

BERNARD BRUNHES CONSULTANTS

## **GROUPE BPI**

**PREMIER MINISTRE – MINISTÈRE DE LA  
FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME  
DE L'ÉTAT (DGAFP)**

**COMITÉ DE LA RECHERCHE ET DE LA  
PROSPECTIVE**

***Mise en œuvre de la LOLF et évolutions de la  
Gestion des Ressources Humaines***

***Les enseignements des expérimentations de trois  
sites pilotes***

**Valérie GEORGEAULT  
Pierre MONNIN  
Gildas NIGET**

**Février 2005**

89, Rue du Faubourg Saint Antoine – 75011 PARIS  
Tel : 01.53.02.15.00 – Fax : 01.53.02.15.15  
E-mail : [bbc@brunhes.com](mailto:bbc@brunhes.com) – Site web : [www.brunhes.com](http://www.brunhes.com)  
Société Anonyme au capital de 974 880 €uros - RCS Paris B 342 621 810  
N° TVA Intracommunautaire : FR 92 342 621 810 - Code APE 741 G

## Sommaire

<b>1</b>	<b>TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES DE GLOBALISATION / DÉCONCENTRATION DES BUDGETS</b>	<b>4</b>
1.1	Les expériences analysées .....	4
1.2	Les deux ambitions de la relation entre la LOLF et la GRH.....	5
<b>2</b>	<b>ADAPTER LA GRH POUR GÉRER LES PROGRAMMES ET LES BOP</b>	<b>6</b>
2.1	Gérer les besoins en ressources humaines .....	6
2.1.1	<i>Faire des prévisions : la persistance des modèles antérieurs</i>	6
2.1.2	<i>Gérer les réalisations : exploiter les aléas ou y faire face</i>	7
2.1.3	<i>Suivre les réalisations</i>	8
2.2	Gérer les évolutions statutaires individuelles.....	9
2.2.1	<i>S'adapter aux effets de la gestion par Programmes</i>	9
2.2.2	<i>S'adapter aux effets potentiellement « pervers » de la responsabilisation</i>	9
2.3	Adapter les fonctions support concernées .....	10
2.3.1	<i>Des structures RH locales (BOP) plus gestionnaires</i>	10
2.3.2	<i>Une Gestion des RH au niveau des Programme</i>	11
2.3.3	<i>La nécessité d'un contrôle de gestion professionnalisé</i>	12
2.4	Adapter le dialogue social .....	14
<b>3</b>	<b>RÉNOVER LA GRH POUR AMÉLIORER LA GESTION DE LA PERFORMANCE</b>	<b>16</b>
3.1	Adopter une démarche de gestion d'un changement technique, culturel et social.....	17
3.1.1	<i>La nécessité d'une démarche appropriée</i>	17
3.1.2	<i>Les points clés des démarches appropriées</i>	18
3.2	Accompagner les évolutions du management.....	19
3.3	Enrichir les fonctions support .....	20
3.3.1	<i>Une fonction RH qui s'inscrit dans la logique de sa propre performance</i>	20
3.3.2	<i>Une fonction RH qui se considère concernée par les questions d'organisation et de management</i>	22
3.3.3	<i>Un contrôle de gestion qui sache concilier indicateurs de performance et service public</i>	23
3.3.4	<i>Un contrôle de gestion qui soit partagé</i>	24



3.4	Enrichir le dialogue social .....	25
3.5	Utiliser les marges de manœuvre budgétaires dans le cadre d'une politique de rémunération .....	25
<b>4</b>	<b>CONCLUSION</b>	<b>27</b>



## **1 TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES DE GLOBALISATION / DÉCONCENTRATION DES BUDGETS**

---

### **1.1 Les expériences analysées**

La mise en œuvre de la Loi Organique portant Loi de Finances du 1/08/2001 (LOLF) doit être expérimentée en 2005 et généralisée en 2006. Soucieuse d'anticiper les incidences de la LOLF sur la gestion des ressources humaines (GRH), la DGAFP a souhaité disposer d'une analyse des expériences de nouveaux modes de gestion publique réalisées par plusieurs ministères.

Les expériences analysées devaient avoir une suffisante antériorité pour que les effets sur la GRH soient sensibles (ce qui n'était pas le cas des expériences engagées en 2004). Ces expériences comportent les principaux éléments de la LOLF : globalisation des budgets, fongibilité asymétrique (par principe affiché ou dans la pratique), globalisation du budget de personnel limité en montant et en emploi total.

Mais, du fait de leur antériorité, elles présentent quelques décalages avec la mise en œuvre expérimentale en varie grandeur de la LOLF en 2005 :

- Des différences « de détail » (exemple : contenu différent du titre 2 globalisé, valorisation des temps partiels au montant rémunéré et non au temps travaillé, ...)
- Des écarts plus fondamentaux : ce sont des expériences locales (peut-être des futurs BOP ?) dans une logique de déconcentration, sans la référence au Programme comme fondement de la gestion centrale des ressources humaines (la référence reste le ministère ou la direction centrale).

En ce sens, on peut dire qu'il n'y a pas encore de véritable expérimentation de nouvelles modalités de GRH, en particulier dans la relation entre le central et le local. Néanmoins, la proximité avec la LOLF est suffisante pour que l'on puisse extrapoler l'évolution de la GRH sur la base de ces expériences.

### **1.2**



## **Les deux ambitions de la relation entre la LOLF et la GRH**

La Loi Organique portant Loi de Finances du 1/08/2001 (LOLF) institue des dispositions comptables et budgétaires pour permettre au Parlement un meilleur exercice de son rôle. Il s'agit de mieux rendre compte de l'utilisation de l'argent public au regard de la réussite des objectifs assignés aux programmes de l'action publique.

En elle même cette loi ne constitue pas un projet d'évolution de la GRH. Mais les nouvelles règles qu'elle fixe ne sont pas sans incidences sur la GRH.

On peut alors aborder la GRH avec deux ambitions différentes :

- L'ambition « démocratique »

Cette ambition, nécessaire, consiste à adapter la GRH aux effets des règles de la LOLF : globalisation et fongibilité asymétrique, maîtrise des dépenses de personnel et des effectifs au niveau des programmes et de leur déclinaison en BOP, atteinte des objectifs et rapports annuels de performance, ...

Il s'agit ainsi d'assurer la qualité et la sincérité des informations fournies au parlement, sans les approximations qui résulteraient inévitablement d'une gestion statutaire inchangée.

- Une ambition « réformatrice »

Cette seconde ambition prend appui sur « l'esprit » de la LOLF comme volonté de développer une réelle gestion de la performance publique en vue de son amélioration.

Il s'agit alors de développer une culture et des pratiques qui, à tous les niveaux, associent service public et performance, qui recherchent l'optimisation de l'atteinte des objectifs et des économies de moyens.



## 2 ADAPTER LA GRH POUR GÉRER LES PROGRAMMES ET LES BOP

---

### 2.1 Gérer les besoins en ressources humaines

Dans le cadre des expérimentations analysées comme dans le cadre de la LOLF, les besoins en ressources humaines s'expriment sous la forme d'un crédit global (masse salariale) et d'un plafond total d'emplois, plafond valorisé en Équivalents Temps Plein (ETP).

#### 2.1.1 *Faire des prévisions : la persistance des modèles antérieurs*

Dans les expérimentations, la prévision des effectifs et des masses salariales se fait sans trop de difficultés à l'aide de supports fournis par le ministère. En général, on part d'un tableau des effectifs assez détaillé et on fait des prévisions de sorties et d'entrées selon un raisonnement qui s'apparente beaucoup à une gestion des emplois vacants. En retour de la centrale, on reçoit un plafond d'emplois qui semble obtenu, dans bien des cas, par un raisonnement de réduction des effectifs sur la base de ratios globaux. Là aussi, l'approche ne semble pas très éloignée des injonctions habituelles en termes d'emplois budgétaires.

Il apparaît ainsi que les techniques de prévision utilisées dans les expériences analysées auront encore à progresser plus particulièrement sur deux plans :

- Exprimer les besoins en termes fonctionnels (métiers, compétences). Mais cette méthode ne présenterait d'intérêt que si l'ensemble de la gestion était basée sur de telles références.
- Définir les besoins à partir des objectifs et non pas par une évolution plus ou moins argumentée.

Néanmoins, et dans la mesure où le plafond d'emplois prend une valeur opérationnelle forte (autorisations de recrutement, ouvertures de concours, potentiel de gains en marges de manœuvre de gestion, ...) la prévision a sans doute évolué, dans deux sens principaux qui semblent nouveaux :

- Un niveau plus élevé de rigueur.

C'est pourquoi les responsables rencontrés sont soucieux de leurs difficultés à anticiper certains événements résultant soit d'aléas exemple : les congés maladie et, en particulier longues maladies), soit de décisions qui leurs sont extérieures (mutations, affectations sorties d'écoles, ...). Des approches de type statistique sont envisagées, même si elles ne sont peut être pas pertinentes pour des BOP à effectifs réduits (par exemple autour de 300 agents).



- Une plus grande attention aux impacts budgétaires

Cette attention conduit parfois à sous-évaluer les besoins, ce qui peut retarder l'ouverture de concours nationaux et pénaliser l'ensemble des BOP.

On observe aussi une tendance à tirer parti des potentiels des agents (exemple catégorie C de niveau Bac + 3) pour sous-évaluer le niveau du recrutement.

Signalons enfin que la valorisation en terme de masse salariale se fait en appliquant des valeurs moyennes par corps et grade, sur des bases parfois assez approximatives (par exemple prendre comme moyenne générale la moyenne entre le plus bas indice et le plus fort).

### **2.1.2 Gérer les réalisations : exploiter les aléas ou y faire face**

Si des marges de gestion se dégagent dès la prévision, c'est aussi assez largement par la façon dont sont gérées les décisions de réalisation du budget de personnel qu'elles se concrétisent, sans que les pratiques constatées aient besoin d'être massives pour procurer des gains suffisants. Il s'agit principalement du décalage dans les recrutements, de l'emploi de personnels de moindre catégorie que celui prévu, de l'emploi de ressources non prises en compte dans le plafond d'emploi (exemple des vacataires dans certaines expérimentations), ...

Les aléas et les imprévus peuvent aussi contribuer au résultat de gestion soit « positivement » (exemple : départ non prévu), soit négativement (exemples : affectation par mobilité statutaire d'un agent plus « coûteux » que ce qui était prévu, retour d'un agent détaché, paiement d'un capital décès, accident du travail, ...). Dans les expériences étudiées, les mutations ont été citées comme les plus grandes sources d'aléas. Viennent ensuite les incertitudes sur les recrutements. Par contre les décisions d'avancement ne « pèsent » que peu (faible proportion d'agents concernés et pour des évolutions faibles de leur rémunération). Ces imprévus tiennent à une gestion centralisée qui fait « subir » aux responsables locaux des décisions qui leur échappent.

L'incidence des aléas mérite deux remarques complémentaires :

- Les mesures générales ne sont pas des aléas pénalisants puisque ces mesures donnent lieu à un abondement des programmes.
- Il y a aussi des « faux aléas ». Par exemple, la réussite aux concours est évidemment incertaine. Mais il n'y a incidence sur la masse salariale, toutes choses égales par ailleurs, que si l'agent conserve son poste. Dans ce cas, la règle de la mobilité n'a sans doute pas été rappelée à l'agent au moment de son inscription à la préparation.

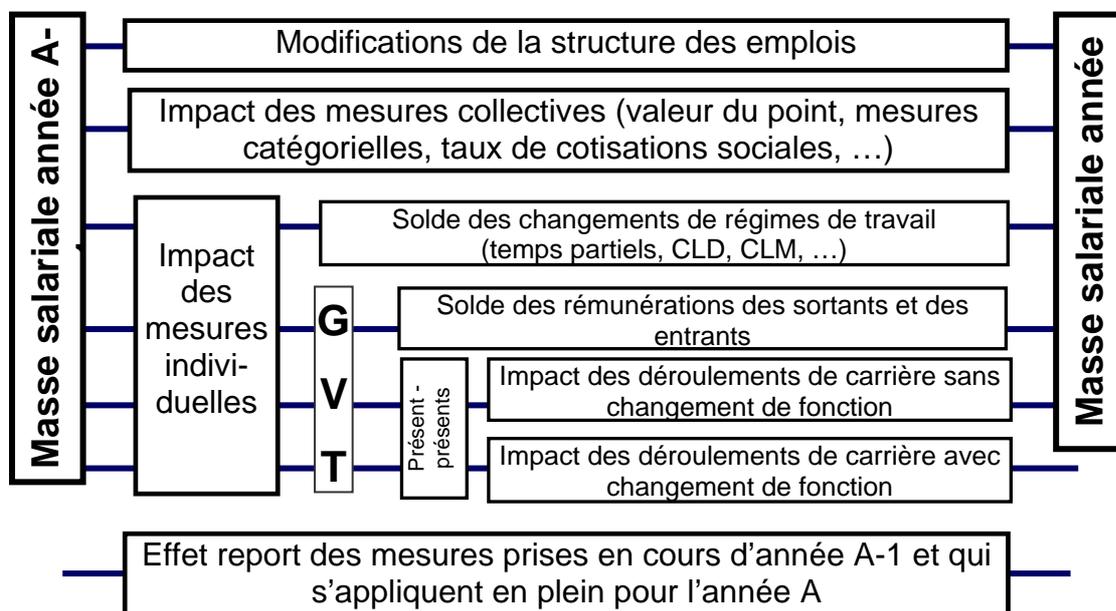


Au niveau des BOP, on pourrait inclure dans la famille des aléas les incertitudes sur les budgets réellement affectés puisque les budgets et les effectifs sont connus de façon décalée dans le temps et partiellement, les débloquages finaux étant très tardifs. Le jeu de la fongibilité asymétrique est alors réduit, au mieux, au second semestre. De plus, par précaution, on impute l'incertitude sur le budget de fonctionnement pour ne pas prendre le risque de difficultés sur le budget de personnel en fin d'exercice.

### 2.1.3 Suivre les réalisations

Si le suivi des effectifs ne pose pas de problèmes importants car il est habituel, il n'en va pas de même du suivi de la masse salariale, en tout cas pour un suivi fin local (BOP), car le suivi global de la masse salariale est par contre aisé. Pour assurer efficacement cette activité, il faudrait disposer de données détaillées sur les paies. Or ces informations ne sont pas disponibles aisément.

On tente alors souvent d'effectuer au moins un suivi des facteurs qui peuvent faire évoluer la masse salariale. Dans les expériences observées, ce suivi donne encore lieu à une profusion de tableaux plus ou moins complexes à alimenter à partir de recherches spécifiques. La logique générale de ces explorations est très classique et peut se représenter par le schéma suivant :



## 2.2



## Gérer les évolutions statutaires individuelles

### **2.2.1 S'adapter aux effets de la gestion par Programmes**

Le rôle central du Programme pour la gestion des ressources humaines introduit dans les processus de décision un acteur nouveau et particulièrement responsable. Deux familles de processus de décisions pourraient ainsi être modifiées :

- Les processus de mobilité, de recrutement et d'affectation
- Les processus d'avancement et de gestion des carrières

Dans la mesure où nos observations ne pouvaient pas prendre en compte la logique de Programme, les incidences sur les modalités d'application des règles statutaires ou des dispositifs visant à assurer l'égalité de traitement dans un même corps (exemple : pyramidage des avancements) ne peuvent pas être prédites à partir des expériences analysées. Du reste, ces sujets ont fait l'objet de nombreuses réflexions par ailleurs.

Néanmoins, au vu des expérimentations, on peut anticiper un risque d'évolution des relations entre le central et le local dans le sens d'une accentuation de la centralisation :

- La supervision des décisions locales conduit à un foisonnement de documents, tableaux et listes fournis par les échelons locaux à destination du central (avec également passage par le contrôleur financier)
- Le besoin de consolidation au niveau des Programmes des données de tableaux de bord locaux conduit à une forte harmonisation de ceux-ci, tant sur les contenus que sur la forme.

### **2.2.2 S'adapter aux effets potentiellement « pervers » de la responsabilisation**

La responsabilisation sur le respect des deux plafonds (masse salariale et emplois) pourrait conduire à des comportements décisionnaires de « protection » visant par exemple à éviter d'avoir parmi les effectifs des agents « coûteux » (par exemple à forte ancienneté ou à fort supplément familial) ou à freiner la mobilité d'un agent très compétent. En fait nos observations font plutôt apparaître l'utilisation de ces situations comme justification de résultats modestes plutôt que comme refus de d'assumer les aléas liés au « coût » de l'agent..



Néanmoins, on peut considérer qu'une régulation devra être assurée. Elle peut l'être par une structure centrale, transversale y compris au regard des programmes. La solidarité ou la gestion prévisionnelle des agents les plus efficaces (pour ne reprendre que ces deux exemples) peuvent aussi être incluses dans les objectifs de GRH.

S'agissant des avancements et promotions, l'idée a été avancée depuis plusieurs mois de préserver l'équité entre les Programmes en instituant le respect d'un ratio promu/promouvables. Les ministères rencontrés à l'occasion de l'étude se sont déclarés favorables à une telle mesure.

## **2.3 Adapter les fonctions support concernées**

### ***2.3.1 Des structures RH locales (BOP) plus gestionnaires***

La gestion des ressources humaines au niveau local reste très marquée par les tâches administratives. Les progrès constatés dans les expériences montrent le développement de :

- la capacité à alimenter de façon fiable un tableau de bord RH complexe et à l'interpréter
- l'attention portée aux dérives ayant des conséquences budgétaires, mais sans encore de véritable analyse financière des effectifs
- l'introduction des outils de la GPEC (fiches de poste)

***Ces évolutions se sont traduites par un accroissement des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines (1 ou 2 emplois supplémentaires par équivalent BOP).***

Il reste sans doute à développer des compétences nouvelles permettant des approches plus gestionnaires fondées, en particulier, sur des simulations : simulations plus précises d'évolution de la masse salariale, simulations de redéploiement de personnels et de réorganisations, ... Il s'agit là de méthodologies de conseil et d'aide à la décision soit que ces décisions relèvent du responsable local (responsable de BOP), soit que celui-ci soit consulté par le niveau supérieur.

Une partie de ces activités relève aussi des rôles d'une structure de gestion budgétaire locale. Dans les expériences analysées, la gestion des ressources humaines et la gestion budgétaires venaient d'être séparées dans des structures distinctes, ce qui n'était pas l'organisation antérieure.



### **2.3.2 Une Gestion des RH au niveau des Programme**

Dans les expériences observées, les structures centrales de GRH sont inchangées. Elles assurent des rôles qui correspondent à une partie des rôles futurs des gestionnaires de programmes : allocation des budgets et des emplois (plafonds) par répartition aux échelons locaux, suivis des réalisations de gestion RH (tableaux de bords mensuels, rencontres de gestion), arbitrages de décisions spécifiques (exemple : dépassement de plafond).

Dans la relation avec les échelons locaux, ces rôles sont exercés selon des approches qui combinent le dialogue correspondant à la logique de déconcentration et l'injonction, cette dernière posture ayant plusieurs origines :

- Il revient naturellement à la structure centrale de trancher pour respecter les objectifs et les contraintes globales
- Dans la mesure où les expériences observées concernaient la déconcentration dans des entités territoriales, des raisonnements comparatifs fournissent des indications sur les niveaux d'objectifs et de moyens et donc des arguments pour des décisions prises en central
- Et puis il y a, sans doute, persistance d'une culture antérieure à la déconcentration, c'est du moins ainsi que les responsables locaux perçoivent certains aspects de leurs relations avec le central

Mais l'observation des pratiques des structures centrales n'éclaire que très faiblement les futurs rôles de la gestion RH au niveau des programmes. En effet les organisations centrales observées ne comportent qu'un niveau principal de gestion alors que les organisations futures seront plus complexes. Cette complexité aura des répercussions sur certains processus tels que :

- La gestion des mesures individuelles : elles sont gérées sur la base de corps qui peuvent être communs à plusieurs programmes et qui font appel à des dispositifs paritaires structurés sur les mêmes bases (CAP par corps)
- Les processus garantissant l'égalité de traitement entre les programmes et le respect des règles statutaires avec la solidarité des programmes dans leur mise en œuvre

De plus, dans le cadre des expérimentations, les structures centrales assurent des rôles multiples dont certains sont spécifiques à cette période : mettre au point les outils et méthodes, impulser et accompagner les changements, se préparer à leur propre rôle dans les fonctionnements cibles, ...



Au vu de ces diverses réflexions, on peut anticiper les rôles centraux suivants :

- Les responsables de programme comme « autorités d'emploi » des personnels affectés au programme

Responsabilités en matière de définition des organisations, répartition / affectation des emplois, suivi et évaluation de l'activité, gestion budgétaire (dont la masse salariale), définition des types d'emplois à pourvoir, notation - évaluation - rétribution, formation, action sociale, conditions de travail...

- Les DRH centrales comme « autorités de gestion » des personnels

Responsabilités en matière de politique de rémunération (équité), gestion des corps, organisation des recrutements et mobilités internes, définition des niveaux de recrutement... pour répondre aux besoins des programmes

### **2.3.3 La nécessité d'un contrôle de gestion professionnalisé**

Dans les expériences de déconcentration budgétaire avec gestion de la performance, des emplois de contrôle de gestion ont été créés au **niveau des sites**. Placé auprès du décideur local (équivalent de gestionnaire de BOP), le contrôleur de gestion assure actuellement plutôt :

- la collecte des données et le renseignement de tableaux de bord définis pour l'essentiel en central
- la détection des anomalies, l'explication des écarts, des dérives, des évolutions négatives...
- des zooms sur des aspects problématiques ou dans le cadre de projets
- l'aide à la recherche de solutions pour atteindre les objectifs
- certains ont fourni des apports méthodologiques pour identifier et définir des indicateurs locaux

Les contrôleurs de gestion rencontrés peuvent avoir quelques problèmes de légitimité. Leur rattachement hiérarchique à un niveau élevé, et donc hors relations hiérarchiques avec les responsables de direction et de service, apporte certes une légitimité mais crée aussi un risque de défiance. Dans bien des cas, le professionnalisme n'est pas tel qu'il soit une source suffisante de légitimité. Des relations antérieures avec les cadres, une bonne connaissance des organisations et des fonctionnements réels procurent plus souvent cette légitimité.



Des progrès devraient donc être réalisés sur le plan du professionnalisme, mais ceci n'a d'intérêt que si le contrôleur de gestion n'est pas un simple producteur de tableaux pour le compte de la direction. Des techniques plus spécifiques sont parfois évoquées comme pistes à développer :

- la valorisation en coût de revient pour éclairer des arbitrages de solutions
- la simulation (exemple : les redéploiements d'effectifs en fonction d'objectifs)
- les études d'organisation, d'analyse de processus (y compris en les valorisant par une méthode de type ABC)

On admet généralement que l'emploi de contrôleur de gestion local devrait :

- être exercé à temps plein (échec de temps partagé avec une autre fonction)
- dans le cadre d'un déroulement de carrière d'un cadre A ayant déjà une suffisante expérience de l'entité où il exerce (au moins 2 postes, 3 ou 4 ans d'ancienneté) et pour une durée de 3 ou 4 ans
- en bénéficiant d'une formation spécifique poussée avec validation des compétences
- être exercé selon des règles professionnelles définies par une charte déontologique (en particulier quant aux relations avec les cadres encadrants)
- travailler en réseau (échanges entre pairs au sein d'un même ministère et au niveau local (régional) entre ministères)

Les **niveaux centraux** se sont généralement dotés d'équipes de contrôleurs de gestion plus professionnels. Souvent contractuels et de forte technicité (peut-être ces équipes sont-elles un peu dépourvues de cadres expérimentés ayant une pratique de terrain), ces contrôleurs de gestion assurent actuellement :

- la centralisation des données et leur consolidation
- l'assistance aux structures pour le développement de leur fonction de contrôle de gestion et des actions de sensibilisation formation de terrain
- la mise au point des méthodologies
- des séances d'analyses de terrain en forme de « dialogue de gestion »

## 2.4



## Adapter le dialogue social

### **Les CTP locaux**

Les décisions de gestion autorisées par la LOLF relèvent assez directement des attributions d'un CTP puisque ceux-ci concernent les problèmes généraux d'organisation, les conditions générales de fonctionnement, l'évolution des effectifs et des qualifications ...

Toutes les expériences analysées se sont traduites par un enrichissement du dialogue social au niveau du CTP local. Dans le cadre des attributions du CTP, le nombre de réunions a été augmenté sensiblement et le volume et le niveau des informations fournies ont été accrus. Il y a eu présentation des marges de manœuvre dégagées et discussion sur leur affectation. En général, les résultats de gestion sur les indicateurs de performance ne sont pas traités en CTP mais sont abordés dans les services.

Cet enrichissement du dialogue social ne fait pas disparaître totalement le scepticisme et les craintes des représentants du personnel :

- Ils perçoivent de nombreux dangers à la fongibilité asymétrique et, par exemple, ils en font l'origine du nombre de postes non pourvus
- Les indicateurs choisis ne leur semblent pas toujours représentatifs, leur alimentation prend beaucoup de temps, ils créent une pression nuisible, leur individualisation (parfois pratiquée) est inacceptable
- Ils interprètent de façon assez négative ce qu'ils perçoivent comme la convergence d'un ensemble de transformations concomitantes (réorganisation des services déconcentrés de l'État, acte II de la déconcentration, modification de la procédure de notation avec entretien d'évaluation, évolution du rôle des préfets, ...)

Ces craintes et ces propos sont assez représentatifs des visions des agents (et même de beaucoup de cadres de proximité).

Il apparaît également des difficultés dans l'adoption d'un raisonnement de gestion. Par exemple, sur la situation de l'emploi, les représentants du personnel raisonnent fréquemment en terme de « départs non remplacés ». Soupçonnant l'administration de viser la réduction d'effectif à travers la globalisation budgétaire, ils considèrent l'atteinte du plafond d'emploi comme un objectif et n'acceptent pas un raisonnement économique conduisant à se maintenir à un niveau d'emploi inférieur.

Les responsables semblent vouloir éviter les débats plus économiques et se réfugient souvent derrière des difficultés à pourvoir les « postes » ou des délais liés aux processus centraux. Ils hésitent à avancer des arguments de gestion pour un meilleur service (meilleur emploi des crédits).



## Les CTP « centraux »

Dans les expériences analysées, les dispositifs des niveaux centraux étaient inchangés. Mais on doit s'interroger pour l'avenir puisque le niveau « programme » va être également concerné par les questions qui sont de la compétence des CTP. Or, on voit bien la nécessité du maintien des deux niveaux actuels :

- les **CTPM**, de la responsabilité des DRH centrales
- les **CTPL** au contenu élargi, lorsqu'ils se situent au niveau des BOP

Les questions d'organisation et de structure d'emplois qui relèvent des programmes pourraient relever de CTPP (CTP Programme). Mais cette solution est lourde et sans doute est-il préférable de concevoir des solutions plus informelles (par exemple : dans l'organisation des travaux du CTPM, dans des réunions préparatoires, ...).

À la lumière des modalités et délais de l'appropriation des méthodes nouvelles de gestion par les instances représentatives (direction et représentants du personnel) telles que nous avons pu les observer, on peut anticiper qu'il sera nécessaire d'accompagner ces évolutions d'organisation et de contenu des CTP par des actions de sensibilisation et de formation significatives.

## Les CAP

Les questions d'avancement, de promotion et de mutation sont très sensibles pour les agents et ont de conséquences importantes sur les budgets des programmes et leur structure d'emplois (sur les sites étudiés, les décisions de mutation apparaissaient comme ayant les impacts les plus sensibles, les avancements pesant par contre faiblement).

La nécessité de trouver des compromis équilibrés entre ces deux enjeux et de préserver une suffisante harmonisation entre les programmes conduirait à éviter des CAP par programme. Néanmoins, l'expérience des collectivités territoriales montre que des CAP par « employeur » ne génèrent pas automatiquement des divergences fortes entre collectivité d'emploi.

Mais, d'autre part, les projets d'évolution des statuts par fusion de corps et création de cadres d'emplois statutaires modifient le paysage. Il est donc assez prématuré de prétendre traiter la question de l'organisation des CAP, d'autant que les expériences de déconcentration budgétaire ne nous instruisent guère sur ce plan.



### 3 RÉNOVER LA GRH POUR AMÉLIORER LA GESTION DE LA PERFORMANCE

---

L'administration sait faire des efforts pour améliorer sa performance et, certes de façon diverse selon les ministères, les progrès en terme de coûts et de service rendus sont là pour en témoigner. Lors de nos enquêtes de terrain, ceci nous a été souvent rappelé. Avec la LOLF, une nouvelle étape pourrait être franchie sous le signe de la gestion de la performance, caractérisée, en particulier, par :

- Des progrès orientés vers des objectifs définis par la représentation démocratique et à laquelle on rend compte
- Une gestion continue des progrès et pas seulement des actions de grande ampleur, génératrices de résistances au changement et de dérives
- Des progrès qui ne sur-valorisent pas les changements de structure ou de technologie, mais qui incluent l'ensemble des facteurs de la performance

Mais de telles évolutions sont difficiles à réaliser car elles supposent, entre autres, des changements culturels. Or, ces changements sont associés par les cadres et les agents à des représentations idéologiques (« c'est le privé », « c'est le moins d'État ») et à la perte de ce qui faisait leurs repères sur ce qu'est le service public et ses missions.

Nos observations confirment de nombreuses autres analyses, en particulier faites à partir d'expériences étrangères (voir Politiques et management public Volume 22, N° 3, septembre 2004) : les changements de procédures ou de référentiels ne suffisent pas à faire évoluer les cultures et même les pratiques. Ces évolutions ne sont pas spontanées.

Si l'on souhaite réellement atteindre les objectifs rappelés ci-dessus, il est donc nécessaire de s'organiser pour conduire un changement complexe à forte dimension sociale et culturelle. Ceci est le thème de la première partie ci-après.

Bien entendu, il convient aussi de faire évoluer, au delà de ce qui est strictement nécessaire pour la mise en œuvre de la LOLF, les fonctions supports (DRH, Contrôle de gestion), le dialogue social et sans doute même les systèmes de rémunération. C'est ce que nous évoquerons dans les parties suivantes.



### **3.1 Adopter une démarche de gestion d'un changement technique, culturel et social**

#### ***3.1.1 La nécessité d'une démarche appropriée***

Les fondements d'une gestion par la performance (arbitrage objectifs / moyens, bon emploi de l'argent public) sont déjà acquis à certains niveaux hiérarchiques élevés. Leur appropriation par tous les cadres, et surtout les cadres intermédiaires - de proximité, reste encore à mener pour sortir les personnels d'un sentiment d'impuissance (revendications et demandes puis attente de la décision), les rendre pro actifs, porteurs du changement, condition pour construire de véritables dialogues.

Cette culture doit « descendre » au-delà de l'encadrement, être diffusée et être davantage partagée par les agents afin d'éviter les risques de spirale négative (démotivation, soumission passive aux injonctions d'économie, comportements de « contournement » ...).

Les expériences analysées témoignent de plusieurs modes d'introduction des méthodes nouvelles de gestion :

- Démarche « participative » : donner à lire et à comprendre, aider à se positionner en s'interrogeant sur le sens (bénéficiaires - usagers, missions - priorités...)
- Démarche plutôt « descendante » : d'abord maîtriser les nouveaux modes et outils de gestion, approche « technicienne » avec des cadres peu associés et peu de questionnement sur le sens
- Démarche « mixte » : implication des cadres sur l'analyse des indicateurs de gestion

Dans le cas des expériences ayant privilégié des approches des deux derniers types, et malgré un historique de plusieurs années, nous avons pu constater la persistance, voire le renforcement de réactions et de comportements peu propices à l'appropriation d'une capacité à gérer le service public dans une perspective de performance :

- Perte du sens du travail pour les agents avec des effets sur la motivation, en particulier pour les plus anciens
- Déstabilisation des cadres, avec une accentuation de sentiments d'impuissance, de maintien d'attitudes de revendication de moyens et, finalement, de rapprochement des attitudes des agents
- Coupure entre les fonctions de contrôle de gestion et le corps social, avec développement de l'image d'un contrôle de gestion « flicage », inspection, générant plus des réactions de justification que la recherche d'améliorations et finalement peu propice au développement d'une culture de la gestion de la performance



### 3.1.2 Les points clés des démarches appropriées

L'observation des expériences qui ont le mieux assuré un développement de la culture et des pratiques de gestion de la performance confirment les principes généralement admis pour la conduite de tels changements. Nous avons en particulier constaté l'importance de quatre de ces principes.

- Une animation résolue de l'implication des décideurs locaux

Dans les expériences analysées, les démarches et les résultats sont très liés à la conviction et à la personnalité du responsable du site, au style de management des futurs responsables de BOP.

Cette caractéristique semble avoir été livrée à son cours naturel. Nous n'avons pas constaté d'accompagnement spécifique pour renforcer l'implication des responsables de site tels que des supports et des contenus de communication spécifiques ou des rencontres thématiques et une animation importante favorisant les réseaux de pairs.

Mais aussi, il faut veiller à ce que les responsables y trouvent des contreparties positives, en particulier par le niveau des marges de manœuvre locales et sur leur respect par le central.

- Une association étroite des managers intermédiaires et de proximité

Dans les expériences analysées, les cadres ont été diversement associés et leurs pratiques managériales sur la gestion de la performance s'en ressentent fortement

Une bonne pratique a consisté à travailler avec les managers dans une logique de « co-élaboration » portant sur :

- ♦ les objectifs et le sens de l'action dans un contexte de pression sur les moyens,
- ♦ une hiérarchisation des missions et des services rendus,
- ♦ les principes (par exemple : comment se concrétise le principe de l'égalité de traitement entre les usagers ?).

Les résultats de ces réflexions sont formalisés dans un document synthétique fixant les objectifs par service.

- Des démarches réellement participatives

Ces démarches doivent permettre l'association de l'ensemble des agents. Ainsi, on pourra les faire participer à la déclinaison des réflexions sur le sens de l'action (bénéficiaires - usagers, missions - priorités...) pour aider chacun à se positionner. Mais ceci suppose que l'on laisse des marges de décision significatives, par exemple sur les indicateurs de gestion : indicateurs locaux, mode d'obtention; mode d'interprétation.



- Des structures centrales facilitatrices et pédagogiques

Dans ces périodes de changement, les structures centrales peuvent être tout autant préoccupées par leur propre devenir, en particulier :

- ♦ Si elles doivent modifier les circuits d'information dans lesquels elles s'inscrivent
- ♦ Si elles doivent évoluer d'un ensemble de rôles prescripteurs et directeurs vers des rôles plus orientés vers une relation de prestation de service.

On n'hésitera pas à mettre en place, en central, une structure projet ad hoc et compétente sur l'ensemble des dimensions à traiter.

### **3.2 Accompagner les évolutions du management**

C'est sans doute au niveau des encadrants de proximité que des évolutions sensibles doivent être réalisées pour obtenir un véritable développement de la gestion par la performance. En effet :

- À l'égard des agents avec lesquels ce niveau de la structure est en relation fréquente, il donne un sens concret et crédible à la recherche de la performance dans le cadre d'une activité de service public
- Il appréhende le mieux la réalité des fonctionnements quotidiens qui peuvent avoir une incidence sur l'amélioration de la performance ou sur l'explication de performance faibles au regard des indicateurs choisis
- Il intervient directement auprès des équipes et des agents par exemple pour la fixation / déclinaison des objectifs et leur évaluation, pour faire partager les logiques de gestion nouvelles (pédagogie), pour la motivation et l'implication, pour rappeler les « droits et les devoirs », ...

Les autres niveaux de management sont évidemment concernés dans la mesure où ils encadrent des managers de proximité ou parce qu'ils doivent leur fournir les informations, les outils et les assistances dont ils ont besoin.

Deux domaines doivent être plus particulièrement perfectionnés, au delà des compétences managériales « de base » qu'il ne sera peut-être pas inutile de renforcer :

- La production d'analyses en terme de contrôle de gestion
  - ♦ en relation avec le contrôleur de gestion
  - ♦ pour contribuer à la détermination des objectifs et au choix des indicateurs qui en permettent l'évaluation
  - ♦ pour rechercher les causes de situations non satisfaisantes et concevoir les améliorations à décider



Le développement de cette compétence en gestion doit se traduire dans des formations initiales et continues, entre autres au niveau des écoles interministérielles (cf. IRA, ENA) et spécialisées.

- La contribution à la GPEC
  - ♦ en relation avec la DRH locale
  - ♦ par sa connaissance des organisations, des emplois et de leurs évolutions, ainsi que par sa connaissance des agents
  - ♦ pour optimiser le bon emploi des compétences et anticiper les évolutions nécessaires
  - ♦ pour traiter les problèmes d'organisation qui sont de son ressort

Là aussi, des formations doivent sans doute être développées.

### **3.3 Enrichir les fonctions support**

#### ***3.3.1 Une fonction RH qui s'inscrit dans la logique de sa propre performance***

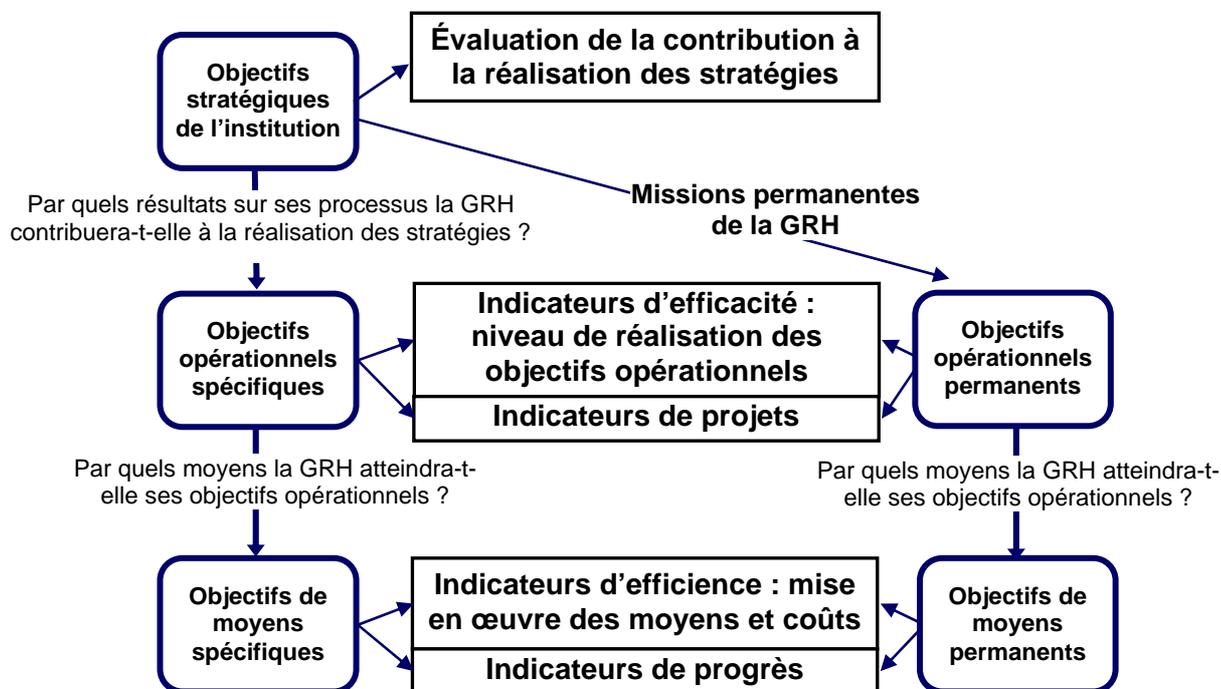
On ne pourrait pas attendre de développement d'une culture de la gestion de la performance si la fonction RH se contentait de mettre en œuvre des actions destinées à la promouvoir (formation, ...) sans se l'appliquer à elle-même.

La base d'une telle volonté est la constitution d'un tableau de bord RH. La mise en œuvre de cette volonté réside dans l'utilisation collective (collective car la fonction RH est par nature une fonction partagée) de ce tableau de bord pour gérer ses coûts et ses efforts, pour identifier des alertes RH et pour éclairer les stratégies de l'institution.

Les tableaux de bord RH existent dans les expériences étudiées. Ils comportent surtout des indicateurs d'activité et de coût. Dans certains cas les indicateurs sont référés à des objectifs comme par exemple un objectif d'aide à la mobilité mesuré par un indicateur d'ancienneté dans les postes et un indicateur de satisfaction des demandes de mobilité, un objectif de limitation de l'emploi précaire mesuré par le taux de tels emplois, ...



L'ensemble du système d'indicateurs de la fonction RH peut se représenter par le schéma suivant :



La gestion de la performance RH appelle trois types de remarques :

- Les structures de gestion des ressources humaines (DRH, bureau RH, ...) ne sont pas seules responsables de l'efficacité des processus de gestion des ressources humaines (GRH). Si le tableau de bord est réalisé par la DRH, son interprétation ne peut être que partagée, en particulier avec le management
- Les critères résultent directement des objectifs puisqu'ils doivent servir à en mesurer l'atteinte. Or, on ne prend pas toujours soin de définir ces objectifs. Dès lors, on utilise des indicateurs un peu standards dont l'exploitation ne correspond que faiblement aux enjeux.



- Les objectifs de la GRH concernent les procédures, mais aussi l'humain et le social. Or, il y a quelques risques à réduire ces dimensions à des indicateurs si l'on ne prend pas les précautions qui s'imposent :
  - ♦ Des indicateurs non réducteurs : certes des éléments quantitatifs, mais aussi des aspects plus représentatifs du qualitatif et que l'on évalue grâce à des grilles de cotation et à des enquêtes
  - ♦ Des analyses qui respectent l'anonymat (données statistiques portant sur des effectifs suffisants)
  - ♦ Des données fiables : il y a souvent des incertitudes sur les données sociales car elle sont parfois difficiles à recueillir et à « imputer ». elles risquent d'être d'autant plus « biaisées » que des incidences positives ou négatives pourraient résulter de leur interprétation (exemple : problématique des données sociales représentatives d'un climat et d'un management).
  - ♦ Une interprétation qui respecte la complexité : interprétation d'une batterie d'indicateurs et non d'indicateurs isolés, interprétation par les différents acteurs concernés (managers, BOP, Dir. Programme, DRH Ministères, Organisations Syndicales)

### ***3.3.2 Une fonction RH qui se considère concernée par les questions d'organisation et de management***

Dans les expériences étudiées, la fonction « organisation » est peu institutionnalisée. Le plus souvent, elle entre, pour partie, dans les attributions du contrôle de gestion. Et, bien entendu, elle fait partie des rôles des managers.

Or, les choix d'organisation et les modes de management sont des déterminants forts du niveau des besoins en effectifs et en compétences.

Le renforcement de l'intervention des structures RH dans les études d'organisation devrait se faire à tous les niveaux de la structure (ministère, programmes, BOP, UO). Dans certains cas, l'institutionnalisation de cette prise en compte dans une entité spécialisée au sein de la structure RH sera utile.



Cette orientation aurait deux conséquences :

- Il faudra disposer des outils permettant de travailler sur les métiers et sur les compétences
- Le dialogue entre le Programme et le BOP devra être très étroit car c'est le BOP qui a la connaissance fine des structures et des emplois, mais c'est le programme qui doit arbitrer et assurer les cohérences entre BOP.

### ***3.3.3 Un contrôle de gestion qui sache concilier indicateurs de performance et service public***

Les propos tenus, de la part de très nombreuses personnes interviewées, sur la non pertinence des indicateurs de gestion sont évidemment, en partie, des réactions défensives vis-à-vis d'un nouveau modèle de gestion soupçonné d'introduire des principes de nature libérale,

De fait, on a pu constater que, selon une pente assez naturelle, les indicateurs de performance sont des indicateurs dont le coût d'obtention reste acceptable et dont l'interprétation est univoque, c'est-à-dire des indicateurs qui ne sont pas nécessairement représentatifs ni des charges de travail, ni de la performance exprimée par un service rendu.

En caricaturant un peu, ces indicateurs semblent donner du service public de l'État une image qui n'en ferait qu'un fournisseur de services pour des individus, personnes physiques ou morales. Nous n'avons vu que rarement une représentation de l'intérêt général dans les tableaux de bord sinon sous forme d'indicateurs de moyens (réalisation de programme, mise en œuvre des moyens, ...). Or, dans les représentations des agents (jusqu'aux plus hauts niveaux), le souci de l'intérêt général est, pour une large part, leur raison d'être dans sa traduction en termes d'équité, de justice, de protection, ...

On peut illustrer ce point et permettre de comprendre que, de la part des agents, il ne s'agit pas uniquement d'une posture « idéologique », avec l'exemple de la production des passeports en Préfecture : les indicateurs mettent l'accent sur les délais, sur la productivité et sur la consommation de fournitures. Or, le rôle principal du service consiste à garantir la fiabilité des informations portées sur le passeport, certes avec la meilleure efficacité. Comme il est difficile de quantifier cette finalité, elle est occultée, en tout cas dans la gestion de la performance, mais aussi dans les représentations que se font les agents des priorités de leur institution.

La difficulté tient à la nécessité de faire appel à d'autres outils que les indicateurs quantitatifs. On peut par exemple procéder à des contrôles par sondage, à des cotations d'avis d'expert, à des enquêtes...



Signalons à cet égard que certains sites expérimentaux complètent le contrôle de gestion par un contrôle qualité. C'est certainement une piste à approfondir.

### **3.3.4 Un contrôle de gestion qui soit partagé**

Dans plusieurs sites expérimentaux, le contrôle de gestion est assez mal intégré dans le système général de relations internes. Plus tourné vers le responsable du site, il est vécu par les cadres comme une « cour des comptes » interne. Quant aux agents, ils constatent surtout qu'ils ont du travail supplémentaire, parfois lourd, pour alimenter les indicateurs, avec un retour sur les résultats très variable selon les cadres.

On comprend bien que de telles situations ne soient pas favorables au développement d'une culture de gestion de la performance :

- Le contrôleur de gestion devient un « producteur de tableaux de bord », éventuellement conduit à court-circuiter les cadres pour obtenir des éléments auprès des agents.
- Le cadre se protège dans une attitude défensive ou de retrait

Pour éviter de telles dérives et de tels écueils, la mise en place du contrôle de gestion devrait être conçue dans la perspective du développement culturel et technique de l'ensemble du corps social et du partage méthodologique. C'est dans cet esprit que certains proposent d'utiliser, de préférence, le qualificatif de « conseiller de gestion », même si cette expression manifeste moins clairement la technicité mise en œuvre. On pourrait, par exemple, être attentif aux points suivants :

- Donner aux cadres la formation nécessaire, tant que ce domaine n'est pas largement abordé dans les formations initiales ou de prise de fonction
- Prendre en considération dans la sélection et dans la formation des contrôleurs de gestion, les compétences relationnelles, compétences d'animation de groupes de travail, méthodologies de la recherche collective de solutions, ...
- Développer des méthodologies de contrôle de gestion participatif. Évidemment, il y a une technicité du contrôle de gestion qui, à un niveau d'expertise ne peut pas être largement acquise par tous. Mais une méthodologie adaptée doit permettre le partage d'une expertise « d'usage » (ceux qui savent comment « ça marche » réellement) et d'une expertise méthodologique (celle du contrôleur de gestion).
- Sensibiliser les échelons centraux à leur rôle dans la promotion d'une culture de gestion, par exemple en sachant réaliser des audits « pédagogiques », en assurant en ce sens l'animation des réseaux de contrôleurs de gestion, ...

## **3.4**



### **Enrichir le dialogue social**

Dans la plupart des expériences analysées, la performance n'est pas un thème de discussion avec les représentants du personnel. Il n'est pas rare qu'aucune information ne leur soit donnée quant aux résultats obtenus sur les indicateurs. À plus forte raison, les interprétations de ces données et les décisions possibles ne sont pas abordées.

Lorsque l'ordre du jour des CTP comporte de tels objets, la gestion de la performance est au moins mieux comprise, sinon partagée.

Sans que soit recherchée une cogestion illusoire et déplacée, on peut concevoir qu'un enrichissement du contenu du dialogue social permette :

- D'enrichir la recherche d'améliorations par le management grâce à un point de vue spécifique des représentants du personnel sur les situations
- De mieux partager une problématique de l'emploi resituée dans son contexte et ses objectifs
- Cet enrichissement devient impératif si l'on envisage de faire varier une partie de la rémunération avec la performance (voir ci-après).

### **3.5 Utiliser les marges de manœuvre budgétaires dans le cadre d'une politique de rémunération**

Une part des marges de manœuvre (économies budgétaires) a été utilisée dans une logique de gestion des ressources humaines, soit par des actions d'amélioration des conditions de travail, soit par un complément de rémunération.

Dans tous les cas analysés, ce complément de rémunération a été collectif et plus ou moins hiérarchisé selon les sites étudiés.

Une réflexion sur des possibilités d'une différenciation basée sur la performance est parfois envisagée, mais de façon encore très peu opérationnelle. Pourtant, la mise en œuvre de telles formules répondrait bien aux objectifs poursuivis dans cette seconde partie en contribuant fortement :

- Au partage du pilotage et du management par la performance
- Au renforcement des rôles managériaux par la nécessité pour les cadres de donner le sens de l'activité, de procéder de façon concertée pour traduire ces finalités en objectifs et évaluer les résultats



Il faudrait néanmoins s'assurer au préalable que :

- Les rémunérations de base sont jugées équitables ou, au moins, que ce complément variable de rémunération permet de corriger ce qui peut apparaître injuste
- Les objectifs servant de base à la définition de la performance et les indicateurs de leur mesure sont considérés comme représentatifs des efforts individuels et collectifs.

On évoque ici une rémunération de la performance. Or, il est parfois également question de rémunération au mérite. Il ne s'agit pas des mêmes concepts :

- La rémunération au mérite reconnaît la réussite d'objectifs individuels. Elle peut concerner les cadres de niveau supérieur, largement responsables de leurs résultats
- La performance dans l'Administration est, par nature, plus collective. Sa rémunération correspond bien à la logique de la LOLF.

Dans cette perspective, cet élément de rémunération peut être lié, de façon directe ou par combinaison, aux objectifs par programme, BOP, unité opérationnelle, à la rétribution des efforts de productivité et de l'atteinte des objectifs, à l'affectation des marges de manœuvre dégagées au niveau d'un programme, d'un BOP ou d'une unité.

On adoptera sans doute plutôt des formules combinant, dans un dosage à définir dans chaque situation, l'utilisation des marges de manœuvre pour :

- des dépenses de fonctionnement qui améliorent l'efficacité
- des dépenses de fonctionnement qui améliorent la qualité de service ou de prestation, l'accueil...
- une rémunération de la performance
- l'amélioration des conditions de travail



## 4 CONCLUSION

---

Les expériences étudiées montrent que l'on se préoccupe d'abord d'une « mise en conformité » de la GRH :

- On adapte, au plus près du strictement nécessaire, les process, les principes et règles de gestion et les organisations
- L'accent est mis sur les moyens et la capacité à piloter la masse salariale, à gérer le tableau des emplois et à faire vivre un tableau de bord d'indicateurs de performance
- On conduit l'action pour obtenir du corps social une acceptation bienveillante
- Les relations entre les différents niveaux de la structure se rôdent progressivement en combinant des dispositifs formels et des relations plus informelles

Cette phase dure plus ou moins longtemps et même, parfois, n'est pas vraiment dépassée. Car une véritable « refondation » de la GRH s'appuyant sur une nouvelle modalité de gestion :

- Requiert du temps pour permettre les évolutions culturelles nécessaires
- Suppose de procéder à des réglages fins dans les processus, les organisations, les nouveaux emplois et les pratiques
- Demande une conduite du changement persévérante et rigoureuse
- Exige l'implication forte de tous les niveaux de responsabilité

