

LES CONTRAINTES À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE

Djamal SI-MOHAMMED, Professeur

Kahina MOULLA, Maître-Assistante, Doctorante

Faculté des Sciences économiques, Commerciales et de Gestion

Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou

RESUMÉ

La gestion de la ressource humaine dans la sphère publique est fortement liée aux compétences et à la capacité de l'agent public de produire un service public simple rapide et efficace et cela, malgré le fait que le secteur public, contrairement au secteur privé, soit notamment caractérisé par une rigidité de la réglementation qui le régit.

L'environnement économique mondial exige que le système de gestion de la ressource humaine dans la sphère public soit autant que possible expurgé des situations de gaspillage et de surcoût inhérents au service public, qui peuvent entraver dangereusement l'équilibre des finances publiques. Néanmoins, la tâche s'avère souvent très ardue en raison des différentes contraintes liées tant à la nature de la sphère publique qu'aux nombreux archaïsmes dont se nourrit la gestion de la ressource humaine.

MOTS CLÉS

Ressource humaine, management, gestion publique, service public, fonction publique.

La gestion des ressources humaines est une fonction essentielle dans l'organisation d'une institution publique ou privée, dont le rôle est de répondre aux besoins de l'institution en matière de main d'œuvre et en compétences, tant au niveau des nouvelles recrues qu'à celui du déroulement de la carrière.

C'est une fonction dite « de gestion » du moment qu'elle est étendue dans le temps, qui se caractérise par le suivi, l'accompagnement et l'orientation des « agents » dans leur carrière en assurant leur rémunération et en organisant par exemple, les mutations de postes ou les plans de formation collectifs ou individuels.

Dans la sphère publique, la gestion des ressources humaines vise toujours quatre objectifs majeurs à savoir :

- La planification ou la gestion prévisionnelle (ce qui suppose une meilleure connaissance de l'emploi public);
- La valorisation ou le perfectionnement des méthodes de recrutement (consolider la formation, encourager la mobilité et la flexibilité des agents publics) ;
- L'évaluation (faire des diagnostics d'une manière régulière avec une évaluation des performances des agents) ;

La mobilisation (renforcer l'implication des agents dans le service et améliorer la formation des cadres en matière de gestion des ressources humaines).

Les objectifs que nous venons de citer relèvent d'une fonction plus stratégique que de la simple gestion « courante » que l'on pourra plus précisément qualifier de « management de la ressource humaine ».

Dans cette contribution, nous tenterons d'identifier les principales contraintes entravant l'efficacité de la fonction publique et rendant la gestion de la ressource humaine plus complexe à mettre en œuvre en comparaison avec la relative souplesse régissant le fonctionnement de la sphère privée...

I - LES TRANSFORMATIONS DE L'ENVIRONNEMENT DE LA SPHÈRE PUBLIC DANS LE TEMPS

En se référant à la théorie systémique des organisations qui met le point sur l'interrelation entre l'organisation et son environnement, les organisations publiques tout comme les organisations privées sont soumises aux transformations de leurs environnements.

Historiquement, l'environnement mondial a connu depuis la deuxième moitié du 20ème siècle plusieurs transformations qui ont influencé le fonctionnement interne des organisations publiques et qui ont imposé l'introduction de la notion de management au sein des institutions publiques dans les pays développés, voire même dans certains pays en développement. Ces mutations sont de plusieurs ordres ainsi que nous le verrons dans ce qui suit.

I.1 - Les transformations d'ordre économiques et géopolitiques

La crise économique des années soixante-dix a inversé la majorité des indicateurs de la croissance et a conduit à des pénuries de ressources financières. Ainsi, le budget du secteur public a connu une tendance à la baisse à partir des années quatre-vingt, avec des effets sur les investissements, les emplois et les frais de fonctionnement. Cette situation a engendré des préoccupations quant à la redéfinition des priorités et des orientations des politiques publiques d'une part, et quant à la nécessité d'une plus grande rigueur budgétaire d'autre part... Ainsi, plusieurs pays ont opté pour la privatisation de larges pans de leur secteur public de production en visant alors la réduction de leurs dépenses publiques.

Les Etats ne pouvaient plus être régulateurs uniques d'activité et se voyaient donc dépassés par de puissantes logiques capitalistiques et socio-économiques qu'ils ne sont pas en mesure de maîtriser. Dès lors, ils doivent s'adapter au nouveau contexte mondial caractérisé par la généralisation de l'économie de marché...

Ainsi, le premier effet de la mondialisation sur le milieu public est la remise en cause directe ou indirecte des monopoles traditionnels au sein des frontières nationales. Cela est ainsi la résultante de plusieurs facteurs comme le progrès technologique (permettant des échanges et des flux d'information non contrôlables par delà les frontières), l'existence de réseaux économiques transnationaux, les attentes des usagers en faveur de biens plus attractifs en termes de qualité et prix...etc. De nouveaux choix sont désormais possibles dans des secteurs d'activité où n'existait antérieurement que l'offre unique du service public monopolistique. Pour faire face aux nouvelles exigences des usagers dans un tel contexte, les services publics doivent donc aligner leurs prix et leurs prestations. Autrement dit, dans un tel contexte d'évolution rapide, le secteur public se révèle de plus en plus incapable de répondre seul aux besoins sans cesse croissants des usagers.

I.2 - Les transformations technologiques

Afin d'assurer l'équité entre les usagers devant le service public et de permettre l'accès égalitaire de tous à la modernité, le secteur public s'est retrouvé entrepreneur de plusieurs activités touchant à l'énergie, la santé, l'éducation, les grandes infrastructures, les télécommunications, la défense et autres. Ces activités nécessitent des investissements gigantesques et des remises en cause permanentes en fonction de progrès techniques dans le monde. Ainsi et dans certaines situations, de tels investissements dépassent amplement les capacités des Etats. En outre, les évolutions technologiques mènent à l'interpénétration des secteurs d'activité ou même à « l'imbrication » entre les secteurs public et privé.

I.3 - Les transformations socio-économiques

L'action standardisée, uniforme et impersonnelle des organisations publiques n'est guère adaptée à un nouveau contexte caractérisé notamment par :

- La multiplication et la différenciation des attentes des populations ;
- Une transformation des rapports des citoyens à l'égard de l'Etat et de l'Administration ;
- L'émergence d'une société civile dynamique et plurielle.
- Une ouverture institutionnelle sur des acteurs politiques favorisant un climat de libéralisation politique ;
- Une évolution significative des rapports contractuels dans les domaines du travail, des relations sociales et des transactions commerciales ;
- Une transformation des rapports des citoyens à l'égard de l'Etat et de l'Administration ;
- L'apparition de nouveaux besoins sociopolitiques.

Le service public doit alors tenir compte des spécificités et des variétés de la demande des usagers, d'où la nouvelle conception de l'Administration qui n'est plus seulement un instrument de la puissance publique, mais aussi et surtout un instrument au service du public, lequel doit améliorer la qualité de ses prestations aux usagers selon des règles d'efficience, d'efficacité et de transparence.

II - LE CONTEXTE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN ALGÉRIE

La ressource humaine employée par l'Etat et ses démembrements est gérée par des modes et des procédures très rigides codifiés par un statut dont est doté la fonction publique. Aujourd'hui cette dernière souffre cruellement, à l'instar de toutes les institutions publiques, d'un manque de projet et de l'absence d'une culture de service public qui soient capables de fédérer les énergies et de les faire converger vers un objectif commun, celui de « servir les citoyens-usagers ». L'état d'esprit qui y domine ne favorise ni la créativité dans la rationalisation de l'utilisation des ressources publiques ni l'amélioration de la qualité du service public. Le passage d'une gestion classique du personnel à une gestion dynamique et stratégique des ressources humaines commande la réunion de certaines conditions lesquelles sont pour partie liées au cadre statutaire de référence qui postule une politique de la fonction publique adaptée au contexte actuel et un système de formation capable de répondre aux besoins de qualification de l'administration, et pour une autre, liées aux capacités de conduite du changement et d'intégration de la fonction ressources humaines dans une vision globale de modernisation de l'Etat et de la gestion des services publics.

Le développement désordonné de la ressource humaine est du, d'une part à la forte interférence des facteurs politiques et d'autre part, à l'incapacité de l'Etat à imposer une réforme administrative effective inscrite dans la durée. Cela a conduit à l'affaiblissement sinon à la disparition des valeurs fondatrices de la fonction publique. Dans ce système totalement remis en cause (dépassé), la carrière des fonctionnaires et leurs qualifications a perdu sa cohérence au fur et à mesure que s'est déstructuré le système de formation inadapté aux réalités et aux besoins urgents du secteur public national. Dans ce contexte, le passage d'une culture de service public fondée sur l'obligation formelle d'assurer ce service à une culture d'engagement à fournir un service public de qualité au moindre coût dans une relation dynamique et d'obligation réciproque entre l'administration et le citoyen devenu client s'impose impérativement. Cependant, il est évident qu'un tel changement de système exige un bouleversement des pratiques et des idées reçues qui sont à la base des comportements des agents de l'Etat

L'administration publique algérienne dispose de peu de capacités d'analyse, de conception, d'études et d'outils de management appropriés pour les missions centrales que requiert une administration moderne. Son encadrement traditionnel a été affaibli par l'archaïsme de son statut et l'instabilité de ses structures administratives. Par ailleurs, le système de formation, initiale et continue, n'est plus adapté aux exigences des défis. Ainsi, la fonction consultative dans l'administration qui permet à la fois l'introduction d'une expertise qui fait défaut à l'administration et la participation au processus de gestion des acteurs extérieurs n'est pas suffisamment élaborée et ne se manifeste qu'épisodiquement. Le système

de formation des fonctionnaires est donc en décalage par rapport aux besoins du service public et en inadéquation avec les exigences des missions des administrations publiques. Aujourd'hui encore, et en l'absence d'une gestion prévisionnelle des carrières et des compétences, il n'existe pas au niveau des ministères et des organismes publics de mécanismes institutionnels d'analyse des besoins de formation.

III - LA DIFFICILE ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE PUBLIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Dans la fonction publique, en Algérie ou dans le reste du monde, la gestion des ressources humaines a connu un développement considérable depuis les années 1990 en raison du caractère archaïque de la gestion des personnels publics héritée de la fin du XXe siècle. Ainsi, cette inadaptation aux transformations ayant touché la sphère publique a abouti à la nécessité d'une véritable mutation de la gestion des ressources humaines ciblant des éléments précis que nous détaillons ci-après...

III.1 - Les notions de statut et de grade

Ces notions sont de fait au cœur du droit de la fonction publique mais sont aussi aujourd'hui des freins inadaptés à une gestion moderne de cette dernière, et surtout aux besoins d'une administration efficace. En effet, la gestion des ressources humaines repose sur une logique de métier, et plus précisément de compétences, de technicités, de prévision et de planification. De plus, la gestion des grades au détriment des emplois et des hommes ne facilite pas l'adaptation des besoins humains aux tâches administratives, ni l'adaptation des premiers aux évolutions des secondes.

La gestion actuelle des départs en retraite constitue ainsi un exemple significatif. En effet, aucune politique globale d'anticipation voire de gestion de ce phénomène n'a véritablement été prévue. A priori, cela devrait donner lieu être à une véritable réflexion sur l'évolution des effectifs, sur la nécessaire adaptation des besoins humains à l'ampleur des diverses tâches administratives, et sur l'avenir de la répartition des agents entre les fonctions publiques. Au lieu de cela, le départ massif des agents publics est le plus souvent vu comme une simple aubaine économique en vue de ne pas remplacer un grand nombre de partants. Pourtant, rien n'indique que recruter moins signifie recruter mieux et cela, en l'absence d'une véritable politique d'évaluation des besoins ...

Il convient d'ajouter que le statut de la fonction publique s'accompagne de la hiérarchisation des grades et des emplois, ce qui ne facilite pas le travail en équipe, ni l'échange de compétences. En effet, la mobilisation et le partage entre agents publics de grades différents est assez rare. Les jeunes cadres administratifs y sont d'ailleurs plus acquis que les plus

anciens mais la prudence est de rigueur, le plus souvent d'ailleurs chez les subalternes, lesquels ont tendance à se méfier d'un cadre leur proposant un partage des tâches et une mise en commun des technicités alors que pour eux un chef, même jeune, doit décider!

III.2 - La rémunération uniforme

La rémunération d'un fonctionnaire est déterminée par son indice, c'est-à-dire par un montant de points déterminé par le corps auquel il appartient, et par son ancienneté au sein de son corps. La valeur du point est commune à l'ensemble des fonctions publiques : du haut fonctionnaire à l'agent de bureau de l'administration territoriale, de l'adjoint administratif au directeur d'administration centrale, la différence s'établit par le nombre de points afférent à chaque étape de progression au sein de chaque corps. Les primes qui complètent le traitement sont censées introduire un élément de variabilité en fonction des performances individuelles, mais sont en fait également gouvernées par le système de l'indice.

Ce système de rémunération est dicté par les fondements de la fonction publique : l'égalité à situation identique et la prévention de tout favoritisme répondent au souci constant d'impersonnalité qui caractérise les carrières du secteur public alors que dans le secteur privé, c'est la liberté qui prévaut. Cette liberté est toutefois encadrée par des planchers conventionnels ou nationaux (le SMIG), ainsi que par l'interdiction de toute pratique discriminatoire (à travail et conditions de travail identiques, le salaire doit être le même).

III.3 - Les autres caractéristiques

La compétence est l'une des faiblesses de la fonction publique : l'appartenance au corps ou cadre d'emplois prédomine pour l'occupation d'un emploi. L'évolution ne consistera pas obligatoirement à supprimer la protection liée au statut de fonctionnaire mais il faudrait combiner celle-ci avec la question de la compétence. Il conviendrait plus qu'un poste administratif soit affecté à un agent public du grade donnant droit à un tel emploi mais à la condition supplémentaire qu'il soit compétent pour l'occuper.

L'emploi offert est souvent qualifié et limité en son champ d'application. En effet, beaucoup d'emplois administratifs sont avant tout des postes budgétaires pour lesquels le souci du profil de poste est secondaire. Par la suite, la formulation du poste et sa présentation sont souvent obsolètes par rapport à la réalité de l'emploi alors que la gestion des ressources humaines doit être aux prises avec une définition claire, précise et pointue des fonctions inhérentes au poste. En d'autres termes, il est difficile pour un gestionnaire de ressources humaines de trouver la personne compétente pour un poste mal identifié.

La gestion des statuts est trop impersonnelle, et par là même, peut apparaître à bien des égards comme trop théorique. En effet, dans la fonction publique, on gère des corps ou cadres d'emploi à l'ancienneté, alors qu'en principe, on devrait gérer de manière personnalisée les agents au regard de leurs efforts, de leurs investissements, de leurs expériences, etc ...

IV - LES RAISONS DE LA DIFFICILE ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE PUBLIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

IV.1 - Une raison psychosociologique

Cette raison fait référence aux obstacles tenant aux mauvaises habitudes de service. Partout, la même logique règne : il faut réformer mais on ne doit pas toucher aux méthodes et à l'organisation de travail, soit une réforme éventuellement des moyens matériels, mais jamais des moyens humains. En effet, *ces derniers ont toujours à cœur le service public, sont toujours au cœur du dévouement, et ce ce ne sont donc pas eux, ni leur façon de travailler ou d'être organisés qui est la cause de la mal-administration mais c'est l'Administration !* Il se trouve cependant que « l'Administration » est un concept théorique qui ne peut donc objectivement être tenu pour responsable de quoi que ce soit.... L'Administration n'agit pas concrètement et il est donc acquis que ce sont bien les agents qui font cette administration. Pourtant, si faute il y a, elle n'est pas pour autant exclusivement celle des agents, elle est aussi celle de l'organisation. C'est pourquoi, la réforme de la gestion des moyens humains doit passer par une réforme de l'organisation et des structures et doit donc être collective. Elle passe aussi par une réforme plus individualisée visant, par exemple, à oser se poser la question de la bonne formation, et par là même, de la bonne adéquation des compétences des agents publics aux tâches à accomplir.

Pour résumer, le premier obstacle à la mise en place d'une véritable politique de gestion des ressources humaines dans la sphère publique tient au refus des agents d'accepter le fait que si, juridiquement, ils peuvent être considérés comme « détenteurs » de leur grade, ils ne le sont pas de leurs emplois. Ils se doivent donc d'accepter la flexibilité et la mobilité dans leur carrière comme ils doivent accepter de se remettre en cause, par exemple en suivant des formations professionnelles pour s'adapter aux besoins des services.

IV.2 - Une raison politique

Les services de l'administration publique ont le plus besoin de compétences adaptées aux postes à exercer. Ils ont aussi fort besoin de technicités actualisées parce que le champ de leurs compétences ne cesse

d'évoluer et de s'étendre. L'administration publique est avant tout un lieu de décision politique et le recrutement des agents publics n'est jamais innocent dans une collectivité locale par exemple. Au-delà des compétences et des personnalités, des dimensions politiques entrent naturellement en compte dans le recrutement des candidats ayant réussi un concours de la fonction publique à compétences égales (encore faut-il l'espérer). Les attentes politiques peuvent faire la différence dans le recrutement. Ainsi, certains postes importants d'agents de l'administration publique (les postes supérieurs par voie de nomination tels que les Directeurs, les Recteurs, les Doyens...), font l'objet d'une politisation des modes de recrutement au delà de la réussite d'un concours interne, afin de respecter les obligations légales incombant à ce genre de fonction. Cela peut sembler logique sauf que cela peut aussi s'avérer dangereux pour la carrière du fonctionnaire en tant qu'individu car cela risque de le « marquer » politiquement et professionnellement, avec des retombées certaines pour la suite de sa carrière....

Au-delà de la politisation des hauts cadres de la fonction publique, c'est le risque de politisation de la décision administrative qui est aussi en cause. Cela est encore plus tangible au niveau de l'administration locale et met en danger le principe souhaité de décentralisation. En effet, les élus locaux, au vu de leur proximité avec le citoyen (bien plus que les hommes politiques « nationaux »), sont soumis à un contrôle démocratique très serré, celui de la ville, du quartier ou de la rue où ils résident. Un « agent public » local idéal se doit donc d'être vigilant, prudent et mesuré, mais aussi et surtout, adaptable.

IV.3 - Une raison syndicale

Les syndicats ne sont certes pas hostiles par définition au changement y compris en matière de gestion des ressources humaines. Toutefois, l'évolution de leur position est relativement lente car ils ont tendance à exiger des hommes politiques qu'ils leur apportent des garanties pour les agents publics. Il se pose dès lors la question de l'implication des syndicats, à certaines conditions, dans une gestion moderne des ressources humaines dans la sphère publique. Un autre problème se pose à ce niveau, c'est celui de l'absence de structures syndicales pertinentes dirigées par des leaders qui soient à la hauteur non seulement des revendications sociales mais également des défis et contraintes économiques et de gestion qui se posent à l'institution concernée. Il faut ainsi que les syndicats redeviennent des forces cohérentes de propositions en considérant que le processus de discussion est aussi important que l'objet de la négociation et que le changement, ce n'est pas que le but à atteindre mais aussi le cheminement à entreprendre pour atteindre cet objectifs....

En outre, une philosophie du dialogue social doit être approfondie : il faut de la négociation mais avant tout du dialogue et cela dépend du

responsable des ressources humaines au sein de chaque collectivité publique ainsi que des élus. Cela pose, au demeurant, la question de la formation des cadres administratifs à la gestion des ressources humaines.

Enfin, il faut ouvrir le service public sur l'extérieur et cela passe aussi par l'évolution des mentalités au regard des usagers du service public (contraction de client et d'usager) ; il y a là une véritable nécessité de s'interroger sur le service public, son rôle actuel, sa qualité, son efficience....

IV.4 - Une raison managériale

Dans la pratique de la gestion des ressources humaines dans le secteur public, le manque de techniques voire de politiques managériales constitue la contrainte fonctionnelle de la gestion alors que dans les pays les plus avancés, on parle depuis déjà plusieurs années du nouveau management public (NMP) tout en développant un nouveau partenariat Public-Privé (PPP).

De nombreux avantages naissent de la mise en place du NMP. Tout d'abord, le NMP permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contre-productive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale. Il permet de mieux répondre aux exigences des usagers et de rendre le travail des agents plus intéressant tout en s'adaptant aux évolutions technologiques et aux mutations socio-économiques tant à l'échelle nationale que mondiale, comme il permet une amélioration continue de la situation des fonctionnaires.

L'adaptation des principes managériaux de la sphère privée à la sphère publique reste néanmoins très délicate. En effet et à l'instar du secteur privé, le secteur public produit des biens et des services, gère un budget, une trésorerie, son personnel et poursuit des objectifs. Cependant, les objectifs diffèrent. Dans le secteur public, l'objectif est la satisfaction de l'intérêt général alors que dans le secteur privé, il s'agit de la rentabilité et du profit. Des différences existent également au niveau des ressources humaines. Ainsi, si dans le secteur public la sécurité de l'emploi est généralisée avec le statut de la fonction publique (symbole de neutralité et d'égalité des chances), dans le secteur privé, la non protection de l'emploi est une réalité (notons toutefois qu'en général, les rémunérations y tiennent mieux compte de l'implication personnelle). D'autres spécificités existent aussi en matière de législation, de moyens, de localisation, etc. Enfin, le fait que les responsables publics soient élus ou désignés a également une incidence.

CONCLUSION

L'administration est longtemps restée et reste encore relativement en marge des évolutions enregistrées dans les méthodes de management des ressources humaines. Cependant et depuis quelques années, les réflexions en termes d'organisation, de modernisation, d'amélioration du fonctionnement et des résultats des services publics semblent constituer de réelles préoccupations à en juger par les discours politiques des dirigeants et des responsables des plus hautes administrations. Ces discours qui prônent par exemple l'adoption de politiques spécifiques en direction de populations sensibles (nouvelles recrues, jeunes cadres....) peuvent s'avérer comme la solution pouvant conduire à la modernisation du secteur de la fonction publique afin qu'il génère plus de richesse et de produit. Il convient tout aussi bien de susciter les nécessaires partages des connaissances et des informations à l'intérieur des administrations des collectivités publiques et ce, en organisant des séminaires des cadres et même des réceptions, en vue de créer autant de synergies que possible pour la réalisation des projets assignés. Enfin, il convient de ne pas oublier que « *Dire les choses, c'est aussi du management, alors que, trop souvent, encore aujourd'hui, dans l'administration, la règle est le silence* », ce qui dès lors renvoie à la nécessaire institutionnalisation d'une véritable « communication publique », efficace et maîtrisée...

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 1 - Barbier, M. ; Meier, O. *Les meilleures pratiques du management*. Paris : Dunod, 2006.
- 2 - Bartoli, A. *Le management dans les organisations publiques*. Paris : Dunod, 1997.
- 3 - Hellriegel, D. *Management des organisations*. Paris : De Bœck, 2006.
- 4 - Norbert, T. ; Adrian, R. *Management public : concepts innovants dans le secteur public*. Laussane : Ed. Presse poly techniques et universitaires romandes, 2013.
- 5 - *Revue de l'innovation dans le secteur public*, 2005, volume 10, N° 1.
- 6 - Belmihoub, M.C. Les réformes administratives en Algérie. **In** : *Forum-euro-méditerranéenne sur les innovations et les bonnes pratiques sur l'administration, 15-17 juin 2007, Tunis*.
- 7 - Amar, A. ; Berthier, L. Le nouveau Management Public : avantages et limites. Disponible sur : <http://www.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_Recemap13_Amar_Berthier>