

Mai 2005 • N°14

Les impacts de la LOLF sur la Gestion des Ressources Humaines

La loi organique relative
aux lois de finances,
les enseignements à tirer
d'expérimentations menées
dans trois sites pilotes

Valérie Georgeault
Pierre Monnin
Gildas Niget



LES
C
A
H
I
E
R
S
B
E
R
N
A
R
D
B
R
U
N
H
E
S

Les Cahiers Bernard Brunhes

Ces « Cahiers » entendent contribuer à analyser les changements sociaux qui sont liés aux mutations économiques actuelles. Les interventions et les réflexions des consultants de Bernard Brunhes Consultants - Groupe BPI en fournissent la matière.

- Cahiers n°1 : « Banques et assurances en Europe : les enjeux sociaux d'un bouleversement »
- Cahiers n°2 : « Et si les conflits dans les transports n'étaient pas une fatalité ? Conditions de travail, vie quotidienne et management des conducteurs »
- Cahiers n°3 : « 35 heures : une occasion de repenser la formation – Les enseignements des accords de branche et d'entreprise »
- Cahiers n°4 : « 35 heures : quand les collectivités territoriales devancent l'appel »
- Cahiers n°5 : « L'avenir des emplois peu qualifiés : que peut la formation ? Les enseignements des pratiques de PME-PMI »
- Cahiers n°6 : « La gestion des crises industrielles locales en Europe »
- Cahiers n°7 : « Les salariés seniors : quel avenir dans l'entreprise ? Enquête dans 5 pays : Allemagne, Royaume-Uni, Suède, États-Unis, Japon »
- Cahiers n°8 : « Les collectivités territoriales se mettent aux nouvelles technologies ; les enseignements des démarches engagées. Les perspectives »
- Cahiers n°9 : épuisé
- Cahiers n°10 : « Vingt ans de décentralisation. Où en est le management public territorial ? Enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales »
- Cahiers n°11 : « Concilier flexibilité des entreprises et sécurité des salariés. Réactivité des entreprises, sécurité des salariés... une nouvelle articulation est-elle possible ? »
- Cahiers n°12 : « Réussir en Europe de l'Est. Comment acquérir une entreprise en Europe centrale et orientale : expertises, conseils, témoignages »
- Cahiers n°13 : « La rémunération au mérite : mode ou nécessité ? Pour de nouveaux modes de rémunération dans les fonctions publiques d'État et territoriale »

Les textes de ces « Cahiers » peuvent être téléchargés sur Internet (www.groupe-bpi.com).

Ils sont aussi disponibles sur papier au prix de 8 €.

Les Publications du Groupe BPI
16, rue Vivienne – 75002 Paris

Remerciements	5
Préface	7
Bernard Brunhes, vice-président de BPI	
Introduction	11
Yves Chevalier, chef de service à la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique de l'État - Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État	
Préliminaire	
Quelles expériences analyser ?	15
Les deux ambitions de la relation LOLF et GRH.....	16
CHAPITRE 1	
Adapter la GRH pour gérer les programmes et les budgets opérationnels de programmes	
Gérer les besoins en ressources humaines	20
Faire des prévisions : la persistance des modèles antérieurs	
Exécuter et réaliser : exploiter les aléas ou y faire face	
Suivre les réalisations	
La nécessité d'un contrôle de gestion professionnalisé	
Gérer les évolutions statutaires individuelles	25
S'adapter aux effets de la gestion par programme	
S'adapter aux effets potentiellement "pervers" de la responsabilisation	
Adapter les fonctions support concernées	
Adapter le dialogue social	29
Les comités techniques paritaires locaux	
Les comités techniques paritaires « centraux »	
Les commissions administratives paritaires	

CHAPITRE 2

Rénover la GRH pour améliorer la gestion de la performance

S'organiser pour conduire un changement complexe. 33

La nécessité d'une démarche appropriée

Les points clés d'une bonne démarche

Accompagner les évolutions du management 36

Enrichir les fonctions support 38

Une fonction RH qui s'inscrit dans une logique de performance

Une fonction RH concernée par les questions d'organisation et de management

Un contrôle de gestion conciliant indicateurs de performance et service public

Un contrôle de gestion partagé

Enrichir le dialogue social 44

Utiliser les marges de manœuvre budgétaires pour une politique de rémunération 45

Conclusion 47

REMERCIEMENTS

Les consultants du cabinet Bernard Brunhes Consultants – Groupe BPI tiennent à remercier pour leur contribution les commanditaires de cette étude :

- le Comité Recherche et Prospective du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État, en la personne de Madame Isabelle Orgozo,
- la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) représentée par son Directeur Général, Monsieur Jacky Richard, le Chef de Service, Monsieur Yves Chevalier et le Chargé de Mission auprès du Chef de Service, Monsieur Alain Belgy.

Par ailleurs, cette étude n'aurait pas été possible sans l'accueil et la participation active des cadres, agents et représentants du personnel sollicités dans les trois sites expérimentateurs étudiés, que les consultants tiennent à remercier tout particulièrement.

Bernard Brunhes
Vice-président de BPI

Depuis des années, on ne cesse de répéter qu'il faut que la France réforme son Etat. « Etat moderne, Etat modeste », disait le sociologue Michel Crozier grand pourfendeur d'une bureaucratie boulimique et paralysante. De nombreux travaux, de nombreuses analyses ont montré que cette administration d'Etat que le monde admirait à juste titre éprouvait le plus grand mal à s'adapter à de nouvelles conditions économiques, technologiques ou sociologiques. Non que les fonctionnaires aient démerité : au contraire, nul ne nie la qualité exceptionnelle des établissements d'enseignement qui forment les agents du service public et d'abord leur encadrement.

La responsabilité de ce conservatisme ne peut être imputée aux structures administratives : même si on aimerait les voir plus flexibles et évolutives, on ne peut que reconnaître leur volonté de s'adapter et de se moderniser. On entend souvent reprocher aux personnels eux-mêmes ou plutôt à leurs représentants syndicaux ou élus de faire obstacle aux évolutions nécessaires et de freiner les indispensables allègements : comment les accepteraient-ils de gaieté de cœur si ces changements et allègements sont perçus comme des moyens de réduire les services attendus par les usagers et non pas de les améliorer ?

Un meilleur fonctionnement, une meilleure efficacité, un meilleur rapport entre la qualité de l'administration et son coût ne peuvent venir que d'un meilleur management, c'est-à-dire d'une meilleure combinaison des facteurs de production des services. Cela demande un changement dans la manière dont les dirigeants exercent leurs missions à tous les niveaux. Il s'agit que ceux qui ont un poste à responsabilité soient conduits à prendre les décisions qui leur incombent en fonction, et en fonction seulement, des objectifs qui leur sont attribués, sous des contraintes clairement affichées. Il s'agit de passer d'un « gouvernement par les procédures » à un « gouvernement par les projets ».

La réforme budgétaire, objet de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a précisé cet objectif. Mise au point par un gouvernement de gauche, votée en 2001 par le Parlement à l'unanimité, mise

en œuvre par un gouvernement de droite, cette loi échappe au risque des polémiques politiques et aux renversements de l'alternance. Elle pourra donc s'inscrire dans les institutions françaises.

Bien entendu, le Parlement y trouve son compte. L'Assemblée nationale et le Sénat voteront en effet des budgets au premier euro et non plus seulement les « mesures nouvelles » qui viennent s'ajouter chaque année aux « services votés ». Ils pourront faire de vrais choix politiques en se prononçant sur des budgets de programmes et non plus sur des comptes de services administratifs.

L'exécutif aussi y trouvera son compte : la gouvernance s'appuiera sur des responsables de programmes qui seront mandatés puis évalués et jugés sur la réalisation de programmes et de projets, à charge pour eux de demander et de mettre en œuvre les mesures correspondantes.

Cela suppose un changement profond dans les habitudes de l'Administration, et d'abord dans la manière dont la gestion des personnels est aujourd'hui conçue et réalisée. Dans la grande tradition de l'administration française, c'est de façon centralisée et par des services spécialisés dans les questions de personnel que la gestion des ressources humaines est pour la plus grande part réalisée. Le cadre qui a la charge d'un bureau, d'une section, d'un atelier, d'un service, d'une direction ne se voit reconnaître qu'une responsabilité très partielle dans les décisions et les actes de gestion du personnel : recrutement, avancement, promotion, affectation, transfert, rémunération, formation, etc.

Pour l'essentiel, c'est aux responsables de personnel, souvent à un niveau très centralisé, que reviennent ces missions. En outre, le système de gestion par corps et par grade déplace vers les responsables de l'administration du personnel des décisions d'affectation qu'il serait plus logique de confier aux responsables opérationnels. Le système s'est mis en place depuis des décennies mais s'est considérablement compliqué du seul fait de l'ampleur prise par un Etat dont les missions se sont multipliées. Il va s'avérer indispensable de corriger le système de gestion des corps afin de l'adapter à la nouvelle gestion budgétaire.

Même si elle n'est pas complètement explicite sur ces points, la loi organique relative aux lois de finances donne des orientations qu'il n'est pas possible d'ignorer, sauf à en remettre en cause l'esprit. Elle évoque ainsi, par exemple, la notion de fongibilité asymétrique. Ces mots quelque peu technocratiques expriment l'idée que les responsables de programmes sont autorisés à remplacer des emplois de fonctionnaires par des dépenses autres – emplois de contractuels, externalisation et délégations de service public, décentralisation... – si cela est possible

et souhaitable (c'est la fongibilité), mais qu'ils ne peuvent en revanche pas faire le chemin inverse (c'est l'asymétrie).

Sous la férule de la Direction de la Réforme budgétaire, du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, l'ensemble des administrations d'Etat travaillent aujourd'hui d'arrache-pied pour réaliser cette révolution dans le délai imparti, c'est-à-dire avec une première étape pour la loi de finances pour 2006. Les difficultés de mise en œuvre d'une nouvelle gestion des ressources humaines sont vite apparues. Qu'il s'agisse des affectations ou des avancements, les cadres qui devront rendre compte de la réalisation de leurs objectifs seront inévitablement conduits à demander leur voix au chapitre. Bien des circuits de décision s'en trouveront bousculés. Les instances représentatives du personnel seront bien évidemment concernées.

C'est pourquoi plusieurs départements ministériels ont engagé des réflexions et des simulations afin de préparer leurs services et leurs personnels à cette transformation et surtout à bien étudier toutes les conséquences, les contraintes, voire les contradictions auxquelles pourrait conduire la réforme. La Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique a diligenté des travaux dans ce sens, et encouragé les ministères à avancer de leur côté et à coordonner leurs réflexions.

C'est dans ce cadre que des expérimentations ont été réalisées sur des sites pilotes, qui font l'objet du présent numéro des Cahiers. En outre, les consultants de Bernard Brunhes Consultants qui ont réalisé ce travail ont également participé à d'autres études (concernant notamment le Ministère de l'Equipement, du Transport, de l'Aménagement du Territoire et de la Mer) et aux travaux conduits par la Direction de l'Administration et de la Fonction publique : cela leur a permis de conduire une réflexion plus large qui a enrichi les enseignements tirés des expériences analysées.

Le lecteur de ce numéro des Cahiers pourra constater que, bien au-delà de trois expériences, c'est toute une problématique qui est posée, à l'aube d'une réforme majeure qui concerne tous les agents de l'Etat, leurs représentants, leurs dirigeants et les responsables politiques. Il n'est pas certain qu'aujourd'hui tous les acteurs de cette révolution aient conscience de son ampleur. Les auteurs espèrent les y aider tout en montrant clairement les voies à suivre pour que la gestion des ressources humaines soit largement améliorée par la réforme budgétaire.

Il serait dommage que l'on se contente de chercher à rendre la gestion des ressources humaines « LOLF compatible », que l'on ne s'attache pas à profiter de la réforme pour transformer en profondeur cette gestion.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devrait prendre la place des classiques prévisions fondées sur les besoins de la seule gestion administrative d'emplois budgétaires. La déconcentration de la gestion des ressources humaines devrait permettre de mieux réaliser cette gestion et aussi de mieux gérer les aléas. Encore faut-il mettre en place des outils de gestion locaux adaptés, ce qui ne sera pas simple.

La gestion centralisée permet un contrôle a priori ; la gestion déconcentrée implique la mise en place d'outils de contrôle de gestion très professionnels a posteriori. Plus généralement, gérer les processus de mobilité, de recrutement, d'affectation et les processus d'avancement et de gestion des carrières implique une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux ainsi qu'entre les programmes et les responsables des ressources humaines.

Toutes les réformes à mettre en œuvre doivent faire l'objet de concertations avec les représentants du personnel. C'est évidemment le cas de l'évolution des comités techniques paritaires dont les modes de fonctionnement et les périmètres pourraient être modifiés. Mais les concertations devront aller au-delà. Les réformes devront être expliquées et partagées avec les cadres de l'Administration : sans une démarche participative, il ne sera pas possible de conduire la réforme. Le rôle de tous ceux qui détiennent des responsabilités opérationnelles va en effet changer. Sans l'acceptation des personnels et sans la conviction des managers, la réforme ne peut réussir.

Le rôle des directions qui aujourd'hui assurent la gestion du personnel va s'en trouver évidemment bouleversé. Il faudra reconstruire les directions du personnel autour de nouveaux rôles : préparation des arbitrages entre programmes, coordination des responsables locaux des ressources humaines, définition des stratégies. Il leur sera demandé de conseiller les unités déconcentrées où se prendront les décisions – et non plus de décider elles-mêmes. Là encore, de nouveaux outils sont nécessaires.

Le chantier de la réforme de la gestion des ressources humaines induite par la LOLF ne fait que s'ouvrir. Il sera peut-être plus long et plus difficile que les promoteurs de la loi organique ne l'avaient imaginé.

Yves Chevalier

Chef de service à la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique de l'État - Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

La LOLF est une réforme ambitieuse, conçue et votée de manière consensuelle. Elle est ambitieuse en ce sens qu'elle constitue à la fois une réforme budgétaire au sens strict et une réforme d'ensemble de la gestion publique orientée vers la recherche de l'efficacité et de la performance. Les deux dimensions de la réforme entretiennent au demeurant des liens étroits dans la mesure où la globalisation de l'autorisation budgétaire est l'exacte contrepartie de la liberté laissée aux gestionnaires, les responsables des programmes et budgets opérationnels de programme, pour répondre des résultats de leur action. De même le vote des crédits par destinations (missions) et leur spécialisation par programmes met dorénavant davantage l'accent sur les objectifs et les résultats recherchés à travers la mise en œuvre des politiques publiques que sur les desiderata des institutions et services administratifs.

Au-delà de la simple modification des nomenclatures budgétaires et de la lecture des crédits, la LOLF représente bien une révolution copernicienne dans l'approche de la gestion publique. Elle conduit à souligner le caractère stratégique de la gestion et du pilotage budgétaire et traduit une profonde volonté de contrôle démocratique de l'utilité de la dépense publique. Ce n'est pas un hasard si le titre du rapport parlementaire qui a précédé la rédaction de la proposition de loi qui allait devenir la LOLF était intitulé « Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins ». Cette orientation stratégique exprime bien les exigences d'une époque difficile, marquée par l'exacerbation de la concurrence économique, l'indispensable recherche de la productivité et l'ardente obligation d'innover. Ces exigences profondes et durables concernent également les collectivités publiques et, au premier rang d'entre elles l'État, qui se trouvent soumises à un impératif de compétitivité. Si consensus il y a eu, c'est bien parce que, quels que soient les ambitions, les préférences et les programmes politiques, chacun s'est accordé à considérer que, désormais, l'argent public se ferait plus rare et que son usage devait être optimisé pour garantir, à moyen et long terme, le consentement des citoyens à l'impôt.

Au-delà de sa lettre, la LOLF est donc, d'abord et avant tout, un état d'esprit, celui qui doit conduire à la recherche de la performance à travers la définition de projets et de rapports annuels de performance comportant, au terme d'une réflexion stratégique, la définition d'objectifs de politiques publiques et d'indicateurs destinés à mesurer les résultats atteints. Ces projets feront l'objet d'un contrôle parlementaire approfondi et les demandes de crédits nécessaires à la mise en œuvre des actions de politiques publiques seront désormais justifiées au premier euro. L'obligation de performance du service public qui se trouve au cœur de la LOLF devra ainsi satisfaire aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables qui parfois se confondent mais qui ont surtout en commun d'adresser à l'administration, par la médiation de la représentation nationale, une demande croissante de service public d'un haut niveau de qualité et au meilleur coût.

*Dans ce contexte, la manière de gérer les femmes et les hommes, fonctionnaires ou agents non titulaires, qui ont fait le choix de servir l'État constitue assurément, avec l'élaboration de systèmes d'information adaptés aux nouvelles caractéristiques de la gestion publique, l'une des clés essentielles de la réussite de la réforme budgétaire à moyen terme. Ce qui caractérise en effet cette réforme, c'est qu'elle ne peut pas se déployer de manière classique. Les décrets d'application et les circulaires n'y suffiront pas. La dynamique de modernisation qu'elle contient font de la LOLF une réforme dont la mise en œuvre s'élabore progressivement et nécessite l'engagement et l'adhésion des personnels pour produire tous ses effets bénéfiques pour le service public. Elle implique dès lors un véritable **management par objectifs**, une généralisation de la **délégation de responsabilité au plus près du terrain** et des **procédures d'évaluation fiables et reconnues du résultat** produit par les organisations et par celles et ceux qui travaillent en leur sein.*

*Gardons-nous cependant de faire de la LOLF la mère de toutes les réformes. La nécessité de passer d'une gestion administrative du personnel à une gestion des ressources humaines est bien antérieure à cette réforme qui ne fait, en définitive, qu'en souligner l'urgence. Toute la question est de savoir si les personnels et ceux qui les dirigent sont prêts à **passer d'une culture, apparemment sécurisante, du contrôle a priori et de la gestion par les procédures à une culture de la confiance, de la responsabilité et de l'évaluation**, plus riche en terme de sens et de reconnaissance de l'apport de chacun.*

L'étude réalisée sur le terrain par Valérie Georgeault, Pierre Monnin et Gildas Niget apporte de très précieux enseignements pour mieux appréhender les conditions de la conduite du changement vers ce nouvel horizon. Même si les expérimentations réalisées jusqu'en décembre 2004 n'obéissaient pas à la totalité des canons de la LOLF, elles en contenaient l'essentiel, c'est-à-dire la gestion globalisée d'enveloppes de crédits fongibles.

Plusieurs facteurs incitent à l'optimisme. Sur le terrain, les expérimentateurs se sont vite appropriés les concepts de la LOLF, ont apprécié d'avoir une vision d'ensemble de leurs moyens de fonctionnement et de leurs coûts et su, le plus souvent, dégager des marges de progrès grâce à une optimisation de leurs processus de travail. Cette leçon est essentielle pour l'avenir : ce n'est pas parce que notre époque est exigeante et que ces exigences ne dépendent pas de nous que l'effort de remise en cause et d'adaptation que nous devons conduire renvoie à un vécu négatif. Bien au contraire, la réforme place les agents publics au premier rang du combat pour un service public de qualité. Elle les légitime dans leurs missions et les valorise aux yeux de leurs concitoyens.

Pour autant, rien n'est encore gagné car la LOLF implique une évolution profonde du rôle des acteurs de la gestion publique. Le rapport met bien en évidence l'alternative qui s'offre à nous en matière de GRH : adapter la GRH a minima pour la rendre compatible avec la LOLF ; repenser en profondeur les processus de GRH pour faire de la LOLF la grande réforme de la gestion publique attendue des parlementaires, des citoyens et des cadres des services déconcentrés.

La question de la répartition des rôles et des pouvoirs entre les responsables des programmes, les directeurs des affaires financières et les directeurs des ressources humaines se pose en effet tant à l'échelon central, pour assurer le pilotage stratégique des RH, qu'entre le centre et la périphérie désormais constituée des nouveaux acteurs clés que sont les responsables des budgets opérationnels de programme, pour la gestion opérationnelle. Les situations et les rapports de force entre ces acteurs diffèrent selon les ministères mais il est clair que l'on imagine mal comment des gestionnaires soumis à une contrainte de résultats pourraient demeurer longtemps en dehors du champ de la GRH. Définir les besoins en compétences et en emplois, organiser l'équilibre des sources de recrutement entre le recrutement externe et la promotion interne, évaluer les personnels, gérer leur mobilité et leur affectation ne peut se faire sans une association étroite des responsables de programmes et de budgets opérationnels de programmes au pouvoir de décision, association qui peut aller jusqu'à leur conférer un véritable rôle d'arbitre : le choix en la matière dépend pour une part de la manière dont les programmes ont été constitués et articulés avec les structures administratives. La définition de nouvelles régulations, la recherche de nouveaux équilibres entre les administrations centrales et les services déconcentrés, toutes évolutions qui prennent nécessairement du temps, constituent dès lors le principal chantier à conduire dans la durée. Pour autant, ce n'est pas parce que tout ne peut être totalement opérationnel au 1er janvier 2006 qu'il faut abaisser le niveau des ambitions réformatrices qui ne pourront prendre corps que dans le cadre d'un dialogue de gestion et d'un dialogue social renouvelés.

Quelles expériences analyser ?

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) doit être expérimentée en 2005 et généralisée en 2006. Soucieux d'anticiper ses incidences sur la gestion des ressources humaines (GRH), le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, via la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP), et le Comité de Recherche et Prospective souhaitent disposer d'une analyse des expériences de ces nouveaux modes de gestion publique réalisées par plusieurs ministères.

Les expériences analysées doivent avoir une antériorité suffisante pour que leur GRH en soit modifiée (ce qui n'est pas le cas d'expériences engagées en 2004 seulement).

Les trois expériences que nous choisissons d'analyser entre juillet et décembre 2004 ont été menées par les services déconcentrés du Ministère de l'Intérieur (Préfectures de région et de département) et de la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Trésorerie générale départementale). Elles comportent les principaux éléments de la LOLF : globalisation des budgets, fongibilité asymétrique (par principe affiché ou dans la pratique), globalisation du budget de personnel limité en montant et en emploi total...

Du fait de leur antériorité, elles présentent quelques décalages avec la mise en œuvre expérimentale – en vraie grandeur – de la LOLF, en 2005 :

- Des différences « de détail » avec, par exemple, un contenu légèrement différent pour ce qui est globalisé dans le titre II – dépenses de personnel (prise en compte des vacataires, valorisation des temps partiels au montant rémunéré et non au temps travaillé...);
- Des écarts plus fondamentaux. Ce sont des expériences locales (parfois de futurs budgets opérationnels de programme - BOP, parfois de futures unités opérationnelles - UO) menées dans une logique de déconcentration qui ne font pas forcément référence au « programme LOLF » comme fondement de la gestion centrale des ressources humaines... La référence restant

alors le ministère ou la direction opérationnelle de « rattachement » en administration centrale.

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

Les deux ambitions de la relation LOLF et GRH

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

En elle-même, la loi ne constitue pas un projet d'évolution de la gestion des ressources humaines, mais les nouvelles règles qu'elle fixe ne sont pas sans incidences sur cette dernière. Ceci permet d'envisager la relation LOLF - GRH sous deux ambitions différentes.

■ L'ambition « démocratique »

Cette ambition, nécessaire, consiste à adapter la GRH aux effets des nouvelles règles introduites par la LOLF : globalisation et fongibilité asymétrique des crédits¹, maîtrise des dépenses de personnel et des effectifs au niveau des programmes et de leur déclinaison en BOP, atteinte des objectifs et rapports annuels de performance...

Il s'agit ainsi d'assurer la qualité et la sincérité des informations fournies au Parlement, sans les approximations inhérentes à une gestion statutaire inchangée.

■ Une ambition « réformatrice »

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

Il s'agit alors de développer une culture et des pratiques qui, à tous les niveaux, associent service public et performance, recherchent l'optimisation de l'atteinte des objectifs et des économies de moyens. Dans ce cas, les impacts sur la GRH sont nécessairement plus importants, parce que plus ambitieux.

1. Cf. encadré "Les mots clés de la LOLF"

Les mots clés de la LOLF

Votée à la quasi unanimité en août 2001 au Sénat et à l'Assemblée, la loi organique relative aux lois de finances – appelée LOLF – doit être mise en œuvre le 1er janvier 2006.

S'apparentant à une nouvelle constitution financière, la LOLF engage l'Etat dans une réforme dont les impacts sont nombreux et profonds. Elle s'appuie sur une gestion par les objectifs et un pilotage par la performance, ce qui se traduit aussi par l'introduction d'une culture du résultat et la responsabilisation des managers.

Avec la déconcentration des décisions, elle renouvelle la gestion publique.

Un nouveau cadre de gestion budgétaire et comptable

L'action de l'Etat, dans son ensemble, s'exprime en missions. Il y en a 47 au total dont 10 interministérielles. Chaque mission est l'expression de choix politiques et se décline en **programmes**. Il y en a 158. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une **action** ou un ensemble d'actions. Il relève d'un seul ministère. Il s'exprime obligatoirement sous la forme d'objectifs et d'indicateurs de résultat. Tous les agents sont répartis entre les programmes.

Dorénavant, 100 % des crédits sont discutés au Parlement dès le premier euro. Auparavant, le débat budgétaire portait uniquement sur les « mesures nouvelles » qui représentaient jamais plus de 10 % du budget, le reste était « reconduit » d'une année sur l'autre sans que les parlementaires aient à en débattre.

Un nouveau pilotage par la performance

Chaque programme fait l'objet d'un projet annuel de performance puis d'un rapport annuel de performance destinés au Parlement. Ces éléments chiffrés en termes d'objectifs et d'indicateurs de performance s'utilisent comme moyens de gestion et de pilotage dans les services centraux ou déconcentrés.

De nouveaux modes de gestion apparaissent :

- globalisation des crédits au sein d'un programme, y compris la masse salariale ;
- fixation d'un plafonds d'emplois en « équivalents temps plein » pour un ministère à répartir entre les programmes du ministère ;
- affectation des effectifs aux programmes par grandes catégories et par métiers et non par échelons / grades et corps ;
- **fongibilité asymétrique** des crédits ce qui signifie que les dépenses de personnel peuvent abonder toutes les autres dépenses et non l'inverse ;
- déclinaison opérationnelle de chaque programme en **budget opérationnel de programme (BOP)**, avec un découpage fonctionnel ou territorial.

La responsabilisation des « directeurs de programmes » incite à de nouvelles pratiques de gestion. Chacun s'engage sur des objectifs à atteindre, rend compte de ses actions et de ses résultats. Il est à prévoir que s'enchaînent des réorganisations internes fort importantes.

CHAPITRE 1

Adapter la GRH pour gérer les programmes et les budgets opérationnels de programmes

Gérer les besoins en ressources humaines

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

Faire des prévisions : la persistance des modèles antérieurs

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

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

- Exprimer les besoins en termes fonctionnels de métiers et de compétences. Cette méthode ne présentera d'intérêt que lorsque l'ensemble de la gestion sera basé sur de telles références.
- Définir les besoins à partir des objectifs, et non selon une évolution plus ou moins argumentée.

Néanmoins, et dans la mesure où le plafond d'emplois devient une vraie valeur opérationnelle (pour se décliner en autorisations de recrutement, ouvertures de concours, potentiel de gains en marges de manœuvre de gestion...), la prévision va sans doute évoluer dans deux directions principales qui semblent nouvelles.

■ Un niveau plus élevé de rigueur

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

■ Une plus grande attention aux impacts budgétaires

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

On observe aussi une tendance à tirer parti des potentiels des agents, et notamment les écarts entre le grade et la fonction (ex : des catégories C de niveau Bac + 3), pour sous-évaluer le niveau du recrutement.

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

Exécuter et réaliser : exploiter les aléas ou y faire face

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

Les aléas et les imprévus peuvent aussi contribuer au résultat de gestion, soit « positivement » (ex : départ non prévu), soit négativement (ex : affectation par mobilité statutaire d'un agent plus « coûteux » que ce qui était prévu, retour d'un agent détaché, paiement d'un capital décès, accident du travail...).

Dans les expériences étudiées, **les mutations ont été citées comme les plus grandes sources d'aléas**. Viennent ensuite les incertitudes sur les recrutements et les congés longue maladie. En revanche, les décisions d'avancement ne « pèsent » que peu (elles ne concernent qu'une faible proportion d'agents et pour des évolutions faibles de leur rémunération). **Ces imprévus tiennent à une gestion centralisée qui fait « subir » aux responsables locaux des décisions qui leur échappent.**

La forte incidence des aléas mérite deux remarques complémentaires :

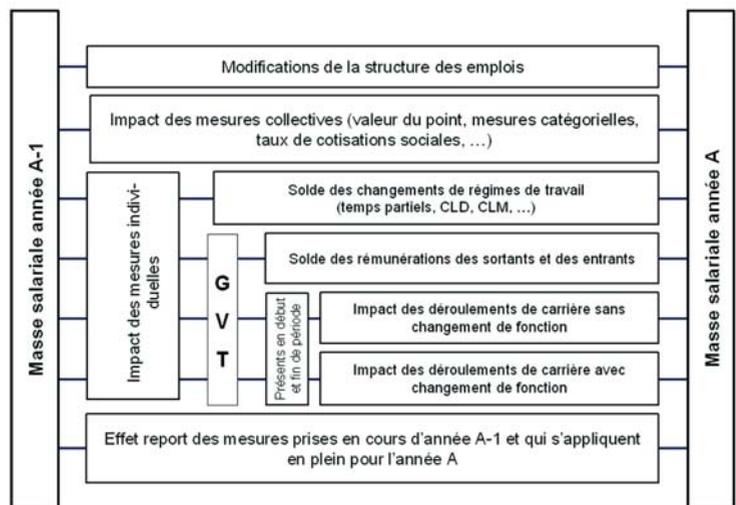
- Les mesures générales ne sont pas pénalisantes puisqu'elles donnent lieu à un abondement des programmes.
- Il convient aussi de distinguer les « faux aléas ». Ainsi, la réussite aux concours est évidemment incertaine. Mais elle provoque une incidence sur la masse salariale, toutes choses égales par ailleurs, seulement si l'agent conserve son poste. Dans ce cas, la règle de la mobilité n'a sans doute pas été rappelée à l'agent au moment de son inscription à la préparation.

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

Suivre les réalisations

Si le suivi des effectifs ne pose pas de problème important, car il est habituel, il n'en va pas de même du suivi fin de la masse salariale au niveau local (BOP). Le suivi global de la masse salariale étant lui plus aisé (les administrations centrales qui doivent faire ce suivi – responsables de programmes, directions des ressources humaines et/ou des finances – bénéficient des effets lissants liés aux volumes et des séries statistiques rétrospectives et prospectives). Pour assurer efficacement cette activité, il faudrait disposer de données détaillées sur les paies. Or ces informations ne sont pas disponibles aisément.

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



- GVT : Glissement - Vieillesse - Technicité
 CLD : Congé longue durée
 CLM : Congé longue maladie

La nécessité d'un contrôle de gestion professionnalisé

Dans les expériences de déconcentration budgétaire avec gestion de la performance, des emplois de contrôle de gestion ont été créés **au niveau des sites**.

Placé auprès du décideur local (équivalent de gestionnaire de BOP), le contrôleur de gestion assure actuellement plutôt :

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

Les « nouveaux » contrôleurs de gestion de niveau local peuvent avoir quelques problèmes de légitimité. Leur rattachement hiérarchique à un niveau élevé, et donc hors relations de subordination avec les responsables de direction et de service, leur apporte certes une légitimité mais crée aussi un risque de défiance. Dans bien des cas, leur professionnalisme n'est pas suffisant pour leur conférer la légitimité. Il peut leur manquer l'antériorité des relations avec les cadres ou une bonne connaissance des organisations et des fonctionnements réels.

Des progrès devraient donc être réalisés sur le plan du professionnalisme ; ceci n'a d'intérêt que si le contrôleur de gestion fait plus que produire des tableaux pour le compte de la direction. Des techniques plus spécifiques sont parfois évoquées comme pistes à développer :

- la valorisation en coûts de revient pour éclairer des arbitrages de solutions,
- la simulation (ex : les redéploiements d'effectifs en fonction de tel ou tel objectif),
- les études d'organisation, d'analyse de processus (y compris en les valorisant par une méthode de type ABC¹).

On admet généralement que l'emploi de contrôleur de gestion local devrait répondre à trois critères.

- Représenter une fonction à temps plein (échec de temps partagé avec une autre fonction).

1. La méthode ABC (Activity Based Costing ou Gestion par Activité) est une méthode couramment utilisée en contrôle de gestion pour calculer le coût d'un produit et/ou d'un service de l'analyse des processus de production (coûts directs et indirects des ressources et tâches successives qui contribuent à la production dudit service ou produit).

- Être exercé dans le cadre d'un déroulement de carrière d'un cadre A ayant déjà une expérience suffisante de l'entité où il exerce (au moins deux postes, avec trois ou quatre années d'ancienneté) et pour une durée de trois ou quatre ans.
- Être assuré selon des règles professionnelles définies par une charte déontologique (en particulier quant aux relations avec les cadres encadrants).

Au-delà de ces « conditions », les contrôleurs de gestion de niveau local doivent pouvoir bénéficier d'une formation spécifique poussée, initiale et continue, avec validation des compétences. Ils doivent aussi et, surtout, travailler en réseau (échanges entre pairs) au sein d'un même ministère et au niveau local (régional) entre ministères.

Les **niveaux centraux** se sont généralement dotés d'équipes de contrôleurs de gestion plus professionnels. Souvent contractuels et à forte technicité, ces contrôleurs de gestion assurent actuellement :

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

Toutefois, il peut être reproché à ces équipes d'être un peu dépourvues de cadres expérimentés ayant une pratique de terrain.

Gérer les évolutions statutaires individuelles

S'adapter aux effets de la gestion par programme

Le rôle central du programme pour la gestion des ressources humaines introduit dans les processus de décision un acteur nouveau et particulièrement responsable.

Deux familles de processus de décisions pourraient ainsi être modifiées :

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

Dans la mesure où nos observations ne peuvent prendre en compte la logique de programme, nous ne pouvons prévoir les incidences sur les modalités d'application des règles statutaires ou des dispositifs visant à assurer l'égalité de traitement dans un même corps (exemple de la pyramide des avancements). Ces sujets, par ailleurs, ont fait l'objet de nombreuses réflexions interministérielles ou ministérielles.

Néanmoins, au vu des expérimentations, on peut s'attendre à ce que les relations entre le central et le local évoluent vers une accentuation de la centralisation :

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

S'adapter aux effets potentiellement "pervers" de la responsabilisation

Devenir responsable du respect des deux plafonds, celui de la masse salariale et celui des emplois, pourrait induire des comportements de « protection » qui viseraient, par exemple, à éviter les agents « coûteux » – à forte ancienneté ou à fort supplément familial – ou à freiner la mobilité d'un agent très compétent. En fait, nous avons observé que ces situations sont utilisées pour justifier des résultats modestes, plutôt que pour refuser d'assumer les aléas liés au « coût » de l'agent.

Néanmoins, une régulation doit être assurée. Elle pourra l'être par une structure centrale, transversale, y compris au regard des programmes. La solidarité ou la gestion prévisionnelle du parcours des agents « les plus efficaces » (pour

ne reprendre que ces deux exemples) peuvent aussi être intégrées aux objectifs de GRH.

Pour ce qui concerne les avancements et promotions, l'idée avance depuis plusieurs mois qu'il faudra préserver l'équité entre programmes en instituant le respect d'un ratio « promus / pouvant être promus ». Les représentants des administrations centrales des deux ministères rencontrés à l'occasion de l'étude se sont déclarés favorables à une telle mesure.

Adapter les fonctions support concernées

■ Des structures RH locales (BOP) plus gestionnaires

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

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

Ces évolutions se traduisent par un accroissement des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines (un ou deux emplois supplémentaires par équivalent BOP).

Il reste sans doute à développer des compétences nouvelles pour des approches plus gestionnaires pouvant faire appel, par exemple, aux simulations. Il peut s'agir de simulations plus précises d'évolution de la masse salariale, de redéploiement de personnels ou de réorganisation. Les méthodologies à mettre en place alors relèvent – ou s'y apparentent – du conseil et de l'aide à la décision, que cette décision appartienne au responsable local (responsable de BOP), ou que celui-ci soit consulté par le niveau supérieur.

Une partie de ces activités relève aussi des rôles d'une structure de gestion budgétaire locale et non uniquement de la structure RH. Dans les expériences analysées, la gestion des ressources humaines et la gestion budgétaire viennent d'être séparées dans des structures distinctes (bureau ressources humaines / bureau « finances »), ce qui n'était pas l'organisation antérieure (un seul bureau généralement).

■ Une gestion des RH au niveau des programmes

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

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

- Il revient naturellement à la structure centrale de trancher pour respecter les objectifs et les contraintes globales.
- Dans la mesure où les expériences observées concernent la déconcentration vers des entités territoriales, le raisonnement comparatif fournit des indications sur les niveaux d'objectifs et de moyens à atteindre, et donc des arguments pour des décisions prises en central.
- Et puis, sans doute, la persistance d'une culture, voire de pratiques, antérieures à la déconcentration se fait sentir... C'est du moins ainsi que les responsables locaux perçoivent certains aspects de leurs relations avec le central.

Cependant, la seule observation des pratiques des structures centrales n'éclaire que très faiblement les rôles futurs de la gestion RH au niveau des programmes. En effet les organisations centrales que nous avons observées ne comportent qu'un niveau principal de gestion alors que les organisations futures seront plus complexes. On peut déjà prévoir que cette complexité aura des répercussions sur :

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

De plus, dans le cadre des expérimentations, les structures centrales assurent des rôles multiples dont certains sont spécifiques à cette période : mettre au

point les outils et méthodes, impulser et accompagner les changements, se préparer à leur propre rôle dans les fonctionnements cibles...

Ces diverses réflexions et observations permettent néanmoins de décrire ce que deviendront les rôles centraux.

- Les **responsables de programme deviendront « autorités d'emploi »** des personnels affectés aux programmes.

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

- Les **Directions des Ressources humaines centrales deviendront « autorités de gestion »** des personnels.

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

Adapter le dialogue social

Les comités techniques paritaires locaux

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

Toutes les expériences analysées se traduisent par un enrichissement du dialogue social au niveau du comité technique paritaire local. Ainsi, dans le cadre de ses attributions, le nombre de réunions augmente sensiblement, tout comme le volume et le niveau des informations fournies. Le comité technique paritaire est informé des marges de manœuvre dégagées et la discussion sur leur affectation est possible. En général, les résultats de gestion mis en évidence par les indicateurs de performance ne sont pas traités en comité technique paritaire, mais sont abordés dans les services.

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

- Ils perçoivent de nombreux dangers à la fongibilité asymétrique. Elle expliquerait, selon eux, le fait que de nombreux postes ne soient pas pourvus.
- Les indicateurs choisis ne leur semblent pas toujours représentatifs, ils exigent pour être renseignés beaucoup de temps, ils créent une pression nuisible et leur individualisation (parfois pratiquée) est inacceptable.
- Plus globalement, ils interprètent de façon assez négative ce qu'ils perçoivent comme la convergence d'un ensemble de transformations concomitantes : réorganisation des services déconcentrés de l'État, acte II de la décentralisation, modification de la procédure de notation avec entretien d'évaluation, évolution du rôle des préfets au niveau régional...

Ces craintes et ces propos sont assez représentatifs de la vision des agents... et d'un grand nombre de cadres de proximité.

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

Les responsables locaux au niveau des budgets opérationnels de programmes semblent vouloir éviter les débats plus économiques et se réfugient souvent derrière des difficultés à pourvoir les « postes » ou des délais liés aux processus

centraux. Ils hésitent à avancer des arguments de gestion pour un meilleur service (meilleur emploi des crédits).

Les comités techniques paritaires « centraux »

Dans les expériences analysées, les dispositifs propres aux niveaux centraux sont inchangés. Mais la question se pose pour l'avenir puisque le niveau « programme » est également concerné par les questions de la compétence des comités techniques paritaires. Nous voyons bien la nécessité de maintenir les deux niveaux actuels : les comités techniques paritaires ministériels, de la responsabilité des DRH centrales, les comités techniques paritaires locaux au contenu élargi, lorsqu'ils se situent au niveau des budgets opérationnels de programmes.

Les questions d'organisation et de structure d'emplois dépendants des programmes pourraient relever de la compétence de comités techniques paritaires programme. Mais cette solution est lourde et sans doute est-il préférable de concevoir un cadre plus informel (par exemple : dans l'organisation des travaux du comité technique paritaire ministériel, dans des réunions préparatoires, ...).

Ce que nous observons des modalités et des délais d'appropriation de ces nouvelles méthodes de gestion par les instances représentatives (direction et représentants du personnel) laisse à penser qu'il sera nécessaire d'accompagner ces évolutions d'organisation et de contenu des comités techniques paritaires par des actions significatives de sensibilisation, de communication et surtout de formation.

Les commissions administratives paritaires

Les questions d'avancement, de promotion et de mutation sont très sensibles pour les agents et sont lourdes de conséquences pour les budgets et la structure d'emplois des programmes. Il convient de noter, concernant les sites étudiés, que ce sont les décisions de mutation qui ont le plus d'impact sur la masse salariale, les avancements pesant plus faiblement.

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

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

CHAPITRE 2

Rénover la GRH pour améliorer la gestion de la performance

L'administration sait faire des efforts pour améliorer sa performance. Et, certes de façon diverse selon les ministères, les progrès en terme de service rendu et de maîtrise des coûts sont là pour en témoigner ; lors de nos enquêtes de terrain, ceci nous a été souvent rappelé. Avec la LOLF, une nouvelle étape pourrait être franchie vers une amélioration de la gestion de la performance, notamment dans les trois axes suivants :

- des progrès visant à atteindre les objectifs définis par la représentation démocratique et à laquelle il s'agit de rendre compte ;
- des progrès recherchés de manière permanente et non pas seulement des actions de grande ampleur, génératrices de résistances au changement ou de dérives ;
- des progrès qui ne survalorisent pas les changements de structure ou de technologie, mais qui incluent l'ensemble des facteurs de la performance.

De telles évolutions sont cependant difficiles à réaliser car elles supposent, entre autres, des changements culturels. Or, ces changements sont souvent associés par les cadres et les agents à des représentations idéologiques (C'est « le privé », « le moins d'État ») et à la perte des repères associés au service public et à ses missions.

Nos observations confirment de nombreuses autres analyses, en particulier celles d'expériences étrangères (voir la revue *Politiques et Management Public*, volume 22, N°3, septembre 2004) : les changements de procédures ou de référentiels ne suffisent pas à faire évoluer les cultures et même les pratiques. Ces évolutions ne sont pas spontanées.

Si l'on souhaite réellement atteindre les objectifs rappelés ci-dessus, il est donc nécessaire de s'organiser pour réussir un changement, complexe, à forte dimension sociale et culturelle.

Il convient aussi de faire évoluer, au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour la mise en œuvre de la LOLF, les fonctions supports (direction des ressources humaines, contrôle de gestion), le dialogue social et sans doute également les systèmes de rémunération.

S'organiser pour conduire un changement complexe

La nécessité d'une démarche appropriée

Les fondements d'une gestion par la performance (arbitrage entre les objectifs et les moyens, bon emploi de l'argent public) sont déjà acquis à certains niveaux hiérarchiques élevés. Leur appropriation par tous les cadres, et surtout les cadres intermédiaires ou de proximité, reste encore à se concrétiser. Une fois cette étape franchie, les personnels pourront sortir du sentiment d'impuissance qui les voit revendiquer, demander puis attendre la décision, et devenir proactifs et porteurs du changement. Ce sont les conditions à réunir pour construire de véritables dialogues.

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

Lorsque nous analysons comment ces nouvelles méthodes de gestion sont introduites, nous distinguons trois démarches possibles.

- Une démarche « participative ». Elle donne à lire et à comprendre, elle aide chacun à se positionner en s'interrogeant sur le sens général. Quelles nouvelles relations entre les bénéficiaires et les usagers ? Quelles missions, quelles priorités ?
- Une démarche plutôt « descendante ». Elle pose comme préalable la maîtrise des nouveaux modes et des nouveaux outils de gestion. C'est une approche « technique » qui associe peu les cadres et laisse peu de place au questionnement sur le sens.
- Une démarche « mixte ». Elle implique les cadres dans l'analyse des indicateurs de gestion.

Les expériences privilégiant les démarches « descendantes » ou « mixtes », malgré leur possible antériorité, laissent persister, et quelquefois renforcent, des réactions et des comportements peu propices à l'appropriation du changement. Voici ce que nous avons pu noter.

- Perte du sens du travail pour les agents, avec les effets que cela induit sur leur motivation, en particulier chez les plus anciens.
- Déstabilisation des cadres, accentuation de leur sentiment d'impuissance. Ils peuvent s'enfermer dans des attitudes revendicatrices et, finalement, se rapprocher de celles des agents.
- Rupture entre les fonctions de contrôle de gestion et le corps social. Le contrôle de gestion est vécu alors comme une procédure de contrôle ou

d'espionnage et génère des réactions de justification plus que de recherche d'améliorations.

Tout ceci est, on s'en doute, peu propice au développement d'une culture de la gestion de la performance.

Les points clés d'une bonne démarche

Il est intéressant de s'arrêter sur les expériences qui ont le mieux réussi et notamment d'observer comment elles ont permis le développement de la culture et des pratiques de gestion de la performance. Nous avons constaté que toutes respectent quatre principes.

■ Une implication réelle et active des décideurs locaux

Dans les expériences analysées, les démarches et les résultats sont fortement liés à la conviction et à la personnalité du responsable du site, ainsi qu'au style de management des futurs responsables de budgets opérationnels de programmes et/ou d'unités opérationnelles.

Cette caractéristique semble avoir été livrée à son cours naturel. A côté des éventuelles formations « classiques » aux nouveaux outils ou aux nouvelles règles de gestion, aucun accompagnement spécifique n'a été mis en place pour renforcer l'implication des responsables de site. Il existe pourtant des moyens pour cela, tels que :

- la création de supports et de contenus de communication spécifiques,
- des rencontres thématiques,
- des formations-actions,
- des échanges avec les « précurseurs » (ceux qui sont en expérimentation depuis plus longtemps)...
- ... ou une animation favorisant les réseaux de pairs.

Au-delà du degré ou de la qualité de leur implication, il est important de veiller à ce que les responsables y trouvent des contreparties positives : gagnent-ils en marges de manœuvre ? se sentent-ils respectés par le niveau central ?

■ Une association étroite des managers intermédiaires et de proximité

Selon les expériences, nous observons de fortes disparités dans le niveau d'implication des cadres ; disparités qui se répercutent dans leur gestion de la performance.

Une bonne pratique consiste à travailler avec l'encadrement de proximité dans une logique de « co-élaboration » pouvant porter sur :

- la définition des objectifs et du sens de l'action dans un contexte de pression sur les moyens,
- une hiérarchisation des missions et des services rendus,
- la redéfinition de grands principes. Par exemple : comment se concrétise le principe de l'égalité de traitement entre les usagers ?

Le résultat de ces réflexions peut être formalisé dans un document synthétique fixant les objectifs par service.

■ Des démarches réellement participatives

Ces démarches doivent permettre l'implication de l'ensemble des agents. Ainsi, on pourra les faire participer à la réflexion sur le sens de l'action (bénéficiaires - usagers, missions - priorités...) pour aider chacun à se positionner. Ceci suppose qu'il subsiste quelques marges de décision, par exemple sur les indicateurs de gestion : *quid* des indicateurs locaux, de leur mode d'obtention, d'interprétation... ?

■ Des structures centrales facilitatrices et pédagogiques

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

- si elles doivent modifier les circuits d'information dans lesquels elles s'inscrivent ;
- si elles doivent évoluer d'un ensemble de rôles prescripteurs et directeurs vers une relation de prestation de service ;
- si elles doivent elles-mêmes se réorganiser (certains ministères revoient les organigrammes en central du fait de la création des fonctions de Secrétaire général, du calage entre directions centrales / programmes LOLF...).

On le voit, mettre en place une démarche appropriée est essentiel et suppose de prendre certaines mesures. Ainsi, il nous semble important de créer, en central, une structure projet *ad hoc* pour gérer l'ensemble de ses dimensions. Il convient également d'aller au-delà des formations « traditionnelles » délivrées en cascade aux services déconcentrés afin de faciliter l'apprentissage de la LOLF et de tous les outils afférents.

Accompagner les évolutions du management

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

- Ce sont les encadrants de proximité qui peuvent donner aux agents, avec qui ils sont en relation directe, un sens concret et crédible à la recherche de la performance dans le cadre d'une activité de service public.
- Ce sont les encadrants de proximité qui appréhendent le mieux la réalité des fonctionnements quotidiens pouvant améliorer la performance – ou pouvant expliquer la faiblesse des performances au regard des indicateurs choisis.
- Ce sont les encadrants de proximité qui peuvent intervenir en direct auprès des équipes et des agents par exemple pour fixer ou décliner les objectifs et leur évaluation, faire partager les nouvelles logiques de gestion (pédagogie), motiver et impliquer, pour rappeler les « droits et les devoirs »...

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

Deux domaines doivent être plus particulièrement perfectionnés, au-delà des compétences managériales « de base » qu'il sera de toute façon utile de renforcer.

■ La production d'analyses en terme de contrôle de gestion

En relation avec le contrôleur de gestion, le management de proximité doit pouvoir :

- contribuer à la détermination des objectifs et au choix des indicateurs qui en permettent l'évaluation ;
- rechercher les causes de situations non satisfaisantes et concevoir les améliorations à mettre en place.

Le développement de cette compétence en gestion doit se traduire par un aménagement des formations initiales et continues, entre autres au niveau des écoles interministérielles (Instituts régionaux d'administration, Ecole nationale d'administration) et spécialisées.

- **La contribution à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**

En relation avec la DRH locale, et grâce à sa connaissance des organisations, des emplois et de leurs évolutions, ainsi que sa connaissance des agents, l'encadrement de proximité doit pouvoir :

- optimiser le bon emploi des compétences et anticiper les évolutions nécessaires,
- traiter les problèmes d'organisation qui sont de son ressort.

En ce domaine également, des formations idoines doivent voir le jour.

Enrichir les fonctions support

Une fonction RH qui s'inscrit dans une logique de performance

On ne peut espérer voir se développer une culture de la gestion de la performance si la fonction RH se contentait de mettre en œuvre des actions destinées à la promouvoir (formation, communication interne...), sans se l'appliquer à elle-même.

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

Les tableaux de bord Ressources Humaines existent dans les expériences étudiées. Ils comportent surtout des indicateurs d'activité et de coût. Dans certains cas, les indicateurs font référence à des objectifs comme par exemple :

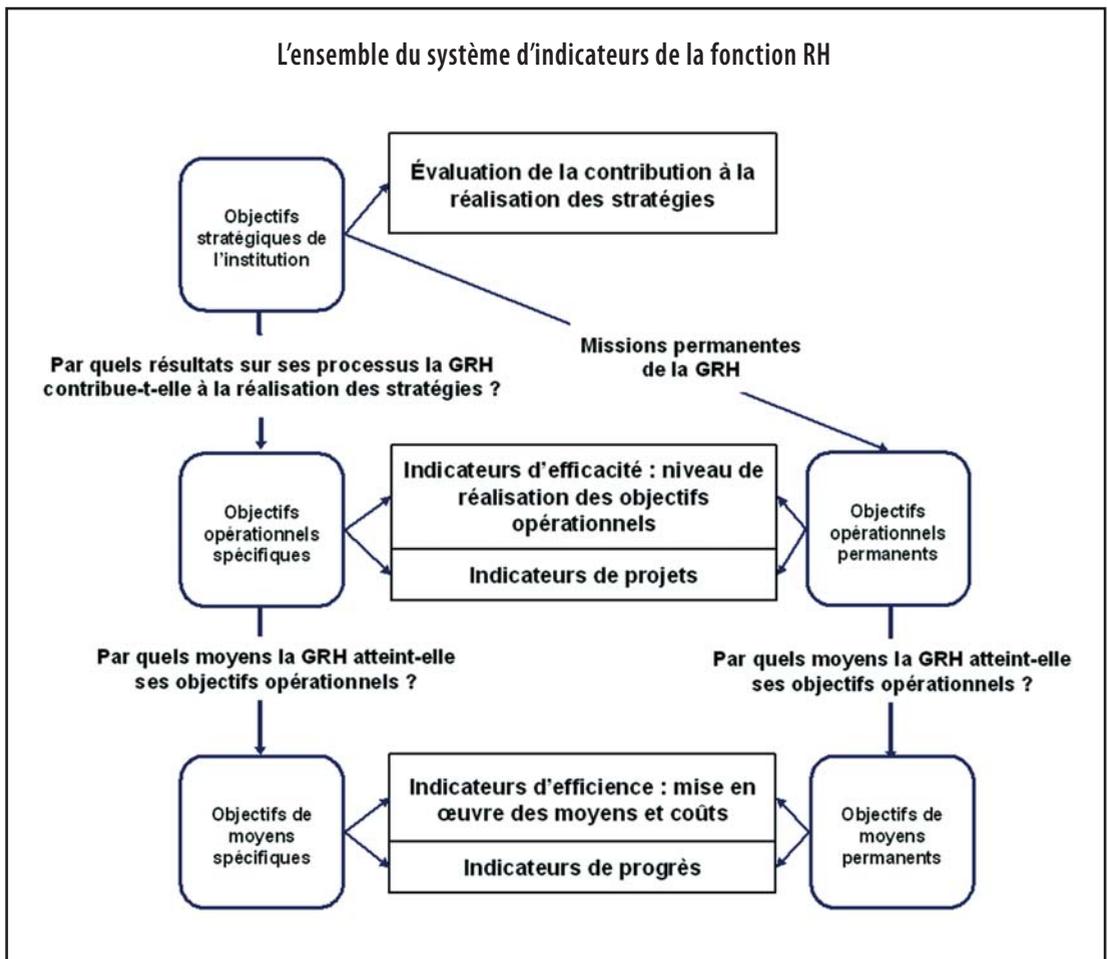
- un objectif d'aide à la mobilité mesuré par un indicateur d'ancienneté dans les postes et un indicateur de satisfaction des demandes de mobilité ;
- un objectif de limitation de l'emploi précaire mesuré par le taux de ces emplois ;
- un objectif d'amélioration des compétences *via* un indicateur qui permet de suivre la diminution du nombre « d'exclus » de la formation...

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

- Les structures de gestion des ressources humaines (DRH, service ou bureau RH...) ne sont pas seules responsables de l'efficacité des processus de gestion des ressources humaines (GRH). Si le tableau de bord est réalisé par la DRH, son interprétation ne peut être que partagée, en particulier avec le management.
- Les critères résultent directement des objectifs puisqu'ils doivent servir à en mesurer l'atteinte. Or, on ne prend pas toujours soin de définir ces objectifs. Dès lors, on utilise des indicateurs « standards » dont l'exploitation ne correspond que faiblement aux enjeux.
- Les objectifs de la GRH concernent les procédures, mais aussi l'humain et le social. Il y a quelques risques à réduire ces dimensions à des indicateurs si l'on ne prend pas certaines précautions.
 - Des indicateurs non réducteurs : certes des éléments quantitatifs, mais aussi des aspects plus qualitatifs et que l'on évalue grâce à des grilles de cotation et à des enquêtes.

- Des analyses qui respectent l'anonymat grâce à des données statistiques portant sur des effectifs suffisamment importants.
- Des données fiables. Les données sociales comportent souvent des incertitudes car elles sont parfois difficiles à recueillir et à « imputer ». Elles risquent d'être « biaisées » d'autant plus que leur interprétation peut engendrer des incidences – positives ou négatives. Exemple : problématique des données sociales représentatives d'un climat social interne et d'un style de management.
- Une interprétation qui respecte la complexité. Il s'agit de se baser sur une batterie d'indicateurs et non sur des indicateurs isolés, il s'agit de faire appel aux différents acteurs concernés (encadrants de proximité, responsable d'unité opérationnelle, gestionnaire de budget opérationnel de programme, responsable de Programme, DRH centrale, organisations syndicales...).

L'ensemble du système d'indicateurs de la fonction RH



Exemples d'indicateurs mis en place

Indicateurs	Périodicité
Nombre de réunions de concertation	S
Taux de satisfaction des demandes de mobilité interne réalisées depuis plus de 6 mois.	S
Ancienneté moyenne dans un poste (en années)	A
Taux de vacataires (veiller au recours à l'emploi précaire)	A
Nombre moyen d'interventions par astreinte (veiller au service minimum)	T
Nombre moyen d'heures supplémentaires par agent	T
Ratio d'efficacité des services RH	A
Part des demandes de postes formulées à la DRH centrale non encore pourvus depuis plus de 6 mois	S
Taux de journées de stages par agent	A
Taux d'agents formés pour une prise de poste	A
Durée moyenne d'une formation « prise de poste » (en jours)	A
Taux de journées stagiaires consacrées à la promotion professionnelle	A
Taux de journées stagiaires consacrées à l'informatique	A
Taux de journées stagiaires en interministériel	A
Taux de journées de formation assurées par des formateurs internes	A
Ratio d'efficacité du service formation (formations organisées par ETP)	A

Périodicité : T = Trimestriel / S = Semestriel / A = Annuel

**Une fonction RH
concernée
par les questions
d'organisation et
de management**

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

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

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

Cette orientation aurait deux conséquences :

- disposer d'outils permettant de travailler sur les métiers et sur les compétences ;
- instaurer un dialogue très étroit entre le programme et le budget opérationnel de programme car c'est le budget opérationnel de programme qui a la connaissance

fine des structures et des emplois, mais c'est le programme qui doit arbitrer et assurer les cohérences entre budgets opérationnels de programmes.

Objectifs	Indicateurs
Dynamiser la formation professionnelle	Évolution du nombre d'exclus et « d'exclus prioritaires » de la formation
	Taux de réussite aux concours rapporté au nombre de personnes assidues à la préparation
Enrichir le dialogue social	Nombre de réunions de dialogue interne (commissions paritaires et réunions préparatoires, groupes de travail ayant pour objectif l'amélioration des services, réunions de cadres A...)
Réussir l'organisation des élections professionnelles	Nombre d'incidents avant et pendant les élections
Ramener le taux de vacance à 0 à la fin de l'année	Évolution du taux de vacance

Un contrôle de gestion conciliant indicateurs de performance et service public

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

De fait, nous avons constaté que, selon une pente assez naturelle, les indicateurs de performance sont des indicateurs dont le coût d'obtention reste acceptable et dont l'interprétation est univoque... Mais ce sont aussi et le plus souvent des indicateurs qui ne sont pas nécessairement représentatifs ni des charges de travail, ni de la performance exprimée par un service rendu.

En caricaturant un peu, ces indicateurs semblent donner du service public de l'État une image qui n'en ferait qu'un fournisseur de services pour des individus, personnes physiques ou morales. Nous n'avons pas vu souvent de tableaux de bord reprenant la notion d'intérêt général, sinon sous forme d'indicateurs de moyens (réalisation de programme, mise en œuvre des moyens...). Or bien souvent, les agents et les cadres jusqu'aux plus hauts niveaux, ont comme raison d'être le souci de l'intérêt général, dans sa traduction en termes d'équité, de justice, de protection...

Pour comprendre qu'il ne s'agit pas uniquement d'une posture « idéologique » de la part des agents, prenons l'exemple de la production des passeports en

préfecture. Les indicateurs mettent l'accent sur la réduction des délais, sur la productivité et sur la maîtrise de la consommation de fournitures. Or, le rôle principal du service consiste à garantir la fiabilité des informations portées sur le passeport, certes avec la meilleure efficacité. Comme il est difficile de quantifier cette finalité de « contrôle et de sécurité », elle est occultée, en tout cas dans la gestion de la performance, mais aussi dans les représentations que se font les agents des priorités de leur institution.

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

Signalons à cet égard que certains sites expérimentaux complètent le contrôle de gestion par un contrôle qualité. Il s'agit certainement d'une piste à suivre.

Un contrôle de gestion partagé

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

On le comprend, de telles situations ne sont pas favorables au développement d'une culture de gestion de la performance.

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

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

En tout état de cause, il faudrait, néanmoins, être attentif aux points suivants.

- Donner aux cadres la formation nécessaire, tant que ce domaine n'est pas largement abordé dans les formations initiales ou de prise de fonction.

- Prendre en considération dans la sélection et dans la formation des contrôleurs de gestion, les compétences relationnelles, les compétences d'animation de groupes de travail, les méthodologies de la recherche collective de solutions...
- Développer des méthodologies de contrôle de gestion participatif. Évidemment, il y a une technicité du contrôle de gestion qui, à un niveau d'expertise, ne peut pas être largement acquise par tous. Mais une méthodologie adaptée doit permettre le partage d'une expertise « d'usage » (ceux qui savent comment « ça marche » réellement) et d'une expertise méthodologique (celle du contrôleur de gestion).
- Sensibiliser les échelons centraux à leur rôle clé dans la promotion d'une culture de gestion. Veiller à ce qu'ils sachent, par exemple, réaliser des audits « pédagogiques » ou assurer en ce sens l'animation des réseaux de contrôleurs de gestion...

Enrichir le dialogue social

Dans la plupart des expériences analysées, la performance ne fait pas partie des thèmes de discussion avec les représentants du personnel. Souvent, ils ne reçoivent aucune information concernant les résultats obtenus par rapport à des indicateurs ni, à plus forte raison, les interprétations de ces données ou les décisions possibles.

Lorsque l'ordre du jour des comités techniques paritaires inclut ces sujets, la gestion de la performance est au moins mieux comprise, sinon partagée.

Sans rechercher une cogestion illusoire et déplacée, on peut concevoir un enrichissement du contenu du dialogue social visant un double objectif :

- enrichir la recherche d'améliorations par le management grâce au point de vue spécifique des représentants du personnel sur les situations ;
- mieux partager une problématique de l'emploi resituée dans son contexte et ses objectifs.

Cet enrichissement devient d'autant plus impératif que l'on envisage de faire varier une partie de la rémunération avec la performance (comme nous le verrons ci-après).

Utiliser les marges de manœuvre budgétaires pour une politique de rémunération

La marge de manœuvre dégagée dans le cadre de l'exercice de globalisation des budgets est utilisée dans une logique de gestion des ressources humaines, soit par des actions d'amélioration des conditions de travail, soit par un complément de rémunération.

Dans les cas analysés et lorsqu'un complément de rémunération a été versé, il l'a été de façon collective et plus ou moins « hiérarchisée » selon les sites. Par exemple, dans une logique d'équité, le versement est plus important en part relative pour les catégories C que pour les catégories A.

Une réflexion sur une possible différenciation basée sur la performance est parfois engagée, mais de façon encore très peu opérationnelle. Pourtant, la mise en œuvre d'une telle formule répondrait bien aux objectifs poursuivis parce qu'elle contribuerait :

- au partage du pilotage et du management par la performance,
- au renforcement des rôles managériaux, avec la nécessité, pour les cadres, de (re)donner le sens de l'activité, d'organiser la concertation pour traduire ces finalités en objectifs et d'évaluer les résultats.

Il faudrait néanmoins veiller à quelques préalables.

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

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

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

Dans cette perspective, la rémunération de la performance peut être liée, de façon directe ou par combinaison :

- aux objectifs par programme, budget opérationnel de programme, unité opérationnelle,
- à la rétribution des efforts de productivité et de l'atteinte des objectifs,
- à l'affectation des marges de manœuvre dégagées au niveau d'un programme, d'un budget opérationnel de programme ou d'une unité.

Les formules adoptées verront se combiner, dans des proportions à définir selon chaque situation, l'utilisation des marges de manœuvre dégagées au cours de l'exercice budgétaire pour :

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

CONCLUSION

Les expériences étudiées montrent que l'Administration se préoccupe d'abord et avant tout de mettre « en conformité » la gestion de ses ressources humaines et la LOLF.

Cela se décline dans plusieurs domaines :

- adapter, au plus près du strictement nécessaire, les process, les principes et règles de gestion et les organisations ;
- mettre l'accent sur les moyens et la capacité à piloter la masse salariale, à gérer les tableaux des emplois et à faire vivre des tableaux de bord d'indicateurs de performance ;
- conduire le changement *a minima* pour obtenir du corps social une acceptation bienveillante ;
- roder progressivement les relations entre les différents niveaux de la structure par la combinaison de dispositifs formels et de relations plus informelles.

Cette phase dure plus ou moins longtemps et même, parfois, n'est pas encore vraiment dépassée. Pour atteindre une véritable refondation de la gestion des Ressources Humaines s'appuyant sur de nouvelles modalités de gestion – ce que permet et induit la LOLF – il conviendra de :

- « donner du temps au temps » pour permettre les évolutions culturelles nécessaires ;
- procéder à des réglages fins dans les processus, les organisations, les nouveaux emplois et les pratiques ;
- avoir une conduite du changement multiforme, persévérante et rigoureuse ;
- impliquer fortement tous les niveaux de responsabilité.

La loi organique relative aux lois de finances LOLF, votée en 2001, qui doit être généralisée en 2006, traduit une réforme budgétaire d'ampleur inédite. Son enjeu est de taille : faire passer l'administration d'un « gouvernement par les procédures » à un « gouvernement par les projets ».

Responsabilités, objectifs, évaluations,... autant de concepts qui vont faire leur entrée dans le paysage administratif français et qui ne pourront se mettre en place sans un changement profond dans les habitudes et notamment dans la gestion des personnels. En effet, la mise en œuvre d'une nouvelle gestion des ressources humaines s'est vite avérée délicate. Plusieurs administrations, encouragées par la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, ont engagé des expérimentations et autres simulations.

Ce sont ces expériences que les consultants de Bernard Brunhes Consultants - Groupe BPI analysent dans ce numéro des Cahiers. Ils entendent ainsi faire prendre conscience à tous – les agents de l'Etat, les responsables politiques mais aussi tous les acteurs du privé – de l'ampleur de la révolution qui est en cours et montrer les voies à suivre pour que la réforme budgétaire contribue à améliorer vraiment la gestion des ressources humaines.

Directeur de la publication :
Bernard Brunhes

Coordination : Fanny Barbier

Les Publications du Groupe BPI
16, rue Vivienne
75002 Paris

Téléphone : 33 (0)1 55 35 75 26

Télécopie : 33 (0)1 55 35 77 09

E-mail : publications@groupe-bpi.com

Site Internet : www.groupe-bpi.com

Mai 2005 • 8 €
ISSN 1289-3536