HAL
open science

Les outils RH du secteur public sont-ils en cohérence avec les valeurs de ce secteur ? Le point de DRH de collectivités territoriales

Nathalie Estellat, Alexandra Simon, Damien Gardey, David Carassus

To cite this version:

Nathalie Estellat, Alexandra Simon, Damien Gardey, David Carassus. Les outils RH du secteur public sont-ils en cohérence avec les valeurs de ce secteur ? Le point de DRH de collectivités territoriales. Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, Université Panthéon-Assas, Sorbonne Université, Dec 2012, Paris, France. hal-02432064

HAL Id: hal-02432064

https://univ-pau.hal.science/hal-02432064

Submitted on 21 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VALEURS PUBLIQUES

Colloque international AIRMAP 2012

Université Panthéon-Assas, Sorbonne Université, Paris, France

Estellat Nathalie, Enseignant chercheur, Ecole supérieure de commerce de Pau, nathalie.estellat@esc-pau.fr

Simon Alexandra, Doctorante en sciences de Gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour/IAE/Centre de recherche en gestion, alexandra.simon@univ-pau.fr

Gardey Damien, Enseignant chercheur, Ecole supérieure de commerce de Pau, damien.gardey@esc-pau.fr

Carassus David, Maître de Conférences, HDR, Université de Pau et des Pays de l'Adour/IAE/Centre de recherche en gestion, david.carassus@univ-pau.fr

Les outils RH du secteur public sont-ils en cohérence avec les valeurs de ce secteur ? Le point de DRH de collectivités territoriales

Introduction

La gestion des ressources humaines (GRH) est souvent considérée (VALLEMONT, 2005) comme un levier de changement au sein des organisations. Or, les administrations publiques des pays de l'OCDE, dont les collectivités territoriales françaises, font face à une vague de changement massif suite à l'impulsion des nouveaux paradigmes de gestion publique issus du Nouveau management public (NMP) ou New public management (NPM). Ce sont bien les modes de fonctionnement globaux mais aussi les valeurs traditionnelles du service public qui sont questionnés et remodelés. Ainsi, la GRH au sein des administrations publiques n'échappe pas, elle non plus, à un certain renouvellement via l'introduction de nouveau outils empruntés au secteur privé puis adaptés à un usage dans le secteur public (EMERY, GIAUQUE). C'est le cas, très récemment dans les trois fonctions publiques françaises, avec l'instauration des PFR (primes de fonction et de résultats), des primes d'intéressement collectives et du renouvellement de la formation professionnelle.

Les défis sont, en effet, particulièrement nombreux en ces périodes de changement pour la GRH qui doit se faire vecteur de changement tout en tenant compte des valeurs propres au service public. Par conséquent, notre objectif est ici d'analyser le degré de cohérence entre les outils RH du secteur public local et les valeurs de ce secteur. Pour répondre à cet objectif,

dans un premier temps, nous décrivons les valeurs fondatrices mais aussi les nouvelles valeurs du service public, ainsi que leurs liens avec la GRH. Un deuxième temps est consacré à l'étude de terrain et l'analyse des réponses des DRH pour fournir des résultats quant à la cohérence GRH – Valeurs publiques. Enfin, une troisième partie discutera les résultats dégagés par cette recherche quantitative. Concernant le terrain, nous mobilisons une méthodologie quantitative. Un questionnaire en ligne a été en effet administré auprès des directeurs des ressources humaines (DRH) de collectivités territoriales de nature et taille diverses, dont 205 réponses sont exploitables. Les questions posées aux DRH portaient sur la perception des valeurs[1] guidant le travail quotidien des agents territoriaux ainsi que sur les pratiques de GRH utilisées. Nous avons mobilisé pour cela, les valeurs mises en avant dans son rapport par SILICANI (2008) en proposant ainsi aux répondants des valeurs dites « traditionnelles » de la fonction publique et des valeurs « nouvelles ».

1) Valeurs fondatrices et nouvelles valeurs du service public

Nous présentons en premier lieu les valeurs fondatrices du secteur public (1.1), puis analysons de nouvelles rationalités sous-jacentes au développement de nouvelles pratiques de gestion axées vers une amélioration de sa performance (1.2).

1.1) L'éthique comme valeur directrice des finalités originelles du service public

Selon BARTOLI et al. (2011), la dimension éthique est inséparable de l'idée d'administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est consubstantielle à l'existence d'un État dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun. Pour ce faire, la puissance publique doit pouvoir s'appuyer sur une administration guidée à la fois par le sens du service de l'État et du service au public, respectant la légalité et faisant preuve de neutralité, d'objectivité, de probité et de responsabilité, valeurs fondatrices du service public. Dans ce même sens, CHEVALLIER (1997) met en évidence les valeurs de l'administration qui, placée du côté de l'Etat, doit *« garantir à la fois le total « désintéressement » des fonctionnaires, et leur aptitude à tenir la balance égale entre les divers intérêts sociaux ».* Ainsi, guidé par l'équité dans leur activité professionnelle, nous rejoignons l'analyse de SOUFFLET et KERAMIDAS (2010), pour lesquels une *« approche de contingence de la*

[1] Nommées ici « principes professionnels », suite à un pré-test mené auprès d'une vingtaine d'individus, pour plus de compréhension de la part des répondants.

GRH publique apparaît pertinente pour rendre compte de la diversité et de la spécificité de la sphère publique ».

Au total, l'équité apparaît comme la valeur fondatrice de l'action publique, en permettant aux administrations d'ancrer leur légitimité sur des fondements solides, assurer leur cohésion interne, et obtenir l'adhésion des administrés (CHEVALLIER, 1997). En effet, selon HUTEAU (2006), la performance fait référence à la conduite de l'action publique, c'est-à-dire aux objectifs qui sont définis par rapport à des besoins de territoire et aux résultats de cette action vis-à-vis des agents et des citoyens. Le secteur public poursuit ainsi des finalités exogènes d'intérêt général, de justice sociale et de régulation de l'activité économique, comme l'évoquent les différents écrits de SMITH (1996), MUSGRAVE (1989) ou RAWLS (1987), en reposant sur des valeurs organisationnelles et territoriales d'équité.

Développer les valeurs traditionnelles du service public car ici seulement 2 paragraphes (le reste étant une explication de la mutation vers des valeurs d'efficience) : quid de l'intérêt général, de l'égalité, de la continuité ? Quelle structuration de ces valeurs (PGP, déc. 2007) ?
- valeurs démocratiques : servir l'intérêt public.
- valeurs professionnelles : servir avec compétence, excellence, efficience, objectivité et impartialité.
- valeurs liées aux personnes : agir en tous temps de manière à conserver la confiance du public.
- valeurs liées à l'éthique : faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie dans les rapports avec les citoyens et avec les collègues fonctionnaires.

Cette structuration est importante car les outils RH peuvent par la suite servir certaines valeurs et pas forcément toutes…Peut être servent elles les valeurs traditionnelles (int. Général) et pas forcément celles nouvelles (efficience..) ? Pour faire simple, on pourrait partir sur la distinction des valeurs individuelles et institutionnelles.

La suite ci-dessous est à mettre dans le 1.2 car explique la mutation des valeurs traditionnelles vers les valeurs nouvelles.

Néanmoins, depuis le début des années 1960, les administrations publiques voient leurs modes opératoires contestés sur le double plan de la légitimité démocratique et de l'efficacité socio-économique (BURLAUD et LAUFER, 1980 ; BEZES, 2005 ; HOOD, 2000). En effet, pour LORINO (1999), dans le contexte de crise financière et sociale actuel, « *les modes de*

pilotage traditionnels s'avèrent inefficaces (ne fournissent pas de prestations totalement pertinentes par rapport aux besoins) et inefficients (n'assurent pas une économie de ressources satisfaisantes) ». Cette remise en cause n'est pas circonscrite à une aire géographique particulière et concerne tant les pays développés que les pays en développement. L'organisation des systèmes administratifs s'est ainsi progressivement constituée comme un problème singulier appelant à l'élaboration d'une réflexion dédiée.

De manière générale, la réforme du management public englobe, ainsi, divers efforts d'amélioration du fonctionnement des structures et processus administratifs. Une source majeure d'inspiration est évidemment libérale, mais sans être unique. Des pays très différents sont concernés par des réformes qui sont engagées parfois dès les années 1970, et surtout depuis les années 1980 : les pays anglo-saxons, bien sûr, mais aussi les pays scandinaves. Certains le font à grand renfort de communication (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, etc.), mais POLLITT et BOUCKAERT (2004) invitent à ne pas s'y laisser tromper : *« à des degrés divers et selon des objectifs et des voies quelque peu spécifiques, la plupart des Etats des pays développés auraient des programmes de réforme touchant l'efficacité de leur fonctionnement »*. Ce mouvement de « modernisation » de l'action publique est entrepris sous le nom de « Nouveau Management Public ».

En France, à l'heure où l'exigence de performance des politiques publiques locales se fait croissante pour leurs parties prenantes, plusieurs enjeux soulignent dans ce sens la nécessité pour les acteurs locaux de disposer de ce type d'outils de pilotage orientés vers une amélioration de l'action publique locale. La question de l'extension des principes de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) aux collectivités territoriales a, de fait, été posée dès la discussion de la loi organique. Néanmoins, afin de répondre à leurs enjeux de maîtrise des dépenses et d'efficacité de la gestion, un nombre croissant de collectivités locales font le choix, depuis une dizaine d'années pour les premières, d'anticiper cette possible application légale, en modernisant de manière volontaire leurs pratiques managériales. Celles-ci inspirées de la LOLF au niveau étatique et des principes du *New Public Management* (NPM), se caractérisent par de nouveaux outils de gestion orientés vers une rationalisation du service public.

Nous présentons ici ces nouveaux modes de gestion en mettant en exergue les nouvelles valeurs d'efficience organisationnelle du service public.

1.2) De nouvelles valeurs d'efficience organisationnelle du service public

Afin de maîtriser leurs moyens et leurs activités, les collectivités locales françaises ont engagé des démarches de performance via l'implantation de nouveaux outils de gestion, prospectifs, d'évaluation et de responsabilisation[2].

Paragraphes surlignées en vert à éliminer. Il faudrait qu'ici soit présent la fin du 1.1 qui explique la mutation vers de nouvelles valeurs, alors que le 1.1 doit être centré sur les valeurs traditionnelles.

Du point de vue prospectif, 96% des collectivités engagées dans une démarche de performance, ont élaboré une segmentation stratégique de leurs politiques publiques en Missions/Programmes/Actions (M/P/A). Cette segmentation stratégique est rattachée dans 80% des cas à l'ensemble du budget de la collectivité. Afin de promouvoir la transparence démocratique, cette nouvelle structure budgétaire en M/P/A, se superpose dans 58% des collectivités à leur présentation budgétaire réglementaire (BP, CA, BS, etc.). Ainsi, la planification stratégique et opérationnelle des collectivités locales promeut une allocation rationnelle des ressources organisationnelles aux politiques publiques, traduisant de nouvelles valeurs de pertinence dans l'offre de service public.

Au niveau des outils d'évaluation, 61,7% des collectivités engagées dans une démarche de performance, ont défini des objectifs de performance stratégiques et opérationnels. Afin de renforcer la lisibilité des politiques publiques, 72% des collectivités ont associé leurs objectifs à la nouvelle architecture budgétaire de type M/P/A. 43,5% d'entre elles les ont formalisé dans un document du type « Plan Annuel de Pilotage » (ou de Performance) (PAP), annexé au Budget Primitif (BP) dans 50% des cas, et présenté lors du vote du BP et du DOB dans respectivement 83,3 et 50% des cas. Ces PAP répondent à une recherche d'optimisation de l'action publique, en engageant les directions sur des résultats à obtenir via la production d'objectifs budgétisés aux travers des programmes et actions. Ils mettent en évidence de nouvelles valeurs de recherche d'efficacité et d'efficience et de responsabilisation dans l'offre de services publics sur le territoire.

---

[2] Selon une enquête nationale menée au premier trimestre 2008 par l'Université de Pau et Pays de l'Adour en collaboration avec l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales (Afigese – ct) auprès de 360 collectivités françaises, 42,3% des collectivités locales ont engagé une démarche locale de performance et 25,4% comptent l'engager dans les 2 ans.

Afin d'évaluer l'atteinte des objectifs, 59,3% des collectivités ont défini des indicateurs de performance, produits de manière manuelle dans 73,3% des cas, de manière automatisée dans 60% des cas, via un système d'information décisionnel dans 40% des situations, et par le biais d'un tableur récupérant les données du système d'information ou du personnel concerné dans 33,3% des cas. Ces indicateurs sont mis en perspective avec les objectifs et moyens associés dans le cadre de tableaux de bord pour 86,7% des collectivités, et/ou dans le cadre d'un Rapport Annuel de Pilotage ou de Performance (RAP) au niveau organisationnel pour seulement 25% des collectivités. Ces indicateurs évaluent principalement la performance budgétaire (100% des collectivités), ainsi que la performance liée à l'activité de l'organisation (87,5%). Ces nouvelles pratiques d'évaluation paraissent ainsi orientées par une recherche d'efficience, de qualité et de flexibilité dans l'utilisation des ressources locales.

Enfin, concernant les outils de responsabilisation, 46% des collectivités engagées dans une démarche de performance développent des pratiques de contractualisation interne, ou désignent des responsables de programme. Si la responsabilisation des services est pratiquée de manière modérée, la responsabilisation des agents (contrats individuels de performance), n'apparaît que dans 19% des cas. Ainsi, l'imputabilité et la recherche de qualité dans la conduite de l'action publique paraissent constituer des valeurs en développement au travers des démarches locales de performance.

Au total, à l'analyse des nouveaux modes de gestion locaux, nous pouvons appréhender l'évolution des valeurs sous-tendant l'action publique. A l'origine plutôt focalisée sur des logiques exogènes, marquées par ses valeurs et finalités de justice sociale, d'intérêt général et de régulation de l'activité économique, la performance des organisations publiques apparaît largement influencée, qui plus est dans un contexte de crise, par des logiques endogènes sous-tendues par des valeurs d'efficience organisationnelle. En effet, selon SOUFFLET et KERAMIDAS (2010), « *les bouleversements profonds que connaissent actuellement les organisations publiques ont des répercussions sur les rôles, et les conditions de travail des acteurs publics. Ces derniers sont amenés à modifier en conséquence leurs manières de travailler mais aussi les représentations de leur travail, etc. ».* En conséquence, selon ces auteurs, *« la transformation progressive des règles traditionnelles de la GRH publique bouscule et interroge les valeurs traditionnelles sur lesquelles s'appuyaient l'action publique et les acteurs publics (intégrité, équité, compétence, impartialité, prudence et continuité) et les oppose ainsi à de nouvelles valeurs (efficience, efficacité, qualité, flexibilité, innovation, responsabilité, voire imputabilité, etc.).*

Pour BOWEN & OSTROFF (2004), des liens forts existent entre GRH et valeurs organisationnelles. Ainsi, pour ces auteurs, les valeurs de l'organisation constituent un des principaux socles du système RH, puisqu'elles contribuent à « *mettre en forme* » et à laisser une « *empreinte* » sur les pratiques RH, qui à leur tour renforceraient les normes culturelles et routines organisationnelles. Ainsi, de façon idéale, les pratiques RH devraient être largement conduites par les buts stratégiques mais aussi les valeurs de l'organisation. Par conséquent, les pratiques de GRH traduisent en retour et véhiculent les valeurs. Les outils de GRH des collectivités devraient ainsi, au même titre, traduire les valeurs de ce secteur, quelles soient de natures traditionnelles, nouvelles ou bien la résultante d'une hybridation des deux.

Dans le cadre de notre questionnaire nous avons voulu savoir quelles étaient les valeurs prônées au sein des collectivités territoriales. Les DRH de notre échantillon de collectivités ont donc répondu aux valeurs qu'ils pensaient être mises en avant au sein de leur organisation. Pour une raison d'ordre pratique dans le questionnaire, les valeurs ont été regroupées par deux. Le tableau ci-dessous présente des résultats descriptifs (en effectifs) :

Il faut que la partie se conclue par le cadre d'analyse, soit les différentes valeurs présentes dans notre questionnaire. Il ne faut pas que les stats soient présentées ici mais dans la partie 2. Par contre, il faut que ces valeurs soient classées dans notre modèle en séparant les valeurs trad. et nouvelles (mais aussi celles individuelles ou pas…).

Items de réponse	**Tout à fait d'accord**	**Plutôt d'accord**	**Plutôt pas d'accord**	**Pas du tout d'accord**	**Non réponses**
Compétences - Qualité	90	108	6	0	1
Continuité - adaptabilité	67	115	15	1	7
Efficacité - Performance	66	100	28	1	10
Egalité - Equité	57	117	25	0	6
Responsabilité - Impartialité	49	118	25	0	13
Respect - Solidarité	45	109	35	1	15
Exemplarité - Transparence	35	111	43	0	16

Mérite - Autonomie	21	96	67	4	17

Ce tableau met ainsi en évidence, dans un premier temps, que les valeurs les plus mises en avant au sein des collectivités territoriales questionnées, sont de nature tant traditionnelle (Continuité, adaptabilité, égalité, équité et compétences) que de nature nouvelle (Qualité, efficacité, performance). Les valeurs guidant l'action des agents publics apparaissent par conséquent de nature hybride entre tradition publique et nouvelles valeurs venues du secteur privé. Il est toutefois intéressant de remarquer que certaines valeurs dites traditionnelles (respect, solidarité, impartialité) semblent devancer par des valeurs plus récentes. De façon plus générale, les valeurs les plus prônées au sein des collectivités, selon les résultats du questionnaire, semblent tournées vers l'action publique, vers le service au citoyen. Une hybridation des valeurs parait s'opérer, tout en convergeant vers un but commun de service public. Toutefois, certaines valeurs nouvelles apparaissent moins représentées au sein des collectivités répondantes (exemplarité, transparence, autonomie, mérite) allant à l'encontre des principes du Nouveau Management Public. Il semble ainsi, que ces nouvelles valeurs soient moins valorisées l'heure actuelle au sein des collectivités territoriales.

Afin de confronter nos hypothèses de recherche à la réalité de terrain des collectivités, une deuxième partie se propose d'analyser, via la suite de l'étude quantitative, la nature des liens existants entre valeurs du secteur public local et les outils RH en majeure partie issus du secteur privé.

2) Une présentation des outils RH des collectivités territoriales, vus par les DRH

Afin d'appréhender les liens de cohérence entre valeurs publiques et GRH au sein des collectivités territoriales, cette section présente les résultats de l'étude de terrain quantitative menée auprès de 205 DRH de collectivités territoriales. Un premier temps est consacré à la présentation des outils RH des collectivités. Une troisième partie discutera par la suite des liens existants entre les valeurs mises en avant et les pratiques de GRH dans les collectivités.

2.1) Une analyse quantitative compréhensive des outils RH des collectivités

Cette première sous-section présente les outils et pratiques RH des collectivités répondantes au questionnaire quantitatif administré en ligne. Sur l'ensemble des questionnaires envoyés,

205 DRH de collectivités territoriales diverses ont ainsi apporté des réponses vis-à-vis des outils RH qu'ils utilisent. Nous proposons ci-dessous les résultats globaux issus du questionnaire, qui correspondent à des questions fermées à plusieurs items de réponses, portant sur les pratiques génériques de GRH. Par souci de clarté des résultats, n'apparaissent dans les tableaux ci-dessous uniquement les réponses « Tout à fait d'accord » et « Plutôt d'accord » sur le total des 205 répondants.

Les pratiques de recrutement et fiches de poste

A une première question introductive fermée, « dans quelle optique s'opèrent leurs recrutements », les DRH des collectivités ont apporté les réponses suivantes (proposées en effectifs) :

Items de réponses	**Tout à fait d'accord**	**Plutôt d'accord**
Obtenir des compétences indispensables	99	82
Obtenir des compétences spécifiques	80	89
Combler les besoins en effectifs	74	90
Maitriser la masse salariale	73	87
Assurer un service public continu	72	102
Développer un fonctionnement plus performant	62	103

En analysant les réponses des collectivités, il est intéressant de remarquer que les recrutements semblent s'opérer dans une triple optique dans les collectivités aux vues du caractère semblable des réponses : une optique rationnelle (maitrise de la masse salariale et combler les besoins en effectifs), une optique « qualité » (obtenir des compétences indispensables et spécifiques) et enfin une optique d'ordre plus stratégique (assurer un service public continu et développer un fonctionnement plus performant).

Nous proposons maintenant de sonder plus précisément les pratiques de recrutement des collectivités interrogées (en effectifs) :

Items de réponse	**Oui**	**Non**	**Non réponse**
Analyse préalable des	193	10	2

besoins			
Fiches de poste	196	7	2
Démarche formalisée	150	47	8
Plan de recrutement	59	142	4

Nous remarquons ainsi, que les recrutements s'opèrent dans une logique d'anticipation (via l'analyse préalable des besoins) et cela, en grande majorité de façon formalisée, avec un recours massif aux fiches de poste pour clarifier le besoin et permettre d'emblée de vérifier l'adaptation des compétences du postulant au poste vacant. Néanmoins, force est de constater que uniquement un peu plus d'un tiers des collectivités formalisent leurs besoins en effectifs et compétences via un plan de recrutement annuel ou pluriannuel. Il semble ainsi y avoir une vision prospective plutôt faible des recrutements au sein de notre échantillon de collectivités.

Les pratiques de mobilité interne

Le tableau ci-dessous présente les réponses des DRH des collectivités interrogées sur « les buts des pratiques de mobilité interne » au sein de leur organisation :

Items de réponse	**Tout à fait d'accord**	**Plutôt d'accord**
Offrir des possibilités d'évolution professionnelles	139	56
Optimiser les RH existantes	110	83
Soutenir les montées en compétences	92	92
S'inscrire dans une démarche de développement durable des RH	76	80
Maitriser la masse salariale	54	70
Respecter la législation	30	70

De façon globale, voici une présentation des pratiques de mobilité interne dans les collectivités répondantes :

Items de réponse	**Oui**	**Non**	**Non réponse**
Pratique de la mobilité interne	199	3	3
Démarche formalisée	141	59	5
Consultation préalable des services	184	19	2

opérationnels			

Il est à noter que les DRH considèrent les dispositifs de mobilité essentiellement dans une perspective de développement de parcours professionnel pour les agents, d'optimisation des RH pour la collectivité, et de maintien des compétences que ce soit à court ou moyen terme. L'adaptation des RH ne se fait donc pas qu'au regard des besoins de la collectivité, elle prend également en compte les besoins et attentes des collaborateurs.

Les pratiques de formation professionnelle

Ci-dessous sont présentés les « buts de la formation professionnelle » pour les DRH des collectivités participantes à notre étude :

Items de réponse	**Tout à fait d'accord**	**Plutôt d'accord**
Développer les compétences et l'expertise des agents	127	71
Assurer une adéquation entre besoins de la collectivité et compétences des agents	124	69
Optimiser les RH via le développement des compétences	112	76
Soutenir la qualité de service public	104	83
Optimiser les départs en formation	49	100
Maitriser de façon optimale les dépenses de formation	35	94

Il est ici intéressant de remarquer que la formation professionnelle répond en grande majorité à des objectifs de montée en compétences des agents territoriaux, dans une double visée stratégique : répondre aux besoins de la collectivité mais aussi soutenir la qualité de service public. Les arguments rationnels d'optimisation des départs en formation et de maitrise des dépenses paraissent avoir un poids moindre dans la conception de la formation professionnelle.

Items de réponse	Oui	Non	Non réponse
Démarche standardisée	175	24	6
Recours à un plan de formation	181	22	2

Suite à ce deuxième tableau, il apparaît très nettement que la formation professionnelle dans les collectivités répond à un fonctionnement très structuré et formalisé autour d'un plan de formation et d'une démarche de recours à la formation standardisée, ce qui semble aller dans le sens de la visée stratégique dégagée plus haut par les buts de la formation professionnelle.

Les pratiques de gestion des carrières

Les DRH ont répondu comme suit, à propos des « buts de la gestion des carrières » au sein de leur collectivité :

Items de réponse	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord
Respecter la législation	117	67
Gérer les évolutions statutaires	112	81
Optimiser les RH existantes	74	85
Développer les agents professionnellement et personnellement	65	102
Favoriser la fidélisation et l'implication	53	99
Fournir un plan de carrière adapté à chaque agent	53	84

Sur le plan de la gestion des carrières, nous remarquons parmi les réponses apportées par les collectivités, une prépondérance de buts rationnels et administratifs (gérer les évolutions statutaires et respecter la législation). Nous pouvons néanmoins constater une forte propension des DRH à considérer la gestion des carrières comme un levier d'optimisation des RH et de développement des agents tant professionnellement que personnellement. Le fait que la gestion des carrières puisse être un moyen de fournir un plan de carrière adapté à chaque agent et de favoriser leur fidélisation et leur implication semble être une orientation moins prégnante au sein de notre échantillon de collectivités.

Items de réponse	Oui	Non	Non réponse
Pratiques existantes de gestion des carrières	143	56	6

Contrairement aux outils RH abordés précédemment, la gestion des carrières est en comparaison moins utilisée par les DRH des collectivités répondantes puisqu'un peu plus d'un quart d'entre eux ont répondu ne pas y avoir recours. Ceci vient renforcer l'idée que la GRH en secteur public local semble davantage centrée sur l'adaptation des ressources aux besoins de l'organisation que sur le développement des collaborateurs.

Les pratiques d'évaluation professionnelle

Voici ensuite ci-dessous les résultats concernant « les buts de l'évaluation professionnelle » au sein des collectivités répondantes :

Items de réponse	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord
Faire un bilan et fixer des objectifs	139	44
Reconnaître et valoriser le travail des agents	93	80
Obtenir des informations sur résultats et compétences des agents	76	82
Encourager la performance des agents	54	103
Compléter le dispositif de notation	45	48
Obtenir des résultats servant de base à une individualisation des rémunérations	27	41

Il apparaît, suite à l'analyse de ces résultats, que l'évaluation professionnelle est un outil de la relation de management de proximité avant tout (faire un bilan et fixer des objectifs, reconnaître et valoriser le travail des agents, encourager leur performance). Toutefois, le lien avec d'autres pratiques RH semble limité, notamment concernant une éventuelle individualisation des rémunérations des agents sur la base des résultats obtenus via l'évaluation. Ce dernier point va néanmoins dans le sens d'une délégation et d'une décentralisation des outils RH au niveau de la ligne hiérarchique (EMERY, 2010).

Items de réponse	Oui	Non	Non réponse
Pratique de la notation	145	57	3
Pratique de l'entretien d'évaluation professionnelle	165	36	4
Guide standardisé d'entretien d'évaluation	143	45	5

La pratique de la « notation » est encore largement présente mais coexiste à égale mesure avec une pratique standardisée des entretiens d'évaluation professionnelle au sein des collectivités.

Les pratiques d'individualisation des rémunérations et primes de performance collective

Le tableau suivant vient nous apporter des informations quant aux buts et pratiques de l'individualisation des rémunérations (Prime de Fonction et de Résultats, autre type de rémunération à la performance, primes d'intéressement collectives) :

Items de réponse	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord
Reconnaître et valoriser le travail des agents	68	89
Encourager la performance	60	84
Susciter motivation et implication	56	86
Différencier les résultats entre agents	47	80
Respecter la législation	39	78
Valorise les bas salaires	6	28

Beaucoup de répondants se sont abstenus sur cette question, néanmoins, nous pouvons mettre en avant que l'individualisation des rémunérations répond ici à une logique de reconnaissance tant symbolique que concrète du travail et des performances des agents. Nous remarquons de plus, que l'individualisation des rémunérations est perçue comme un levier d'implication, de motivation et d'encouragement/soutien à la performance individuelle et collective au travail.

Items de réponse	Oui	Non	Non réponse

Pratique de la PFR ou autre rémunération à la performance	61	142	2
Pratique de primes collectives	9	184	12

Il à noter enfin, que ces pratiques d'individualisation des rémunérations ne concernent pas l'ensemble des collectivités de notre échantillon, mais s'élèvent à 40%. Ce résultat est logique car les collectivités sont incitées à mettre en place la PFR pour les agents de catégorie A. Certaines collectivités répondantes nous ayant signifié, via une question ouverte, que « *la PFR serait implantée lorsque toutes les catégories d'agents seront concernées par cette prime* ». Nous constatons de plus, que les primes collectives sont pour l'instant une pratique marginale dans la très large majorité des collectivités interrogées.

Les pratiques de gestion prévisionnelle des emplois et compétences

Items de réponse	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord
Anticiper les besoins en compétences	141	47
Optimiser les ressources humaines	118	69
Répondre de façon optimale aux besoins de la collectivité	110	72
Faire correspondre la gestion des RH au projet stratégique de la collectivité	108	72
Maitriser la masse salariale	77	93
Fournir un meilleur service public	62	100

Items de réponse	Oui	Non	Non réponse
Dispositif de GPEC formalisé	125	77	3

Suite à ces tableaux présentant les buts puis les pratiques de GPEC au sein des collectivités participantes à l'enquête quantitative, nous remarquons que près de 40% des répondants n'ont à ce jour pas développé de démarche formalisée de GPEC. Pour celles ayant implanté une démarche GPEC, il est intéressant de noter que cet outil relève d'une volonté de planification

des RH dans une visée de réponse optimale aux besoins de la collectivité en accord avec la stratégie de l'organisation pour améliorer sa qualité de service public. Toutefois, là encore, la dimension prospective de la GRH semble ainsi relativement balbutiante au sein de la plupart des collectivités répondantes.

Les pratiques de gestion du temps de travail

Les deux tableaux ci-dessous proposent une vision globale des buts et pratiques de la gestion du temps de travail au sein des collectivités interrogées par notre étude :

Items de réponse	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord
Offrir des possibilités d'aménagement du temps de travail	55	82
Maitriser le temps de travail des agents	54	91
Obtenir plus de flexibilité horaire dans le travail des agents	47	74
Permettre une plus grande autonomie des agents dans la gestion de leur temps de travail	44	75
Adapter les horaires des agents à la demande de service public	42	79
Contrôler le temps de travail des agents	40	85

Items de réponse	Oui	Non	Non réponse
Gestion du temps de travail à l'aide de « comptes individuels » et « pointeuses »	95	108	2
Autres outils de gestion du temps de travail	80	116	9

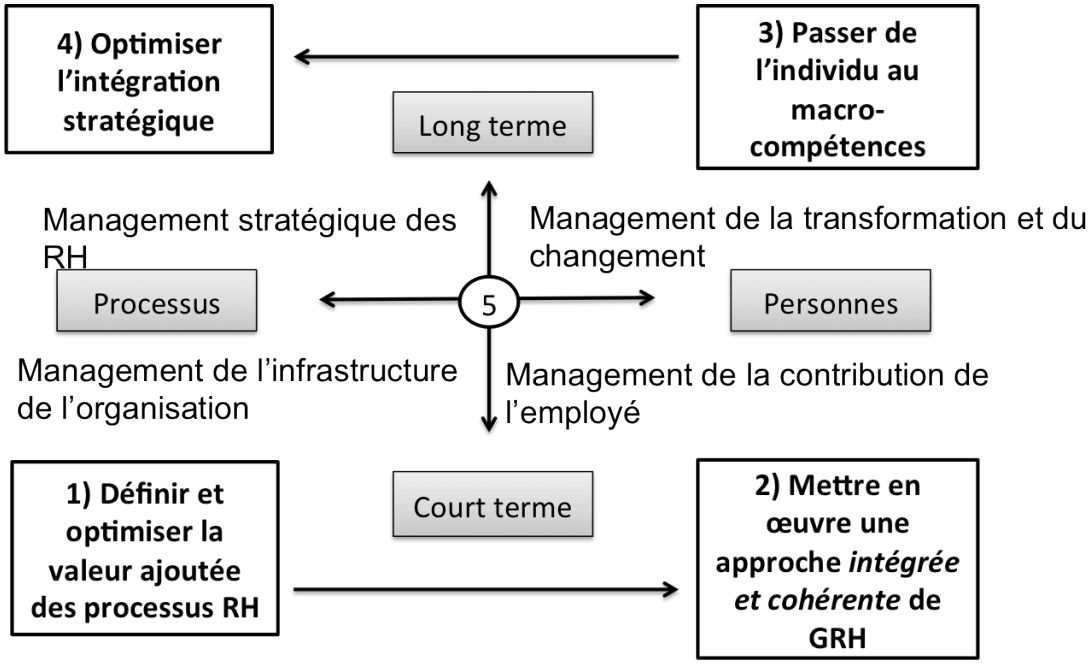
Là encore, beaucoup de répondants ont choisi de ne pas soumettre de réponses aux questions portant sur cette pratique. Cela pouvant s'expliquer par le fait que la moitié des répondants n'utilisent pas d'outils de gestion du temps de travail formalisés et standardisés (du type

« pointeuses » et compte individuel du temps de travail). Néanmoins, nous constatons que ces outils de gestion du temps de travail sont implantés pour « maitriser le temps de travail » des agents, dans une visée ainsi rationnelle mais qui inclut bien plus faiblement une idée de « contrôle » puisque, d'ailleurs, une optique prégnante est d'offrir des possibilités d'aménagement du temps de travail aux agents. Pour approfondir, il est à remarquer que les buts de flexibilité, d'adaptation des horaires au service public et d'autonomisation des agents semblent obtenir une moindre adhésion de la part des DRH répondants.

Suite à cette présentation des outils RH utilisés par les collectivités participantes à l'enquête, nous proposons dans une deuxième sous-section, de mobiliser la matrice d'Ulrich les analyser dans le but d'entamer une réflexion, en partie 3, sur leurs liens avec les valeurs du secteur public local.

2.2) Une analyse des outils des collectivités RH par la matrice de Dave Ulrich

Pour mieux appréhender les relations d'influence et de cohérence existantes entre pratiques RH et valeurs publiques, nous proposons d'avoir recours à la matrice d'ULRICH (1997, 2009) concernant les pratiques génériques de GRH testées via notre questionnaire auprès de DRH de collectivités territoriales. Dans une visée compréhensive, cette matrice est empruntée à EMERY (2010) qui utilise les travaux d'ULRICH pour exposer les objectifs de la GRH publique. Nous souhaitons ainsi mettre en lumière l'optique actuelle par laquelle sont pratiqués les outils RH vus dans la section précédente, pour faire ensuite le parallèle avec les valeurs publiques actuelles, entre tradition et renouveau.
Il faut que cette matrice soit introduite dans le cadre d'analyse de notre recherche (partie 1) pour l'utiliser ensuite ici au niveau des résultats…
Voici ci-dessous la matrice proposée par EMERY (2010) suite aux travaux de D. ULRICH :



Il semble que les outils RH au sein des collectivités répondantes, situées essentiellement au point 1 (« Définir et optimiser la valeur ajoutée des processus RH) s'orientent vers le point 2 (« Mettre en œuvre une approche intégrée et cohérente de GRH ») puis, plus lentement, vers le point 3 (« Passer de l'individu au macro-compétences »). Si la GRH dans le secteur public local doit suivre les orientations actuelles de celles du privé, il est ainsi fort probable qu'elle en vienne à combiner les 3 approches précédemment citées pour parvenir au point 4 (« Optimiser l'approche stratégique ») et enfin au point 5 (fonctionnement intégré des 4 approches précédentes). En effet, la présentation des outils RH des collectivités répondantes au questionnaire, a montré que les process RH sont conçus pour répondre a deux buts majeurs : aligner besoins et ressources humaines de l'organisation et développer les compétences des agents. L'axe d'optimisation de la valeur ajoutée des outils RH s'oriente ainsi vers une maitrise des ressources pour un fonctionnement optimal de l'organisation en soutenant une montée en compétences des agents. L'intégration stratégique paraît ainsi naissante au travers des buts des outils RH dégagés dans la sous-section précédente.

3) Discussion

Aux vues des résultats dégagés par l'analyse des outils RH des collectivités répondantes de l'échantillon, il semblerait que l'hypothèse 1 de cette recherche se confirme. En effet, les valeurs hybrides du secteur public, composées de valeurs de nature dite traditionnelle et de

valeurs nouvelles issues du secteur privé, se retrouvent au sein des outils RH. Pour illustration, les valeurs « Compétences et Qualité » tout d'abord, se trouvent en cohérence avec notamment les outils de formation professionnelle, de mobilité interne ou de recrutement. Les valeurs de « Continuité et adaptabilité » se retrouvent très nettement au sein des pratiques de recrutement et de GPEC. L' « Efficacité et performance » semblent être soutenues par les pratiques de formation professionnelle. La « transparence » est ainsi véhiculée par le recours quasi systématique à des outils RH qui soient formalisés et/ou standardisés.

Quant à notre deuxième hypothèse de recherche, sans la confirmer totalement, il apparaît néanmoins que les outils RH analysés précédemment participent à diffuser les valeurs actuelles du secteur public au sein des collectivités. En effet, par leur transformation progressive, les outils RH font écho au sein des collectivités aux modifications des valeurs publiques. La GRH, organe privilégié de l'organisation, touchant chaque agent, diffuse ainsi d'anciennes et de nouvelles valeurs via ses modes de fonctionnement, ses orientations stratégiques et ses outils.

4) Conclusion et prolongements

Cette recherche quantitative a mis en exergue une cohérence entre valeurs publiques et outils de GRH au sein d'un échantillon de collectivités territoriales. Néanmoins, il semble que le chemin à parcourir, vers une totale absorption de nouvelles valeurs et par conséquent d'une transformation profonde des outils RH, paraît encore long. Notamment de point de vue de la planification stratégique, globale et RH, les collectivités semblent en deçà de leur potentiel d'évolution et d'apprentissage en termes de mode de fonctionnement. En effet, puisque la GRH est considérée comme un levier de changement, aux fonctions RH des collectivités de faire évoluer leurs outils en un système cohérent et intégrée, vers une optimisation de leur valeur ajoutée, et de leur intégration stratégique. Mais ceci, sans renier les valeurs fondatrices de la fonction publique prégnante, tout en sachant se saisir des nouvelles, issues du secteur privé, pour faire évoluer non seulement les outils RH mais les modes de fonctionnement globaux des collectivités vers le service public de demain, maitre de son environnement et de ses contraintes.

Afin d'approfondir cette relation entre outils RH, valeurs publiques et modes de fonctionnement globaux des collectivités, cette recherche souhaite se poursuivre via des un

prolongement qualitatif, par des entretiens auprès de DRH de collectivités. Le but étant de mieux connaître leur vision des outils RH et d'ainsi affiner leur diffusion au sein et par les valeurs publiques.

Bibliographie

AFIGESE (2008), « Les démarches locales de Performance », OPPALE.

Bartoli Annie *et al.*, (2011) « Vers un management public éthique et performant », *Revue française d'administration publique*, 2011/4 n° 140 , p. 629-639. DOI : 10.3917/rfap.140.0629

BEZES P. (2003), « Le modèle de l'Etat-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », Sociologie du Travail, Vol. 47, n°4, p. 430-449.

BOUCKAERT G., POLLITT C. (2004), « Evaluating public management reforms: a comparative analysis », ed. Oxford: Oxford University Press.

BURLAUD A., LAUFER R. (1980), « Management public : Gestion et légitimité », Dalloz, Paris.

CHEVALLIER J. (1997), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », Revue Française de Gestion, septembre - octobre.

EMERY Y. (2010), « Vers une nouvelle GRH publique ? Evolutions et défis de la GRH publique », Colloque IMUS, Annecy

HOOD C. (2000), « The art of the State: culture, rhetoric, and Public Management », Oxford University Press, Oxford.

HUTEAU S. (2006), « Le management public territorial : le guide du manager », Editions du Papyrus.

LORINO P. (1999), « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », Revue politiques et management publique, volume 17, n°02.

MUSGRAVE R. (1989), « Public Finance in Theory and Practice ».

SMITH P. (1996), « A Framework for Analysing the Measurement of Outcome », in P. Smith (Ed.), Measuring Outcome in the Public Sector, London, Taylor & Francis Ltd.

SOUFFLET A.E. et KERAMDAS O. (2010), « De la compétence vers le talent managérial : le sens collectif de la performance publique », *Troisième Dialogue Euro-Méditerranéen de Management Public*, Tunis, Tunisie, 7-8 Octobre.

RAWLS J. (1987), « Théorie de la justice », Le Seuil, Paris.

ULRICH D. (1996), « Human resources champions. The next agenda for adding value and delivering results », Boston, Harvard Business School Press.

VALLEMONT S. (2005), « Le nouveau rôle des directions de ressources humaines : de l'intendance au stratégique », vol. 12, n°2, p 36-47.