

Gestion Stratégique des Ressources Humaines pour une Meilleure Efficacité de L'Action Publique

Lamia RABIA^{#1}, Nesrine BOUDOUR^{#2}.

#1 Ecole préparatoire en sciences économiques, commercial et sciences de gestion, Algérie
Laib.lamia@yahoo.fr

#2 Ecole préparatoire en sciences économiques, commercial et sciences de gestion, Algérie
nesrineboudour@yahoo.fr

Résumé— Notre article nous permettra d'aborder la question de la gestion des ressources humaines au sein de l'administration publique. Nous ferons référence aux expériences étrangères et les principales méthodes utilisées à travers une enquête menée par l'OCDE.

Mots clés— Administration publique, gestion stratégique, Ressources Humaines, Efficacité.

I. INTRODUCTION

L'Etat est le promoteur de l'intérêt général et le garant de la solidarité nationale. A cet effet, l'administration constitue le cadre par lequel, l'Etat se porte garant d'une organisation appropriée de la vie nationale en mesure d'impulser des orientations de politiques et des actions de développement nécessaires à la réalisation du progrès économique, politique et social au bénéfice des populations concernées.

Ainsi, à travers l'administration publique, l'Etat agit en tant que responsable du bien-être social et économique, assure une gestion stratégique et durable du développement permettant un accès équitable des populations aux possibilités et opportunités d'épanouissement individuel et collectif.

Une administration efficace est celle qui veille à une meilleure gestion des ressources humaines, au renforcement de la communication et des moyens matériels et logistiques, à l'amélioration de l'environnement et du cadre de travail, au renforcement du contrôle et de l'évaluation et enfin à une promotion de l'administration de proximité grâce à la décentralisation et à la déconcentration¹.

La gestion stratégique des ressources humaine revêt un rôle primordial dans l'harmonisation de la gestion des personnes avec des buts stratégiques des organismes du secteur public. Elle permet aux gouvernements de disposer de bon nombre de personnes, avec les bonnes compétences, à la bonne place. De telles pratiques améliorent également l'efficacité, la capacité de répondre aux besoins et la qualité des services fournis. Cette gestion encourage enfin les gouvernements à planifier l'avenir, grâce à une réflexion appropriée sur les personnes et les compétences nécessaires pour répondre à l'évolution des besoins de la société.

Le principal objectif des bouleversements de la gestion de agents publics est de s'affranchir d'une gestion procédurale,

réglementaire afin de pouvoir enfin gérer la « ressource » humaine avec des méthodes plus souples. Il va de soi que de telles réformes questionnent l'idée même d'un mode de gestion particulier pour les fonctionnaires. C'est dans ce contexte que s'inscrit notre principale problématique :

Le fonctionnaire est-il un salarié comme un autre ?

Avant de répondre à la problématique principale, nous envisageons de nous poser un certain nombre d'interrogations liées à notre préoccupation centrale afin de mieux cerner notre recherche :

- Le fonctionnaire peut-il être géré selon les mêmes méthodes que celles en vigueur dans le secteur privé ?
- Faudrait-il trouver d'autres formes d'incitation voire de reconnaissance pour la gestion du fonctionnaire ?
- Comment peut-on attirer, recruter, former en continu, motiver à atteindre des résultats... un personnel de qualité dans la fonction publique ?

Pour y répondre, nous avons émis les hypothèses suivantes :

- Le fonctionnaire n'est pas un salarié comme les autres, toutefois il peut être géré selon les méthodes de la gestion privée mais en gardant les spécificités de la gestion publique.
- Le système de rémunération par la performance constitue un des systèmes les plus utiles pour la gestion du capital humain.

Notre article s'articule autour de deux points essentiels: On abordera en premier lieu l'amélioration de la performance publique. Ensuite, on s'intéressera à la mise en œuvre de la gestion stratégique des Ressources Humaines à travers les expériences étrangères.

II. AMELIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE : UNE AFFAIRE DE STRATEGIQUE

Si l'on en retient l'origine anglaise, le mot « performance » signifie « réalisation, mise en œuvre et résultats ». La performance publique doit donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre des actions répondant à un (des) objectif(s) et à rendre compte de leurs résultats. Cette définition ôte à ce terme la connotation négative -idée de compétition et de sanction qu'il prend trop souvent. La performance doit être vue comme la plus-value

qu'une entité apporte à la production d'un service ou à la mise en œuvre d'une politique publique.

L'ambition de cette action est de rendre lisible et renforcer l'efficacité de l'action publique.

Entrer dans une logique de résultats, gérer par la performance, c'est se soucier de l'efficacité, de la qualité d'un service et de l'impact sur la société ; c'est également se poser la question de savoir pour qui l'administration agit, quelles sont ses ambitions et comment elle compte les réaliser. Tous les processus de modernisation engagés dans les différents pays ont une composante budgétaire et tous ont introduit la gestion à la performance au sein de leurs administrations, inscrivant ainsi l'action publique dans une logique de résultats. La justification en est simple : l'affirmation de la nécessité de rendre compte (accountability) et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs, tient en partie à l'obligation d'explicitement les choix de politiques publiques à l'égard de citoyens plus exigeants, dans un contexte budgétaire moins favorable et un environnement plus concurrentiel. La situation actuelle incite donc les administrations publiques à être plus performantes². Ce qui est attendu sont des gains importants d'efficacité par la réduction du nombre d'activités dans lesquelles interviennent les pouvoirs publics, la diminution des effectifs et la réduction des dépenses de fonctionnement.

La mise en œuvre de l'amélioration de la performance publique est une affaire de stratégie. On ne peut parler de gestion à la performance que si l'on mesure les réalisations au regard d'objectifs définis³. La gestion à la performance suppose l'affichage d'une stratégie, stratégie qui doit traduire les finalités d'intérêt général⁴. Dans l'ensemble des pays, la définition d'une stratégie est prioritaire, et partout, elle est du ressort du « politique ».

La gestion à la performance est aussi une démarche rationnelle qui suppose d'établir des priorités d'action, de se doter d'objectifs et de mettre en place des outils de suivi et de mesure permettant le pilotage. L'indicateur ne peut que découler de l'objectif et n'a de sens que rattaché à l'objectif. En d'autres termes, les indicateurs ne répondront aux attentes que si, en amont, une réflexion est menée en termes de stratégie, d'orientation et d'objectifs à atteindre et si les actions à mener pour les atteindre ont été clairement identifiées.

Enfin, la gestion à la performance, c'est surtout entrer dans une logique vertueuse, dans un processus d'amélioration continue où résultats et mesure des résultats viennent infléchir la définition des objectifs⁵. Aux priorités déterminées par le politique doivent correspondre des objectifs stratégiques (le plus souvent pluriannuels), qui doivent eux-mêmes se décliner en objectifs opérationnels, plans d'action et indicateurs de résultat.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION STRATEGIQUE DES R.H A TRAVERS LES EXPERIENCES ETRANGERES:

La gestion des ressources humaines est, au regard de ces questions, l'un des piliers des réformes engagées. Les changements sont parfois radicaux allant jusqu'à un

alignement de la gestion entre public et privé et la création d'un marché unifié du travail. Si tous les pays ne sont pas allés jusqu'à cette extrémité, tous ont mis l'accent sur l'individualisation de la gestion qui touche tous les aspects de la vie professionnelle, du recrutement, de la promotion, de la rémunération jusqu'au développement personnel, l'environnement de travail et l'équilibre vie privée/vie professionnelle⁶.

La mise en œuvre des réformes nécessite souplesse, flexibilité et qualité de la gestion des ressources humaines. Gestion des ressources humaines qui doit occuper une place stratégique.

Prenons l'exemple des expériences étrangères afin de connaître les principales méthodes adoptées dans la gestion stratégique des R.H. En effet, on constate de grandes convergences dans la mise en œuvre de ces dernières⁷.

A. Un rapprochement du mode de gestion entre secteurs public et privé : vers une unification des systèmes de gestion en se rapprochant peu à peu des règles de gestion des ressources humaines du privé:

Deux pays ont adopté cette méthode dans leurs réformes du mode de gestion dans le secteur public: L'Italie a adopté la réforme conduisant à ce que les fonctionnaires deviennent des salariés de droit commun dépendant de conventions collectives sectorielles : dirigeants, administrations centrales, éducation, territoires,... santé, etc. renouvelées tous les trois ans. Aux Pays-Bas⁸, depuis 1989, une politique de normalisation des conditions d'emploi et des relations collectives de travail est menée. Cette politique consiste en la possibilité pour les fonctionnaires de négocier les termes et les conditions de leur emploi. Dans le même temps, on assiste à la flexibilisation du « marché du travail » dans la fonction publique⁹.

B. La décentralisation de la gestion (souplesse et autonomie accordées aux managers de terrain dans le recrutement et le développement des personnels):

La gestion des ressources humaines n'est plus aujourd'hui du ressort de l'administration centrale.

La décentralisation/déconcentration de la gestion des ressources humaines conduit à la définition de conventions collectives par ministère ou agence, comme en Australie ou aux États-Unis. Cela donne aux employeurs publics de plus grandes marges de manœuvre dans la gestion de leurs personnels. Modes de recrutements, rémunérations, bonus, promotions, formations sont donc propres à chaque structure et à l'accord ou à la convention collective passé(e) avec les organisations syndicales.

C. La centralisation de la stratégie en matière de ressources humaines (particulièrement les priorités et principes communs déterminés au niveau national, les analyses prospectives sur les chantiers futurs...):

Une tendance générale se dégage dans les pays où les réformes ont été engagées : la création d'une structure centrale spécifique, chargée des aspects stratégiques et prospectifs de la gestion des ressources humaines. En effet, les gouvernements ont souhaité dégager de grands principes communs dans une optique de gestion stratégique du capital humain. Une manière de réaffirmer l'importance des notions

de leadership et d'attractivité de la fonction publique. Au Canada : le gouvernement a décidé de créer, une structure centrale, (AGRHFPC), qui se charge principalement de la planification stratégique des RH, du développement du leadership et de la formation. Aux États-Unis : L'OPM a pour mission de superviser la gestion du personnel au sein de l'exécutif, de servir les intérêts de l'administration et du gouvernement en soutenant et en prônant les valeurs telles que le système basé sur le principe du mérite, la responsabilité, la diversité de la main-d'œuvre, de planifier les besoins futurs en matière de recrutement et d'aider les agences à améliorer la gestion de leurs ressources et à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'initiative de la gestion stratégique du capital humain.

D. La professionnalisation de la fonction RH:

Du fait de l'écart séparant les pratiques de GRH et l'enjeu stratégique que représente le capital humain. Les structures centrales (ou centralisées) en charge de la stratégie ont donc déployé des outils permettant aux ministères et/ou agences d'évaluer et d'améliorer la gestion de leur capital. Aux États-Unis, l'OPM a mis en place un système d'évaluation de la politique de GRH développée par les départements et les agences fédérales : le « Human Capital Assessment and Accountability Framework ». Au Royaume-Uni, le Corporate Development Group (structure en charge de la gestion des ressources humaines) a lui aussi développé un cadre d'évaluation de la gestion des ressources, le « Human Resources Capability Framework », instrument basé sur l'idée que la gestion des ressources humaines doit être source de valeur ajoutée pour toute organisation.

E. L'individualisation de la gestion (développement des compétences, trajectoires de carrières personnalisées, formation, rémunération mais aussi bien-être au travail, diversité...):

L'individualisation donne aux dirigeants la souplesse de gestion pour mieux répondre aux attentes des citoyens, mais aussi des personnels. Être un employeur attractif, objectif largement répandu dans les pays de l'OCDE, passe par une individualisation de la gestion : recrutement, promotion, rémunération, carrière, développement personnel. C'est dans ce même esprit que ces pays ont développé des politiques de bien-être au travail, d'équilibre vie professionnelle/vie privée, de diversité...etc. De ce fait, de nombreux pays se sont efforcés de mettre en œuvre une stratégie globale de gestion de la performance, associant dans la mesure du possible, objectifs individuels et objectifs collectifs de l'organisation.

Même lorsque la question de la responsabilisation prime, bon nombre d'informations sur les performances contribuent davantage, dans les faits, au dialogue qu'à l'exercice d'un contrôle par le Parlement, le gouvernement ou d'autres autorités¹⁰. Il faut souligner que concernant les méthodes de gestion visant à stimuler les performances présentent des points clés:

- Il importe que la ligne d'action soit clairement définie: documents et exposés d'information doivent permettre aux hauts fonctionnaires de percevoir les liens entre

leurs propres objectifs et les performances attendues aux échelons supérieurs;

- Le moyen le plus efficace de procéder à l'évaluation des performances est le dialogue. Bien que les mécanismes de contrôle (parlementaire, notamment) entraînent parfois, de manière automatique, la prise de certaines mesures (sous forme de récompense ou de sanction) si les objectifs de performance ne sont pas respectés, un tel cas de figure demeure l'exception plutôt que la règle;
- Si la récompense ou la sanction découle automatiquement de l'évaluation des performances, les risques de manipulation s'accroissent.
- Un haut fonctionnaire a besoin, pour être effectivement performant, de savoir précisément quels sont les objectifs et d'avoir la possibilité d'un dialogue régulier avec le Ministre ou le Secrétaire général sur les obstacles rencontrés ou les progrès accomplis.

Aux États-Unis, le système de gestion à la performance repose sur les éléments suivants :

- la planification du travail et la détermination des attentes en matière de performance individuelle et collective;
- l'évaluation des performances (à travers le développement de l'évaluation à 360°...);
- le développement des capacités individuelles et collectives à travers la formation, le développement des compétences et des responsabilités (à travers du coaching, des formations au leadership...);
- la mesure de la performance au regard des objectifs fixés dans le plan de performance individuel ou collectif ;
- la mise en place d'un système de récompense pour les bonnes performances (reconnaissance du travail effectué, primes, incitations financières...).

Les deux tiers des pays de l'OCDE ont mis ou sont en train de mettre en place un système de rémunération liée à la performance¹¹. Mais rares sont les pays qui l'ont généralisé à l'ensemble des services publics. Le champ d'application varie énormément¹². Si au Canada ou en Italie, la rémunération liée à la performance ne s'appliquait qu'aux cadres, ces dernières années ont été marquées par son élargissement à toutes les catégories de personnels. De nombreuses administrations, comme celles du Royaume-Uni ou de Finlande, se tournent, elles, vers une approche plus collective -au niveau de l'agence ou de l'équipe¹³.

Au Canada : les axes stratégiques du gouvernement sont déclinés en cascade aux différents échelons de mise en œuvre de l'action publique. Ils font ensuite l'objet d'une déclinaison individuelle à travers « les ententes sur la performance » des cadres supérieurs. De ce fait, l'élément « évaluation des performances » des rémunérations liées aux performances peut se révéler essentiel, puisqu'il offre la possibilité d'établir un lien entre les objectifs généraux de l'organisation et les objectifs individuels des agents.

IV. CONCLUSION:

A travers cette analyse, on arrive clairement à valider les hypothèses de départ et donc on peut conclure que le

fonctionnaire n'est pas un salarié comme les autres, toutefois il peut être géré selon les méthodes de la gestion privée mais en gardant les spécificités de la gestion publique, et ce en adoptant des systèmes de gestion utiles tel que la rémunération par la performance.

Au final, si l'individualisation de la rémunération est un facteur de renforcement des objectifs de la structure, elle n'est pas le principal facteur de motivation. Il faut alors trouver d'autres formes d'incitation voire de reconnaissance afin de mieux attirer, recruter, former en continu, motiver à atteindre des résultats et ce avec une main-d'œuvre de qualité dans la fonction publique. En effet, les résultats individuels sont devenus le premier critère d'appréciation, mais le critère d'acquisition de nouvelles compétences a progressé ces dernières années ainsi que les qualités relationnelles qui correspondent à la diffusion du travail en équipe, à l'attention portée aux citoyens, à la recherche du leadership.

En matière de gestion publique, les réformes ont commencé dans les pays pionniers il y a plus de 25 ans. Cette antériorité donne à l'étude de ces réformes et de leur bilan une fonction particulière : elles peuvent avoir valeur d'expérimentations pour d'autres pays comme les notre (Algérie, Tunisie...etc.). Ces comparaisons internationales aident les pays à éclairer leurs propres pratiques. L'analyse et le bilan des expériences des autres permettent de se poser les questions utiles, voire d'anticiper et d'éviter les causes connues d'échec ou de contrer les effets pervers identifiés ailleurs.

Ces pays pionniers ont tous constaté la difficulté de maintenir les valeurs et la cohérence de l'administration. Il est difficile de gagner en réactivité et en souplesse sans perdre en cohésion et en gouvernance globale du système.

Pour cela, il est indispensable retenir les facteurs clés de succès suivants:

- Prise en compte de l'aspect systémique : une perspective d'ensemble de la fonction publique;
- Prise en compte de l'impact sur la culture et sur les valeurs;
- Faire ce qu'on dit et dire ce qu'on fait;
- L'importance de la méthode pour l'appropriation des réformes par les agents publics;
- Prise en compte du temps long des réformes; investissement du politique, en accord avec l'exécutif.

V. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES:

1. Schick A. (2006), « L'État performant, réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », OCDE GOV/PGC, avril.
2. Matheson A (2002), « 30 ans de réforme de l'État », Dunod.
3. Waintrop F. et Chol C (2003), « Mondialisation et gestion publique, contraintes et opportunités », Revue Politiques et Management Public, Vol.21, n°2.
4. Siblot Y. (2005), « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles », Actes de la recherche en sciences sociales, n°159, septembre.
5. Kampen, J.K., Van de Walle S., Bouckaert G. (2004), « Interpreting soft indicators of performance in the public sector: The impact of the predisposition of citizens

towards government », Public Management Institute, K.U.Leuven, Belgium.

6. OCDE (2005), « La modernisation du secteur public, la route à suivre », Synthèse OCDE, novembre.
7. OCDE (2006), « L'État performant », OCDE GOV/PGC, mars.
8. Van Oosterom P. (2002), « La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics aux Pays-Bas » in, OCDE (2002), Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, OCDE, Paris.
9. Waintrop F, Chol C. (2003), « Une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères », contribution pour le 13^{ème} colloque international de la Revue Politiques et management public, Strasbourg, novembre.
10. OCDE (2005), « La modernisation de l'État : la route à suivre », Synthèse OCDE, novembre.
11. Chol C., Waintrop F.(2003), « Moderniser la gestion publique : Réussir le changement en France », Les Cahiers de la fonction publique, n°227, Berger Levraut, octobre.
12. Matheson A., entretien, revue Perspective Gestions Publiques, n°13, Institut de la gestion publique et du développement économique.
13. Sallard O.(2005), « Les résultats comptent », Observateur OCDE, novembre.