

GRH publique

David GIAUQUE et Yves EMERY

La gestion des ressources humaines (GRH) publique se définit comme « l'ensemble des processus, tâches et activités nécessaires au traitement des problématiques touchant le personnel des organisations publiques. Ces processus peuvent se limiter aux aspects administratifs ou inclure des aspects de ressources humaines » (EMERY, GONIN, 2009, p. 10). Quant à l'appellation ressources humaines, qui a progressivement remplacé celle de « personnel » et dans les organisations étatiques celle de « fonctionnaires », elle désigne l'ensemble des personnes actives au sein d'une organisation, qu'elles bénéficient d'un statut permanent ou non.

Une fonction trop longtemps délaissée

Dans le secteur public, l'importance de la GRH a pendant longtemps été sous-estimée; les thèmes dominants étant orientés sur les questions juridiques et administratives. Il faudra attendre les années 1990 pour qu'au sein des pays de l'OCDE se développent de multiples initiatives relevant véritablement de la GRH publique, mises en exergue notamment par les publications du service Puma de l'OCDE (OCDE, 1997). Car il n'y a pas de management public sans GRH, et ce même si l'appellation de GRH ne s'est véritablement imposée que dans les années 1980.

Déjà, au début du siècle passé, les auteurs de l'école classique du management, Frederick Taylor et Henri Fayol, ont chacun à leur manière mis l'accent sur l'importance du capital humain dans le bon fonctionnement de toute organisation, en particulier l'idée de mettre « la bonne personne à la bonne place » et celle d'un encadrement bien formé visant à stimuler le personnel pour augmenter la productivité. À la même époque, Max Weber a mis en exergue avant la lettre le rôle déterminant d'une GRH publique en conceptualisant le modèle du « fonctionnariat » très élaboré pour l'époque, modèle qui marquera la fonction publique jusqu'à aujourd'hui (DU GAY, 2009).

L'appellation « GRH publique » apparaît dans le sillage de la nouvelle gestion publique (NGP) (POLLITT, BOUCKAERT, 2009). Elle désigne une fonction essentielle destinée à soutenir les nouvelles pratiques de management public et les efforts de modernisation de l'État. Son développement correspond aussi à la volonté de transformer progressivement l'image des agents publics devenue au fil du siècle passé symbole d'inefficacité protégée, elle-même liée aux stéréotypes poussiéreux de l'administration publique (DEMMKE, MOILANEN, 2010). C'est dire que le développement de la GRH publique vise également à renforcer l'attractivité de l'employeur public.

Une politique institutionnelle avec de nombreuses spécificités

La GRH publique est également un sujet très sensible au plan politique : d'une part, elle résulte d'une politique institutionnelle destinée à doter les services de l'État des ressources et compétences nécessaires à leur fonctionnement (une fonction dite de soutien ou de support dans les modèles

de management) ; d'autre part, elle constitue une politique substantielle car elle touche un très grand nombre de personnes employées par les institutions étatiques. La GRH publique devrait ainsi favoriser une action éthique et responsable de l'employeur public qui offre des conditions d'emploi facilitant le service de l'intérêt public, la motivation et le bien-être au travail, renforçant son pouvoir d'exemplarité au sein de la société.

Malgré les apparences et les termes parfois utilisés, la fonction publique n'a guère été « privatisée », dans la très grande majorité des pays, puisque les employés publics continuent de bénéficier d'un statut particulier ancré dans le droit public, distinct de celui des employés du secteur privé. Cette base légale statutaire assure une certaine protection de l'emploi et conditionne plus ou moins fortement les « possibles » en matière de GRH publique, mais surtout elle assure une égalité de traitement qui représente un principe essentiel du droit public, souvent défini dans la Constitution. Cela étant, la proportion d'employés publics soumis au statut de droit public tend à diminuer dans de nombreux pays. Pour les employés qui demeurent soumis au statut traditionnel de droit public, le contenu de ce dernier évolue rapidement pour se rapprocher sensiblement des conditions offertes par le secteur privé.

À cette spécificité légale s'ajoute une dimension essentielle au niveau des valeurs de la GRH publique. La GRH publique opère dans le monde civique (BOLTANSKI, THÉVENOT, 1991), un monde différent de celui des entreprises privées. Pourtant, la convergence entre ces deux « mondes » est parfois marquée selon les pays (GIAUQUE, EMERY, 2016), lorsque les valeurs du privé – compétition, performance, etc. – pénètrent la sphère publique. Les valeurs typiquement publiques – égalité de traitement, responsabilité sociale, citoyenneté, etc. – sont quant à elles apparues au fondement de la responsabilité sociale de l'employeur et de la GRH « durable » en vogue aussi dans le monde des entreprises. On assiste donc à une « fertilisation croisée » entre les deux secteurs.

La littérature portant sur les valeurs publiques va croissant ces dernières années (VOGEL, KROLL, 2016), dans un effort de redéfinir la spécificité de l'ethos public, du corpus de valeurs propres à l'État et à l'action publique. Dans cette optique, la GRH publique s'efforce d'intégrer et de porter des valeurs spécifiquement publiques parce qu'elles constituent une source importante de motivation pour les agents, comme en témoigne la vaste littérature sur la motivation au service public (PERRY, HONDEGHEM, 2008).

L'importance de la GRH pour la modernisation de l'administration publique

Si la littérature a mis en évidence le rôle stratégique de la GRH depuis les années 1980, cet aspect devient aussi une réalité dans l'administration publique. Nombre de responsables politiques ont compris que l'introduction de principes modernes de management public ne peut se faire sans une réforme en profondeur de la GRH. Les hauts fonctionnaires ou managers publics ont souvent demandé, eux aussi, à bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre dans la GRH de leur propre personnel, afin d'atteindre les objectifs que l'autorité politique leur avait fixés.

Ainsi, d'une simple gestion administrative des dossiers du personnel, la GRH publique s'oriente désormais vers une gestion stratégique du capital humain, visant à soutenir les politiques publiques et stratégies gouvernementales (LENGNICK-HALL *et al.*, 2009). Une tendance moins prononcée

en France, notamment, la GRH étant souvent encore orientée sur l'administration du personnel. Ceci dit, la littérature scientifique contemporaine relève que les pratiques de GRH ont un réel impact organisationnel : des grappes de pratiques RH peuvent ainsi contribuer à la performance organisationnelle (appelées dans la littérature anglo-saxonne *high-performance human resource practices*) (MOSTAFA *et al.*, 2015), un constat également valable pour les organisations publiques.

De nombreux chantiers sont en cours ou en perspective pour relever les défis de la GRH dans le secteur public, parmi lesquels :

- l'évolution des statuts (du cadre légal) de la fonction publique : la voie de l'alignement des conditions d'emploi du public sur le privé ressort clairement dans de nombreux pays, à l'exception de ceux marqués par une tradition de fonction publique dite de carrière (France ou Allemagne en particulier) ;
- la professionnalisation des services RH : depuis une vingtaine d'années, la professionnalisation des spécialistes RH ainsi que leur intégration aux services opérationnels, à travers la notion de partenariat stratégique, sont des tendances importantes ;
- la montée en puissance des responsables hiérarchiques comme managers de RH : les initiatives nationales se sont multipliées pour identifier les compétences et qualités de leadership que l'encadrement doit maîtriser pour mettre en œuvre les pratiques de GRH qui lui incombent ;
- le renforcement des processus de recrutement et de la gestion des compétences des agents publics : les défis actuels nécessitent de pouvoir compter sur un personnel hautement qualifié, maîtrisant les compétences nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques. En ce sens, une professionnalisation du recrutement et de la gestion des compétences sont des processus stratégiques cruciaux ;
- l'évaluation et la valorisation des performances des agents publics : sans conteste un des grands thèmes de modernisation de la GRH publique de ces vingt dernières années ;
- le développement des possibilités de carrière des agents publics : une pratique RH essentielle pour retenir les talents au sein de l'administration publique ;
- les systèmes d'information RH et la digitalisation : la numérisation constitue certainement un des défis les plus importants liés à la GRH publique, aux côtés des défis technologiques et organisationnels qui lui sont associés.

La nécessaire gestion des tensions et des paradoxes

Les spécificités et tendances de la GRH publique soulèvent des défis considérables pour l'ensemble des acteurs de la fonction publique, dans un environnement sociétal changeant marqué par une grande incertitude. Ces défis se matérialisent par des champs de tensions et introduisent des paradoxes dans le fonctionnement des organisations publiques (RAGAIGNE *et al.* ; 2019), tels que :

- dynamiser la GRH publique pour lui donner une envergure stratégique, en phase avec les grands chantiers de l'État... tout en conservant un cadre légal assez rigide issu du processus démocratique classique ;

- soutenir des valeurs de performance et de flexibilité au service des besoins évolutifs de la population... tout en restant fidèle aux valeurs classiques au fondement de l'ethos public ;
- profiler l'employeur public comme un des plus attractifs sur un marché de l'emploi devenu très compétitif... tout en disposant de ressources limitées, alors que certains employeurs privés offrent des conditions de travail plus favorables.

Dans ce contexte, la GRH publique continuera de prendre de l'importance en tant que levier essentiel et incontournable du management public contemporain. Un management au service d'organisations publiques dont les prestations reposent avant tout, malgré leur apparente technicité, sur les femmes et les hommes qui œuvrent avec compétences et passion au service de l'État.

Références

- BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- DEMMKE Christoph, MOILANEN Timo, *Civil Service in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Berlin, Peter Lang, 2010.
- DU GAY Paul, « Max Weber and the Ethics of Office », dans ADLER Paul S. (dir.), *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies*, New York, Oxford University Press, 2009, p. 146-173.
- EMERY Yves, GONIN François, *Gérer les ressources humaines*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009.
- GIAUQUE David, EMERY Yves, *L'acteur et la bureaucratie au XXI^e siècle*, Québec, Presses universitaires de Laval, 2016.
- LEGNICK-Hall Mark L., LENGNICK-HALL Cynthia A., ANDRADE Leticia S., DRAKE Brian, « Strategic Human Resource Management: The Evolution of the Field », *Human Resource Management Review*, 2009, vol. 19, p. 64-85.
- MOSTAFA Ahmed Mohammed Sayed, GOULD-WILLIAMS Julian Seymour, BOTTOMLEY Paul, « High-Performance Human Resource Practices and Employee Outcomes: The Mediating Role of Public Service Motivation », *Public Administration Review*, 2015, vol. 75, n° 5, p. 747-757.
- OCDE, Service de la gestion publique, programme de travail sur la gestion de la performance, 1997.
- PERRY James L., HONDEGHEM Annie, *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, New York, Oxford University Press, 2008.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert, *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- RAGAIGNE Aurélien, EMERY Yves, GIAUQUE David, *Manager les paradoxes dans le secteur public*, Laval, Presses universitaires de Laval, 2019.
- VOGEL Dominik, KROLL Alexander, « The Stability and Change of PSM-Related Values Across Time: Testing Theoretical Expectations Against Panel Data », *International Public Management Journal*, 2016, vol. 19, n° 1, p. 53-77.