

La LOLF : une réforme managériale

Yves CHEVALIER

Chef de service

Direction générale de l'administration et de la fonction publique,
ministère de la fonction publique

Si le texte de la LOLF n'aborde pas la question de la GRH, **toute la logique de la réforme**, qu'il s'agisse des dispositions techniques relatives à la gestion des dépenses de personnel ou, plus fondamentalement, la logique de gestion par la performance, **concourt à en faire une, voire la, question centrale qui conditionnera sa réussite à moyen terme.**

Mon propos consistera à **évoquer les perspectives d'évolution** en la matière puis, dans le cadre de nos échanges, d'**examiner les pistes de progrès** susceptibles d'être empruntées à court terme. Concrètement, il s'agit bien de savoir, compte-tenu des pratiques et usages en vigueur dans chaque ministère, et plus encore dans chaque direction et corps, **sur quels leviers agir pour optimiser la GRH.**

La LOLF induit une double évolution en matière de GRH :

- d'une part certains **processus** de la gestion du personnel au sens strict devront être adaptés.
- d'autre part, la LOLF induit une **évolution managériale majeure**, qui aura en tout premier lieu un impact sur les actes de la gestion des ressources humaines.

1/ L'adaptation de certains processus de la gestion du personnel

- Le dispositif législatif et réglementaire général relatif au statut des personnels n'est pas affecté par la LOLF. Pourtant, certaines dispositions introduites par la LOLF, et tout particulièrement la disparition des postes inscrits au budget, entraînent des modifications de la gestion des personnels :
 - les procédures d'**avancement de grade** en sont affectés : d'où la nécessité d'introduire le rapport promus/promouvables. Le décret n°2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 a introduit un mécanisme de concertation interministérielle (arrêté interministériel en 2006 et 2007 ; arrêté ministériel après avis conforme de la FP et du Budget à partir de 2008) préalable à la fixation de taux de promotion de grade.
 - les **conditions de réintégration** (réintégration en surnombre, à la première vacance, à la troisième vacance) doivent être réexaminées, la création des postes étant maintenant de la responsabilité des gestionnaires, sous réserve du respect des plafonds en crédits et en ETP. Les administrations devront disposer d'un **outil de gestion interne permettant d'objectiver la structure de leurs emplois et se mettre en situation de satisfaire à leurs obligations légales et réglementaires** vis-à-vis de leurs agents. Il ne s'agit pas de limiter la liberté des gestionnaires mais de conjuguer liberté et responsabilité : **la liberté de définition et d'adaptation du schéma d'emplois sera plus grande** (pas nécessaire d'aller devant le Parlement pour transformer des emplois) mais elle devra **s'accompagner d'un suivi précis de la position statutaire et fonctionnelle de chaque agent** pour disposer d'une vision prévisionnelle des mouvements d'entrées et de sorties.
 - plus généralement, cette capacité à transformer des emplois dans le respect des plafonds budgétaires, éclaire d'un jour nouveau la **pratique du recrutement ou de l'accueil en détachement.**

2/ Une évolution managériale majeure

- Il s'agit là de l'un des points essentiels de l'évolution engagée avec la LOLF. Cette orientation est guidée par la **nécessité d'accorder aux responsables déconcentrés les moyens et les marges de manœuvre qu'ils attendent pour être en situation de satisfaire les objectifs** qui leur sont assignés.

- Dans ce cadre **trois chantiers** devront être engagés au plus vite :
 - Une nouvelle étape de déconcentration
 - Celle-ci aura pour objet de **mettre les responsables de proximité en situation de tenir un rôle déterminant dans les principaux actes de la gestion du personnel** : organisation des services et répartition des fonctions, recrutement (lato sensu), mobilité, reconnaissance (promotions, primes).
 - L'expérience montre que **les pratiques** sont de la plus **grande diversité** d'un ministère à l'autre : à un extrême, les décisions se prennent quasi intégralement à l'échelon central, à l'autre, les responsables des services déconcentrés sont en charge de la quasi totalité des actes concernant les personnels sous leur autorité.
 - Cette déconcentration repose en premier lieu sur des **mesures d'organisation** créant les conditions d'une **véritable déconcentration managériale** (répartition des pouvoirs de fait et non de droit). Lorsque les conditions sont réunies (effectifs et locaux suffisants), il est souhaitable qu'elle s'accompagne d'une déconcentration formelle des actes de gestion du personnel (délégation de pouvoir, et création de CAP locales). Concrètement, il importe **que les responsables déconcentrés puissent être associés étroitement**, voire disposer d'un pouvoir décisionnel sur les actes essentiels de management de leurs personnels (modulation des primes, du rythme d'avancement d'échelon et propositions pour l'avancement de grade). Les **chartes de gestion** des programmes devront comprendre un important volet GRH ou renvoyer à une **charte de GRH** plus globale précisant la répartition des rôles entre tous les acteurs de la gestion. De fait, le **rôle des DRH** est appelé à évoluer substantiellement et reposer sur un tryptique : **prestation de service, pilotage, régulation**. Dans le nouveau contexte de la LOLF, on perçoit aujourd'hui assez clairement que **le partage de la fonction RH** (partage des responsabilités, organisation des activités productives d'actes RH) **devient un enjeu essentiel** à la fois en raison d'impératifs d'efficience (réaliser des économies d'échelle) et pour des motifs de qualité du management interne.
 - Pour que ce nouveau partage de la fonction RH (dont le déploiement sera nécessairement variable selon les ministères pour des raisons liées à l'importance des effectifs gérés ou aux équilibres sociaux internes) fonctionne, une **claire contractualisation entre les administrations centrales et les services déconcentrés** devra intervenir pour fixer les règles du jeu entre les acteurs et les éventuelles procédures d'arbitrage en cas de désaccord (responsable de programme, secrétaire-général...).

- Une GRH orientée vers la gestion des compétences

- Donnant aux gestionnaires la capacité à maîtriser les transformations d'emplois (sous respect des plafonds), la LOLF est une magnifique occasion d'**orienter la GRH vers la gestion des compétences** : compte tenu des missions et objectifs du service, quelles sont les compétences dont nous devons disposer pour atteindre les résultats visés ?
- Une **double démarche** doit être engagées : la **connaissance des compétences disponibles, à partir d'un répertoire des métiers** ; la **GPEEC**, c'est-à-dire l'évolution souhaitable et possible des compétences pour les 3 ou 4 années à venir. Une GPEEC idéale supposerait une projection beaucoup plus longue, mais pour les gestionnaires un horizon de 3 ou 4 ans est généralement significatif. C'est pourquoi, il est préférable d'engager sans délai une démarche de GPEEC même imparfaitement outillée car elle conduit à se poser les bonnes questions, celles qui permettent d'engager des démarches de gestion pluriannuelles et de piloter le changement.
- Les **responsables déconcentrés** devront dans ce cadre **conduire à leur niveau une réflexion sur la déformation de la pyramide des emplois de leur structure**, telle qu'ils la souhaitent, au fil des départs prévisibles, et les profils de recrutements qu'ils anticipent. Il appartiendra aux responsables de programmes puis aux DRH de consolider ces prévisions.
- La gestion des compétences, au-delà de son aspect prévisionnel et de sa traduction dans un schéma d'emplois, revêt un caractère très concret et opérationnel. Il s'agit aussi de **gérer les compétences de chaque agent afin de garantir son employabilité** tout au long de la vie. Ce point est fondamental dans un contexte où les responsables de la gestion pourront effectuer des choix de recrutement plus libres en termes de profils professionnels (sur le plan managérial, une mutation est également un recrutement). Dans la mesure où l'on devra gérer des personnels dans un contexte budgétaire global assez contraint, l'apport de chacun à la performance de l'organisation doit être maximisé. Dès lors, **la professionnalisation de la formation continue** (plans de formation, entretien de formation dans le cadre de l'évaluation, audit de qualité des formations...) revêtira un caractère encore plus stratégique qu'aujourd'hui.

- Le suivi et la reconnaissance de la performance

- La logique induite par la LOLF conduit à **identifier avec clarté les objectifs et résultats à atteindre pour chacune des équipes**, voire dans certains cas pour chaque agent (à tout le moins pour les cadres). En corollaire, un dispositif de suivi (tableau de bord/indicateurs) doit permettre de mesurer jusqu'à quel point les résultats sont atteints ou dépassés. Tout ceci revient à mettre en place un **management par objectifs** à tous les niveaux.

- Cette démarche conduit inévitablement à poser, à terme, **la question de la reconnaissance de la « performance »** (atteinte des résultats fixés) comme élément de motivation des personnels. Dans une période récente, la réforme créant la procédure d'évaluation a clairement mis en avant les notions d'objectifs et de résultats et permet d'avancer en ce sens. Au-delà, des politiques de valorisation de l'expérience reposant sur des parcours professionnels seront de nature à professionnaliser la gestion des promotions en les fondant sur un véritable enrichissement des compétences des agents et sur l'obtention de résultats satisfaisants sur une certaine durée.
- De la sorte, **un lien plus explicite doit être créé entre la performance et les modes classiques de la reconnaissance** : promotions, modulation des primes.
- **Par la suite, sera introduite une part de la rémunération liée à la performance, en commençant par les cadres** mais surtout en recherchant un mode de reconnaissance collective (la reconnaissance collective est cohérente avec un travail d'amélioration des processus de production, travail nécessairement collectif dont la réussite repose sur la bonne coopération entre des partenaires motivés). Aujourd'hui, de nombreuses formes de reconnaissance, au sens générique du terme, existent depuis le simple remerciement pour le travail accompli jusqu'à la promotion dans un corps de niveau supérieur en passant par l'avancement de grade, l'avancement accéléré d'échelon et la modulation indemnitaire. Ces modes de reconnaissance, lorsqu'ils prennent une forme pécuniaire, ne constituent pas pour autant des mécanismes de rémunération à la performance car ils s'appuient sur des notions telles que « la valeur professionnelle » et « la manière de servir » qui expriment davantage les idées de mérite et d'effort que celle de l'atteinte du résultat. Un mode de rémunération à la performance, un intéressement collectif, suppose l'établissement d'une relation directe et indiscutable entre objectifs et résultats, des règles de financement (retour sur économies d'emplois et mise en réserve de crédits éventuellement distribués au vu des résultats) et des textes spécifiques.

Ce triple chantier est ambitieux. Il se heurtera à **certaines résistances syndicales**, mais **également à certaines administrations centrales** qui ne sont pas prêtes à abandonner les responsabilités qui sont les leurs et à faire évoluer leurs pratiques. **A l'échelon déconcentré**, à la fois les **personnels** qui ont le souhait d'une gestion plus proche de leur dossier, **et les responsables** qui veulent pouvoir agir sur le fonctionnement de leur structure, sont ouverts à cette évolution. La pression que les services déconcentrés exerceront légitimement pour disposer des souplesses en matière de GRH, qui doivent accompagner la LOLF, sera un facteur décisif pour le succès de cette démarche.

La LOLF : une réforme managériale

Yves Chevalier - DGAFP

La **DGAFP** entend se positionner en **incitatrice et accompagnatrice de ces changements**. A cette fin, elle conduit, depuis plusieurs années, **divers chantiers interministériels** (SIRH, transparence de l'emploi public, GPEEC, impact de la LOLF sur la GRH) destinés à :

- partager des savoirs et des interrogations ;
- examiner ce qui se fait dans d'autres contextes de gestion (fonction publiques étrangères ou entreprises publiques) et en tirer des enseignements pour l'action ;
- élaborer des documents de références utiles au développement des projets ministériels.

Elle dégage également des **orientations de politique générale en matière RH** (GPEEC, déconcentration, fusions de corps, diverses mesures de rationalisation) à l'aune desquelles elle examine les projets de réformes portés par les ministères.

Au-delà, son action ne peut s'inscrire en synergie avec celle des ministères **qui si des ambitions réformatrices destinées à améliorer la performance des services publics prennent corps**. C'est en effet à partir des objectifs d'évolution portés par les ministères que pourront être analysés les éventuels obstacles au changement et proposées les réformes propres à les lever.