

## Management public et ressources humaines

Il est souvent affirmé que la logique de l'organisation statutaire des ressources humaines (RH) dans le secteur public – majoritaire, même si la plupart des structures publiques emploient aussi des agents sous d'autres formes, telles les contrats de droit public, l'intérim, les vacations... – est si prégnante qu'elle inhiérait toute velléité de management dans ce domaine; parfois, l'inertie de la gestion administrative est décrite comme remettant en question l'utilité même de managers RH dans le secteur public au profit de gestionnaires des ressources humaines. C'est sans doute l'inverse qui prévaut: c'est justement parce que les marges de manœuvre sont étroites que la nécessité se fait davantage sentir dans le secteur public de managers de haut niveau en matière notamment de ressources humaines. Contrairement à ce qui est affirmé, les possibles sont nombreux en matière de gestion des ressources humaines (GRH) dès lors que l'on prend vraiment en compte les effectifs que l'on est chargé d'encadrer, d'animer, de motiver. La question des ressources humaines dans le secteur public s'articule autour d'une double composante: l'organisation des ressources humaines, fondée sur la mécanique statutaire, et la gestion des ressources humaines qui en forme la part variable, si l'on ose dire, et demeure entre les mains du manager public. À travers cette contribution, Robert Holcman présente les facteurs d'inertie – réels ou supposés – de la gestion des ressources humaines sous statut avant de montrer en quoi l'excellence d'un management RH est une nécessité.

par  
**ROBERT HOLCMAN**,  
 directeur d'hôpital,  
 auditeur à la direction de  
 l'inspection et de l'audit  
 de l'Assistance publique-  
 Hôpitaux de Paris.  
 Docteur en sciences  
 de gestion HDR,  
 Professeur d'université  
 qualifié CNU, associé  
 à l'Institut d'études  
 politiques de Bordeaux

### Des facteurs d'inertie importants

Les facteurs d'inertie fréquemment dénoncés dans la gestion des ressources humaines des fonctionnaires portent à la fois sur les spécificités légales introduites par le statut, et sur des éléments culturels qui imprègnent le comportement des managers publics.

#### Les spécificités du statut

##### *La « mécanique » statutaire*

La carrière des fonctionnaires est organisée suivant des règles légales définies par le statut, plus précisément par les statuts des fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière). Quatre lois forment les quatre titres régissant les statuts des fonctions publiques: le titre I définit de façon globale les « Droits et obligations des fonctionnaires »; les trois autres titres définissent plus précisément les règles applicables aux personnels titulaires de la fonction publique d'État (titre II), de la fonction publique territoriale (titre III) et de la fonction publique hospitalière (titre IV). Les corps de fonctionnaires, classés en catégories (A, B ou C) suivant leur niveau de recrutement, comprennent plusieurs classes, chaque classe étant à son tour divisée en échelons. Quel que soit leur corps d'appartenance, l'évolution de carrière des fonctionnaires est quasi mécaniquement déterminée par leur ancienneté. La seule variable d'ajustement est la réduction d'an-

cienneté dans un échelon, qui peut être accordée à un fonctionnaire sur proposition de son supérieur hiérarchique; cette possibilité est encadrée par la durée minimale à passer dans un échelon.

La même inertie caractérise la rémunération des fonctionnaires, fixée par l'indice de ce dernier, c'est-à-dire le montant de points déterminé par le corps auquel il appartient, et par son ancienneté au sein de ce corps. La valeur du point d'indice, commune à l'ensemble des fonctions publiques, était de 55,5635 € au 1<sup>er</sup> juillet 2010, et applicable à l'ensemble des fonctionnaires – du haut fonctionnaire au jardinier territorial, de l'adjoint administratif au directeur d'administration centrale – la seule différence s'établissant par le nombre de points d'indice. Les primes, qui complètent le traitement et sont censées introduire un élément de variabilité en fonction des performances individuelles, sont en fait également gouvernées par le système de l'indice. Ce système de rémunération est dicté par les fondements de la fonction publique: l'égalité à situation identique et la prévention de tout favoritisme répondent au souci constant d'impersonnalité qui caractérise les carrières sous statut.

Le manager public voit donc lui échapper deux instruments majeurs de gestion des ressources humaines: la progression de carrière et la capacité de faire varier le niveau des rémunérations.



La garantie de l'emploi s'applique davantage à la fonction qu'à celui qui la tient, c'est un gage d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. Agissant au nom de l'État, servant à ce titre l'intérêt général, le fonctionnaire doit être prémuni des tentations, préservé des intérêts partisans. Lui accorder l'emploi à vie éloigne de ses préoccupations la nécessité de trouver une solution de repli professionnel.

### *Paritarisme ou cogestion ?*

Tout ce qui ne relève pas de la mécanique « statutaire », qui est sujet à variabilité en termes de carrière et de rémunération – réduction d'ancienneté, inscription au tableau d'avancement, décisions disciplinaires, conditions de travail... – relève d'une gestion paritaire, c'est-à-dire confiée à des organes composés pour moitié de délégués de l'autorité de nomination et pour moitié de représentants élus du personnel.

Ainsi, le comité technique paritaire doit-il être obligatoirement consulté quant aux sujets concernant : l'organisation et le fonctionnement des services ; les conditions de travail ; les règles statutaires ; les critères de répartition des primes ; les orientations et les moyens du service... Dans la fonction publique de l'État, ils sont compétents en matière d'évolution des effectifs et qualifications. Dans la fonction publique hospitalière, ils le sont s'agissant des budgets et des comptes, ainsi que concernant le plan stratégique de l'établissement.

Surtout, la commission administrative paritaire est consultée sur l'ensemble des questions intéressant la carrière des fonctionnaires : position (mutation, détachement, mise à disposition, disponibilité), carrière (avancement, passage d'échelon, promotion par liste

d'aptitude, titularisation, refus de titularisation) et sanctions disciplinaires. La commission administrative paritaire est compétente pour émettre des avis quant aux carrières des agents sous statut, et se réunissant en conseil de discipline en cas de demande de sanction ; en pratique, elle tient un rôle davantage décisionnel que consultatif, ses avis étant dans leur immense majorité suivis d'effets.

Par conséquent, ce qui reste d'éléments variables dans la gestion des carrières et des rémunérations des agents échappe aussi au manager public dans la mesure où – dans la réalité – la décision est partagée au sein des instances paritaires.

### *Des facteurs culturels*

#### *L'aspiration à l'anonymat*

L'aspiration à l'impersonnalité dans la fonction publique est consubstantielle de la bureaucratie, terme pris ici dans son acception sociologique. L'émergence de l'organisation bureaucratique est contemporaine du début du règne de la loi dans les sociétés modernes. La fin de l'Ancien régime a correspondu non seulement à la naissance des parlements chargés de voter les lois, normes impersonnelles applicables à tous, mais aussi à la disparition des

charges héréditaires ou cessibles. Au gouvernement par la loi devait répondre un corps de servants dont la seule distinction est la fonction – d'où leur nom, les fonctionnaires. La bureaucratie est donc une structure impersonnelle dédiée à l'application de normes impersonnelles.

Cette caractéristique fondatrice des corps de fonctionnaires a dérivé vers une critique à l'encontre de leur comportement, comme si le fait d'être fonctionnaire induisait mécaniquement un manque d'originalité personnelle, une aspiration à ne pas se distinguer des autres individus, le fonctionnaire devenant une personne, un individu qui ne se différencie pas de ses semblables. Bien évidemment, il n'en est rien. L'aspiration à l'impersonnalité n'emporte pas de déterminisme quant à la personnalité des fonctionnaires, à leur compétence professionnelle, leurs aptitudes personnelles. C'est en revanche un élément à prendre en compte dans l'exercice de leur encadrement.

Ce n'est pas l'anonymat qui provoque une distanciation par rapport à la prise de responsabilité chez les fonctionnaires : l'anonymat est l'expression publique de l'absence d'implication de la sphère personnelle du fonctionnaire dans son travail. Ce n'est pas à lui, en tant que personne, qu'on a affaire, mais à la puissance publique.

Servants anonymes de normes impersonnelles, les fonctionnaires sont peu enclins à se mettre en avant, à « nominaliser » leur travail. Encadrer efficacement des personnels sous statut implique de prendre en compte cette dimension culturelle.

### *Le rapport au temps long*

Alors que dans le secteur privé, c'est le temps court et la réactivité du marché qui priment, le lien sans cesse renforcé entre activité et contrat, dans les fonctions publiques la durée de la carrière est celle de la vie professionnelle de l'agent : le temps du public est le temps long de la bureaucratie, chargée de la stabilité et de la continuité des normes.

Il s'agit plutôt de mettre en évidence le caractère consubstantiellement différent du rapport au temps des agents dédiés au service de l'État – en particulier eu égard à la spécificité des missions de ce dernier. La perspective temporelle du fonctionnaire, c'est la durée de sa carrière. C'est bien ce qui explique le caractère si vif des débats consacrés à la question de l'âge du départ à la retraite dans les fonctions publiques et chez les personnels assimilés. Tout l'y encourage puisque la progression se fait toujours en grande partie à l'ancienneté. Ce rapport spécifique au temps peut s'observer *a contrario* dans les sanc-

tions qu'un fonctionnaire peut se voir infliger en cas de faute disciplinaire : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire, rétrogradation, mise à la retraite d'office ; autant de modalités agissant sur le temps de la carrière. La garantie de l'emploi s'applique davantage à la fonction qu'à celui qui la tient, c'est un gage d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. Agissant au nom de l'État, servant à ce titre l'intérêt général, le fonctionnaire doit être prémuni des tentations, préservé des intérêts partisans. Lui accorder l'emploi à vie éloigne de ses préoccupations la nécessité de trouver une solution de repli professionnel.

## Le rôle central de la gestion des ressources humaines dans le management public

L'activité administrative est une activité de main-d'œuvre ; à ce titre, la gestion des ressources humaines est l'une des composantes principales du management public. Contrairement à ce que sembleraient montrer les facteurs de contrainte qui viennent d'être décrits, c'est sans doute dans le secteur public que la présence de managers RH de haut niveau est la plus nécessaire : c'est bien parce que les marges de manœuvre sont étroites que ceux qui en ont la charge doivent les utiliser avec compétence et savoir-faire.

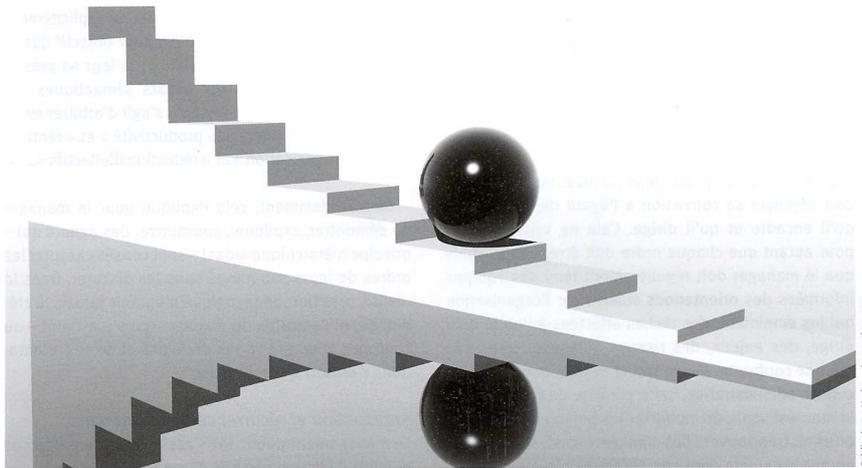
### Les fréquents points faibles du manager public

#### *Éliminer les facteurs d'insatisfaction n'engendre pas la satisfaction au travail*

Souvent obnubilé – à juste titre – par les revendications des organisations syndicales et représentatives du personnel, le manager public a tendance à se persuader que l'élimination des facteurs d'insatisfaction au travail des agents qu'il encadre est sinon le seul mais en tout cas le principal déterminant de la motivation et de l'implication au travail de ces derniers.

Or, ainsi que l'a démontré Herzberg<sup>1</sup>, satisfaction et insatisfaction au travail ne sont pas déterminées par les mêmes facteurs, la satisfaction au travail n'est pas l'opposé de l'insatisfaction. Éliminer les facteurs d'insatisfaction ne rend pas nécessairement le travail satisfaisant, il est donc plus pertinent d'opposer respectivement l'absence de satisfaction à la satisfaction, et l'absence d'insatisfaction à l'insatisfaction. Quand on élimine les facteurs d'insatisfaction, les personnels sont apaisés mais pas forcément satisfaits et motivés.

Quand on encadre des personnels sous statut, la tentation est grande d'obtenir le calme, l'apaisement social – autant d'éléments fondamentaux pour garantir



Crédit photo : Vovkez7, dreamstime.com

Le monde administratif est un monde normé, caractérisé par une permanence que d'aucuns qualifient d'inertie. Qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore l'action des fonctionnaires est stable, permanente, et donc longue à modifier.

une carrière harmonieuse de manager public – en focalisant son attention sur l'élimination des facteurs d'insatisfaction des personnels, en se persuadant qu'une fois cet objectif atteint il sera bien temps d'orienter son action vers l'accroissement de la motivation et de la satisfaction au travail.

Les enseignements de la théorie bi-factorielle de Herzberg, particulièrement utiles pour un manager public, démontrent pourtant que les actions sur les facteurs d'insatisfaction et de satisfaction au travail peuvent (doivent ?) être concomitantes.

#### *Le défaut de communication*

L'autre travers dans lequel verse fréquemment le manager public est l'insuffisance de communication, notamment en regard – en réaction parfois – à la parole des organisations représentatives du personnel. Représentant de la puissance publique au sein de la structure qu'il encadre, le manager public tend trop souvent à s'arc-bouter sur ce rôle, à se draper dans une forme de vertu du silence qui laisse le champ libre à l'expression syndicale : tracts, vœux dans les instances paritaires, réunions, circulation de rumeurs...

Or, les personnels du secteur public sont très légitimistes. La parole des directions est attendue. Ce n'est pas pour autant que les agents y conformeront nécessairement leur vision, mais ils escomptent avoir à leur disposition le discours des syndicats et celui de leur hié-

rarchie afin de pouvoir les comparer et ainsi arrêter leur opinion sur les enjeux de leur organisation de travail.

Dans une organisation publique, peut-être plus qu'ailleurs en raison du statut particulier des fonctionnaires, il n'y a pas de sujet qui ne mérite pas une réponse de la hiérarchie administrative – toute la question est de déterminer à quel niveau hiérarchique cette réponse doit s'établir.

De façon générale, disposer d'un service de la communication interne permet de structurer et d'organiser le discours de la hiérarchie, et de placer les personnels concernés dans l'attente des prises de position de la direction.

#### *Ordonner sans faire adhérer*

Professionnellement, l'échéance temporelle pour les fonctionnaires est la durée de leur carrière, soit désormais plus de quarante ans. Rien, dans leur esprit et dans celui de ceux qui les encadrent, n'a vocation à perturber ce déroulement linéaire. Le régime disciplinaire est paritaire et le recours à la menace de sanctions comme modalités ultimes de management particulièrement aléatoire. En d'autres termes, même si le principe hiérarchique est censé conduire à la mise en œuvre de tous les ordres, dans la réalité la possibilité d'arbitrage des subordonnés hiérarchiques est importante, sans aucune mesure avec ce que l'on peut constater dans le secteur privé où la fragmentation des carrières confère au pouvoir hiérarchique une plus grande valeur dissuasive.

C'est la raison pour laquelle, davantage encore que dans le secteur privé, le pouvoir de conviction du manager public est particulièrement sollicité dans le secteur public. Imaginer qu'en vertu du principe hiérarchique l'édiction d'un ordre emporte sa mise en œuvre automatique est une erreur.

Dans le secteur public plus qu'ailleurs, le manager doit déployer sa conviction à l'égard des personnes qu'il encadre et qu'il dirige. Cela ne veut pas dire pour autant que chaque ordre doit être justifié, mais que le manager doit régulièrement tenir ses équipes informées des orientations suivies par l'organisation qui les emploie, des tâches affectées à l'unité qu'il dirige, des enjeux, des risques, auxquels cette dernière se confronte. Même si cela ne fait pas partie de la culture administrative, cette manière de faire permet, le moment venu, de mobiliser les personnels. On voit, en effet, trop souvent des managers saisir soudain leur équipe de sujets dont ces dernières n'avaient jamais été tenues informées auparavant.

### De réelles marges de manœuvre pour le manager public

En dépit des contraintes du statut, souvent surestimées, le manager public dispose d'atouts importants pour mener à bien ses missions. Le principal ressort de motivation et d'implication des fonctionnaires est le sens du service public; pour le mobiliser, le responsable public doit ajuster son management aux spécificités des personnels qu'il dirige, en faisant preuve d'un sens de l'anticipation et en réitérant ses demandes.

### Le sens du service public

Dans leur immense majorité, les fonctionnaires ont un sens du service public particulièrement développé. C'est cette caractéristique qui contraint le manager public à faire preuve de davantage de pédagogie comparativement à son homologue dans le secteur privé: il s'agit de convaincre les personnels que l'on a à encadrer que ce que l'on fait, ce qu'on les appelle à faire, participe pleinement du service au public.

Le sens du service public est un puissant ressort de gestion des ressources humaines, trop souvent négligé. Il ne s'agit pas, pour le manager public, de brandir à tout bout de champ – parfois indûment – cet oripeau, de façon à mobiliser des personnels, qui très rapidement se rendraient compte du subterfuge. Il s'agit plutôt d'inscrire les actions menées, les orientations données, dans le sens de la mission de service public à laquelle chacun, à sa mesure, doit contribuer.

Solliciter le sens du service public des fonctionnaires, revient souvent à maîtriser les éléments de son langage et à ne pas laisser les organisations syndicales s'attacher le monopole de cette revendication, laissant

ainsi entendre – de façon subliminale ou explicitement – que l'action de la hiérarchie n'a pour objectif que la déconstruction du service public et la leur sa préservation. On renvoie ici aux débats sémantiques qui agitent le service public lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre « clients » et « usagers », « productivité » et « rentabilité », « réorganisation » et « réduction d'effectifs »...

Bien évidemment, cela implique pour le manager de démontrer, expliquer, convaincre, des agents qui – principe hiérarchique aidant – sont censés exécuter les ordres de leurs supérieurs sans les discuter. Dans la réalité, cet effort pédagogique n'entame jamais la crédibilité, ni l'autorité, du manager qui s'y astreint – au contraire, la sûreté de ses décisions et de ses orientations n'en sort que renforcée.

### Anticipation et récurrence des demandes

Le management public RH s'assimile à une démarche qualité: l'édiction une fois d'une règle emporte ni son respect à court terme ni sa rémanence dans le temps. De même qu'il faut sans cesse rappeler les règles de bonne pratique, il convient que l'action du manager public s'affirme par l'anticipation et la récurrence des demandes.

Le monde administratif est un monde normé, caractérisé par une permanence que d'aucuns qualifient d'inertie. Qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore l'action des fonctionnaires est stable, permanente, et donc longue à modifier. C'est la raison pour laquelle le manager public doit bien plus anticiper sur ses demandes que le manager privé, chargé lui d'encadrer des personnels sélectionnés la plupart du temps à l'aune de leur capacité à répondre à la réactivité du marché.

La tâche du manager public est de sensibiliser très en amont les personnels qu'il encadre à propos des décisions qu'il va prendre qui, dans la logique administrative, devraient pourtant être suivies d'effet aussitôt exprimées. Cette sensibilisation, qui mène progressivement à la décision et permet aux fonctionnaires de s'approprier le changement et d'y contribuer, doit être également suivie dans le temps. À cet effet, la réitération des demandes nouvelles doit faire l'objet d'une communication par le manager public, quand bien même cette dernière ne serait qu'informelle.

R. H.

1. Frederick Herzberg, *The Motivation to Work*, New York, Wiley, 1959.