POLITIQUES & MANAGEMENT PUBLIC

Politiques et management public

Vol 26/2 | 2008
La gestion publique des ressources humaines en recherche(s)

Lolf : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH

Organic law on the appropriation bills: from the spirit of the law to the emergence of new HRM principles

Jocelyne Abraham et Franck Brillet

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/pmp/1362
DOI : 10.4000/pmp.1362
ISSN : 2119-4831

Éditeur
Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée
Date de publication : 1 juin 2008
Pagination : 15-30
ISSN : 0758-1726

Référence électronique
Jocelyne Abraham et Franck Brillet, « Lolf : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 26/2 | 2008, mis en ligne le 25 octobre 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/pmp/1362 ; DOI : 10.4000/pmp.1362

© Tous droits réservés

LOLF :
DE L'ESPRIT DE LA LOI À L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX PRINCIPES DE GRH

Jocelyne ABRAHAM
Franck BRILLET[1]

Résumé

Notre article est issu d'une recherche action de trois années (2004-2007) sur la modernisation de la Gestion des Ressources Humaines (GRH) et de la mise en place d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) dans neuf préfectures d'Indre et Loire, d'Eure et Loir, du Cher, du Loir et Cher, de l'Indre, du Doubs, de Haute Vienne, du Loiret, de la Corrèze.

De cette expérience, nous voulons retenir que la Lolf ne se limite pas à poser des contraintes financières, mais qu'elle vise un changement de logique, suscite un élan managérial, incite à des pratiques innovantes et invite à l'attribution de nouvelles responsabilités dans des marges de manœuvre élargies.

Nous l'illustrons en montrant, en premier lieu, que la Lolf propose un nouveau mode de gouvernance obligeant à repenser les responsabilités de chacun ; en deuxième lieu, qu'elle invite à rapprocher les intentions stratégiques telles qu'elles sont véhiculées, de la GRH telle qu'elle se pratique (les méthodes, les outils…) ; en troisième lieu, que la Lolf est catalyseur de changement, notamment culturel ; et en quatrième lieu, qu'elle est créatrice de valeur ajoutée pour l'usager et l'agent. Dans le cinquième et dernier point de l'article, nous examinons les conséquences de ces changements sur les pratiques de rationalisation des ressources humaines et la gestion des compétences.

Mots Clés

Changement ; Compétences ; Création de valeur ; Culture ; Employabilité ; Gestion des Ressources Humaines (GRH) ; Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) ; Gouvernance ; LOLF ; Performance ; Stratégie.

[1] Maîtres de Conférences – CERMAT – IAE de Tours

© Institut de Management Public – 2008

La loi organique relative aux lois de finances – Lolf - du 1er août 2001, entrée en vigueur le 1er janvier 2006 réforme en profondeur la gestion des finances publiques de l'État. Elle vise à introduire une logique de performance et une obligation de résultats, dans des administrations gérées antérieurement selon une logique de moyens. Ce changement perçu dans toutes les administrations est généralement une source d'inquiétude. La logique de performance est-elle prétexte à réduction d'effectifs ? La Lolf ne remet-elle pas en question l'obligation de service public ?

Dans cet article, nous proposons une approche managériale de la Lolf, en nous posant des questions de gouvernance (Joffre, 1999, p.151) des administrations publiques et des questions relatives à la modernisation du management de leurs ressources humaines (Bartoli, 2006 ; Chevalier 2006). Cette approche globale, nous permet d'examiner ensuite plus concrètement les transferts qu'induit la Lolf vers les pratiques de GRH.

Rappelons que la performance dont il est question pour les administrations ne s'apparente pas à de la rentabilité ou de la productivité (Ughetto, 2006). Car l'État rend des services dont la qualité est un critère essentiel de performance. En outre, ces services sont sources de valeur pour les usagers. Ils répondent à leur besoin de santé, de sécurité ou d'éducation. Ainsi, la performance des actions de l'État se mesure en termes d'efficacité socio-économique. Des missions sont votées au Parlement et leur réalisation efficace et leur conformité à des critères de qualité sont des conditions de performance. Cependant énoncer cette condition d'efficacité n'est pas suffisant. Avec la Lolf il faut, d'une part, mesurer que l'objectif est atteint (condition nécessaire) et, d'autre part, que les contraintes d'efficience, c'est-à-dire d'économie ou d'optimisation des moyens et ressources, ont également été respectées. Cet objectif n'épargne pas les ressources humaines qui constituent une ligne budgétaire importante, d'où la crainte relative à la réduction probable des effectifs. Mais, la Lolf peut également être catalyseur de changement, l'occasion de transfert de valeurs et de renouvellement des pratiques managériales. La question pertinente nous semble alors être de savoir dans quel cadre de pensée et comment opérer ces changements.

Issu d'une recherche action de trois années (2004-2007) sur l'accompagnement à la modernisation de la GRH dans neuf préfectures de la région Centre-Limousin et du Doubs[2], ce travail propose de discuter des implications managériales de la Lolf. Dans un premier temps nous montrerons que la Lolf propose un nouveau mode de gouvernance obligeant à repenser les responsabilités de chacun (1). Dans un second temps, nous montrerons que la Lolf invite à rapprocher la stratégie de la GRH et donne du sens à l'une et l'autre (2). Dans un troisième point nous montrerons qu'elle induit des changements quant à la culture du secteur public (3). Dans un quatrième point, nous examinerons la valeur ajoutée de la Lolf pour l'usager en lien avec la gestion des agents (4). Dans un cinquième et dernier point nous examinerons les conséquences sur les principes et les pratiques de gestion des ressources humaines (5).

[2] Préfecture d'Indre et Loire, d'Eure et Loir, du Cher, du Loir et Cher, de l'Indre, du Doubs, de Haute Vienne, du Loiret, de la Corrèze.

La Lolf : un nouveau mode de gouvernance pour les administrations

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf), entrée en application en 2006, au delà des contraintes nouvelles qu'elle impose localement aux administrations, oblige à regarder autrement la relation entre l'État et les contribuables. En considérant cette relation comme une relation d'agence, il convient de réfléchir à la mise en place d'une bonne gouvernance. Ce qui oblige à repenser le partage des rôles et responsabilités, mais également la dotation en ressources et marges de manœuvre disponibles. Il s'agit d'une véritable problématique de management qui se pose au secteur public aujourd'hui.

Les administrations : agents des contribuables

Dans leur mission de service public, l'État et ses administrations sont mandatées par les contribuables, représentées par les parlementaires, pour réaliser les missions du service public, santé, sécurité ou éducation. La relation entre les administrations et le contribuable s'apparente donc à une relation d'agence (Jensen, Meckling, 1976 ; Charreaux, 1999).

Par le passé, cette dernière a pu souffrir de dysfonctionnements inhérents à ce type de relation. Aujourd'hui, la Lolf dans son volet financier, essaie de corriger *l'asymétrie d'information* (Charreaux, 1999, p.79) qui existe entre le l'État et le parlement, en incitant le premier à rendre des comptes au second. Du point de vue technique, notamment, avec la Lolf, 100% des crédits sont justifiés par le Gouvernement, puis discutés et votés par le Parlement mission par mission.

La Lolf cherche aussi à éviter *les comportements opportunistes* (Williamson, 1985, p.47). Les parlementaires ont un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi pour apprécier la performance des administrations et de la dépense publique. Du point de vue organisationnel, les administrations doivent expliquer leur stratégie de performance, leurs objectifs et rendre compte de leurs actions au moyen d'indicateurs.

Avec la Lolf, il s'agit d'une part, d'expliciter davantage, par des modes de gestion nouveaux, que l'État rend des services, qu'il est mandaté pour réaliser des missions et qu'il est l'agent du contribuable représenté par les parlementaires. D'autre part, la bonne gouvernance oblige à garantir le bon usage de l'argent du contribuable et veiller à fixer des objectifs mesurables par des indicateurs. C'est précisément ce cadre de la relation d'agence et cet objectif de bonne gouvernance qui oblige à repenser les responsabilités de chacun.

La bonne gestion des administrations et les responsabilités managériales

En haut de la pyramide des responsabilités, nous trouvons les responsables de Budget Opérationnel de Programme (BOP). Ce sont des gestionnaires dont on attend qu'ils optimisent et rationalisent les moyens à leur disposition. Certes, ces moyens sont financiers et toute une panoplie d'outils vise à mesurer le degré d'atteinte des objectifs, eu égard aux dépenses engagées. Mais ces responsables ont également besoin d'une

main d'œuvre dont le coût nécessite une utilisation optimale. Or si la responsabilisation passe par un usage parcimonieux des ressources, elle ne peut s'exercer sans que des marges de manœuvre plus larges soient conférées aux dits « responsables ».

Parmi les marges de manœuvre à offrir eu égard aux responsabilités accordées, il convient de rappeler le rôle essentiel d'un marché interne du travail efficace et fluide (Abraham, 2004) ; il s'agit d'un marché, sur lequel, notamment, les mobilités sont encouragées grâce à une meilleure identification des emplois offerts, dans la structure et dans les autres fonctions publiques. C'est pourquoi certaines administrations se dotent de référentiels d'emplois : le répertoire des emplois hospitaliers, le répertoire de l'administration centrale, le répertoire interministériel des métiers. Ce dernier identifie l'ensemble des emplois des fonctions publiques en termes de mission générale, activités, savoir-faire requis et évolution future prévue. *Les préfectures ont adopté un référentiel mis à jour en janvier 2006, définissant plus de 120 emplois, décrits en termes de finalité, activités et compétences requises.* L'élaboration de ces outils contribue à la transparence du marché interne de l'emploi public. Outre ces outils, c'est également les initiatives qu'il convient d'encourager en rendant plus souples les démarches.

Les procédures de mobilité entre administrations peuvent encore être améliorées. Le vocabulaire relatif à ces mouvements est révélateur : déposer une demande de « détachement », l'expression traduit à elle seule le caractère « douloureux » de l'initiative pour le candidat, vécue et perçue souvent comme une « infidélité » à son administration. Pourtant la mobilité peut être perçue comme un signe de dynamisme professionnel tant pour l'agent que pour la structure. On sait que le mouvement des agents entre emplois favorise le renouvellement des compétences et la circulation des savoirs. Elle évite la lassitude.
Les règles de gestion de cette mobilité peuvent également évoluer. Le droit de véto qu'exercent certains chefs de service, auxquels on ne donne pas l'assurance d'un remplacement de l'agent pour garantir la continuité du service, génère des rigidités sur le marché interne et crée de la frustration chez les agents désireux de s'ouvrir vers de nouvelles fonctions.

Donner aux responsables des marges de manœuvre en matière de gestion des RH, implique qu'ils puissent choisir leurs collaborateurs à court et moyen terme. Ils ont besoin d'outils leur permettant une meilleure visibilité sur les emplois et sur les compétences des agents. C'est à cette condition qu'ils peuvent gérer des agents dans un marché interne fluide. Pour pouvoir anticiper, ils ont besoin également d'avoir une visibilité sur les besoins futurs en termes d'effectifs, d'activités, de compétences, d'emplois à pourvoir (Tenzer, 2001). À l'instar des entreprises du secteur privé, les gestionnaires des administrations ont besoin d'une vision claire des stratégies décidées et de connaître plus précisément comment s'élabore et se met en œuvre la GRH, comment se partage les responsabilités entre le niveau central et local. Ce n'est qu'alors qu'ils pourront être évalués sur leur bonne gestion.

La lolf : une cohérence retrouvée entre stratégie et GRH

La performance repose sur un double « *fit* », le « *fit externe* » et le « *fit interne* ». Le fit externe consiste à mettre en cohérence les choix de politiques générales et d'allocation des ressources en cohérence avec les ambitions stratégiques. Le fit interne consiste à mettre en cohérence à l'intérieur de l'organisation toutes les pratiques de management compte tenu d'un style voulu, d'une culture interne.

En matière de gestion des ressources humaines, cela implique de trouver, sur le plan technique, les pratiques efficaces (recrutement, formation, mobilité…) qui permettent la réalisation des activités et missions et, sur le plan managérial, une cohérence entre toutes les pratiques pour que le mode de management apparaisse cohérent aux agents, qu'ils se sentent entendus et reconnus. La poursuite de ces deux objectifs devrait permettre une avancée vers une GRH renouvelée.

Structuration de la fonction RH : partage des responsabilités

La Lolf soulève des problèmes d'organisation de la fonction RH et des responsabilités RH entre échelon central et échelon opérationnel. Sur le plan technique, le périmètre de la gestion des corps (administrations centrales, services déconcentrés, établissements publics) et le périmètre de la gestion budgétaire (Programmes, BOP, Unités Opérationnelles) ne coïncident plus nécessairement. Pourtant l'objectif est commun : il faut optimiser les effectifs et les compétences (Chevalier, 2006).

Dans cette mission d'optimisation, les rôles sont partagés. Il revient à l'administration centrale de donner les grandes orientations stratégiques nationales.
Le niveau stratégique se situe au niveau des programmes. Les responsabilités stratégiques sont donc assumées par le responsable de programme. Il décide de la répartition des plafonds d'emplois et des crédits associés entre BOP, en lien avec la DRH centrale. Il s'assure de la cohérence des moyens humains attribués au BOP et des objectifs qui lui sont assignés, en déduit les objectifs de GRH il assure le suivi de l'exécution du BOP. Il intervient lors de l'évaluation des responsables de BOP

Le niveau opérationnel se situe au niveau des BOP. Le responsable de BOP/chef de service déconcentré définit la structure des emplois de son service, est acteur direct ou indirect du recrutement. Il organise le travail au sein du service : affectation des agents sur des fonctions, répartition des tâches, définition de la formation permanente en lien avec les objectifs, gestion des horaires, des congés, etc.. Il met en œuvre et organise l'évaluation, la formation professionnelle continue et réalise la modulation des primes. Il conduit le dialogue social de proximité. Au niveau local, les administrations ont les moyens en termes de responsabilités, délégation et marges de manœuvre. Il leur revient alors l'obligation de se doter de moyens et d'outils modernes pour les mettre en œuvre localement.

Ce partage des responsabilités a prévalu dans les neuf préfectures de la région Centre-Limousin, dans leur expérience commune de création et de

mise en place d'outils de GPRH. Dans ce partage des responsabilités entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel, *la DRH centrale joue un rôle de prestataires de services* et de régulateur. Elle établit les projections pluriannuelles des éléments liés à la structure des effectifs et des emplois (GPRH), elle répartit les plafonds d'emplois par programme. Elle organise les grands processus de la GRH : mutations, avancements, promotions, recrutements. Elle définit une politique de GRH cohérente, en fixant des objectifs, des résultats à atteindre et des indicateurs de mesure. Elle établit des règles internes en matière de GRH, telles que les primes, formation, temps de travail et assure le suivi, du respect des règles statutaires et des équilibres RH. Elle est en charge de conduire le dialogue social « central ». Pour que le niveau stratégique et la DRH se coordonne une charte de gestion a été mise en place.

Le partage des responsabilités touche également le traitement et la gestion budgétaire des dépenses de personnel.

La gestion budgétaire des dépenses RH sous double contrainte

Les dépenses en personnel représentent la principale partie des budgets des administrations. Avant la Lolf, la gestion des agents se faisait en termes d'effectifs et d'emplois à pourvoir. Avec la Lolf, il faut également montrer que ces dépenses servent à renouveler, attirer, motiver et développer les RH des administrations. Faire mieux avec des moyens en constante diminution ou stagnation, oblige à faire différemment. L'allocation des ressources humaines publiques s'avère donc un levier essentiel de la réforme. Elle permet une optimisation en termes quantitatifs (effectifs et masse salariale) et des ajustements en termes qualitatifs (nature des emplois et de compétences).

Avec la Lolf, la masse salariale devient un instrument aux multiples fonctionnalités comme le montre les trois points sur lesquels sont fondées ses modalités de gestion.

1- La masse salariale est spécialisée par programme. Elle est constituée des crédits du Titre II qui constituent un plafond absolu de dépenses. En effet contrairement à d'autres crédits, les dépenses de personnel ne bénéficient pas d'une fongibilité totale, mais d'une fongibilité asymétrique. Les « économies » réalisées sur les dépenses de personnel peuvent trouver d'autres destinations, mais les économies réalisées ailleurs ne peuvent venir augmenter la masse salariale. La masse salariale exprime le coût complet des personnels, y compris cotisation pour pension à la charge de l'employeur. Ainsi la masse salariale est à la fois instrument de contrôle et marge de manœuvre budgétaire ;

2- Un plafond des emplois rémunérés par l'État est spécialisé par ministère. Il est constitué des prévisions d'effectifs réels (fonctionnaires et contractuels additionnés). Il est exprimé en Équivalent Temps Plein (ÉTP) fongibles toutes catégories juridiques confondues. Il est également géré en masse. Ainsi dans les administrations, où la moyenne d'âge est plus élevée et les agents de catégorie A et B plus nombreux, la contrainte s'exprimera en terme de masse salariale. Dans les administrations ayant des agents plus

jeunes, même si la masse salariale n'est pas atteinte, la contrainte s'exprimera en termes d'effectifs. La masse salariale est un instrument de performance et une variable d'ajustement quantitatif ;

3- La justification de la budgétisation de la masse salariale s'effectue au premier euro. Autrement dit, un examen d'ensemble de la dépense de personnel se substitue à une discussion sur sa variation marginale. La masse salariale est ici variable de décision globale de management.

Si la Lolf induit des changements visibles quant aux aspects techniques et financiers de la gestion des agents des fonctions publiques, elle instille plus implicitement des changements d'une autre nature.

La Lolf : un vecteur de changements culturels

On ne change pas la culture par décret, surtout dans des institutions publiques où la culture métier est forte (Abraham, 1998). Toutefois, la Lolf incite à des changements qui touchent des éléments fondamentaux d'une culture à savoir les conventions, le langage, les pratiques, les acteurs référents, les modes de pensée et les valeurs et les comportements.

La diffusion de la culture de performance

La Lolf modifie le langage. La lolf fixe des objectifs de performance mesurés par des indicateurs pertinents et objectifs. Il faut apprendre à décliner les objectifs à tous les niveaux, les expliciter, les diffuser pour les faire partager, les opérationnaliser par des indicateurs compris de tous. Il faut diffuser un langage de gestionnaire à tous les niveaux, parler d'argent, de coûts, d'efficacité, d'efficience, d'économie de moyens.

La Lolf change aussi le rapport au temps. Il faut savoir mesurer les résultats annuels, adopter une attitude responsable en faisant des choix face à des crédits fongibles ; mais également suivre les budgets pluriannuels, et anticiper sur l'avenir. *Dans le cas des préfectures, la Directive Nationale d'Orientation, incite explicitement à la mise en place au niveau local d'ici 2010 d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. En anticipant les projets futurs, tels que le projet SIV Service d'Immatriculation des Véhicules, INES Identité Nationale Sécurisée, DD développement durable, elle prévoit des évolutions d'effectifs qui sont des guides pour la GRH en préfecture. La nouvelle DNO 2007 devrait apporter des éléments plus tangibles pour une gestion stratégique des emplois et des compétences en préfecture.*

La Lolf incite donc les administrations à se doter d'outils modernes et à adopter de nouvelles pratiques qui ne seront pas sans conséquence sur les comportements de tous les agents. Par exemple, l'abandon progressif de la notation des fonctionnaires au profit d'une évaluation de la performance annuelle et des compétences acquises, est possible pour peu que les managers disposent de grilles de mesure des compétences et de référentiels. Cette nouvelle évaluation change les comportements, les agents se sentant plus responsables de leur portefeuille de savoirs. *En 2006 à la préfecture de Tours, les agents ont perçu positivement leurs*

entretiens annuels d'évaluation, portant explicitement et pour la première fois sur les compétences. Ces agents se sont sentis valorisés par le fait que l'on parle concrètement de leurs activités, qu'on leur reconnaisse des compétences et qu'on tente clairement de les mesurer objectivement. Le caractère opérationnel des outils de GPRH et leur accessibilité ont été perçus également comme valorisant notamment parce que l'agent lui-même pouvait préparer son entretien, remplir sa propre grille d'évaluation des compétences et pratiquer une autoévaluation.

La Lolf valorise les managers comme acteurs référents. Dans le cas de nouvelles pratiques d'évaluation, les évaluateurs, sont appelés à jouer un rôle, plus valorisant, de manager de proximité (Winicki, 2006). Connaissant mieux les emplois et mieux les compétences des agents, ils peuvent les accompagner dans leurs projets de carrière. Les managers de proximité sont un maillon essentiel de la diffusion de la Lolf, car elle nécessite l'utilisation réelle de marges de manœuvre. Elle laisse des libertés de choix, des libertés d'innovation, de penser autrement. C'est de l'utilisation réelle de ces marges de manœuvre, par des personnes compétentes et motivées, que dépend la diffusion d'un bon management et d'une culture de performance. *Dans les neuf préfectures de l'étude, pour les évaluateurs interrogés suite à l'adoption de la démarche de compétences : « le travail a été plus facile » « les entretiens ont duré plus longtemps mais ils ont été plus fructueux » « on a parlé des activités du service, on va pouvoir progresser », « on dispose des niveaux de compétences requises pour un emploi, pour les recrutements et les prises de postes, le travail a été facilité ».*

En résumé, l'utilisation de nouveaux outils, l'adoption d'un nouveau langage et de nouvelles pratiques, modifient considérablement la culture. Ces éléments, se renforçant, changent progressivement les croyances et les valeurs piliers de toute culture organisationnelle. Dans le cas des fonctions publiques, la culture aura réellement changé quand les agents eux-mêmes se sentiront responsables de leur développement professionnel et pilotes de leur propre carrière.

Pour atteindre cet objectif des obstacles doivent être levés et des mythes doivent tomber. Parmi les obstacles les plus souvent cités on trouve le statut qui n'est pas sans conséquence sur le comportement du fonctionnaire.

Évolution mais pas révolution : la question du statut

Premier obstacle au changement souvent cité : le statut. Il ne peut justifier à lui seul l'absence d'un management moderne au sein des fonctions publiques. Le « statut » ne peut endosser tous les obstacles au changement (Brunhes, 1989). Les obstacles au changement se trouvent davantage dans le fait que des pratiques anciennes de gestion se soient érigées au rang de traditions ou habitudes de management pour finalement s'imposer au fil du temps comme des conventions immuables (de Montmorrillon, 1999). Mais il est faux de croire qu'elles soient inhérentes au seul statut.

Dans le principe, une rémunération individualisée en fonction des compétences par exemple n'est pas anti-statutaire. En revanche, on observe que de longues années de pratiques et d'héritage culturel l'ont rendue anti-culturelle. La rémunération au mérite s'oppose à des valeurs ancrées dans la fonction publique, comme la valeur « égalité », « égalité de traitement », « aucune individualité plus méritante qu'une autre », « pas de valorisation du leadership » ! (Hockey, Kakabadse, Kakabadse, 2005). Cette valeur a pour corollaire celle d'anonymat. Ce qui explique que les agents aient longtemps été gérés en termes de numéro de poste, d'effectifs, de temps travaillé, temps rémunéré, ETP (équivalent temps plein). Les agents occupent des emplois qu'on a obligation de pourvoir, selon la logique de moyens, ils ne sont pas gérés en fonction de leurs compétences et leur performance. Le sous-produit de ce mode de management s'observe à terme, par des comportements non professionnels ou de la démotivation (Paquet, Gosselin, 2006). Cette démotivation peut apparaître avec l'ancienneté dans l'organisation comme en témoigne un agent de préfecture en nous disant : « *À mon arrivée dans l'administration, j'étais jeune et motivé, je ne comprenais pas qu'un agent de 45 ans ou 50 ans soit démotivé et fatigué, aujourd'hui après 5 ans je me sens moi-même dans le même état, je n'attends rien de mon administration* ».

Si les modes de management guident les comportements, ceux-ci ne sont pas sans conséquence sur la qualité des services publics et donc sur la valeur ajoutée pour l'usager.

La lolf : une valeur ajoutée pour l'usager

L'État répond aux besoins des usagers-clients par la production de services. Les agents sont les producteurs du service à l'usager. Contrairement à un produit, la prestation de service a la spécificité d'être coproduite par l'agent (ou salarié) et l'usager (ou client) et d'être produite en même temps qu'elle est consommée. Compte tenu de l'immatérialité du produit, la qualité de la prestation dépend de la compétence de l'agent. C'est pourquoi, la qualité de la gestion des ressources humaines est directement productrice de valeur en matière de prestation de service. Savoir gérer les compétences des agents d'une part et maintenir leur motivation au travail d'autre part, apparaissent donc comme des conditions indispensables pour garantir l'efficacité, la qualité et le respect des délais des services publics.

Une organisation claire des activités et missions : un référentiel des emplois

Nombreuses recherches sociologiques ont montré l'importance de « l'identité au travail » du « sens du travail » dans la motivation des salariés du service public. Il est important de connaître clairement quelle est sa contribution à la mission générale. La structure des établissements publics se définit par un organigramme qui reflète la répartition des pouvoirs et par une architecture des emplois qui reflète la répartition des activités contributives à la mission générale. Par exemple, le référentiel des emplois des préfectures compte pas moins de 15 missions divisées en sous-missions dans lesquelles se trouvent 124 emplois.

Penser la structuration des administrations, le découpage de leurs missions et le regroupement de certaines activités, en famille de compétences, permet aux agents de se sentir mieux reconnus pour ce qu'ils font et la valeur ajoutée qu'ils apportent. Cela leur permet de se sentir partie prenante d'une mission concrète. Toutefois, un référentiel des emplois doit être mis à jour, car les métiers, les technologies et les missions évoluent. Il convient donc tous les deux ou trois ans de veiller à ce que ne s'installe une distorsion entre le travail prescrit et le travail réalisé. Il convient de se poser les questions suivantes : les intitulés, les descriptifs et l'architecture des emplois permettent-ils une répartition optimale et équitable des activités entre les agents ? Les descriptifs permettent-ils aux agents une identification claire de ce que l'on attend d'eux et de ce pourquoi ils sont rémunérés ? En l'absence de cette mise à jour régulière, le risque est de laisser s'installer une distorsion entre travail réalisé et travail reconnu ce qui est source de démotivation et générateur de coûts. De même, laisser s'ajouter aux activités de l'emploi, des activités perçues comme indues, représentant jusqu'à un quart ou un tiers du temps de travail (activités dont on a hérité suite au départ d'un collègue ou de tout autre événement) contribue à démotiver et déresponsabiliser les agents.

Un indicateur de mesure de la bonne adéquation agent/emploi

Si la description des emplois en terme de finalité et activités est nécessaire pour éclairer l'agent sur les attentes de sa structure, elle n'est pas suffisante. L'agent et les managers ont également besoin de traduire les activités à réaliser en compétences requises pour les mener à bien. Il convient donc pour chaque emploi d'indiquer dans la fiche de description la liste des compétences requises pour occuper l'emploi. En outre, une fois cette liste de compétences établies pour une administration donnée, il convient de l'utiliser systématiquement pour évaluer les compétences détenues et acquises par l'expérience par chaque agent.

Dans les préfectures du Centre-Limousin, les chefs de Bureau des Ressources Humaines ont réalisé une telle grille d'évaluation des compétences. Elle compte 17 compétences évaluées sur quatre niveaux, du premier niveau « initié » au niveau supérieur « expert ». Un dictionnaire des compétences a été rédigé, dans lequel on trouve la définition de chaque compétence et de ses quatre niveaux. Cette grille des compétences a servi à évaluer les compétences requises pour chacun des 124 emplois des préfectures. Depuis 2006, en Indre-et-Loire, en Haute-Vienne et dans le Doubs, cette grille est jointe au formulaire d'évaluation annuelle des agents ; à compter de 2007 elle le sera également dans l'Eure et Loir.

La réalisation d'outils de mesure des compétences permet le suivi d'indicateurs de performance (Brillet, Abraham, 2007). Par exemple, un indicateur de bonne adéquation des compétences des agents, compte tenu de la mission et des activités qui leur sont confiées. Cet indicateur rapproche les compétences requises sur un emploi et les compétences acquises par l'agent. De la mesure des écarts, on en déduit des indicateurs d'adéquation, de sous adéquation, ou de potentialités. On tire des enseignements quant aux mesures d'ajustement à adopter, renforcement

ou développement des compétences par de la formation, mutations ou propositions d'avancement.

La Lolf : une voie tracée vers la modernisation de la GRH

La réforme ne peut produire un changement des comportements, de manière directe. Pour qu'un tel changement se produise, il convient d'introduire des modifications majeures dans les outils et les pratiques (Demers, 2002). En effet, dans les organisations, les individus adaptent leurs comportements en fonction des modes de management. Les outils sont des signaux. Ils ont un pouvoir de persuasion ou de dissuasion. Les individus les perçoivent ainsi et s'y ajustent. Ensuite, ces changements d'attitudes individuelles, imitées et étendues au niveau collectif, se renforcent. Reproduites dans le temps, elles font évoluer les croyances, les valeurs, le langage et par conséquent la culture. Ce processus se vérifie d'autant plus sur les pratiques de gestion des hommes.

Des notions nouvelles : compétences, valeur, employabilité

La Lolf nécessite pour sa mise en place le déploiement d'outils de gestion des agents de la fonction publique, des outils pour gérer les compétences, pour stimuler la performance, pour restaurer la motivation au travail et l'implication dans la structure, pour garantir l'employabilité et la progression de carrière. Dans l'esprit de la Lolf, les agents de la fonction publique, constituent un capital humain ou des ressources à attirer, à valoriser et à dynamiser (Crozet, Desmarais, 2004). En outre, ce qui est exigé implicitement par la Lolf semble être fortement attendu de la part des agents. Les agents s'interrogent quant à la valeur qu'ils contribuent à générer par leur travail. Avoir la capacité de leur envoyer des signaux positifs quant à cette valeur est un facteur de motivation.

En période de restructuration, comme celle que nous connaissons dans les administrations et dans un contexte d'emploi à vie, la valeur d'un agent est à la fois sa valeur à un instant t et une valeur à plus long terme. À court terme, la valeur d'un agent est une combinaison entre sa performance, sa compétence et son implication, mais à plus long terme la valeur d'un agent est liée à son employabilité au sein des fonctions publiques et au maintien de son envie de travailler.

Si à l'avenir et compte tenu des moyens limités dont dispose l'État, il ne peut plus en tant qu'employeur garantir l'emploi, il aura l'obligation de garantir l'employabilité, pour assurer la continuité des missions mais également pour une gestion plus socialement responsable des agents. Or, mesurer le potentiel d'un agent et son employabilité, dans une perspective durable est certainement l'entreprise la plus délicate. Déterminer un indicateur d'employabilité des agents, compte tenu de l'évolution des emplois au sein de la structure ou d'autres administrations, suppose une visibilité claire des emplois et compétences requises sur ces emplois.

Valoriser les agents revient donc à mettre en place une démarche de compétences (Gilbert, 1999) pérenne en huit points :

1-Identifier clairement les contributions à la structure
2-Avoir les moyens d'attirer des candidats et de les garder motivés
3-Savoir mesurer les performances individuelles et/ou collectives
4-Savoir mesurer les compétences et identifier les potentiels
5-Fluidifier le marché interne pour favoriser la mobilité
6-Développer les compétences et l'employabilité
7-Savoir gérer les séniors et transmettre les savoirs
8-Détenir un système de valorisation au mérite.

Tels sont les points d'ancrage d'une GRH renouvelée. Parmi ces points, le 3 et le 4, concernant l'évaluation des agents, deviennent majeurs avec la Lolf.

L'évaluation des agents en lien direct avec la Lolf

Considérée globalement, l'évaluation constitue un outil important pour accroître l'efficacité du service public. Elle est donc en lien direct avec la Lolf. L'évaluation des fonctionnaires participe d'une logique d'engagement et de compte rendu sur des objectifs préalablement fixés. La recherche d'une articulation et d'une mise en cohérence de ces deux démarches par la déclinaison des objectifs collectifs du service au niveau individuel est le moyen de leur donner tout leur sens.

Sauf régime dérogatoire, l'évaluation est obligatoire. Elle donne lieu à un entretien de chaque agent avec son supérieur hiérarchique direct. Au cœur de cet entretien se trouve l'examen des résultats obtenus par l'agent au regard des objectifs fixés. Cet examen doit évidemment tenir compte du contexte de réalisation des objectifs à travers les conditions d'organisation et de fonctionnement du service. La mesure des résultats suppose que des objectifs individuels aient été définis au préalable.

C'est au supérieur hiérarchique direct de l'agent, qui le connaît et suit son action au quotidien, qu'il revient de définir ces objectifs. Les obstacles à l'évaluation existent de part et d'autre, l'agent craint de « subir » son entretien d'évaluation, considérant qu'il a peu de possibilité de s'exprimer, certains accordent peu de crédit au jugement de leur évaluateur, au prétexte que ce dernier ne connaît pas toujours le contenu de leur travail et n'a pas non plus des compétences réelles de manager. Du côté de l'évaluateur, on redoute parfois de devoir exprimer à son agent qu'on est mécontent de son travail, ou dans le cas contraire, on redoute de lui faire trop de compliments sachant qu'on n'a pas de récompense matérielle à offrir en retour.

Mis à part ces réserves, un entretien d'évaluation profite à l'agent, à l'évaluateur et à la structure, à condition qu'il soit bien mené. Or la conduite d'un tel entretien ne s'improvise pas. Il convient d'intégrer une double exigence. Sur le fond l'entretien d'évaluation doit porter sur des éléments concrets du travail, ce qui suppose que le supérieur hiérarchique ait une bonne connaissance du contenu des emplois et des activités de son service. Il convient de faire reposer l'évaluation sur la performance, en terme de degré d'atteinte des résultats en lien avec les objectifs définis dans le cadre du BOP. Il s'agit là de déterminer la contribution de chacun aux objectifs collectifs déclinés au niveau individuel. L'évaluation doit porter

aussi sur les compétences à partir d'une grille et d'un référentiel garantissant l'objectivité de l'évaluation. Dans son volet compétences l'évaluation porte sur la formation, les perspectives de carrière et de mobilité, dans une perspective de moyen et long terme (Jeannot, 2005).

Pour être réussie l'évaluation doit satisfaire un certain nombre de conditions de forme. Elle doit porter sur des critères simples et pertinents pour que les deux parties les acceptent et se les approprient. La définition préalable des missions de l'agent, à travers un descriptif d'emploi ou une fiche de poste, facilite la fixation des objectifs. Elle se caractérise en termes de finalité de l'emploi, d'activités, comme le cadre dans lequel les objectifs peuvent être mis en œuvre. La fixation d'objectifs en lien avec le BOP donne une dimension dynamique à l'emploi.

Au-delà des aspects individuels, l'évaluation permet au supérieur hiérarchique de faire un point sur le fonctionnement de son service. Les discussions peuvent mettre en évidence des atouts dans le fonctionnement comme des propositions d'évolution, tant pour améliorer les processus que pour rationaliser certaines organisations. Dans les préfectures, les données recueillies lors des entretiens d'évaluation sont rassemblées et utilisées au moment de la mise en œuvre du plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, GPEC. Reflets de la valeur professionnelle des agents, les évaluations servent à argumenter les propositions d'avancement pour la gestion des carrières des agents, leur mobilité, les besoins de formation et à terme sûrement leur rémunération en fonction du mérite (Emery, 2004).

Conclusion

Comme nous l'avons vu la Lolf ne se limite pas à poser des contraintes financières, elle vise un changement de logique, suscite un esprit managérial, des pratiques innovantes et invite à l'attribution de nouvelles responsabilités et marges de manœuvre. L'objectif est d'instaurer une meilleure gouvernance. Cette bonne gouvernance passe par une recherche de cohérence et de pertinence entre décisions stratégiques et décisions opérationnelles. L'adoption d'outils de gestion des agents, de leurs compétences et de leur carrière, se justifie pleinement, voire conditionne ce renouvellement des bonnes pratiques de gestion.

Identifier puis mesurer les compétences des agents, pour mieux les faire évoluer, participe directement à la performance du service public. Veiller à ce que chaque agent, compte tenu de ses compétences, soit en adéquation avec son emploi participe au souci d'efficience et de rationalisation des ressources humaines. Gérer les compétences des agents de l'État, c'est être dans l'esprit de la Lolf, mais c'est aussi avancer vers la modernisation de la GRH publique.

Les valeurs, le langage, les conventions se modifient et progressivement une culture de la performance voit le jour, car les changements dans les pratiques sont des catalyseurs pour le renouvellement de la culture. Ainsi la Lolf dans ses aspects techniques induit des nouvelles pratiques de GRH qui sont une étape supplémentaire dans l'évolution en profondeur de la culture de la fonction publique. C'est ce changement dans la culture qui est au fond l'esprit de la loi.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAHAM J. (2004) « Marché interne du travail : enjeux et limites de la mobilité », *Chapitre 3 – In :* Coord. par Guerrero S., Cadin L., Roger A., *La gestion des carrières*, Vuibert-Fnege, pp.35-54.

ABRAHAM J. (1998) « Identité hospitalière, cultures de métiers », *Revue de Gestion des Ressources Humaines,* N°26, avril, pp.3-14.

BARTOLI A. (2006) « Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique », *Les cahiers français*, N°333, juillet-août, p. 30-37.

BRILLET F., ABRAHAM J. (2007) « Les préfectures du Centre Limousin se mobilisent sur la gestion des compétences », Revue Personnel, N°480, juin, 35-37.

BRUNHES B. (1989) « Du bon usage du statut des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics », Revue Française d'Administration Publique, N°49, p.9-15.

CHARREAUX G. (1999) « La théorie positive de l'agence : lecture et relecture », *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXIème siècle*, coord. Koenig G., chap.2, p.61-141.

CHEVALIER Y. (2006) « La gestion des ressources humaines dans le contexte de la LOLF », *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, N°255, avril p.8-12.

CHEVALIER Y. HERTZOG R. (2006) « LOLF et gestion de la réforme publique », *Actualité Juridique Droit Administratif*, *AJDA*, 13 mars, p.523-540.

CHEVALIER Y. (2006) « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique », *AJDA*, N°10, 13 mars, p.523-531.

CROZET P. DESMARAIS C. (2004) « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Politiques et management public*, vol 22, juin, p.55-73.

DEMERS J. (2002) « Gestion des ressources humaines et nouveau management public : opinions de gestionnaires fédéraux et québécois », *Canadian public administration*, vol 45, N°4, winter, p.512-537.

EMERY Y. (2004) « Rémunérer la performance des agents publics par des primes d'équipe : constats, analyses et recommandations », *Revue internationale des sciences administratives (RISA)*, vol 70, N°1, p.167-178.

GILBERT P. (1999) « La gestion prévisionnelle des ressources humaines : histoire et perspectives », *Revue française de gestion*, juin-juillet-août, p.66-76.

HOCKEY J. KAKABADSE A. P. KAKABADSE N.K. (2005) « Développer le système de leadership pour le 21ème siècle : étude de cas sur le perfectionnement des cadres de la nouvelle fonction publique britannique », *Revue internationale des sciences administratives (RISA),* vol 71, N°1, p.87-104.

JEANNOT G. (2005) « Gérer les carrières des cadres de la fonction publique ? », *Revue française d'administration publique*, N°116, p.553-559.

JEANNOT G. (2005) « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de métier dans la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, N°116, p.595-608.

JOFFRE P ; (1999) « L'économie des coûts de transaction », *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXIème siècle*, coord. Koenig G, chap.3, p.142-170.
MONTMORRILLON de B.; (1999) « Théorie des conventions, rationalité mimétique et gestion de l'entreprise », *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXIème siècle*, coord. Koenig G, chap.4, p.142-170.
PAQUET R. GOSSELIN E. (2006) « Quand les attitudes au travail sont tributaires de la progression de carrière : analyse dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines », *Canadian public administration*, vol 49, N°2, summer, p.125-142.
TENZER N. (2001) « Quelles perspectives pour l'emploi public ? », *Problèmes économiques*, N°2694, 3 janv, p.29-32 ; *Les annales de l'École de Paris du management*, vol 6, 2000.
UGHETTO P. (2006) « La performance publique entre l'économique et le politique : le cas des musées », *Politiques et management public*, vol 24, N°1, mars, p.55-78.
WINICKI P. (2006) « La loi organique relative aux lois de finances LOLF, gestion des ressources humaines et nouvelles compétences managériales », *Revue française d'administration publique*, N°117, p.117-129.
WILLIAMSON O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, 1985.