postes de centrale, ceux de territoriale et les postes de débouchés est encouragé par :

- une incitation à la mobilité : la tenue d'un poste en centrale ou à l'extérieur du ministère, en plus de la mobilité statutaire, est encouragée pour l'accès à certains grades (sous-directeur, directeur, préfet, poste de préfet hors classe) ;
- la cotation des postes : le ministère de l'Intérieur a classé tous les postes d'encadrement. Le classement des postes, outre le surcroît de lisibilité et de rationalité qu'il apporte dans le déroulement des carrières, établit une correspondance officielle entre les postes de centrale et les postes de territoriale.

Un effort récent de transparence pour la diffusion des vacances de postes

Les postes de chefs de bureau, de sous-directeurs et les postes de sous-préfets, vacants ou susceptibles de se libérer, sont désormais diffusés.

Une évaluation plus rigoureuse et la constitution de viviers de promouvables

Les grilles de notation des administrateurs civils et des sous-préfets sont exhaustives. Depuis 1990, elles ont été adaptées tous les trois ans. Elles comportent des critères sur le contenu du poste occupé et la personnalité. Elles incitent à la fixation des objectifs et constituent le support d'un entretien annuel d'évaluation approfondi (dont bénéficient, de fait, plus de 80 % des sous-préfets).

Un dispositif de renforcement de l'évaluation est en cours d'application :

- plus grande sélectivité dans le renouvellement des détachements,
- évaluation plus rigoureuse des sous-préfets grâce, entre autres, à l'expertise " sur le terrain " par des préfets expérimentés nommés auprès du directeur général de l'administration,
- organisation d'entretiens approfondis pour présélectionner les candidats prioritaires à l'accès aux grades de sous-directeurs, et aux postes territoriaux de sous-préfets en première catégorie.

L'établissement d'un lien plus fort entre la formation et la progression des carrières

Des formations obligatoires existent déjà à l'occasion de la prise de fonctions. En outre, stage de communication, gestion des crises, management des services déconcentrés vont être rendus obligatoires pour les hauts-fonctionnaires affectés sur un poste " préfectorable ".

Des efforts pour gérer " la deuxième carrière "

Grâce à l'importance de ses postes de débouchés (22 postes de directeurs et 116 postes de préfets territoriaux), le ministère de l'Intérieur connaît, beaucoup moins que la plupart des autres, le problème de la deuxième carrière.

15 % seulement de l'ensemble des anciens élèves de l'ENA parviennent au grade de directeur ou équivalent (après une ancienneté moyenne de 18 ans). Ce taux d'accès au grade de directeur ou de préfet est proche de 50 % pour les anciens élèves de l'ENA ayant choisi le ministère de l'Intérieur, entre 1965 et 1980, à la sortie de l'école.

Toutefois, un préfet vient d'être nommé auprès du directeur général de l'administration, pour s'occuper à plein temps des hauts fonctionnaires sans affectation, les recevoir longuement, les soutenir et les aider à trouver un poste de débouché ou les réinsérer au sein du ministère en utilisant leurs savoir-faire (missions d'expertise et de proposition, participation à des jurys de concours, accueil de délégations étrangères...).

e) La formation continue

La formation et, plus généralement, tout ce qui contribue à l'acquisition, au développement et à l'actualisation des compétences des agents tout au long de leur carrière est un autre levier puissant d'adaptation des personnes, aux évolutions de leur environnement professionnel.

Variable d'action essentielle, la formation continue est, en effet, un outil d'adaptation constante des agents aux nouvelles missions qui leur sont confiées, en particulier à l'occasion d'une prise de poste, de changement d'organisation, d'introduction de nouvelles technologies.

Elle constitue également un outil permanent d'adaptation à l'évolution des métiers et aux nouvelles compétences exigées des agents pour exercer leurs fonctions.

C'est pour cela qu'elle constitue, en quelque sorte, une variable transversale à toutes les autres à laquelle des développements seront consacrés au chapitre III.

f) La transparence

Promouvoir des pratiques nouvelles en matière de gestion des ressources humaines, mettre en oeuvre des outils nouveaux suppose que ces

pratiques et ces outils soient, autant que les principes qui les inspirent, connus de tous.

La transparence des règles et des critères de gestion, vis-à-vis des syndicats et des organes paritaires comme vis-à-vis des agents eux-mêmes, est, à ce titre, une condition de succès de l'émergence d'une nouvelle culture de GRH.

Au-delà des règles et des critères de gestion, il doit s'agir d'atteindre à une information des uns et des autres sur les résultats (moyennes de notation, écarts-types) et sur les conséquences de l'évaluation et de l'appréciation individuelle (moyennes, écarts-types) en matière de promotion, de mutation, de formation voire de modulation de la part variable des rémunérations (primes modulables).

La définition et la mise en oeuvre d'une conception renouvelée de la fonction GRH telle qu'elle vient d'être décrite suppose une mise en cohérence d'ensemble.

4 - Une mise en oeuvre progressive

4.1 - La valorisation de la fonction personnel est un préalable nécessaire à la mise en oeuvre effective d'une stratégie de diffusion de la GRH dans l'administration

Cette valorisation de la fonction personnel, auprès des décideurs comme auprès des autres acteurs de la vie administrative, passe, d'abord, par une professionnalisation de la fonction GRH.

A ce titre, il apparaît nécessaire de faire du passage dans des fonctions GRH un temps fort de la carrière, à l'instar de ce que pratiquent, d'ores et déjà, certains ministères (exemple des secrétaires généraux des DDE, au ministère de l'Équipement, fonctions qui sont un point de passage valorisant pour l'accès à des emplois supérieurs).

Il semble utile, dans ce cadre, de définir les types de carrière permettant d'accéder aux fonctions de gestion des ressources humaines: alors que pour les experts en GRH, cela peut être un temps long de carrière passé au sein de services en charge de la GRH, il y a, pour les DRH eux-mêmes, intérêt à la pratique d'une certaine forme d'alternance entre des responsabilités opérationnelles et des responsabilités fonctionnelles de GRH. Il est clair qu'il convient, pour ce faire, de définir préalablement ce que sont les qualités attendues d'un cadre chargé de la GRH, étant entendu qu'il s'agit de rechercher des cadres motivés pour la fonction RH et que l'aptitude à gérer le personnel est affaire de comportement autant que de compétences. L'intérêt des DRH pour leur fonction est un facteur de succès des politiques qu'ils sont chargés de mettre en oeuvre.

Valoriser la fonction GRH, c'est aussi pour les DRH, organiser leur travail autour de priorités d'action GRH, c'est à dire :

- l'élaboration des politiques de GRH, en veillant tout particulièrement à l'équilibre entre les variables d'action de la GRH; et à la cohérence entre la politique de RH et les orientations générales de l'administration ;

- la gestion des agents par les compétences autant que dans le cadre de la logique statutaire, en se donnant les moyens de définir les besoins en emplois et en compétences (pas seulement dans le coeur de métier) ; et en se donnant les moyens de connaître ses personnels, en articulant la gestion des emplois et des compétences et la gestion des corps et des grades ;
- la gestion et la formation des experts qui les assistent et la valorisation de leur carrière ;
- le rééquilibrage des pratiques de mobilité à la fois fonctionnelle et géographique (forte mobilité des cadres A au plan fonctionnel, trop faible mobilité fonctionnelle des autres catégories) ;
- une meilleure anticipation dans la gestion, en liaison avec les investissements techniques et organisationnels des administrations et à l'évolution de leurs missions dès que les bases en sont connues ;
- l'amélioration de l'organisation des structures et des moyens de gestion des ressources humaines.

4.2 - Articuler la stratégie de GRH et la stratégie de service

Autre point essentiel pour réussir la mise en place dans l'administration d'une gestion des ressources humaines renouvelée, la nécessaire articulation entre une mise en oeuvre des principes d'action de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines et la conduite d'une stratégie de service passant, le cas échéant, par l'élaboration d'un projet de service.

Ces démarches sont, en effet, sous-tendues par des enjeux distincts mais, souvent, convergents.

Pour l'administration, il s'agit, notamment, d'améliorer le service public à partir de la variable GRH.

Pour les agents, la GRH est l'occasion de développer la qualité de vie au travail, en optimisant leur déroulement de carrière et, le cas échéant, leur rémunération individuelle, et en les valorisant professionnellement.

Pour les acteurs, directement impliqués dans les missions de GRH, et en particulier pour les spécialistes, c'est l'opportunité de mettre en avant un professionnalisme accru et une valorisation de leurs fonctions, le passage, devenu naturel, dans des fonctions de GRH, devenant un élément reconnu et positif dans un déroulement de carrière.

Enfin, il est important de développer une GRH cohérente avec les évolutions de l'organisation du travail et les changements en cours au sein des administrations (nouveaux métiers, nouveaux recrutements, etc.), et donc d'intégrer dans la stratégie de mise en place de la GRH les évolutions organisationnelles et technologiques de l'administration.

4.3 - Responsabiliser les syndicats et leur donner les moyens de s'impliquer

La gestion du personnel est un domaine dans lequel les syndicats sont, de par les règles du statut général des fonctionnaires, impliqués au premier chef. C'est aussi, à l'évidence, l'une de leurs principales préoccupations. A ce titre, ils constituent des partenaires indispensables pour la conduite de tout projet de modernisation de la gestion des ressources humaines, domaine dont ils savent les insuffisances et pour lequel ils attendent un certain nombre d'avancées.

Aussi en amont de toute démarche visant à redéfinir la fonction de gestion des ressources humaines convient-il d'engager avec les syndicats une mise à plat des pratiques actuelles en la matière. L'attention qui sera portée à leurs témoignages sera déterminante pour crédibiliser la volonté de l'administration de responsabiliser les organisations syndicales dans la conception et la conduite d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines.

4.4 - Créer une large sensibilisation à la GRH par un processus de changement débouchant sur une charte de la fonction GRH et sur un plan d'action

Sensibiliser l'ensemble de l'encadrement sur l'importance de la GRH dans l'exercice de leurs responsabilités suppose un investissement lourd sur ce que recouvre concrètement cette fonction et sur ses enjeux dans le cadre spécifique qui est celui de leur administration.

Cette réflexion se développant après la phase diagnostic évoquée ci-dessus, et associant cadres gestionnaires de personnel, cadres opérationnels, et partenaires syndicaux, doit permettre de dégager une vision à moyen terme de ce qui devrait être une fonction GRH renouvelée, répondant aux insuffisances constatées en la matière. Cela peut prendre la forme d'une véritable charte de la fonction GRH assorti d'un programme d'actions et des moyens d'accompagnement nécessaires, démontrant la volonté de l'administration de faire de cette fonction un axe prioritaire de sa politique.

A l'origine de sa politique de modernisation, on trouve au ministère de l'Équipement une démarche de ce type résumée dans l'encadré ci-dessous, et dont il a été fait état au chapitre II.

L'EXEMPLE DE LA CHARTE DE LA FONCTION PERSONNEL DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

La démarche de l'administration de l'équipement développée au début des années 80 pour revaloriser la fonction gestion du personnel est partie d'une réflexion menée par un groupe de travail associant responsables de l'administration et partenaires syndicaux.

Se fondant sur une analyse partagée des dysfonctionnements constatés en matière de GRH, l'instance de réflexion, dans le cadre de débats alimentés par des témoignages de responsables de GRH appartenant au secteur public, para-public, mais aussi privé, a pu

déboucher sur la rédaction d'un document recueillant, après négociation, l'adhésion de tous les participants.

Ce document qui constitue la " charte de la fonction personnel " du ministère de l'équipement a été, compte tenu des conditions de son élaboration, l'élément fondateur d'une nouvelle conception de la gestion des ressources humaines. Il se présente sous la forme suivante :

1 - Le champ de la fonction personnel

- ses missions,
- quelques axes directeurs,
- les attentes du personnel.

2 - Les quatre domaines de la fonction personnel

- l'administration du personnel,
- la gestion humaine,
- l'organisation du travail,
- les relations sociales.

3 - Les axes de changement et la définition d'un programme d'action

- au niveau local
- au niveau de l'administration centrale

4 - Le point de vue des syndicats

Les premiers axes du plan d'action lancé en 1982 ont été la qualification des nouveaux responsables de personnel sélectionnés après évaluation, la valorisation de leur carrière, la pratique d'échanges d'expériences en matière d'innovation dans l'exercice de la fonction personnel, la constitution d'un réseau national des chefs de service de personnel.

Sensibiliser à la GRH, c'est aussi valoriser toutes les innovations, tous les acteurs qui montreront la voie, en accompagnant la démarche par des actions de communication permettant de diffuser les bonnes pratiques qui s'initient dans les services et de les capitaliser. Cela peut se traduire aussi par des forums, des colloques, l'utilisation de l'internet permettant de les faire connaître au plus grand nombre.

4.5 - Moduler la mise en oeuvre des nouvelles pratiques de GRH

La mise en oeuvre d'une nouvelle politique de Gestion des ressources humaines dans une administration suppose de faire accepter et approprier les nouveaux outils, les nouvelles références en se jouant des résistances nées des pratiques antérieures, de " l'ancienne culture ".

Il apparaît à ce titre crucial, de choisir a priori, un petit nombre d'entrées pour la mise en oeuvre de la GRH. Ces entrées, qui privilégieront dans un premier temps un ou plusieurs des principes pour l'action décrits ci-

dessus, devraient être illustratives des nouvelles pratiques à développer, au sein de l'administration.

Dans la mise en oeuvre d'ensemble de la démarche " GRH " il est donc nécessaire de porter la plus grande attention à la méthode et, de manière générale, aux principes de " conduite du changement " .

Il convient, notamment, d'attacher une grande importance à la " crédibilité de la démarche " : il s'agit, en effet, d'inscrire le changement dans la durée, de montrer des signes de la prise en compte du changement à haut niveau -la valeur de l'exemple étant déterminante pour le succès de la démarche- et de dégager les moyens permettant réellement et dans la durée de réaliser ces changements sur le terrain.

Il est également indispensable de se doter d'instruments permettant de saisir les opportunités et d'exploiter les avantages qu'ouvre, en matière de GRH, l'implantation des nouvelles technologies. Outre son incidence sur l'organisation du travail, le recours à ces technologies peut participer à une meilleure transparence des décisions de gestion, de même qu'il peut contribuer à améliorer la capacité de réaction des administrations gestionnaires. Il constitue aussi, il ne faut pas l'oublier, un mode d'échange très performant pour les meilleures pratiques de gestion et permet la constitution de réseaux professionnels (internet et/ou intranet).

4.6 - Le rôle d'impulsion et de coordination de la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Il apparaît judicieux -et pour tout dire indispensable- que la direction générale de l'administration et de la fonction publique assure un rôle d'impulsion et de coordination dans le processus de mise en mouvement d'une conception rénovée de la GRH dans l'administration. Il semble tout aussi opportun que soit initiée, sous l'égide du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, une démarche de définition et d'appropriation de ce que pourrait être le cadre fondateur de cette conception rénovée de la GRH.

A l'instar du processus suivi il y a quelques années par le ministère de l'Équipement, cela signifierait de mettre en discussion, avec les gestionnaires de personnel, mais aussi dans le cadre des instances paritaires de la fonction publique de l'État, une sorte de " charte interministérielle de la gestion des ressources humaines " qui servirait de cadre de référence commun à l'ensemble des démarches que les gestionnaires pourraient décliner, à leur initiative, au plan ministériel.

Dans son rôle d'impulsion et de coordination, la direction générale de l'administration et de la fonction publique devra particulièrement veiller, dans tous les domaines de la GRH, à l'articulation entre les niveaux interministériels et ministériels.

A ce titre, elle assurera la connaissance et la mise en cohérence des expériences menées par différents départements ministériels et se donnera les moyens d'évaluer régulièrement les politiques de GRH développées par les ministères.

Assurant une fonction de tête de réseau des directeurs du personnel des ministères sur l'ensemble des sujets GRH et formation (voir chapitre III), la direction générale de l'administration et de la fonction publique devrait s'appuyer sur un comité de pilotage destiné à jouer le rôle d'un instrument de cohérence et de pilotage pour la définition, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques de GRH.

Il apparaîtrait, à ce titre, judicieux de prévoir les modalités d'appropriation et de suivi par la " communauté professionnelle " des directeurs du personnel, des recommandations opérationnelles que le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation entendrait tirer des conclusions et propositions formulées dans le présent rapport.

Il serait notamment utile de prévoir l'organisation sous forme de séminaires réguliers (tous les deux mois ?) confortés par une " université d'été ", de points de rendez-vous réguliers, sous l'égide de la DGAFP, entre les directeurs du personnel, pour assurer le suivi de la mise en oeuvre de la GRH dans chacun des ministères, selon ses propres perspectives et sous sa propre responsabilité.

III - POUR UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES FORMATIONS A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La dimension RH doit être davantage présente dans les programmes, tant de formation initiale que de formation continue: actuellement, faute d'une réflexion pédagogique de fond sur les besoins et les cibles de formation, la place de la GRH dans les programmes se limite trop souvent à la portion congrue, confondue avec des généralités sur le management et la conduite du changement. L'approche reste superficielle, réduite dans la plupart des cas, à la présentation d'outils, voire de "recettes", sans se référer au contexte particulier des organisations publiques et aux conditions de mise en place de ces outils.

La politique de formation à la GRH préconisée par le groupe de travail reprend la distinction traditionnelle entre:

- formation initiale, pour laquelle une meilleure sensibilisation aux problèmes de RH doit être organisée,

- formation continue, pour laquelle une politique différenciée doit être envisagée, selon le public visé :

- * les DRH des différentes administrations, chargés de définir et de piloter la politique de ressource humaine,

- * les "professionnels" de la GRH, tant au niveau local que central, experts et spécialistes, chargés de la mise en oeuvre des politiques de GRH dans les administrations,

* les "non-professionnels", cadres dirigeants et opérationnels, pour lesquels la GRH constitue un point incontournable de leur pratique de managers.

Par nature, la fonction RH est une fonction partagée, qui mobilise, à titre divers, ces différents acteurs. La politique de formation devra donc être attentive à trouver un bon équilibre entre:

- le souci de répondre aux besoins spécifiques de chacune de ces catégories,
- la nécessité de rallier l'ensemble de ces publics autour d'une ambition commune, d'actions cohérentes et d'un langage partagé.

Pour chacune des cibles visées, les développements qui suivent s'attachent à préciser les objectifs, les contenus de formation, ainsi que des méthodes pédagogiques adaptées.

Le dernier point du chapitre, consacré aux conditions de mise en oeuvre de cette politique de formation insiste sur les conditions de cohérence du dispositif.

1 - Le rôle de sensibilisation de la formation initiale

Il est généralement admis qu'en matière de gestion, la portée de la formation continue est incontestablement supérieure à celle de la formation initiale: les concepts et méthodes évoqués devant un public expérimenté et rompu à l'exercice de responsabilités managériales font en effet spontanément écho à des situations et à des réalités concrètes. Le constat vaut largement pour l'enseignement de la GRH qui requiert une sensibilité aux problèmes humains que ne confère que l'épreuve du terrain et de l'expérience.

Pour autant, la formation initiale ne doit pas être négligée: elle constitue par excellence le lieu de sensibilisation des futurs cadres à cette dimension RH. C'est également un moment privilégié, à l'occasion notamment des stages organisés dans le cursus des fonctionnaires-élèves, de se confronter aux réalités humaines de l'administration. Les propositions du groupe visent ainsi :

- 1) à renforcer la place de la GRH dans les programmes de formation initiale,
- 2) à tirer un meilleur parti des stages pour sensibiliser les futurs cadres à l'importance de la GRH.

1.1 - Une priorité : préparer les futurs responsables à leur rôle d'animateur et d'encadrement

Les cadres formés dans les écoles de la fonction publique, en particulier à l'ENA et dans les IRA dont la DGAFP assure la tutelle et qui drainent l'essentiel des personnels administratifs d'encadrement, n'ont pas, loin s'en faut, vocation à devenir des spécialistes ou des experts de la GRH. Le principe même qui prévaut pour leur formation est d'ailleurs celui d'une relative polyvalence: ces écoles forment d'abord des généralistes, appelés

au cours de leur carrière à occuper des fonctions très diversifiées. A charge alors de la formation continue de les qualifier à un moment de leur carrière dans tel ou tel domaine de compétences pour leur permettre d'assumer efficacement leurs fonctions.

Dans ce contexte, il ne paraît pas réaliste de former dans le cadre de la formation initiale des "spécialistes " de GRH et de créer une option spécifique dans les écoles.

En revanche, il est indispensable que, dès le stade de sa formation initiale -et cela vaut pour toutes les écoles d'application de l'administration formant après concours les fonctionnaires-, le stagiaire soit préparé et sensibilisé à ses futures responsabilités en matière d'encadrement d'équipe, qu'il puisse acquérir les méthodes et les outils de base en matière de GRH et surtout qu'il développe des aptitudes à bien gérer et bien agir.

1.2 - Deux objectifs pédagogiques majeurs : l'acquisition de méthodes et une meilleure intelligence des réalités administratives

La propédeutique préconisée vise non seulement à doter les futurs cadres d'un corpus de techniques de GRH fondamentales, mais surtout à développer l'attitude et les réflexes à acquérir pour faire face à des problèmes de gestion de personnel.

Priorité doit donc être donnée à l'éducation de l'esprit. Il s'agit :

- de privilégier l'apprentissage des méthodes, plus que des outils,
- de développer à la fois les capacités d'imagination et opérationnelles des futurs responsables,
- d'entraîner le futur cadre à décrypter des situations relationnelles complexes et de le sensibiliser ainsi aux phénomènes propres aux organisations (circulation de l'information, relations de travail, rôle du responsable, etc...).

Concrètement, les contenus pourront se décliner autour de trois volets:

- les aspects statutaires et réglementaires ainsi que la gestion paritaire qui constituent le socle de la GRH dans le secteur public,
- les enjeux d'une politique de GRH dans la fonction publique autour des questions majeures que constituent la gestion de proximité et la déconcentration, la mobilité, la gestion prévisionnelle, la gestion individualisée et la gestion collective, etc...
- la compréhension du fonctionnement des organisations publiques.

Pour plus de détails sur ces contenus, on se référera à la note en annexe intitulée " éduquer les futurs cadres de la fonction publique à la GRH " où l'on trouvera l'intégralité de la contribution du groupe de travail à cette question de la formation initiale.

Afin de mettre en œuvre cette politique de développement de la GRH dans les programmes de formation initiale, il est préconisé une méthode pédagogique innovante et audacieuse.

1.3 - Une stratégie d'innovation pédagogique

a) Développer des programmes innovants et de qualité

Il est essentiel de renforcer la place de la GRH dans les programmes des écoles d'application de l'administration.

Afin d'améliorer la qualité des programmes, il est préconisé :

- de rapprocher l'enseignement initial à la GRH des lieux de production et d'élaboration des savoirs, en particulier des universités et des écoles de gestion, avec lesquelles des programmes communs peuvent être envisagés. Il est indispensable en effet que l'enseignement de la GRH dans les écoles administratives ne soient pas à la marge des progrès de cette discipline et puise dans les acquis les plus récents de la recherche dans ce domaine,

- de garantir l'excellence du corps enseignant, en s'assurant du professionnalisme des intervenants, de la diversité de leurs approches et de leurs expériences,

- de développer des outils et méthodes pédagogiques adaptées (cas, jeux de rôles, simulations, etc.),

- d'encourager l'innovation pédagogique en valorisant les initiatives des écoles en la matière: on peut concevoir à cet effet l'institution auprès du Directeur général de l'administration et de la fonction publique d'une " autorité ", instance composée d'experts (praticiens et universitaires), responsable de l'homologation, de l'évaluation et de la valorisation des programmes consacrés à la GRH.

b) Tirer un meilleur parti des stages

Les principes d'une formation-action doivent être transposés et adaptés aux contraintes propres de la formation initiale. En matière de GRH, l'apprentissage sur le tas semble irremplaçable.

Ainsi pour l'ENA et les IRA, le stage effectué par les fonctionnaires-élèves (trois mois dans les IRA, un an à l'ENA) représente une opportunité, à condition toutefois que ce travail sur le terrain soit préparé, accompagné et évalué. Il est indispensable en effet de prévoir des apports méthodologiques et théoriques destinés à accélérer la portée de ces expériences de terrain, permettre le recul nécessaire et tirer tout le parti de ces périodes d'immersion professionnelle.

Concrètement, il est recommandé :

- de prévoir avant le départ en stage des enseignements de cadrage à la GRH et une formation courte, permettant d'armer les élèves en matière d'analyse des organisations, l'objectif étant que le stagiaire soit en mesure de produire à l'issue de son stage de terrain un bon diagnostic du service,

privilégiant les dimensions humaine et organisationnelle,

- de consacrer dans le rapport de stage une analyse substantielle sur ces questions de GRH et d'organisation,

- d'accompagner la démarche, en organisant des points d'étape réguliers avec les enseignants en GRH, chargés de suivre les stagiaires.

Il s'agit par cette méthode de faire prendre progressivement conscience aux futurs responsables de l'importance, mais aussi des difficultés concrètes de la gestion des ressources humaines dans l'administration.

Cette démarche recommandée pour l'ENA et les IRA serait à transposer et adapter aux autres écoles d'application de la fonction publique.

c) Mieux articuler formation initiale et formation continue

L'esprit de la formation initiale doit être utilement relayé par la formation continue. Il serait incontestablement profitable aux jeunes cadres, de bénéficier à l'issue de l'expérience dans un premier poste, d'approfondissements dans ce domaine de la GRH et de confronter leur point de vue avec celui de collègues.

Les écoles pourraient organiser ce "retour d'expérience" et en tirer tout le parti pour améliorer leurs propres programmes de formation initiale.

d) Améliorer les conditions d'exercice de la tutelle exercée par la DGAFP sur les IRA et l'ENA

Il est essentiel que la DGAFP s'implique comme maître d'ouvrage et pilote de la politique de formation.

En liaison avec les directeurs de personnel des différents ministères, la DGAFP devra notamment :

- être attentive à la mise en œuvre et à l'évaluation des objectifs définis ci-dessus: cela suppose de se doter d'outils pertinents (quantitatifs et qualitatifs) de connaissance et de suivi des programmes GRH dans les écoles,

- identifier les innovations pédagogiques, les évaluer et apprécier leur éventuelle généralisation,

- s'assurer de la qualité des programmes GRH mis en place en s'appuyant sur l'instance d'habilitation des programmes mentionnée ci-dessus,

- organiser en liaison avec les écoles chaque année un "retour d'expérience" sur les stages accomplis par les élèves et adapter en conséquence les objectifs de la formation initiale à la GRH.

La responsabilité directe de la DGAFP sur les IRA et l'ENA doit lui permettre d'impulser des actions pilotes en matière de formation initiale à la GRH, qui auront valeur d'exemple à l'égard du rôle revenant aux

différents ministères dont ils ont la tutelle.

2 - Une politique différenciée de formation continue

Il convient de définir des actions et des parcours de formation adaptés aux différents types de publics :

- les "professionnels" de la GRH, détenteurs de l'expertise, de la technicité et du savoir-faire en matière de GRH, qui agissent comme prestataires à l'égard des autres services,

- les "non professionnels", les cadres dirigeants et ceux qui ont davantage une fonction opérationnelle au sein des organisations et doivent mobiliser à ce titre une habileté et des aptitudes en matière de GRH,

- les directeurs de personnel eux-mêmes qui ont vocation à définir, conduire et animer la politique de ressource humaine au sein de leur administration.

Cette segmentation est bien sûr critiquable : elle ne doit pas faire oublier que la fonction RH s'inscrit dans une stratégie plus globale. On peut discuter également du périmètre de chaque catégorie. Cette distinction - pour artificielle qu'elle soit - présente néanmoins l'avantage de cibler précisément les besoins de chaque population, en fonction de son implication et de son rôle dans la fonction personnel.

2.1 - La formation des "professionnels" de la GRH : développement d'une expertise et reconnaissance des compétences

La catégorie de "professionnels" telle que nous l'entendons regroupe des populations diverses: il s'agit de l'ensemble des "techniciens", spécialistes de la GRH, situés aux différents niveaux de la ligne hiérarchique et oeuvrant dans les services de GRH, souvent nommés "services du personnel". Elle recouvre indistinctement les gestionnaires d'administration centrale et de services déconcentrés.

2.1.1 - Pour une reconnaissance de l'expertise en matière de GRH

La faiblesse du niveau d'expertise en GRH constitue sans doute le problème majeur auquel se heurte aujourd'hui le développement des RH dans les administrations: absence trop fréquente de professionnalisme, lacunes dans la connaissance des outils et des méthodes de la GRH, comportements marqués par une forte emprise du règlement de la part de certains gestionnaires, faible valorisation -et par suite, faible attractivité- des fonctions de gestion sont autant de symptômes de cette carence.

L'administration qui privilégie dans ces écoles un cursus généraliste ne dispose guère de spécialistes en matière de GRH. Il y a donc un vaste effort à organiser pour :

- valoriser les fonctions de gestionnaire au sein des structures administratives: cette reconnaissance n'est pas seulement indiciaire. Il est évident que la nomination des meilleurs, à l'issue des IRA sur des postes

de gestion aurait un impact et une valeur d'exemplarité forte,

- mettre en place une gestion appropriée des temps de carrière consacrés à la GRH, notamment par l'instauration de parcours qualifiants.

L'effort de formation s'inscrit dans cette perspective globale de développement des compétences des professionnels de la GRH. La formation de ces experts en GRH ne se conçoit pas indépendamment d'une gestion appropriée, valorisant le temps de carrière consacré à la GRH.

Il convient alors de distinguer le cas des "débutants" qui à l'issue de l'ENA ou de l'IRA ou des autres écoles administratives, sont affectés sur un poste de gestion, de celui de gestionnaires plus expérimentés, déjà rompus au métier de la GRH.

Il s'agit alors à la fois :

- de doter, dans le cadre de formations d'adaptation à l'emploi, de l'expertise nécessaire les débutants qui accèdent à des emplois de gestionnaires,
- de perfectionner , d'entretenir et de développer les compétences de gestionnaires disposant déjà d'une certaine expérience dans ce domaine de la GRH.

2.1.2 - Une formation continue intensive et approfondie

L'ingénierie des formations mises en place doit se fonder sur des référentiels d'activités et de compétences intégrant une dimension spécifique, liée à l'administration d'appartenance et à la fonction occupée et une dimension interministérielle, pour développer la cohérence des pratiques de GRH au sein de la fonction publique.

Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, d'entrer dans le détail des situations ministérielles: nous évoquerons donc les principes généraux qui doivent présider à la mise en place de telles formations.

a) Une formation intensive autour de quatre volets

S'agissant de spécialistes des questions de GRH, les contenus devront être approfondis, relativement exhaustifs et pourront s'organiser autour des principales missions à accomplir :

- l'administration du personnel dans le cadre statutaire,
- les relations sociales,
- la gestion et le développement des ressources humaines,
- l'organisation du travail et la vie au travail.

Il s'agit sur ces quatre points d'acquérir un haut degré de technicité.

b) Différents niveaux d'apprentissage

L'apprentissage devra se déployer sur plusieurs niveaux complémentaires :

- un niveau méthodologique: connaissance des outils et des méthodes
- un niveau conceptuel: principales théories, postulats et cadre conceptuel de référence. L'idée est d'explicitier la " vision du monde " dont procède chaque grande théorie et de montrer le lien entre les principaux outils de GRH et les théories sur lesquelles ils se fondent.
- un niveau opérationnel, privilégiant les conditions de mise en œuvre de ces outils.
- un niveau comportemental: les capacités d'ordre comportemental sont en effet nécessaires au bon exercice des missions spécifiques au champ de la gestion et du développement des ressources humaines et des activités de conseil aux hiérarchiques.

Il est évident que ces compétences à acquérir (formations d'adaptation à l'emploi) ou à développer (formation continue) doivent être pondérées selon le niveau hiérarchique et le degré de spécialité requis pour le poste ou la carrière future.

2.1.3 - Une pédagogie concrète et opérationnelle

Le choix des méthodes pédagogiques est essentiel. On s'attachera notamment :

- dans le cadre de formations d'adaptation à l'emploi: à compléter la formation initiale sur le plan technique et méthodologique, mais en veillant à se référer aux situations concrètes de travail dans lesquelles évoluent les participants,
- dans le cadre des formations continues: à développer les échanges et la valorisation des expériences, les études de cas, les analyses a posteriori, les formations actions.

2.1.4 - Pour la constitution d'une expertise

Constituer, développer et entretenir un vivier d'experts demande de la part des administrations une volonté mais aussi un investissement important, un travail préalable et du temps. Le changement ne peut s'opérer du jour au lendemain.

Il nécessite de conjuguer les efforts, à la fois sur le plan ministériel et sur le plan interministériel.

a) Sur le plan ministériel

Le rôle des administrations se situe à deux niveaux: la gestion et la formation de leurs experts en GRH.

Il s'agit donc à la fois de :

- reconnaître les compétences de ces spécialistes de gestion, concevoir des parcours qualifiants,
- mettre en place des formations d'adaptation à l'emploi pour tous ceux qui accèdent à des postes de gestion (en centrale ou au niveau déconcentré) : ces formations d'accompagnement à la prise de poste pour avoir l'impact escompté doivent être organisées dans un délai relativement court après la sortie des écoles d'application (3 mois environ) car elles constituent en quelque sorte un prolongement de cette formation initiale. Elles peuvent se concevoir dans le cadre de partenariats avec des Universités ou des écoles de gestion où l'offre de programmes spécialisés (en particulier des DESS "GRH") est aujourd'hui assez abondante. Il est donc inutile - et dispendieux - d'investir dans la création de programmes spécifiques. La formule de formation en alternance (étalé sur un ou deux ans et débouchant sur un DESS) choisie par de nombreuses Universités présente des avantages et elle paraît particulièrement adaptée à un type de public qui doit à la fois se familiariser avec la technicité de la GRH et la connaissance de son administration: il est donc important que pendant cette période d'apprentissage, il ne soit pas coupé de son univers de travail où il aura à mettre en œuvre les acquis de la formation.
- organiser des sessions de formation continue pour les cadres expérimentés sur des points spécifiques liées aux priorités de la politique ministérielle en matière de ressource humaine (par exemple, mise en œuvre d'une politique de déconcentration) ou à des aspects plus conjoncturels ou encore à des points d'actualité (par exemple, des modifications statutaires de certaines catégories de personnel) : le cadre ministériel paraît ici le mieux adapté, notamment pour les gestionnaires des services déconcentrés car c'est sans doute au niveau local que le poids des cultures ministérielles est le plus affirmé. Dans le prolongement de ces actions de formations, il est essentiel que le niveau central s'investisse pour animer,
- coordonner, voire conseiller le réseau des gestionnaires locaux.

b) Sur le plan interministériel

Le rôle de la DGAFP se conçoit à deux niveaux:

- valoriser des projets pilotes dans les administrations et aider à leur mise en place, capitaliser, exploiter et diffuser des expériences déjà acquises,
- contribuer à l'élaboration et au développement d'une expertise en GRH par une action-pilote de formation interministérielle, s'adressant prioritairement à des gestionnaires d'administration centrale (chefs de bureau et sous - directeurs) pour lesquels le poids des cultures ministérielles est moins marquée et qui partagent d'évidence des problèmes et des préoccupations communes: conduite de la déconcentration, gestion prévisionnelle, mise en place de politiques de formation, méthodes d'évaluation, etc...

2.2 - La formation des non-professionnels : cadres dirigeants et cadres opérationnels

Cette deuxième catégorie recouvre l'encadrement, au sens large. Il s'agit donc d'une cible extrêmement large et il convient de distinguer :

- la situation des cadres dirigeants, essentiellement les chefs de service déconcentrés, chargés de conduire la politique de gestion des ressources humaines,
- celle des cadres opérationnels pour lesquels une formation à la GRH n'a de sens que si elle débouche sur des modifications en profondeur des pratiques quotidiennes de gestion des agents.

2.2.1 - former les cadres dirigeants à la GRH pour améliorer la conduite et la mise en œuvre des politiques

Un objectif : faire de la GRH une variable-clé du changement

Dans l'administration où la fonction RH est largement à construire, il est nécessaire que les cadres dirigeants s'impliquent dans la conduite et la mise en œuvre des politiques de ressources humaines: cette fonction ne peut être déléguée aux "experts" qui sont eux davantage des prestataires et des porteurs de méthodes. Cette appropriation par le sommet semble être la seule à même de garantir une réelle diffusion de la gestion des ressources humaines.

Concrètement, les formations organisées devront répondre à deux préoccupations du dirigeant local en matière de GRH :

- comme relais des politiques nationales, il doit mettre en œuvre efficacement une politique de ressource humaine dont les grands axes sont définis au niveau central,
- comme chef de service, il a un rôle d'impulsion, de conduite et de pilotage de son service et se doit donc d'intégrer la dimension RH dans sa stratégie.

Des contenus ciblés sur les méthodes de conduite du changement

La formation des dirigeants doit viser certes l'acquisition d'une connaissance des outils et des méthodes de la GRH, qui ne peut se limiter à un vernis culturel, mais qui devra insister davantage sur l'impact de chaque élément que sur le détail de la mise en œuvre.

Les outils et les méthodes devront donc être présentés d'un point de vue plus stratégique qu'opérationnel, en s'attachant à montrer en quoi la GRH peut constituer un levier de transformation des organisations publiques et en appréciant la contribution de la GRH dans les performances du secteur public.

Les contenus s'organiseront ainsi autour de questions-clés pour un dirigeant :

- ➔ quel(s) impacts sur la gestion quotidienne de l'introduction de telle ou

telle méthode ?

- ➔ quelles articulations et quelle cohérence entre les outils ?
- ➔ quelles entrées dans le changement ?
- ➔ quelles méthodes de pilotage et de suivi ?
- ➔ comment négocier le changement ? , etc...

La création du centre de perfectionnement des cadres supérieurs du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (voir encadré ci-dessus) participe de cette démarche.

Le centre de perfectionnement des cadres supérieurs

du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

La mise en place du Centre de Perfectionnement des Cadres Supérieurs (CPCS), installé par le ministre les 26 et 27 novembre 1998, vise à amplifier la dynamique de formation de l'encadrement supérieur lancée depuis plusieurs années.

Il s'inscrit dans un projet global d'évolution caractérisé par les cinq grands axes suivants :

- approfondir le travail en réseau et le décloisonnement,
- redéfinir la relation avec les usagers,
- développer et enrichir la gestion des ressources humaines,
- rénover le dialogue social,
- améliorer la gestion des services et sa lisibilité.

En tant qu'outil de formation et d'aide à la conduite du changement dans les services, il doit permettre de forger une culture commune de management, de développer des pratiques de gestion moderne, et de contribuer au renforcement de la cohésion du ministère et de l'efficacité de son action.

A ce titre, l'ensemble de l'encadrement supérieur du ministère est concerné, soit plus de 1 500 personnes, sur une période de trois ans : chefs de services déconcentrés et leurs adjoints, chefs de services, sous-directeurs et chefs de bureau de l'administration centrale.

Ce nouveau cycle de formation (cf. programme joint en annexe) est prévu sur 13 jours, articulé en 4 modules répartis sur 5 mois et organisé en résidentiel pour favoriser l'intensité du travail et le recul des participants :

- 1er module (4 jours) : le développement de la capacité de diagnostic sur soi-même et son environnement de travail ;
- 2ème module (3 jours) : la transformation du ministère :
1ère partie : le management stratégique du changement
- 3ème module (4 jours) : la transformation du ministère :
2ème partie : le pilotage du changement : mise en oeuvre
- 4ème module (2 jours) : le point sur l'avancement des projets

(le programme indicatif figure en annexe).

Chaque session, de composition interdirectionnelle, compte 50 participants. Le CPCS accueillera 7 sessions par an dès 1999.

Chacune des sessions est " parrainée " par un directeur, témoin de l'implication de l'équipe dirigeante du ministère dans le processus, qui accompagne les participants sur l'ensemble de la formation et dans la définition des projets de changement opérationnels.

Les directeurs sont assistés par des chefs de projet-coordonateurs chargés de " faire vivre " l'enseignement et de veiller au bon déroulement général de la session (50 personnes) dont ils ont la charge. Ils assurent en outre le pilotage des tuteurs chargé d'accompagner la mise en oeuvre des projets de changement opérationnels conduits par les participants dans le cadre de leur formation.

Le lancement du Centre de Perfectionnement des Cadres Supérieurs se déroulera au cours d'une session d'ouverture d'un jour et demi, en présence des ministres, pour sensibiliser les participants aux enjeux de la réforme et de la modernisation du ministère et présenter le dispositif de formation mis en place. Ces journées d'ouverture associeront les 350 cadres supérieurs de la promotion 1998-1999.

Une pédagogie interactive, dans un cadre interministériel

Hormis la présentation liminaire des concepts et la description de quelques outils (à travers des expériences réelles par exemple), la formation des cadres dirigeants doit passer par une pédagogie très interactive, favorisant l'échange, la réflexion et l'émergence d'une culture commune.

Plusieurs administrations, à travers leur séminaire de management ont ouvert la voie depuis une dizaine d'années. On peut citer notamment le Cycle Supérieur de Management Public Territorial, le Cycle Supérieur de Management de l'Équipement (CSME), le cycle de management de l'Agriculture qui dans leurs programmes consacrent une part importante à la GRH.

D'autres formules plus légères, du type Université d'été sont envisageables, à l'instar de ce qui avait été organisé en 1996 pour les responsables RH des rectorats.

A côté de ces expériences ministérielles, centrées sur les problèmes spécifiques de chaque administration, il y a également place pour des rencontres interministérielles, comme le montre l'exemple du séminaire " action publique " organisé en 1998 sous l'égide de la DGAFP, en liaison avec les directeurs de personnels de différentes administrations.

Une formation pour favoriser le travail interministériel

L'exemple du séminaire "action publique" monté par la DGAFP

Lancé en novembre 1997 à titre expérimental, sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à l'initiative d'un collectif de directeurs de personnel de différents ministères, le séminaire "action publique et déconcentration" répond à plusieurs objectifs :

- élargir le champ de compétence des cadres en matière de gestion publique,
- améliorer le travail interministériel, en faisant émerger une culture et des pratiques

communes aux différentes administrations,

- faciliter la mise en oeuvre de la déconcentration et contribuer à faire évoluer les relations entre administration centrale et services déconcentrés.

Le séminaire a réuni une vingtaine de hauts fonctionnaires issus d'horizons très différents (9 chefs de services déconcentrés, 3 sous-préfets, 7 représentants de l'administration centrale) au cours de 8 modules de deux jours échelonnés entre novembre 97 et juin 98. Pas moins de 6 ministères étaient représentés : affaires sociales, agriculture, anciens combattants, économie et finances (douanes, comptabilité publique, etc...), équipement, intérieur.

Une équipe pédagogique de haut niveau a été mobilisée, composée à la fois d'universitaires, de consultants et de praticiens reconnus dans le domaine du management public.

Les thèmes abordés au cours du séminaire ont été très divers : stratégies de réformes administratives, conduite des politiques publiques, relations centre/périphérie, gestion des ressources humaines dans les organisations publiques, développement des innovations dans le secteur public, analyse et maîtrise des enjeux territoriaux, etc...

L'originalité de la démarche tient moins aux thèmes abordés qu'à la pédagogie mise en oeuvre qui a privilégié une approche concrète des problèmes publics : il s'agit d'un programme intensif, sur mesure et très opérationnel.

Le programme a été conçu "sur mesure", pour traiter des problèmes rencontrés par les participants dans leurs pratiques de décideurs publics. La pédagogie développée a cherché ainsi à limiter les apports magistraux pour s'appuyer prioritairement sur l'expérience professionnelle des participants. Les participants se sont d'ailleurs livrés au début du séminaire à un exercice de diagnostic, afin de repérer les points à approfondir et à aborder au cours du cycle. Chacun s'est senti, de cette façon, co-producteur de la formation.

L'échange de points de vue et la confrontation d'expériences ont constitué une dimension essentielle de ce séminaire au cours duquel les participants ont été amenés à élaborer des analyses en commun, à partir d'investigations sur le terrain.

L'ouverture sur des expériences nationales de modernisation de l'administration et les échanges avec des hauts fonctionnaires ou des spécialistes étrangers ont également été des moments forts du programme.

Le principe de formation-action retenu par la maîtrise d'ouvrage de la formation s'est traduit par la mise en oeuvre d'une démarche originale, qui a consisté à faire expertiser et évaluer par le groupe des cas d'innovations administratives qui présentaient un intérêt soit par leur caractère interministériel, soit par leur enjeu en matière de réforme (agences régionales d'hospitalisation, maisons de la Justice et du Droit, contrats locaux de sécurité).

Enfin, notons que les participants se sont engagés dans cette action commune avec une obligation de résultats, sous forme d'un rapport écrit, remis en clôture du cycle au Directeur général de l'administration et de la fonction publique ainsi qu'aux directeurs du personnel concernés, rendant compte des travaux du groupe, de sa production et de propositions concrètes pour améliorer le travail interministériel.

Le bilan dressé à la fin de la session fournit quelques éléments pour apprécier la portée du cycle :

- le pari d'une formation interministérielle a été tenu et il est incontestable que le cycle a contribué à faire émerger des représentations et des pratiques communes, faisant évoluer ainsi les participants dans leur approche de l'interministérialité ;
- le groupe a fonctionné comme un véritable laboratoire d'idées et de propositions,

s'attachant à élaborer une réflexion originale et critique sur la conduite de l'action publique. Cette expertise commune qui s'est progressivement forgé au fil des modules a révélé la nécessité d'un lieu de débat et de référence, permettant aux cadres dirigeants de progresser sur des sujets d'intérêt commun.

2.2.2 - Former les cadres opérationnels pour améliorer les pratiques quotidiennes de gestion

Un objectif : faire évoluer les comportements

S'agissant des cadres opérationnels, l'objectif est d'induire des changements durables des pratiques, de développer des savoir faire et une habileté particulière dans ce domaine de la gestion et de l'animation d'une équipe.

L'offre de formation destinée à ce type de public existe, elle est même surabondante mais pas toujours centrée sur les enjeux spécifiques du secteur public et sur des situations concrètes de travail. La difficulté consiste à passer de la conception " catalogue " qui prévaut actuellement à des actions mieux ciblées.

Progressivement, il serait également souhaitable que cette formation à la GRH, pour tout cadre accédant à un niveau d'encadrement soit obligatoire. Il est essentiel en effet, pour accréditer l'importance de la fonction GRH, de prendre en compte cet élément dans l'évaluation de tout cadre administratif.

La pédagogie : privilégier les aspects opérationnels

La pédagogie pour avoir la portée et l'efficacité escomptées devra privilégier la formation-action, qui combine avec profit les aspects méthodologiques et leur application en " grandeur réelle " sur le terrain. Pendant cette phase essentielle de mise en œuvre des acquis sur le terrain, le cadre doit pouvoir bénéficier de l'accompagnement et des conseils nécessaires.

La cible visée étant extrêmement large, il n'est guère possible de recommander une méthode pédagogique unique et valable en toutes circonstances. On retiendra surtout l'état d'esprit qui doit présider à la démarche de formation : il s'agit avant tout d'éviter les aspects par trop théoriques, pour privilégier la référence à de situations concrètes et à des aspects très opérationnels.

L'organisation de la formation : priorité au ministériel et au local

L'implication des cadres opérationnels dans la GRH dépend largement de données propres à chaque ministère (organisation , culture dominante, taille des services, poids de la hiérarchie, etc...). Plus encore, elle est souvent liée à des contextes locaux, plus ou moins propices à l'innovation et au changement.

Il semble donc illusoire de concevoir une démarche globale et uniforme. Il faut sans doute davantage privilégier cette diversité et en tirer parti. Il est donc recommandé:

- de renforcer la place de la GRH dans les formations qui existent actuellement pour les cadres opérationnels ;
- de sélectionner, parmi une offre de formation souvent pléthorique, les programmes les plus appropriés à la stratégie de chaque ministère. Sur ce plan, les directions de personnel ont un rôle essentiel à jouer en matière de pilotage et d'évaluation ;
- de responsabiliser les chefs de service déconcentrés de chaque administration, afin d'encourager l'élaboration de véritables "plans locaux de développement de la fonction personnel" déclinant à l'échelon local les priorités et les actions à mettre en œuvre en matière de ressource humaine.

Le volet formation à la GRH constituerait alors un élément d'accompagnement de ces plans locaux de développement de la GRH. Il reviendrait à chaque chef de service de choisir parmi l'offre de formation celle qui lui paraît la mieux adaptée à sa démarche locale.

Il pourra ainsi, selon les cas :

- * puiser dans l'offre disponible des formations interministérielles déconcentrées,
- * s'appuyer sur les "ressources" locales que constituent les Universités ou les écoles de gestion,
- * mettre au point des programmes et un dispositif ad hoc, en s'entourant de l'expertise nécessaire,
- * mobiliser des ressources internes en organisant une formation de formateurs en gestion des ressources humaines, ce qui permet, notamment dans les services de grande taille de diffuser à une échelle plus large et plus rapidement. Ces formateurs/consultants internes, selon l'objet de leurs interventions, peuvent être, des cadres spécialistes, mais aussi des cadres volontaires qui consacreront une partie de leur temps à ces actions de conseil. Cette seconde solution, pour être réaliste, nécessite une valorisation interne de cet engagement, qui contribuera par ailleurs de manière générale à la valorisation de la fonction "ressources humaines".

2.3 - Les directeurs de personnel : des acteurs clés du développement de la GRH

Les directeurs de personnel entrent naturellement dans la catégorie des "professionnels" de la GRH mentionnée ci-dessus: ils sont en effet les premiers spécialistes au sein de leur administration des ressources humaines. Nous avons choisi néanmoins de leur réserver une place particulière car ils jouent un rôle stratégique majeur.

C'est largement de leur implication, de leur volonté et de leur capacité de conviction que dépendent la crédibilité et le succès de la démarche. Une démarche spécifique à leur endroit doit donc être définie -même s'il ne s'agit pas à proprement parler de formation- pour les appuyer et les soutenir dans cet ambitieux effort de développement de la fonction personnel dans les administrations.

2.3.1 - Le rôle de stratégie du DRH

C'est au DRH qu'il revient de définir les finalités et les stratégies en matière de ressource humaine, mais également de veiller à ce que cette politique de ressource humaine soit cohérente avec les orientations générales de l'organisation.

Un impératif : le pilotage

Les directeurs de personnel doivent en premier lieu actionner, guider leur administration de telle manière que les conduites des services participent efficacement et d'une manière cohérente à la réussite de la politique de GRH. L'exercice requiert des capacités et des ressources, notamment en matière d'animation et d'organisation des services.

Une difficulté : imposer la logique GRH

Promouvoir et diffuser la GRH ne va pas de soi et la difficulté n'est pas seulement méthodologique : il s'agit d'imposer la logique RH face à la logique technique des directions sectorielles.

Le directeur du personnel a donc un rôle de persuasion et de conviction vis-à-vis non seulement des services de terrain, mais aussi des autres directions de centrale auxquels il doit insuffler l'esprit RH.

Une condition : mobiliser et organiser

La légitimité des démarches entreprises par les directions de personnel pour promouvoir la GRH dépendent largement de leur capacité à mobiliser et à organiser les services afin d'implanter et de diffuser la fonction personnel dans leur administration. Cela suppose notamment de s'appuyer au sein même de leur direction sur les compétences et le professionnalisme nécessaires.

Cela suppose également que les directeurs de personnel des différents ministères puissent se rallier à un élan d'ensemble, se référer à une ligne générale de développement de la GRH dans l'administration. Il est donc essentiel que les directeurs de personnel disposent d'un véritable lieu d'échanges et de débats et s'organise progressivement comme une véritable communauté de professionnels de la GRH.

2.3.2 - Une démarche sur mesure

S'agissant de directeurs de personnel, la formation ne doit pas revêtir la forme de programmes individuels ou de séminaires magistraux: il s'agit

plutôt d'entraîner les directeurs de personnel réunis en une sorte de "consortium".

Un embryon d'organisation existe avec le collège des directeurs de personnel qui se réunit régulièrement sous l'égide de la DGAFP. Cette instance, appréciée des directeurs de personnel, est un lieu privilégié pour diffuser des informations à caractère interministériel. Il y aurait néanmoins sans doute à activer et stimuler ce collège pour l'imposer progressivement comme un lieu d'échanges sur des pratiques innovantes, voire une instance de pilotage interministérielle de la politique de développement de la GRH dans les administrations.

La formule retenue est celle :

- d'une démarche s'appuyant sur les directeurs de personnel, réunis environ une fois par mois (pendant 6 mois) (un séminaire résidentiel d'une journée, en fin de semaine paraît la formule la plus appropriée et la plus réaliste pour ne pas perturber des agendas déjà chargés) ;
- d'une animation de haut niveau par des experts en GRH permettant non seulement d'organiser les échanges mais aussi de montrer l'état de l'art sur des questions de fond, de faciliter les points de comparaison avec d'autres organisations -publiques ou privées-, d'analyser la portée des expériences présentées par les directeurs de personnel ;
- d'un accompagnement "à la carte", ciblée sur les besoins et les préoccupations spécifiques de ce groupe de directeurs ;
- d'un suivi, sous forme de conseil et d'expertise, dont pourrait bénéficier les directeurs engagés dans la démarche, avec une sorte de "droit de tirage" sur un groupe d'experts soigneusement sélectionnés.

Il s'agit de faciliter entre les directeurs de personnel :

- les occasions d'échanges,
- des débats sur des problèmes communs,
- la valorisation d'expériences ministérielles innovantes,
- des rencontres avec des DRH du privé ou de grandes organisations publiques,
- les apports d'experts,
- éventuellement, la mise au point d'actions communes.

Un apprentissage collectif

L'objectif consiste à travers cette démarche de faire du développement de la GRH dans l'administration pas seulement la somme des initiatives et politiques ministérielles mais un véritable projet collectif élaboré, soutenu et conduit par les directeurs de personnel.

C'est une démarche, certes peu spectaculaire, mais qui a l'avantage :

- d'expliciter :
 - . les problèmes rencontrés,
 - . les objectifs à atteindre,
 - . les voies à suivre, etc...
- et de faire émerger progressivement :
 - . des représentations et des pratiques communes,
 - . une vision et une conception partagée de la GRH.

Le pilotage à coup d'expériences

A travers cette démarche collective, il s'agit de mettre à la disposition de tous des compte rendus d'expériences, de concrétiser des points de repère, d'expliciter les priorités et d'apprécier, à coup de succès et d'erreurs les avancées de la diffusion de la GRH dans les administrations.

L'animation par la DGAFP

La démarche requiert de la part de la DGAFP du temps, de l'engagement et une capacité d'animation. Le rôle de la DGAFP consiste notamment à offrir aux directeurs de personnel qui le souhaitent des services pratiques, sous forme de conseil et d'expertise.

Cela implique que la DGAFP mobilise une expertise de haut niveau (universitaires et consultant spécialisés en GRH) susceptible de l'aider à animer la démarche.

Par ailleurs, la DGAFP doit contribuer efficacement à la démarche qui consiste à susciter des initiatives, à stimuler l'apprentissage, à faire émerger des nouvelles pratiques. A cet effet, il est indispensable que la DGAFP procède à l'évaluation des expériences ministérielles les plus innovantes, analyse les conditions de leur éventuelle généralisation et puisse le cas échéant délivrer une sorte de "label" pour les actions en matière de GRH qui auraient une portée d'intérêt général.

En présentant cet ensemble de propositions, le groupe de travail ne vise pas l'exhaustivité. Il ne cherche pas non plus à susciter à l'excès une offre de formations nouvelles, mais davantage à mieux utiliser et mieux organiser les formations disponibles, à mieux cibler l'effort de formation.

La démarche met ainsi l'accent sur :

- les besoins très diversifiés -et parfois, mal couverts- en matière de formation à la GRH,
- la nécessité de concevoir une cohérence entre ces programmes, afin que tous -spécialistes de la GRH et non spécialistes- tout au long de la ligne hiérarchique, développent des pratiques, des représentations, des attitudes et un vocabulaire communs et que se diffuse ainsi par capillarité une attention plus grande aux problèmes humains et à la gestion des hommes.

- l'indispensable exemplarité du "sommet" et l'implication des directeurs de personnel dans la conduite d'ensemble de la démarche,
- le rôle moteur que doit jouer la DGAFP, en termes d'animation, d'appui, d'expertise et de pilotage de la démarche.

On l'a souvent dit et répété au cours des séances du groupe de travail: la GRH est un art simple, mais tout d'exécution.

Cela implique notamment :

- que ses techniques doivent être connues et maîtrisées,
- que l'attention apportée à la mise en place de ses outils est essentielle, tout aussi importante que le contenu et la substance mêmes de ces outils.

Les formations à la GRH peuvent faciliter cet apprentissage des techniques et des méthodes, favoriser leur mise en œuvre dans les services (c'est le but notamment des formations-actions qui sont souvent préconisées), aider à la mise au point de pratiques nouvelles. Elles ne constituent pas néanmoins une panacée. Le développement de la GRH requiert à la fois imagination, constance et rigueur dans l'effort. C'est à ce prix que les formations à la GRH contribueront efficacement à promouvoir la GRH dans les administrations.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, et après avoir procédé à une analyse rétrospective des initiatives prises en la matière depuis une dizaine d'années, le groupe de travail est convaincu que la mise en place, dans l'administration, d'une gestion des ressources humaines renouvelée ne peut relever d'une stratégie de rupture mais devra s'inscrire dans un processus de changement progressif. Ce choix de la progressivité exige en contre partie une volonté constamment réaffirmée de continuité dans les transformations à opérer et une extrême vigilance en termes de pilotage, de suivi et d'évaluation des actions mises en œuvre.

Ayant pris la mesure des différences de culture et de la diversité des pratiques ministérielles en termes de GRH, le groupe de travail a recherché dans ses propositions un juste équilibre entre le souci de ne pas enfermer les administrations dans un cadre trop normatif afin de leur laisser des degrés de liberté et de créativité indispensables pour l'action, et celui de la nécessaire cohérence interministérielle en matière de politique de GRH. La gestion de cet équilibre constituera une autre des dimensions importantes de la fonction de pilotage.

Comme le précisait le mandat fixé par le ministre au groupe de travail, le domaine de la formation à la GRH est celui qui fait l'objet

des propositions les plus approfondies. Le groupe de travail a en effet estimé que cette question de la formation à la GRH était, en tout état de cause, absolument fondamentale pour réussir les transformations attendues et ensuite les ancrer dans les pratiques au quotidien

Aussi, fût-ce au prix de formalisme et d'une certaine longueur, le groupe de travail a tenté de faire l'inventaire des formations en GRH et de le traduire en termes d'objectifs, de contenus et de méthodes. Il a surtout tenté d'insuffler un état d'esprit : la formation dont l'administration a besoin doit être active, se proposer des buts, se doter des méthodes pédagogiques adaptées mais elle se doit aussi de réviser ces programmes en fonction des résultats : cela suppose une capacité de suivi et d'évaluation permanente, laquelle relève du pilotage de la politique de développement des formations à la GRH.

Chaque volet des propositions du groupe de travail évoque cette question du pilotage. Il est clair que l'ampleur des évolutions à opérer, la nécessité de les inscrire dans la durée, la cohérence interministérielle à assurer, interpellent la DGAFP dans le rôle central qui sera le sien pour assurer cette fonction. C'est la raison pour laquelle le groupe de travail suggère que le Directeur général de l'administration et de la fonction publique puisse s'appuyer d'une part sur un comité de pilotage et d'autre part, s'agissant de la politique de développement des formations à la GRH sur une " autorité ", instance composée d'experts, praticiens et universitaires, responsable de l'homologation et de l'évaluation des programmes consacrés à la GRH.

Pour conclure le groupe de travail estime que l'approche qui a été la sienne de traiter de la GRH comme d'une fonction qui concerne non seulement les spécialistes de la gestion du personnel, mais aussi l'ensemble des personnels d'encadrement, et d'en tirer toutes les conséquences en terme de politique de formation à la GRH devrait constituer un des facteurs déterminants pour la réussite de la démarche proposée. Les deux autres facteurs importants étant, d'une part, l'engagement de la hiérarchie au plus haut niveau tout au long du processus de réforme, d'autre part, l'implication et la responsabilisation des syndicats dans cette réforme.

Replacer la dimension de gestion des ressources humaines au coeur du processus de réforme administrative, tel est donc l'enjeu et l'objet des propositions du groupe de travail : mieux gérer les agents c'est aussi et d'abord mieux servir les usagers.

ANNEXES

ANNEXE 1

Lettre de mission du Ministre du 8 juin 1998

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

8 JUIN 1998

Monsieur l'ingénieur général,

Les fonctionnaires étant les acteurs essentiels de la modernisation du service public, à importe pour la réussite des réformes engagées de donner une place centrale à la gestion des ressources humaines.

C'est la raison pour laquelle j'ai retenu dans mes priorités pour la réforme de l'État la mise en place d'une gestion des ressources humaines renouvelée et reconnue dans l'administration comme une fonction stratégique. Cela nécessite de développer un vrai professionnalisme et en conséquence d'intégrer cette exigence dans les formations tant initiale que continue des fonctionnaires.

Pour préciser le contenu d'une telle politique de formation à la gestion des ressources humaines et sa stratégie de mise en oeuvre, j'ai décidé la création d'un groupe de travail dont je vous remercie d'avoir bien voulu accepter d'assurer la présidence.

La mission du groupe de travail portera sur

1 - La définition d'une conception renouvelée de la fonction "Gestion des ressources humaines (GRH)" :

- définition du concept même de GRH dans le secteur public en s'attachant à en cerner les différentes dimensions prenant en compte les spécificités et les finalités de l'administration,
- analyse des moyens d'action en matière de GRH et des conditions de leur mise en oeuvre,
- organisation de la prise en charge des différentes dimensions de la fonction GRH et des compétences exigées.

2 - La proposition d'un cahier des charges général de la formation à la gestion des ressources humaines précisant, tant pour la formation initiale que pour la formation continue, les contenus et les modalités pédagogiques et la stratégie d'organisation et de mise en oeuvre des formations correspondantes.

Pour mener ces travaux vous pourrez faire appel, à des praticiens expérimentés de l'administration, à des personnalités qualifiées, universitaires, chercheurs et experts, spécialistes en matière de GRH et de formation à cette fonction.

Vous disposerez pour vous assister dans cette mission du concours de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique qui mettra à votre disposition les moyens nécessaires à son bon déroulement.

Vous voudrez bien me communiquer pour le 31 juillet 1998, sous la forme d'un rapport d'étape les premières conclusions de vos travaux, vos propositions

définitives devant m'être remises pour le 30 octobre 1998.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Ingénieur général, à l'expression de mes
sentiments les meilleurs.

Emile ZUCCARELLI

Monsieur Serge Vallemont
Ingénieur général des ponts et chaussées honoraire
17, Villa des Merisiers
91800 BOUSSY-SAINT-ANTOINE

ANNEXE 2

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

"La gestion des ressources humaines dans l'administration"

Serge VALLEMONT *Ingénieur général des Ponts et Chaussées
honoraire
Président du Groupe de travail*

Claude BALLAND *Préfet délégué sécurité défense
Préfecture Ile et Vilaine*

Christian BATAL *Directeur associé d'Interface- Études et
formation, auteur de "la gestion des ressources humaines dans le
secteur public"*

Pierre CASPAR *Professeur au Conservatoire National des Arts et
Métiers*

Véronique CHANUT *Agrégée de sciences sociales, professeur à
PARIS I*

Dominique DUBOIS *Directeur de l'administration territoriale et
des affaires politiques - ministère de l'intérieur*

Isabelle EYNAUD *Administrateur civil
direction générale de l'administration et de la fonction publique*

Stéphane FRATACCI *Maître de requêtes au Conseil d'État
Directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la
fonction publique*

Monique GHESQUIERE *Chargée de mission
Inspection générale d'administration de l'éducation nationale*

Maurice GIRARD *Directeur du personnel militaire de la marine
Ministère de la défense*

Bernard MARTORY *Professeur d'université à Paris XI faculté
Jean Monnet*

Marie-Laurence PITOIS PUJADE *Directrice du personnel, de la
modernisation et de l'administration
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Jacques PRIOL *Secrétaire général adjoint à la mairie d'Evry
auteur de "Gestion des ressources humaines : l'émergence d'un
modèle territorial"*

Jacky RICHARD *Chef du service
Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale*

Jacques ROJOT *Professeur d'université à Paris I, Panthéon
Sorbonne, directeur de l'UFR de gestion*

ANNEXE 3

CALENDRIER DES SÉANCES DU GROUPE DE TRAVAIL ET THÈMES ABORDÉS

1er juillet 1998

L'état des lieux et les grandes caractéristiques d'une bonne GRH

présentation par Jacques ROJOT et Véronique CHANUT de l'enquête relative à
l'état des lieux de la GRH dans l'administration

exposé de Maurice GIRARD et Christian BATAL : " passer de la gestion
administrative du personnel à la gestion des ressources humaines "

22 juillet 1998

Les moyens d'action de l'administration en matière de GRH

exposé de Jacky RICHARD sur la mobilité interministérielle

exposé de Marc CABANE sur la mobilité du corps préfectoral et des cadres des
préfectures

exposé de Christian BATAL sur les moyens d'action en général en matière de
GRH

29 juillet 1998

Les compétences nécessaires pour la prise en charge de la fonction GRH, et
quelles formations à la GRH

exposé de Maurice GIRARD sur le Centre de formation aux ressources
humaines du ministère de la Défense et illustration d'un parcours

professionnel préparant à la fonction de D.R.H. par la présentation de sa carrière

exposé de Jacques PRIOL : présentation d'exemples de formation à la GRH en termes de contenus et de méthodes pédagogiques

exposé de Pierre CASPAR : contenus des formations à la GRH et stratégies de mise en oeuvre

2 septembre 1998

Examen de la synthèse des premières réflexions devant être présentées au séminaire des directeurs du personnel du 11 septembre 1998

présentation de la note de synthèse par Stéphane FRATACCI

La formation en tant que variable d'action privilégiée en matière de GRH

exposé de Christian BATAL

L'expérience des D.R.H. à l'Éducation nationale

exposé de Monique GHESQUIERE

14 septembre 1998

Compte rendu du débat sur les premières réflexions du groupe de travail, lors du séminaire du 11 septembre 1998

Exposé de Renaud SAINSAULIEU sur les expériences en matière de GRH dans l'administration

Constitution de trois sous-groupes de travail consacrés à la formation à la GRH

7 octobre 1998

Le rôle et les pratiques de l'entretien d'évaluation

exposé de Bernard MARTORY

Présentation des travaux sur la formation à la GRH

Pierre CASPAR et Maurice GIRARD : la formation des professionnels de la GRH

Monique GHESQUIERE, Jacques ROJOT et Jacques PRIOL : la formation des non professionnels de la GRH : les dirigeants et les cadres opérationnels

Véronique CHANUT et Isabelle EYNAUD : quelle formation initiale en matière de GRH ?

Présentation par Jean BERGOUGNOUX, président d'honneur de la SNCF et ancien directeur général d'EDF, de la stratégie de développement d'une politique de GRH au sein d'EDF

21 octobre 1998

Mise au point des propositions en matière de formation à la GRH et du plan détaillé du rapport au ministre

Témoignage de Pascal RENAUD, ancien secrétaire général de la fédération des fonctionnaires CFDT sur le paritarisme et la façon de le positiver.

18 novembre 1998

Examen du projet de rapport au Ministre

ANNEXE 4

Lettre du Ministre au Premier Président de la Cour des comptes,
en date du 4 juin 1998

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

4 JUIN 1998

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation à

Monsieur Pierre JOXE, premier président de la Cour des comptes président du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

Objet : enquête relative aux gestionnaires de personnels dans différents départements ministériels.

Il est largement admis par tous que les meilleurs gages de l'efficacité du service public sont la qualification et la motivation des hommes et des femmes de la fonction publique. La fonction de gestion des ressources humaines représente, à cet égard, un enjeu décisif.

Il est donc particulièrement important de mesurer comment cet enjeu est pris en compte dans la fonction publique de l'Etat.

Je souhaite que le Comité central d'enquête puisse conduire une étude qui porterait:

- sur les moyens accordés à la gestion des ressources humaines au sens strict effectifs, profil des " gestionnaires ", évolution, parcours professionnel, etc. ... Des éléments de comparaisons entre ministères seraient dégagés;
- sur l'organisation de cette fonction : positionnement, caractérisation des diverses prestations (gestion collective, gestion individuelle, suivi des pensions), articulation entre le niveau central et les niveaux déconcentrés, valorisation des tâches des agents ;
- sur le coût de certaines opérations de gestion significatives de manière à tenter d'approcher les coûts fixes de gestion d'un corps ;
- sur la façon dont les directions du personnel animent et engagent une dynamique d'amélioration de la gestion des ressources humaines, qui dépasse le cadre des stricts " gestionnaires " de personnel.

L'enquête s'efforcerait de cerner, autant que faire se peut, l'adéquation entre la politique de gestion des ressources humaines et les besoins des personnels et des services.

Cette enquête porterait sur les départements ministériels suivants

- Emploi et solidarité
- Education nationale, recherche et technologie
- Intérieur
- Économie et finances
- Équipement, transports et logement

Elle déboucherait sur des propositions et recommandations concrètes, au plus tard en novembre 1998.

Je vous serais obligé de bien vouloir me faire savoir si vous acceptez de prendre en charge la conduite de cette étude.

Emile ZUCCARELLI

ANNEXE 5

LA PROFESSIONNALISATION DES CONCOURS

L'expérience du ministère de l'équipement

Le plus souvent réduite à la mise en place d'épreuves proches par leur contenu de situations professionnelles, la professionnalisation des concours a été définie et mise en œuvre de manière beaucoup plus large et ambitieuse au ministère de l'équipement depuis 1989. " Historiquement " liée à la démarche de modernisation engagée par le ministère pour gérer, notamment, les conséquences des transferts de compétences dus à la décentralisation, et à la nécessité de redéfinir les missions des services dans leur environnement nouvellement décentralisé, la professionnalisation des concours a, dès son origine, été conçue en terme

d'objectifs de court, moyen et long terme tout à la fois : renforcement du professionnalisme des services dans un contexte de forte évolution technologique et adaptation permanente à leur environnement.

I - DEFINITION

Selon un rapport interne de 1989, qui a posé les fondements de la professionnalisation des concours au ministère de l'équipement, il s'agit "*pour une administration moderne, de recruter et de promouvoir des agents qui soient capables de devenir de vrais professionnels et donc de déceler parmi les candidats à un concours donné ceux qui ont les meilleures aptitudes à l'exercice des métiers qui leur seront confiés*". Cette définition appelle plusieurs remarques :

elle vise tous les concours, qu'ils soient externes ou internes ("*recruter et promouvoir*"),

elle met l'accent sur le potentiel des candidats ("*capables de devenir ..., meilleures aptitudes à ...*") en référence aux missions présentes ou futures de l'équipement ("*métiers qui leur seront confiés*") ce qui permet une prise en compte anticipée des évolutions,

elle introduit indirectement l'idée d'une distinction des modes opératoires selon les concours ("*...les candidats à un concours donné ...*"),

elle renvoie implicitement à la capacité de l'administration à mettre en œuvre les principes énoncés et à atteindre les objectifs fixés, le professionnalisme de l'administration devenant ainsi la condition première de la professionnalisation des concours, elle-même érigée en garantie du professionnalisme des services.

Dès lors qu'elle fait porter la sélection sur la capacité des candidats à l'exercice des métiers de l'équipement plutôt que sur la maîtrise des connaissances ou des savoir-faire requis pour l'exercice de ces métiers, cette définition interdit d'assimiler concours et recrutement. Le recrutement ne peut en effet être considéré comme achevé qu'à l'issue d'une formation permettant, le cas échéant, aux lauréats d'acquérir l'ensemble des connaissances, institutionnelles et professionnelles, et des savoir-faire qui sont nécessaires aux titulaires de leur grade d'accueil pour un exercice compétent des différentes fonctions auxquelles ce grade donne accès mais qui leur font éventuellement défaut. La formation post-concours, qui fait partie de la chaîne du recrutement, doit à cet égard être distinguée de la formation d'adaptation au poste, liée aux mutations ou changements d'affectation en cours de carrière, même si ces formations peuvent être chronologiquement associées pour des raisons pratiques à l'occasion d'un recrutement.

D'opération isolée, le concours devient donc l'un des maillons d'un processus global et la professionnalisation des concours, telle que définie au ministère de l'équipement, implique d'élargir la démarche habituelle et

de raisonner en terme de chaîne du recrutement.

Evident en ce qui concerne la formation, qu'il s'agisse de formation post-concours ou de préparation aux examens et concours en amont des recrutements internes, cet élargissement l'est un peu moins en ce qui concerne l'amont des recrutements externes. La raréfaction des candidats de bon niveau aux concours de la filière technique sous l'effet de la reprise économique de la fin des années 80 comme l'afflux d'un nombre très élevé de candidats, souvent éloignés du profil recherché, aux concours de la filière administrative dans les années 90, les difficultés qui en ont résulté dans les deux cas, ont conduit à une réflexion spécifique et à inclure, en amont de la chaîne du recrutement externe, l'analyse des filières de l'éducation nationale, l'observation du marché de l'emploi et la définition d'actions de communication proches du marketing. Cette extension, assez éloignée dans sa finalité comme dans son objet de la gestion administrative classique des concours, tend à donner à l'administration, dans sa fonction même de recrutement, les moyens de s'adapter à son environnement afin de maintenir un bon niveau de recrutement, au sens précédemment défini, quelle que soit la conjoncture économique.

Parallèlement aux travaux de mise en place de la professionnalisation des concours, une importante opération de déconcentration des concours de catégorie C était engagée. Initiée dans le cadre plus général du mouvement de déconcentration de l'Etat, cette opération n'en a pas moins constitué un élément fort de la politique de professionnalisation des recrutements dans la mesure où elle a contribué à rapprocher l'organisation des opérations de recrutement des candidats potentiels, réputés peu mobiles à ce niveau de la grille, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité des recrutements par une meilleure connaissance des viviers et une meilleure adaptation aux marchés locaux de l'emploi de la part des organisateurs et par une moindre défection des lauréats, notamment des mieux classés, lors des affectations.

Professionnaliser les concours signifie donc au ministère de l'équipement :

rechercher la meilleure adéquation possible entre des objectifs de recrutement visant à garantir le professionnalisme des services d'une part et les caractéristiques, éventuellement fluctuantes, du système éducatif et du marché de l'emploi comme des viviers internes d'autre part,

raisonner en terme de chaîne du recrutement, externe d'une part interne d'autre part,

travailler à la professionnalisation des acteurs de ces chaînes.

II - LES CHAINES DU RECRUTEMENT

II.1 - Un préalable : la définition des objectifs de recrutement dans le grade considéré

Ces objectifs sont définis par un référentiel des compétences, formulées en termes de savoirs (connaissances), savoir-faire (ce qui est acquis par l'expérience, tours de main) et savoir être (comportement), nécessaires à l'exercice des différentes fonctions du grade. Ce référentiel correspond au profil du grade.

Au ministère de l'équipement, chaque référentiel de compétences a d'abord donné lieu au recensement des emplois (postes) pouvant être considérés comme des emplois types du grade d'accueil. Ces emplois ont ensuite été analysés selon une grille commune afin de dégager les savoirs, savoir-faire et savoir être requis pour chacun d'eux, en tenant compte, le cas échéant, des évolutions prévisibles de l'emploi considéré. Le référentiel du grade a ensuite été élaboré à partir du tronc commun à tous ces emplois. Un examen au cas par cas des compétences ne relevant pas du tronc commun a permis soit de les retenir comme significatives bien que non générales soit de les éliminer comme marginales.

Ce référentiel de compétences, commun à tous les modes d'accès au grade, définit les objectifs de recrutement dans le grade et, par suite, les objectifs des différentes chaînes de recrutement à construire. Il a ensuite donné lieu à l'établissement d'un référentiel de compétences par concours pour tenir compte des caractéristiques des différentes populations visées. Le référentiel des compétences du grade a ainsi été complété par l'indication de :

ce qui doit (ou peut) être évalué au concours en distinguant :

le concours externe et le concours interne (ou l'examen professionnel) pour tenir compte des caractéristiques principales des deux types de populations : qualités intellectuelles et connaissances, scolaires mais récentes, pour les externes ; importance des savoir-faire et connaissances reposant sur l'expérience pour les internes.

l'écrit, l'oral et, le cas échéant, les épreuves professionnelles, certaines compétences se vérifiant bien à l'écrit (savoirs et, plus largement, qualités intellectuelles), d'autres mieux à l'oral (savoir être), d'autres encore dans des épreuves professionnelles (savoir-faire, savoir être).

ce qui sera apporté par la formation post-concours,

ce qui relève de la formation prise de poste ou de la formation continue, voire de l'expérience pure (formation sur le tas).

Cette première répartition, théorique, entre les compétences requises au moment du concours et les apports de la formation post-concours est ensuite affinée lors de la construction de la chaîne du recrutement externe ou interne selon le cas.

II. 2 - La chaîne du recrutement externe

Les ministères comme celui de l'équipement sont confrontés à différents problèmes en matière de recrutement externe :

le faible niveau de la plupart des candidats, voire la pénurie de candidats aux concours techniques qui visent les formations alimentant les secteurs d'emploi les plus concurrentiels du marché du travail (BTP au niveau ingénieur et technicien, télécommunications, etc.) en période de croissance économique,

le nombre excessif de candidats à nombre de concours administratifs en période de crise économique - ce qui rend aléatoire, voire impossible, toute sélection digne de ce nom - sans garantie quant à la bonne adéquation des lauréats aux fonctions (surdiplômés notamment) pour un coût total parfaitement prohibitif,

la faible sélectivité de certains concours sans que cela puisse s'expliquer par les fluctuations du marché du travail, etc.

Dans le premier cas, la professionnalisation du recrutement externe suppose une analyse des viviers possibles dans le système éducatif au regard des objectifs de recrutement (référentiel de compétences du grade) ainsi que des chances d'attirer les populations concernées, compte tenu de leur attractivité sur le marché de l'emploi, de l'état de ce marché mais aussi du taux de sortie de ces populations du système éducatif au niveau de recrutement considéré et de la " compétitivité " de l'offre de l'administration (rémunération, positionnement, sécurité de l'emploi, possibilités de carrière et d'évolution). Ce travail permet de définir la ou les populations cibles du concours, après abandon le cas échéant du vivier " idéal " en raison de la faiblesse du taux de sortie, d'un niveau de sollicitation trop élevé sur le marché de l'emploi ou encore d'un effectif annuel trop faible par rapport à l'effectif à recruter. La confrontation entre les objectifs de recrutement dans le grade et les caractéristiques des populations visées conduit à la définition des épreuves (nature des épreuves, programme, ...), à l'adaptation de la formation post-concours et à la mise au point d'une stratégie de communication adéquate.

Dans le second cas, la professionnalisation du recrutement consiste à repérer précisément les viviers (formations ou filières d'enseignement) intéressants au niveau de recrutement considéré, à construire des épreuves strictement adaptées aux populations visées compte tenu des objectifs de recrutement afin d'éliminer les autres, même d'un niveau supérieur mais ne correspondant pas aux compétences requises, et à mettre en place une stratégie de communication des plus ciblées.

Dans les deux cas, la formation post-concours est le moyen de combler l'écart entre les objectifs initiaux de recrutement (le profil du grade) et le " produit " de la sélection (les caractéristiques des lauréats) afin de " transformer " les nouveaux recrutés en professionnels des services de l'équipement, ce qui suppose une répartition pertinente dès le départ entre le concours et la formation post-concours, la formation ne pouvant pallier tous les manques.

II.3 - La chaîne du recrutement interne

La démarche appliquée pour le recrutement interne, identique dans son esprit à celle retenue pour le recrutement externe, diffère toutefois sensiblement sur un point : la population cible (les viviers) n'est pas seulement connue, elle est donnée par le statut du corps d'accueil (ancienneté, grade, âge, etc...) lequel lui réserve, de surcroît, une certaine proportion des emplois à pourvoir afin de faciliter la promotion interne. Il s'agit donc dans ce cas, pour l'administration qui recrute, de s'adapter non pas aux fluctuations du système éducatif et du marché de l'emploi mais de concilier la politique de valorisation de la promotion interne propre à la fonction publique (jusqu'à 70 % des emplois à pourvoir ont été réservés à la promotion interne à certains moments) avec la nécessité de maintenir un haut niveau de compétences et de professionnalisme dans les services et d'obtenir, dans l'intérêt des agents comme de l'administration, la meilleure efficacité du système de formation, en matière de préparation aux examens et concours notamment. Mais l'enjeu de la professionnalisation des recrutements internes est le même que précédemment : sélectionner les candidats les plus aptes à l'exercice des fonctions du grade au niveau de professionnalisme attendu des services.

La professionnalisation de la chaîne du recrutement interne (qu'il s'agisse d'un concours ou d'un examen professionnel) rompt donc avec la logique antérieure. Il ne s'agit plus d'attendre des candidats qu'ils aient déjà acquis l'ensemble des savoirs et savoir-faire nécessaires à l'exercice des fonctions du grade supérieur, ce qui suppose un très gros investissement de leur part dans des domaines le plus souvent distincts de l'exercice de leurs fonctions d'origine, car les inconvénients de cette logique sont bien connus : mode de sélection scolaire, principalement orienté sur la maîtrise de savoirs, ce qui non seulement ne garantit pas l'adéquation des lauréats au profil recherché mais est générateur de frustrations pour les candidats malheureux ; incitation des agents qui souhaitent avoir une promotion à faire de nouvelles acquisitions, liées aux fonctions futures, alors même que l'ensemble des compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ne sont pas toujours (et parfois ne peuvent pas) être maîtrisées ; tendance chez un certain nombre de candidats à s'investir dans des préparations à des concours au détriment de l'amélioration de leurs compétences dans leur grade d'origine, voire même au détriment d'un exercice satisfaisant de leurs fonctions.

Professionnaliser les recrutements internes conduit donc, comme dans le cas des recrutements externes, à privilégier le potentiel et les aptitudes des candidats sur les connaissances ou les savoir faire requis dans le grade de débouché et à articuler étroitement le concours et le dispositif de formation (amont et aval) en un processus cohérent, progressif et continu, à partir de l'analyse des caractéristiques des populations cibles, pour atteindre les objectifs de recrutement. Cela implique :

de concevoir des épreuves s'appuyant sur les savoirs, savoir faire et savoir être du grade d'origine qui seront réutilisés dans le grade d'accueil ou qui peuvent servir de points d'appui pour l'acquisition de nouveaux savoirs et savoir faire et pour le développement des savoir être nécessaires dans le

grade de recrutement ou encore qui peuvent permettre d'évaluer l'aptitude des candidats à l'exercice des fonctions de ce grade,

de mettre en place les dispositifs permettant aux candidats d'atteindre un bon niveau de compétence dans leur grade d'origine, de comprendre quelles qualités sont requises dans le grade supérieur et en quoi elles diffèrent de celles exigées dans leur grade, de développer enfin, le cas échéant, les qualités communes aux deux grades et de s'entraîner aux épreuves du concours.

Dans cette logique, la préparation aux examens et concours doit être repensée. Elle ne peut plus, comme c'est trop souvent le cas, se limiter à de la diffusion de connaissances (qui frise parfois le gavage) et à un entraînement plus ou moins mécanique aux épreuves (y compris à visée comportementale comme les épreuves dites d'entretien avec le jury) ni laisser affluer aux examens et concours, tant pour eux que pour l'administration, un nombre non négligeable de candidats qui n'ont aucune chance de réussite. Elle doit s'appuyer sur des bilans individuels de compétences indiquant à chacun et à chacune le chemin à parcourir et favorisant une prise de conscience quant à l'importance et à la durée des efforts à fournir et, par voie de conséquence, quant à sa propre motivation. Elle doit permettre la construction d'itinéraires personnalisés de formation incluant des bilans à intervalles réguliers et distinguant clairement une phase préalable de mise à niveau, lorsque celle-ci est nécessaire, et la préparation au concours proprement dite. Elle est optimisée, comme l'expérience l'a démontré au ministère de l'équipement, lorsqu'elle donne lieu à la négociation d'une sorte de contrat entre l'administration et l'agent dont l'enjeu est du temps de formation.

de concevoir et de mettre en place la formation post-concours qui permettra aux lauréats d'acquérir les connaissances et, le cas échéant, les savoir-faire nécessaires.

II.4 - Une impérieuse nécessité : l'évaluation

Fondamentale comme outil de vérification de la pertinence de la chaîne du recrutement mais aussi d'adaptation de cette chaîne à l'évolution des besoins des services et à l'environnement, l'évaluation du recrutement se réduit, dans un premier temps, à l'évaluation du concours d'une part, de la formation post-concours d'autre part. Ce n'est qu'après un temps d'exercice professionnel par les lauréats que la pertinence de l'ensemble du processus peut être évaluée et que l'on peut notamment vérifier si les potentiels décelés par le jury se sont bien développés et si les apports de la formation post-concours étaient adaptés.

Parmi les différentes techniques envisageables, l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des lauréats et à leurs supérieurs hiérarchiques deux ou trois ans après le recrutement, puis à nouveau deux ou trois ans plus tard permet de disposer d'informations assez riches sans mobilisation excessive de moyens. Un tel dispositif suppose toutefois une forte sensibilisation de l'encadrement à la problématique de la gestion de la ressource humaine et une prise de conscience que le recrutement n'est plus seulement l'affaire d'un service spécialisé mais de tout un réseau dont les cadres font partie.

III - LA PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS

Une démarche comme celle qui vient d'être décrite, étirée dans le temps, inclut un certain nombre d'acteurs distincts, opérant sur les différents segments des chaînes de recrutement, et le développement de la capacité de ces acteurs à atteindre les objectifs définis à chaque étape du processus est une des conditions de réussite de la politique de professionnalisation des recrutements. Ces acteurs peuvent toutefois être ramenés à deux : l'administration d'une part, dans la diversité de ses composantes, qui agit en continu tout au long du processus de recrutement et le jury du concours ou de l'examen professionnel d'autre part, qui intervient au seul stade, capital, d'évaluation et de sélection des candidats.

En ce qui concerne l'administration, la professionnalisation se traduit par la capacité :

à définir les besoins des services, corps par corps et grade par grade, à préciser les objectifs du recrutement dans chaque grade considéré (quels savoirs, savoir-faire et savoir être pour un chef d'équipe d'exploitation, un adjoint administratif, un contrôleur des TPE, un secrétaire administratif, etc. ?) et à établir des référentiels de compétences

à acquérir une bonne connaissance des filières d'enseignement et du marché de l'emploi (nationalement et par bassin d'emploi), à se positionner sur ce marché auprès des producteurs de formations afin de peser le cas échéant sur celles-ci, à se faire connaître positivement des demandeurs d'emploi, et à s'adapter au contexte économique et aux évolutions des formations,

à analyser les viviers des recrutements internes : quels savoirs, savoir faire et savoir être, acquis ou développés dans les corps analysés sont utiles dans les grades de promotion et quel est le niveau d'exigence possible à l'égard des agents des grades d'origine ?

à définir les critères, épreuve par épreuve, de chaque mode de sélection après répartition entre ce qui relève du concours (pré-requis) et ce qui devra être acquis, complété ou développé après la sélection (formation post-concours),

à concevoir les épreuves (durée, contenu, modalités, ...) qui permettront le mieux d'évaluer chacun des critères retenus pour la sélection des candidats,

à transmettre aux jurys et à faire partager par ces derniers les objectifs de la sélection pour laquelle ils ont été constitués,

à définir et à dispenser les formations ou compléments de formation nécessaires à chaque étape du processus de recrutement (préparation aux examens et concours, dont la mise à niveau, formation post-concours),

à évaluer le " produit " des différents maillons de la chaîne du recrutement afin de mieux adapter le contenu du maillon suivant en fonction des

objectifs globaux et à évaluer les résultats de l'ensemble de la chaîne et la pertinence de celle-ci pour, notamment, en faire retour sur le jury.

En ce qui concerne les jurys, la professionnalisation suppose la capacité :

à traduire de manière opérationnelle la commande de l'administration (sujets adéquats, pertinence des interrogations à l'oral, ...),

à évaluer et à sélectionner les candidats de manière pertinente et objective (barèmes, grille d'évaluation, techniques d'évaluation des savoir être, modalités d'harmonisation des corrections ou interrogations, ...)

à rendre compte à l'administration du travail d'évaluation et de sélection accompli (précision et objectivité des appréciations globales, rapport de jury) de manière à assurer la transparence de la sélection pour les candidats malchanceux et à en améliorer l'efficacité par une meilleure connaissance des différents " crus " de lauréats (pour une adaptation ponctuelle de la formation post-concours si nécessaire).

Il va de soi qu'un nombre certain des capacités précitées, très éloignées des pratiques habituelles en matière de recrutement, n'étaient pas acquises et encore moins maîtrisées lorsque la politique de professionnalisation des concours a été engagée au ministère de l'équipement. Il a donc été fait appel à des consultants dans certains domaines (établissement de référentiels de compétences, stratégie de marketing, formation des jurys à l'évaluation des savoir être à l'oral, etc.), à des personnes-ressources d'autres ministères (éducation nationale, formation professionnelle) dans d'autres (connaissance des filières d'enseignement, bilans de compétences, parcours individualisés de formation, etc.), ce qui a permis à l'administration et aux jurys de commencer à se qualifier. Mais c'est globalement une démarche très pragmatique de professionnalisation " sur le tas " et d'expérimentations ponctuelles, nourrie d'évaluations systématiques à chaque nouvelle étape et d'échanges ou de confrontations entre les différents acteurs de la chaîne du recrutement (notamment entre responsables des concours et responsables de la formation) qui a été retenue et qui a permis d'avancer et d'enrichir le projet initial.

Une démarche de cette ampleur ne peut pas être conçue isolément. Elle n'aurait eu aucune chance de succès si elle n'avait pas été inscrite dans un projet de service, reposant sur une vision prospective du service public de l'équipement visant à le refonder et sur une mobilisation d'ensemble des responsables de tous niveaux au service de ce projet, faisant de la gestion prévisionnelle de la ressource humaine l'un des instruments majeurs de sa réussite.

La mise en œuvre de la politique de professionnalisation des recrutements n'est pas allée sans difficulté : méfiance voire réticence des syndicats, associés au processus, qu'il a fallu convaincre ; plus ou moins grande aptitude de certains membres de jurys à entrer dans une logique d'évaluation de potentiels (en lieu et place d'une logique de contrôle de

connaissances et d'identification plus ou moins rigoureuse de comportements) ; véritable résistance de certains présidents de jury qu'il a fallu changer, etc. Dans un autre ordre d'idée, la difficulté a consisté à articuler les principes de la professionnalisation des concours avec les principes fondateurs de la fonction publique : recrutement dans des corps et non dans des emplois, principe de la carrière, unicité des corps à l'échelon national, etc. A chaque fois, des réponses ont été apportées. A titre d'exemple, à l'objection d'unicité des corps de fonctionnaires, formulée contre la déconcentration des concours de catégorie C, a répondu la mise en place d'une commission nationale d'harmonisation pour chaque corps à recrutement déconcentré réunissant, pour chaque mode de recrutement, les présidents des différents jurys, les syndicats et l'administration centrale, afin de comparer le niveau de difficulté des différents sujets donnés pour une même épreuve, les barèmes de notation, les résultats obtenus compte tenu du rapport entre le nombre de postes et le nombre de candidats, etc. et d'en tirer des enseignements pour le travail des jurys l'année suivante.

La politique de professionnalisation des concours a par ailleurs eu un certain nombre de conséquences : sur la conception même de la préparation aux examens et concours comme il a été dit plus haut, mais aussi en termes d'investissement de tout ordre de l'ensemble des services et notamment des responsables. La mise en œuvre d'une telle politique suppose en effet des moyens importants, humains et financiers :

au niveau central où le bureau des examens et concours doit être renforcé par des effectifs d'un haut niveau intellectuel, capables de travailler en synergie avec les autres unités concernées d'administration centrale (bureau de la formation, bureaux de gestion, service de communication, etc.) et en réseau avec les services déconcentrés, afin de concevoir et de piloter cette politique ;

au niveau déconcentré où les services locaux doivent être en mesure, d'une part d'assumer au même niveau de professionnalisme que les services centraux la conception et l'organisation des recrutements dont ils ont la charge, d'autre part d'être des relais efficaces de l'action de l'administration centrale pour les recrutements non déconcentrés (connaissance des bassins d'emploi, sensibilisation dans les établissements scolaires, démarches publicitaires, mise en œuvre des orientations en matière de préparation aux concours, modules déconcentrés des formations post-concours, etc.).

Elle suppose également un investissement important dans et par les jurys. Ceux-ci doivent en effet être judicieusement choisis et composés, le choix du président étant particulièrement déterminant. Une fois choisis, ils doivent accepter d'acquérir puis d'entretenir et de perfectionner les compétences qui leur permettront d'accomplir avec professionnalisme le travail d'évaluation et de sélection dans les conditions de transparence et de rigueur attendues d'eux, ce qui exige du temps : de formation, de réflexion personnelle, de travail collégial.

Tout cela a un coût, relativement élevé, qu'il convient évidemment de contenir, mais qui doit être mesuré à l'échelle de ce que l'investissement sur le professionnalisme représente pour l'avenir du service public.

ANNEXE 6

Éduquer les futurs cadres de la fonction publique à la GRH

La GRH a-t-elle sa place dans les programmes de formation initiale proposés aux futurs cadres de la fonction publique?

La question soulève beaucoup de réserves, tant parmi les intéressés que chez les spécialistes et les pédagogues: la GRH rencontrerait en effet peu d'échos auprès d'un public relativement ignorant des réalités humaines de l'administration. Il faudrait une première expérience professionnelle pour véritablement comprendre les implicites et les implications de l'enseignement de la GRH et en apprécier toute la portée.

L'argument mérite d'être examiné car au-delà des questions de pédagogie et de méthode, c'est la légitimité même d'un enseignement à la GRH en formation initiale qui est mis en doute.

Une première série de réflexions tentera donc de répondre à ces questions liminaires: faut-il - et peut-on former de futurs cadres dirigeants à la gestion des hommes?

Un deuxième volet sera consacré aux finalités et aux modalités d'une éventuelle formation dans ce domaine: quels objectifs? quels enjeux? quels contenus? quels formateurs? quelles méthodes pédagogiques?

Enfin, seront esquissées quelques propositions pour mettre en oeuvre une stratégie pédagogique innovante.

I- FORMER LES FUTURS CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE A LA GRH: MISSION IMPOSSIBLE ?

1.1. La formation continue, plus efficace que la formation initiale ?

" Les grandes écoles ne doivent pas essayer d'apprendre le management à des jeunes de vingt ans. Vous croyez former des managers mais vous formez des technocrates .. Vos écoles devraient continuer à faire ce qu'elles ont fait de mieux autrefois. éduquer les de "grands écoliers" intelligents, connaissant bien les disciplines de base (..). Je ne crois pas aux stages, même de longue durée, pour former des managers. Ce sont souvent des activités superficielles. Vos "grands écoliers" sont brillants et naïfs, ils n'ont pas d'expérience (..). Il faut une expérience de cinq à dix ans de vie professionnelle pour connaître les "opérations" de production, de vente. Après, les meilleurs des "grands écoliers" reviendront apprendre à devenir de bons managers." H.,MINTZERG - Le Monde de l'Éducation - déc. 1993.

Cette prise de position - non dénuée de provocation - du professeur de gestion canadien, H.Mintzberg avait suscité au début des années 90 une vive polémique sur l'efficacité des écoles de gestion.

Le débat peut être aisément transposé aujourd'hui aux écoles de la fonction publique et à la formation des futurs administrateurs. Les études disponibles sur la formation à la gestion des fonctionnaires confirment d'ailleurs en quelque sorte le diagnostic d'H.Mintzberg. Que l'on se réfère par exemple, aux travaux de M.Crozier ou de R.Sainsaulieu, l'accent y est essentiellement mis sur les possibilités et les vertus de la formation continue comme levier de changement dans les organisations publiques.

Selon M.Crozier, la formation continue, à condition de cesser d'être considérée comme une affaire scolaire individuelle et d'être articulée aux objectifs prioritaires de la réforme administrative peut jouer un rôle stratégique essentiel.

Cet "effet-formation" a été précisément analysé par R.Sainsaulieu. Il se décline selon les cas en:

- effets de sociabilité (découverte des autres, contacts, réseaux, relations)
- effets d'ouverture,
- effets sur l'intégration des projets personnels dans la démarche de l'organisation,
- effet d'imagination critique,
- et surtout effets sur l'impact de l'organisation publique et une meilleure prise en compte de son environnement.

La formation initiale ne peut escompter de tels résultats, ne serait-ce que parce que les élèves y sont relativement abstraits de tout contexte professionnel. Les objectifs de l'action y sont donc nécessairement beaucoup plus lointains. La formation initiale vient ainsi davantage consacrer un parcours individuel "accompagner un projet collectif de modernisation. Les deux démarches sont radicalement différentes.

Par ailleurs, la formation initiale s'adressant à un public qui en majorité, ne s'est pas frotté aux réalités administratives, il est guère possible de s'appuyer sur l'expérience des participants et l'analyse de situations concrètes. La tentation est grande alors de privilégier à outrance l'apprentissage de techniques ou de "recettes", de s'appuyer sur des cas qui s'inspirent davantage d'une vision idéale du fonctionnement de l'administration que de son fonctionnement réel.

La cause paraît ainsi entendue et la condamnation de la formation initiale semble sans appel: celle-ci ne peut être que superficielle, inutile, voire dangereuse et contre-performance dans la mesure où elle nourrit les esprits de préjugés et entretient un conformisme de mise.

Pourtant, les enjeux de la formation initiale ne peuvent être aussi rapidement balayés. toutes ces critiques méritent d'être nuancées.

1-2. La formation initiale à la GRH: des enjeux et un public spécifiques

La mauvaise image de la GES en formation initiale résulte sans doute des dérives pédagogiques qu'a connues la discipline dans les écoles de la fonction publique (recours sans discernement à des consultants diffusant un "prêt-à-penser" sur la GRH présentation excessivement académique des outils de gestion etc...) donc surtout les modalités pédagogiques qui sont en cause.

En effet, le contenu et la forme de la formation initiale à la GRH sont d'autant plus importants que les cadres ont tendance à les reproduire ensuite comme prescripteurs de formation pour leur personnel. Ils ont tendance alors à se référer aux modèles pédagogiques qu'ils connaissent. Aussi, les insuffisances et les mauvaises orientations de la formation initiale vont-elles peser lourd, à la fois parce qu'il s'agit de la formation initiale de futurs cadres gestionnaires, et parce qu'il s'agit de la formation des futurs prescripteurs. C'est donc là une responsabilité considérable des concepteurs de la formation initiale. Négliger la GRH ce serait compromettre à terme l'efficacité même de l'action publique.

Quant aux critiques sur la faible portée de la formation initiale auprès d'un public inexpérimenté, elles doivent être nuancées par le mode de recrutement des écoles administratives. De plus en plus, celles-ci accueillent des élèves disposant d'expériences professionnelles diversifiées à travers une série de stages effectués avant leur entrée à ENA ou dans les IRA. Le recrutement par voie interne garantit également au sein de chaque promotion la présence d'une frange d'auditeurs plus expérimentés. Surtout,

s'agissant de ENA, la période de stage obligatoire lors de la première année de scolarité assure à tous une première expérience administrative qu'il faudrait sans doute d'avantage valoriser dans le cadre d'une formation à la GRH.

Ajoutons enfin que l'intervention dans les enseignements de GRH à IENA ou dans les IRA de nombreux professionnels et praticiens de l'administration garantit que ces programmes ne soient pas déconnectés des réalités administratives.

On observe néanmoins que l'enseignement de la GRH demeure le parent pauvre des programmes de gestion: à l'ENA, par exemple, la GRH ne constitue que depuis peu un enseignement spécifique. Ses contenus étaient auparavant abordés et dispersés dans le cadre plus généraliste du module gestion publique. Les programmes des IRA accordent pour leur part un intérêt très variable à la GRH (cf. programmes en annexe).

On le voit, c'est moins le principe d'une formation initiale à la GRH qui est en cause que ses modalités et les objectifs mêmes qui lui sont assignés. S'adresser à un public largement inexpérimenté n'est pas en soi contradictoire avec l'ambition de les former. Il n'est pas contestable que seule l'expérience de terrain jugera de la valeur de ces futurs gestionnaires. Pour autant, il n'est pas impossible de les préparer à leurs futures responsabilités. C'est d'ailleurs là la vocation des écoles de la fonction publique.

II- FORMATION INITIALE ET GRH: L'ART ET LA MANIERE

La formation initiale doit être adaptée aux réalités que connaîtront les futurs gestionnaires. Les compétences exigées d'un cadre de la fonction publique ont évolué. En matière de GRH, les enquêtes et les études convergent pour montrer que les cadres se sentent en général mal préparés à leur rôle d'encadrement et d'animateur d'équipe. Les difficultés les plus couramment signalées concernent:

- la pratique de la négociation et du dialogue social,
- la prise de décision dans un contexte difficile,
- l'explicitation des objectifs à leurs collaborateurs.

Ces éléments doivent orienter les finalités, les contenus et les modalités de la formation initiale.

2.1. priorité à l'éducation de l'esprit

a) Dans le domaine de la formation à la GRH deux types de propédeutique peuvent être envisagées:

Il s'agit de valoriser soit l'apprentissage des techniques de gestion, soit l'attitude à acquérir face aux problèmes.

** la dimension technique peut être privilégiée: il s'agit alors d'enseigner des modes opératoires.*

Cette formule a l'avantage de permettre l'acquisition d'outils et de méthodes efficaces. L'inconvénient est que l'accent est d'emblée davantage mis sur les moyens que sur les fins. Le risque est également d'induire l'idée auprès des participants qu'il existe "un one best way", une solution unique valable dans toutes les situations.

Enfin, notons que la maîtrise de certaines techniques ne confère pas ipso facto des aptitudes à bien gérer et bien agir.

Il faut donc compléter l'apprentissage des outils, largement insuffisant.

** l'ambition peut être plus "culturelle". La formation est alors conçue comme véritable "socialisation". Il s'agit d'éveiller, d'imprégner les esprits, d'induire progressivement les réflexes et les attitudes managériales des futurs cadres.*

la pédagogie privilégie l'analyse de situations concrètes, s'attache essentiellement au développement des individus, plus qu'à l'apprentissage des techniques.

L'inconvénient principal est que ce type de démarche correspond à un investissement lourd, s'inscrivant dans un effort à long terme et qu'il a guère de sens s'il n'est pas relayé ensuite dans les administrations d'accueil des cadres et prolongé par la formation permanente.

= Les deux formules ne sont pas exclusives l'une de l'autre et une solution efficace résulte probablement dans un "mix" des deux stratégies:

garantir aux futurs cadres la maîtrise d'un corpus de techniques de gestion fondamentales, favoriser le développement de leurs capacités:

- d'imagination,
- opérationnelles,
- entrepreneuriales.

b) développer les capacités d'imagination, opérationnelles et entrepreneuriales.

- *développer les capacités d'imagination*

L'enjeu essentiel consiste à stimuler la créativité des futurs cadres et non d'accréditer l'idée d'un "prêt-à-penser" en matière de GRH. Les programmes de formation doivent sortir d'une vision mécaniste de la GRH conçue comme science universelle. Cet apprentissage de nouvelles formes de rationalité, moins linéaires et moins balistiques, constitue un objectif essentiel de la formation à la GRH.

- développer des capacités opérationnelles

Ces futurs cadres sont appelés pour la plupart à assumer des responsabilités opérationnelles. Il faut donc qu'à travers l'enseignement de la GRH ils puissent acquérir les qualités et aptitudes nécessaires à:

- l'intelligence de situations complexes,
- la prise de risque et la négociation,
- la détermination et la mise en oeuvre d'objectifs concrets.
- développer des capacités entrepreneuriales

Dans cet enseignement à la gestion des hommes, ces futurs responsables doivent également puiser des éléments pour conforter leurs qualités de leader: sensibilité et écoute, capacité à anticiper, volonté d'agir.

=Ces ambitions étant fixées, des questions restent en suspens:

- jusqu'où aller en termes de spécialisation? La préoccupation "GRH" doit-elle imprégner tous les autres enseignements de gestion ou au contraire être dispensée comme une approche spécifique et autonome?
- quels contenus privilégier ?
- quelles modalités ?

2.-2. l'apprentissage des réalités administratives

Afin de relayer l'effort des administrations pour promouvoir et améliorer les pratiques de GRH cette dimension GRH doit être identifiée en tant que telle dans les programmes de formation initiale. Elle ne doit pas constituer une simple préoccupation transversale aux autres enseignements, même si la GRH est largement une discipline d'emprunts;

(démographie, droit, théorie des organisations, psychosociologie, etc.).

Le cahier des charges d'une formation à la GRH devra s'organiser autour de trois exigences principales:

- l'acquisition de savoirs formels et d'un corpus de base

Certaines connaissances sont incontournables, notamment en matière de gestion administrative des personnels. La mise en garde du Conseil d'Etat dans son rapport de 1988 consacré à la formation juridique des fonctionnaires s'applique au domaine particulier de la GRH: la maîtrise des techniques de gestion ne doit pas se réaliser au détriment de la connaissance des outils juridiques.

La formation initiale est l'occasion unique d'acquérir cette technicité un peu pointue, en matière statutaire notamment.

- des modes de raisonnement plus que des outils

Pour de futurs responsables publics, ce qui compte, c'est davantage d'acquérir des modes de raisonnement que des outils, qui d'ailleurs peuvent se révéler rapidement obsolètes.

Ce qui est important c'est d'être en mesure de repérer les situations appropriées à l'usage de tel ou tel outil.

Si on considère, par exemple, un sujet comme la négociation, l'essentiel est de pouvoir caractériser une situation de négociation et analyser son contexte, de la situer dans le temps, de la comparer à telle ou telle théorie des jeux, d'évaluer les rapports de force. Il est beaucoup plus utile de travailler sur les modes de raisonnement que sur la panoplie des outils de négociation.

Les approches les plus fécondes sont sans doute celles qui mettent l'accent sur:

* les *représentations* qui permettent de maîtriser des situations professionnelles variées,

* les processus intellectuels à mettre en oeuvre, *individuellement et collectivement*, pour dégager et expliciter ces représentations.

- l'intelligence de situations organisationnelles complexes

Manager, ce n'est pas seulement décider et mettre en oeuvre. C'est également *agir à partir d'un bon diagnostic* et d'une appréciation juste des réalités. Cette dimension est très souvent oubliée car allant de soi. C'est pourtant un élément essentiel à diffuser aux futurs managers car dans les organisations complexes, la réalité ne se laisse pas appréhender facilement.

Sans aller jusqu'à faire de chaque futur gestionnaire un chercheur en sciences sociales, il s'agit de le sensibiliser aux phénomènes propres aux organisations (circulation de l'information, relations de travail, etc.) et de l'entraîner à décrypter des situations relationnelles complexes.

Très concrètement, le cadre devra être en mesure lors de sa prise de poste de faire un diagnostic rapide opérationnel et rapide de la situation de son service.

Cet entraînement au diagnostic organisationnel doit être l'occasion pour ces futurs cadres de découvrir des opportunités d'action nouvelles, de prendre conscience de la diversité des options possibles pour le manager. Cette aptitude est indispensable dans les organisations administratives contemporaines, où il est impossible de déterminer *a priori* la bonne solution pour chaque situation. *L'entraînement au diagnostic est donc une préparation à l'action.*

Concrètement, ces trois exigences peuvent se décliner autour de quelques thèmes et contenus:

- *les aspects statutaires et réglementaires.*

Cet enseignement devra s'appuyer sur une connaissance globale des trois fonctions publiques et s'attacher à rendre compte de la diversité des statuts et des situations (administrations centrales, services déconcentrés, établissements publics, etc.) au sein de l'administration. Il s'agit d'éviter autant que faire se peut, les simplifications et l'impression d'uniformité qui prévaut souvent en formation initiale.

Une attention particulière devra être portée à l'organisation des relations professionnelles dans la fonction publique car le paritarisme constitue sans doute la spécificité la plus importante du secteur public en matière de GRH.

- les grands enjeux de la gestion des ressources humaines dans l'administration

Plus que la maîtrise d'outils de gestion sophistiqués, les futurs cadres doivent acquérir une compréhension approfondie des grands enjeux de la GRH dans l'administration. L'enseignement de la GRH ne doit pas être en effet déconnecté des finalités mêmes de la GRH c'est-à-dire du souci de politiques publiques performantes.

Pour cela, il est essentiel d'aborder les principaux débats sur les déterminants et les modalités de la GRH dans la fonction publique:

-GRH et déconcentration

- mobilité

- gestion de l'emploi public

- gestion individualisée et gestion collective

Sur chacun de ces thèmes il s'agit moins de "donner des leçons" que d'aiguiser la capacité de jugement du futur cadre, en lui présentant les principaux enjeux et problèmes.

- *le fonctionnement des organisations publiques*

La compréhension du fonctionnement des organisations publiques, l'entraînement au diagnostic organisationnel doit constituer un autre axe fondamental des contenus dispensés en formation initiale.

Il existe d'ailleurs dans ce domaine un corpus très riche à mobiliser qui s'appuie à la fois sur les théories des organisations et sur l'analyse des politiques publiques.

2.-3. formation sur le tas ou formation sur des cas ?

Même si des progrès sensibles ont été accomplis la pédagogie demeure pour les écoles une préoccupation secondaire.

On ne note pas d'audace particulière dans ce domaine où les méthodes restent traditionnelles, l'essentiel consistant en conférences magistrales ou en témoignages de praticiens. L'ENA s'est efforcée pour sa part de développer des cas originaux étudiés dans le cadre de l'enseignement de gestion publique. Cette batterie de cas porte sur des sujets très divers (GRH d'une société immobilière; une caisse de retraite, une banque, crise sociale à Air France, situation de promotion au mérite dans la fonction publique, gestion des personnels sous statut de services déconcentrés en administration centrale, etc.).

La méthode des cas n'est pas sans intérêt: elle a l'avantage de se référer à des situations concrètes, de permettre des simulations, de situer l'usage d'outils de gestion dans leur contexte. L'exercice peut très vite néanmoins révéler sa caducité et ses limites, ne serait-ce que parce que le cas rapporté reste finalement très extérieur au public concerné. Surtout, la méthode a tendance à privilégier mode

de résolution de problème plus que la mise en oeuvre d'objectifs. Le risque est grand alors de survaloriser les aspects de procédure.

En matière de GRH, l'apprentissage sur le tas semble irremplaçable mais la formation s'y prête mal, sauf à s'appuyer sur l'occasion d'immersions professionnelles que représentent les stages effectués à l'ENA en première année (dans les IRA, la période consacrée au stage est de trois mois, dont un mois de stage découverte et deux mois de stage professionnel). Ces stages permettent à l'élève de découvrir une situation concrète de travail, dans un rôle privilégié d'observateur-participant.

Pour tirer parti du stage sur le plan de la GRH, il est essentiel néanmoins de prendre quelques précautions et de fournir au stagiaire les outils d'analyse et de distance critique. Sinon, on risque de retomber dans les travers classiques dénoncés par Michel Crozier à propos de l'expérience japonaise: " (...) cette formation sur le tas reste marquée par une certaine étroitesse de vues le manque de réflexion sur les réformes engagées et sur des expériences originales et condamne chaque ministère à des réflexions ethnocentriques et à une méconnaissance de ses clients et partenaires. " Il est essentiel également que cette expérience de terrain se réalise dans le cadre d'un projet dont les objectifs ont été explicités au préalable à l'intéressé et négociés avec son service d'accueil.

On le voit, contrairement à l'idée souvent répandue, la formation-action n'est pas l'apanage de la formation continue. Il y a dans le domaine de la formation initiale des méthodes pédagogiques à inventer pour promouvoir des recherches-actions, valorisant et capitalisant les stages professionnels des élèves.

Cela suppose une pédagogie qui puisse alterner entre des mises en situation, qui permette un travail sur le terrain en profondeur, et des apports théoriques et méthodologiques destinés à accélérer la portée de ces expériences de terrain. *La préparation au stage, le déroulement de celui-ci et l'évaluation qui en faite doivent ainsi consister en une période d'apprentissage intense.*

Par ailleurs, il est important que la pédagogie emprunte à l'ensemble de la panoplie de méthodes disponibles, le principe étant de *privilégier l'apprentissage de modes collectifs de travail* et la sensibilisation aux réalités de la vie administrative (jeux de rôles, enquêtes, projets sur des sujets d'intérêt général, etc.) afin de préparer ces futurs responsables à leur rôle de leadership et aux exigences du travail en équipe.

2.-4. pour une professionnalisation du corps professoral.

Cette démarche inédite de formation à la GRH dans les écoles de la fonction publique ne manquera pas d'entraîner des modifications dans les programmes mais aussi dans les modes de recrutement des enseignants.

La diversification du corps professoral est indispensable Celui-ci ne peut pas se limiter à quelques prestigieux intervenants, encore moins devenir une rente de situation pour quelques consultants.

Il est essentiel que l'apprentissage de la GRH soit l'occasion pour les élèves de rencontrer les principaux acteurs de la fonction personnel dans les organisations publiques.

- directeurs de personnel,

- gestionnaires de personnel dans les administrations (centrales et déconcentrées), - représentants syndicaux de différents niveaux,

- cadres opérationnels issus diversément d'administration centrale, d'administration

territoriale, de services déconcentré ou encore d'établissement public, notamment des intervenants disposant d'une expérience encore fraîche (et qui ont par conséquent des souvenirs récents des problèmes auxquels ils ont été confrontés lors de leur prise de poste).

Universitaires et consultants spécialisés dans ce domaine de la GRH doivent contribuer à diffuser les savoirs théoriques et méthodologiques indispensables. Il est important que les contenus dispensés enrichissent des acquis les plus récents des études et recherches en matière de GRH: il faut donc éviter que les écoles se coupent des lieux de production et d'élaboration des savoirs. Il pourrait d'ailleurs être envisagé avec profit la mise en place de programmes communs entre l'université ou des organismes de recherche et les écoles de la fonction publique.

III- UNE STRATEGIE D'INNOVATION PEDAGOGIQUE .

Pour mettre en oeuvre ces ambitions et réussir un programme de formation initiale à la GRH, il est nécessaire agir dans plusieurs domaines: l'esprit et les méthodes de la formation initiale, l'organisation de la formation initiale, le management des écoles.

3.-1. rénover l'esprit et les méthodes de l'enseignement à la GRH

Proposition 1 : refondre les programmes en privilégiant l'apprentissage des méthodes plus que des outils

Il est essentiel de développer des programmes inventifs en matière de GRH et de faire porter l'effort sur les modalités pédagogiques. L'acquisition de méthodes et une bonne connaissance des réalités administratives doivent constituer deux objectifs pédagogiques majeurs.

Proposition 2 : promouvoir des modalités de formation-action

Les principes d'une formation-action doivent être transposés et adaptés aux contraintes propres de la formation initiale.

Proposition 3 : identifier et valoriser La dimension GRH du stage à l'ENA

Il est proposé de ménager *avant le départ en stage* les enseignements de cadrage et une formation courte à la conduite d'entretien, afin que les élèves puissent produire un *diagnostic* de l'organisation dans laquelle ils effectueront leur stage, cette activité étant destinée à nourrir une partie chi rapport de stage qui leur est demandé dans tous les cas, voire des exposés au cours de la période d'études. Un cahier des charges sera élaboré par la DGAFP en relation avec les écoles.

Un correspondant désigné par l'école au sein de l'équipe d'enseignants en GRH serait chargé de suivre un groupe d'élèves et d'organiser quelques séances de travail pendant la période de stage.

pour l'ENA, cette séquence aurait l'avantage de loger les enseignements de GRH à un moment où les élèves sont mentalement disponibles compte tenu de l'éloignement des échéances de classement et d'instituer une évaluation des enseignements reçus qui ne se réduisent pas à une note sur une épreuve académique (la matière ne s'y prête guère) ou une note d'assiduité (qui ne sanctionne pas forcément un investissement personnel).

En outre, elle permet d'identifier explicitement la variable RH comme une variable stratégique dès le début de la scolarité à l'ENA.

3.-2. une nouvelle organisation de la formation initiale

Proposition 4 : instituer une autorité responsable de l'habilitation et de l'évaluation de la qualité des programmes

Il s'agit d'instituer une autorité responsable à la fois de l'homologation, de l'évaluation et

de la valorisation des programmes consacrés à la GRH. L'objectif poursuivi consiste à organiser sinon une concurrence, du moins une certaine émulation entre les écoles dans l'offre de projets pédagogiques innovants. Il s'agit d'encourager l'innovation, tout en assurant la conformité aux exigences du cahier des charges de la formation.

Les directeurs de personnel des différentes administrations, intéressés au premier chef en tant que futurs "employeurs" devront être parties prenantes du dispositif

Proposition 5 : mieux articuler formation initiale et formation continue

L'esprit de la formation initiale doit être utilement relayé par la formation continue. Des programmes spécifiques doivent ainsi être conçus pour un vivier de responsables, disposant d'une première expérience professionnelle et soucieux d'approfondissements dans ce domaine de la GRH.

Proposition 6 : rapprocher l'enseignement initial à la GRH des lieux de production et d'élaboration des savoirs

Il s'agit de nourrir cet enseignement initial à la GRH des acquis de la recherche dans ce domaine, en rapprochant les écoles de la fonction publique de ces pôles d'excellence que constituent l'université, les grandes écoles de gestion et les organismes de recherche, notamment à travers l'organisation de quelques programmes communs.

3.-3. améliorer le management des écoles

Proposition 7 : renforcer le professionnalisme du corps enseignant

Il s'agit de garantir l'excellence du corps enseignant, en s'assurant du professionnalisme des intervenants, de la diversité de leurs approches et de leurs expériences.

Proposition 8 : réviser les conditions d'exercice de la tutelle exercée par la DGAFP

Il est essentiel que la DGAFP s'implique comme maître d'ouvrage de la formation. En liaison avec les directeurs de personnel, elle devra notamment s'assurer de la validation des objectifs fixés dans le cahier des charges.

Elle assurera par ailleurs le secrétariat de l'autorité responsable de l'habilitation et de l'évaluation des programmes.

CONCLUSION:

Ces préconisations doivent-elles concerner exclusivement l'enseignement de la GRH à l'ENA

ou également l'ensemble des IRA?

On l'a vu, la pédagogie préconisée comporte deux dimensions:

- l'apprentissage des outils et méthodes,
- l'attitude et les réflexes à acquérir face aux problèmes de gestion des personnels.

Ces contenus concernent autant l'ENA que les IRA. Il faut donc dans ce domaine adapter plus particulièrement l'enseignement au niveau de formation générale de l'auditoire et aux compétences exigées des futurs cadres.

Les différentes techniques peuvent cependant atteindre des niveaux de difficulté variables: il peut être envisagé de créer une option GRH dans les IRA afin de développer une technicité pointue dans ce domaine. Une autre possibilité consiste à encourager des attachés affectés à des postes de gestion à suivre un enseignement spécialisé en GRH (DESS, par exemple) dans le cadre d'une formation d'adaptation à l'emploi. Une telle formule aurait l'avantage de susciter des parcours qualifiants et de doter progressivement les administrations de gestionnaires de personnel de qualité.

Quant à l'attitude managériale à développer, elle doit constituer une préoccupation valable à tous les niveaux (ENA et IRA), avec lien entendu un champ d'application variable.

ANNEXE 7

Programme de formation du centre de perfectionnement des cadres supérieurs du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Centre de Perfectionnement des Cadres Supérieurs (nom provisoire)
Cycle "Conduite du changement"
Programme indicatif

Le développement de la capacité de diagnostic sur soi-même et son environnement de travail

1
mois

Objectifs :

- = susciter l'engagement personnel
- = comprendre le contexte général de changement des organisations
- = utiliser des outils de diagnostic des organisations
- = repérer et optimiser ses marges de manoeuvre

Thèmes:

- * " le changement et moi "
- * comprendre son univers pour le changer

La transformation du Ministère
1 ère partie - le management stratégique du changement

1
mois

Objectifs :

- = comprendre et mesurer le sens, l'ampleur et l'urgence des changements, nécessaires
- = formaliser les démarches de changement

Thèmes:

- *pourquoi changer ?
 - l'environnement
 - les usagers
- *quels objectifs ?
 - le benchmarking
- *comment changer
 - la reconfiguration des processus
 - la qualité de service

La transformation du ministère
2 ème partie : Le pilotage du changement :
mise en oeuvre

3
mois

Objectifs :

- = s'approprier les outils de management, les méthodes et techniques de gestion
- = définir des chantiers et lancer les groupes-projet

Thèmes:

- *la gestion et la mobilisation des ressources humaines
- *le contrôle de gestion et la maîtrise des coûts
- * la conduite de projet
- * le lancement de projets opérationnels

Le point sur l'avancement des projets

Objectifs :

- = présenter les travaux réalisés dans le cadre des projets de changement à la hiérarchie intéressée
- = évaluer le cycle de formation