

Une caractérisation de la gestion des ressources humaines publique locale au regard de son contexte hybride et turbulent : pertinence ou décalage des pratiques ?

David Carassus, Alexandra Simon

► To cite this version:

David Carassus, Alexandra Simon. Une caractérisation de la gestion des ressources humaines publique locale au regard de son contexte hybride et turbulent : pertinence ou décalage des pratiques ?. Colloque L'univers hybride de l'administration et ses conséquences sur la GRH publique, AGRH, Nov 2011, Lausanne, Suisse. hal-02432488

HAL Id: hal-02432488

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02432488>

Submitted on 18 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque « L'univers hybride de l'administration et ses conséquences sur la GRH publique »

David CARASSUS, Maître de conférences en sciences de gestion, HDR,
UPPA/CREG

Alexandra SIMON, Doctorante en sciences de gestion, UPPA/CREG

Une caractérisation de la gestion des ressources humaines publique locale au regard de son contexte hybride et turbulent : pertinence ou décalage des pratiques ?

INTRODUCTION

Le contexte public actuel apparaît être marqué non seulement par des mutations conjoncturelles, mais aussi par un renouvellement managérial hybride (Jeannot & Rouban, 2010). Les collectivités territoriales françaises n'échappent à ce contexte en connaissant, depuis plusieurs années, un environnement turbulent et contraint par diverses pressions toujours plus importantes (raréfaction budgétaire, exigence accrue des usagers de services publics, transferts de compétences, etc.). Après avoir privilégié des solutions exogènes (augmentation de la pression fiscale, recours à l'emprunt, demande de financements supplémentaires à l'Etat), ces collectivités semblent aujourd'hui aussi privilégier des solutions endogènes pour faire face à ces contraintes. Au titre de ces solutions, les ressources humaines, comme celle financières et patrimoniales, semblent demander une optimisation de leur utilisation. Ainsi, il paraît pertinent d'analyser les conséquences de ce nouveau contexte sur la gestion locale des ressources humaines (GRH) et ses pratiques.

Dans ce sens, il paraît important de préciser les spécificités de l'environnement public local et leur cadre hétérogène. En effet, certaines caractéristiques propres au milieu public local semblent influencer la gestion des collectivités et particulièrement celle de leur ressources humaines. Tout d'abord, la diversité et l'hétérogénéité au sein même des collectivités font du milieu public local un environnement complexe par nature. Contrairement aux autres fonctions publiques françaises, la fonction territoriale est extrêmement diversifiée, tant au niveau de ses métiers, que de son personnel ainsi que des collectivités elles-mêmes. Ainsi, les agents territoriaux présentent des profils extrêmement différents avec lesquels la GRH publique locale doit composer. Mais, ce qui présente une problématique encore plus marquée reste l'hétérogénéité des collectivités territoriales elles-mêmes, en termes de taille (petites, moyennes et grandes collectivités), d'effectifs (de moins d'une dizaine d'agents à presque 10000 agents) et de moyens financiers. Ce contexte local est donc par lui-même un environnement très complexe et diversifié offrant à la GRH publique locale un cadre de gestion et d'exercice délicat. Ensuite, une autre caractéristique majeure de l'environnement public local est que la GRH publique est « conditionnée par la logique politique » (IGDPE,

2007). Ce conditionnement du politique sur l'administratif s'exprime par les contraintes qu'il exerce sur l'administration, sur son fonctionnement et sa gestion (agenda politique, fonctionnement décisionnaire, logiques d'acteurs et conflits de rôles, etc.). En effet, ce sont bien les logiques politiques qui déterminent et guident l'action de l'administration publique territoriale et particulièrement celle la GRH, cœur opérationnel de l'action publique. Enfin, la gestion et la bonne marche des collectivités territoriales, en tant qu'organisation publique locale de proximité et de développement du territoire, reposent directement sur les agents publics.

Tout en gardant à l'esprit les contraintes financières et budgétaires des collectivités territoriales, il est ainsi mieux aisé de comprendre en quoi la GRH apparaît aujourd'hui, plus qu'hier, constituer un point critique dans l'univers public local et pourquoi elle subit ces dernières années un regain d'intérêt de la part des dirigeants publics nationaux et locaux. En effet, dans ce contexte de raréfaction générale des ressources, des solutions endogènes paraissent plus pertinentes. Une action sur la GRH est ainsi sollicitée pour son potentiel de levier d'une gestion efficiente globale des collectivités et de leur performance (Waintrop & Chol, 2003, IGDPE, 2005). Mais surtout, la GRH paraît plébiscitée pour être vecteur de mobilisation et d'implication des agents territoriaux (Guerard, 2007, Bartoli, 2006), au sein d'un contexte plus large de renouvellement des paradigmes de gestion publique, des valeurs et de l'identité publique (Emery & Giaucque, 2007, Trosa, 2008).

La GRH dans les collectivités territoriales françaises, champ en perpétuel changement, semble donc mériter une attention particulière dans cette période charnière où les mutations culturelles, mais aussi légales, paraissent s'accroître et s'accélérer. Dans la veine du New public management, et suite au renouvellement de la plupart des fonctions publiques mondiales, la France a donc entamé un chantier de rénovation de ses fonctions publiques. Au sein de la fonction publique territoriale et de ses collectivités, les hommes et leur gestion, véritable centre nerveux de l'action publique, connaissent ainsi de profonds changements. Pour Guerard (2007), les objectifs de la GRH publique concernent la planification ou gestion prévisionnelle, la valorisation des agents et de leurs parcours professionnels, la notation mutante en évaluation, ainsi que la mobilisation des agents. Pour répondre à ces objectifs, l'auteur mobilise quatre champs d'action sensés soutenir la montée en puissance d'une véritable GRH, à savoir la formation à développer, l'évaluation à effectuer, la mobilité à promouvoir ainsi qu'une rémunération à mériter. Si ces objectifs, ainsi que leur champs d'action, ne paraissent pas avoir fondamentalement changés au cours des dernières années, certaines problématiques se sont, par contre, accentuées ou précisées sous l'influence des modifications de l'environnement public local.

Dan ce contexte turbulent et mouvant, le but de cette étude exploratoire est de caractériser la GRH publique locale. Sa problématique s'articule en deux temps. Un premier temps cherche à **caractériser les pratiques de GRH publique locale**. Un second temps consiste, lui, à déterminer **la pertinence ou le décalage de ces pratiques vis-à-vis de leur contexte actuel**.

Afin de répondre à cette question principale de recherche, une première partie de cette étude est consacrée à la proposition d'un cadre d'analyse des pratiques de GRH publique locale, comprenant d'une part des éléments contextuels, et, d'autre part, des éléments endogènes. Cette première section donne lieu à une grille de caractérisation des pratiques de GRH dans les collectivités, qui est mise en application lors de la seconde partie pour mettre en exergue les résultats de recherche. Cette seconde partie présente, tout d'abord, la méthodologie de recherche suivie lors de cette étude exploratoire. Par la suite, les résultats sont présentés, analysés, puis, enfin, discutés.

I) La proposition d'un cadre d'analyse des pratiques de GRH publique locale

Cette première section se propose donc de donner un cadre d'analyse à l'étude, par une nécessaire contextualisation de la GRH en milieu public local. Pour se faire, les influences contextuelles et endogènes sont présentées par thématique spécifique. Un premier point concerne l'influence de la nouvelle gestion publique et ses conséquences sur le renouvellement hybride de la GRH dans les collectivités. Un deuxième point aborde le renouvellement de la GRH dans les collectivités sous l'angle du changement organisationnel et de ses déterminants. Enfin, une dernière partie présente, en conséquence des éléments contextuels et endogènes, une grille de caractérisation des types de GRH publique locale vis-à-vis de leurs éléments d'analyse dégagés.

1. L'influence globale de la NGP et ses conséquences : un renouvellement hybride des pratiques de GRH dans les collectivités territoriales

Comme il a pu être abordé dans l'introduction de cette étude, la nouvelle gestion publique ou New public management, ainsi que les réformes et mutations managériales qui en découlent dans les administrations, restent le point d'ancrage majeur du renouvellement que connaissent les administrations publiques de tous pays. Ce mouvement de réforme entamé à partir des années 70 pour les pays précurseurs, s'est développé tout au long des trois dernières décennies pour toucher les administrations publiques sur une échelle quasi globale. La nouvelle gestion publique prône un renouvellement des paradigmes de gestion publique, remplaçant une gestion par moyens par une gestion par résultats. Ce nouveau

système managérial met aussi l'accent sur la performance, comme finalité, et la transparence comme norme processuelle, faisant naître par là l'ère des résultats, de la performance et de la transparence. Le milieu public français a, bien entendu, lui aussi subi l'influence de ces nouveaux paradigmes managériaux. Les organisations publiques tendent à rationaliser leurs pratiques gestionnaires et cela s'exprime notamment par des mutualisations de services ou de moyens et une mise en place d'indicateurs de pilotage et de gestion faisant écho à la LOLF (loi relative aux lois de finances, 2001), point d'ancrage en France d'une volonté affirmée de réforme, orientée vers une gestion « performante », une culture du résultat. Pilier nécessaire des réformes en tant que catalyseur de l'action des hommes et donc du changement, la gestion des ressources humaines est généralement abordée comme levier stratégique du changement, et plus généralement des performances des organisations publiques. En effet, la nouvelle conception de la GRH, dans ce mouvement de rénovation des administrations, vise à « passer d'une fonction « personnel » réduite à sa seule dimension « administrer le personnel » à une conception de la gestion des ressources humaines intégrant deux missions indissociables (...) : une gestion souple devant permettre (...) d'assurer le service public de la manière la plus efficace ; l'organisation et les modalités de travail prennent en compte les aspirations collectives et individuelles des agents » (Vallemont, 2005). Cela se traduit par une volonté de « normalisation » (OCDE, 2005), souhaitée être vecteur de transparence et de performance, et d'intégration de nouveaux outils, dont on attribue l'origine aux pratiques de GRH dans le secteur privé. Notamment, l'évaluation professionnelle annuelle, la fixation d'objectifs dans le travail ainsi que d'indicateurs de résultats, une rémunération basée pour partie sur l'atteinte de résultats par rapport à des objectifs fixés, une construction des parcours de carrière basée sur une analyse des compétences des agents, une progression de carrière planifiée répondant stratégiquement aux exigences de la collectivité et aux aspirations de l'agent, pratiquer une GPEC systématique, etc. Plus récemment, face aux enjeux et conséquences de la RGPP (révision générale des politiques publiques), le Sénat souhaite entre autre, « moderniser la fonction publique et valoriser les initiatives des agents, cela peut se traduire par une volonté de « Mieux intégrer les résultats collectifs découlant de la RGPP en matière d'amélioration de la performance dans le système d'évaluation et de rémunération des agents ». La France n'est donc pas en reste concernant l'avènement d'une « nouvelle gestion publique » touchant, directement ou indirectement la gestion des ressources humaines publique locale et son hybridation progressive.

Ces influences globales des réformes liées à la NGP impactent directement le contexte d'exercice la GRH dans les collectivités territoriales. En effet, cela s'exprime notamment par l'adoption officielle (via la législation) de nouveaux outils de GRH pouvant être qualifiés d'hybrides. Tout d'abord, un des piliers de la carrière des agents territoriaux tel qu'il est

pratiqué depuis le début des années 80 ne sera bientôt plus. En effet le dispositif de notation des agents territoriaux, consistant à ce que l'autorité territoriale apprécie et note « la valeur professionnelle » des agents une fois l'an. Or, ce système ne répondrait plus, comme il est avancé depuis plusieurs années par praticiens et chercheurs, aux besoins des administrations publiques, notamment locales. Une des principales lacunes de ce système de notation semblerait être que l'objectif de différenciation du travail des agents territoriaux par la note ne soit plus efficace, « comme en témoigne la faible dispersion des notes des fonctionnaires territoriaux, le caractère quasi systématique de la progression de la note en fonction de l'ancienneté mais aussi le saupoudrage que cela induit en matière d'avancement. (...) Au total il est reproché à la notation de ne pas assurer l'équité au prix d'un égalitarisme de façade souvent démobilisant et démotivant » (Marc & Vercellino, 2003). Dès lors, plusieurs décrets depuis 2009 instituent l'expérimentation de l'entretien d'évaluation professionnelle venant compléter, et à terme remplacer, la notation des fonctionnaires territoriaux. L'objectif est de faire de l'évaluation, là où la notation montre des lacunes, un véritable acte de management, tant dans la carrière de l'agent, que pour la contribution de son travail au niveau organisationnel. L'entretien d'évaluation est sollicité pour répondre à un idéal de performance, de transparence et d'équité (Chavas & Crozet, 2007). Dans le principe, cet outil devenu hybride car issu des pratiques de gestion privée, dont il est l'un des emblèmes managériaux, suppose en effet une appréciation « objective » menée par le supérieur hiérarchique direct et par conséquent une différenciation des résultats de chaque agent. L'évolution souhaitée, par rapport à la notation, est de permettre une véritable confrontation/communication entre l'agent et son supérieur hiérarchique, censée permettre une évaluation des performances et compétences de l'agent et d'insérer ses forces et ses faiblesses dans un plan de carrière jalonné de formations voire, comme cela se dessine pour les années à venir, d'une rémunération variable annexée sur les résultats dégagés par l'entretien professionnel. L'objet n'est pas ici de discuter de l'opportunité ou non pour les collectivités territoriales d'améliorer leur management grâce à cet outil, qui suscite, tant dans le public que dans le privé des réserves voire des inquiétudes et des critiques. Néanmoins, en questionnant l'entretien professionnel et l'environnement local, on aperçoit que cet outil, symbole managérial de « modernité » (Guerard, 2007) s'insère dans une volonté de réforme du management public local répondant là encore à des objectifs de performance, d'évolution professionnelle cohérente, de transparence et de mobilisation. L'enjeu final est bien entendu de parvenir à faire de l'évaluation le pilier d'un cycle de GRH publique locale, reliée et intégrée au sein d'autres outils comme la formation professionnelle, une rémunération variable, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc. Nous questionnerons par la suite dans la partie de « terrain » de cette étude, l'appropriation de l'évaluation professionnelle au sein des collectivités locales.

Ensuite, comme l'entretien d'évaluation professionnel qui s'insère dans une volonté de rénovation des pratiques de GRH publique locale répondant à des objectifs de performance, de transparence et de mobilisation, la prime de fonction et de résultats (PFR) constitue un pas de plus vers une hybridation de ces pratiques. En effet, cet outil emblématique d'une GRH du secteur marchand est presque une nouveauté dans un secteur public local désireux d'optimiser, de mobiliser et de motiver ses ressources humaines. Si une prime dépendant des résultats obtenus est d'ores et déjà appliquée pour les cadres dirigeants des collectivités territoriales, le début 2011 marque son expérimentation à l'ensemble des cadres territoriaux. Pour faire écho à ce qui a pu être abordé précédemment, ce nouvel outil de management des ressources humaines semble en effet répondre et abonder dans le sens d'un contexte de GRH publique dominé par le mouvement de NGP intronisant des pratiques hybrides. Suivant la même optique que l'entretien d'évaluation professionnel, l'individualisation des rémunérations qu'introduit la PFR vise à différencier par des rétributions les résultats du travail de chaque agent. Se voulant être un moteur de motivation et d'implication des agents territoriaux, elle fonctionne par incitation en offrant une rémunération en partie dépendante des résultats constatés lors de l'entretien d'évaluation professionnel. De bons résultats impliquant une rémunération un peu plus importante que des résultats à peine satisfaisants. S'intégrant dans la mouvance de nouvelle gestion publique, l'individualisation des rémunérations est prônée pour son aspect incitatif à la performance individuelle et/ou collective. Cet outil devient en France comme ailleurs un incontournable de la gestion des ressources humaines publiques, pourtant son application fait systématiquement l'objet de vives critiques depuis plusieurs années. Si la plupart des pays de l'OCDE ont le recul suffisant pour émettre critiques positives et/ou négatives sur cette pratique, ce n'est pas encore le cas pour les organisations publiques françaises. La question de l'appropriation de cet outil et son impact sur les performances des agents publics territoriaux reste donc entière.

Après avoir mis en lumière dans cette première sous-section, les influences contextuelles, via le mouvement de nouvelle gestion publique ainsi que les réformes et législation successives impactant les pratiques actuelles de GRH dans les collectivités, la sous-section suivante souhaite apporter un éclairage endogène sur le renouvellement des conceptions de la GRH publique locale et particulièrement par le prisme du changement organisationnel.

2. Un renouvellement des conceptions de la GRH publique locale : une dynamique de changement organisationnel

Pour contextualiser les deux pratiques citées comme emblèmes d'un renouvellement de la GRH publique locale, influencées par une hybridation des pratiques, issue des réformes de la gestion publique locale, il convient de généraliser le propos sur une

« professionnalisation » de la GRH dans les collectivités territoriales. La professionnalisation de la GRH est ici envisagée par opposition à une simple gestion du personnel comme il a pu être abordé en introduction. De façon générale, on remarque dans l'univers public local, une tendance à renforcer les responsabilités des managers de proximité, à déconcentrer et déléguer les pratiques de GRH sur le terrain mais dans le même temps, à renforcer l'expertise « conseil » des gestionnaires du service RH. Là encore cette professionnalisation des gestionnaires des RH et des pratiques elles-mêmes, répondent à un idéal de transparence et d'efficience, pour participer en tant que fonction support stratégique à la construction de la performance de l'organisation. Un autre aspect du renouvellement de GRH est la personnalisation des pratiques. En effet, la professionnalisation des pratiques de GRH dans les collectivités territoriales s'accompagne d'un mouvement de personnalisation, comme en témoigne l'instauration de l'entretien d'évaluation professionnel ainsi que l'introduction de l'individualisation des rémunérations via la PFR. Ce ne sont pas les uniques manifestations, puisque ces outils sont liés à la gestion des carrières des agents territoriaux qui elle aussi tend à s'individualiser, tout comme la totalité des pratiques de GRH dans les collectivités. Cette professionnalisation et cette personnalisation/individualisation des pratiques et outils RH, visent à rompre avec une vision « gestion administrative du personnel » qui a prévalu pendant de nombreuses années depuis la création de la fonction publique territoriale. On oppose donc une gestion mécanique des RH, focalisée sur l'administratif et le juridique, à une gestion se voulant plus souple et mieux adaptable au parcours de chaque agent constituant les ressources humaines des collectivités.

Les sections précédentes ont mis en lumière que les pratiques de GRH publiques locales se renouvellent en s'orientant particulièrement vers les outils hybrides prônés par les principes de NGP. Les collectivités territoriales ont donc amorcé un changement afin de sortir d'un cadre de « gestion du personnel » pour entamer l'instauration d'une approche contingente des ressources humaines où elles deviennent un axe stratégique majeur. En sus d'être une fonction support indispensable à la bonne marche de l'organisation, la GRH publique locale est envisagée pour sa capacité à être en elle-même un vecteur de performance de l'organisation dès lors qu'elle est intégrée à la stratégie de la collectivité. Dans cette visée stratégique la GRH publique locale est professionnalisée (pour garantir la transparence et la performance des processus) et personnalisée/individualisée pour susciter plus de motivation et d'implication chez les agents (en leur offrant des parcours de carrières différenciés en fonction de leurs capacités et leurs besoins) censées provoquer des comportements performants dans l'activité de travail. Les ressources humaines sont donc perçues comme des atouts stratégiques qu'il convient de valoriser. L'influence du NPM, qui est donc majeur dans le renouvellement des paradigmes de gestion des ressources humaines publiques locales, sous-tend de plus un tournant culturel. En effet d'une culture de moyens et d'égalité

de traitement, les collectivités semblent s'orienter, de par les changements progressifs dans la législation, vers une culture de résultat et de performance en individualisant leurs pratiques de GRH.

Ces renouvellements de GRH dans les collectivités territoriales impliquent un mouvement de changement organisationnel sous-tendu par l'introduction de nouveaux outils et de volonté de partage de la fonction RH. Néanmoins, de par les spécificités des collectivités évoquées en introduction, le changement vécu ou programmé semble être différent pour les collectivités de taille et nature différentes. En effet, si toutes les collectivités sont visées par le changement, il est évident qu'elles ne sont pas en situation d'égalité face à cette tâche à mener. Par conséquent, si un renouvellement de la GRH paraît primordial et inévitable dans toutes les collectivités, il est important de préciser que pourtant, celui-ci ne peut être envisagé dans une perspective universaliste. Pour toutes les raisons énoncées plus haut et dans les sections précédentes, les collectivités territoriales sont hétérogènes et il est pratiquement difficile de solliciter un changement qui soit d'égale nature d'une organisation à une autre. Il est nécessaire d'aborder le changement organisationnel qui s'opère par les RH dans les collectivités de manière contingente en tenant compte des particularités et besoins de chaque collectivité. A ce propos, il paraît ici pertinent de mobiliser certaines théories du changement organisationnel. Dans une perspective volontariste et planifiée, le changement peut être la résultante de l'action planifiée et volontaire d'un leader ou d'un individu en interne qui remplit une fonction significative d'agent du changement (Burke, 2002, Scott, 2001). Le changement et l'innovation sont le fait d'individus souhaitant améliorer le fonctionnement de leur organisation en raison d'un accroissement de la complexité et de l'incertitude environnementales. On peut donc appréhender ici une plausible explication de l'adoption de solutions endogènes d'action au sein des collectivités, via le renouvellement de la GRH, dans un but d'optimisation des ressources et d'efficience. Néanmoins, le changement organisationnel peut être de nature émergente, à savoir que le changement résulterait plus d'une logique évolutive et adaptative en adoptant une stratégie inconsciente des « micro-changements » (Weick et Quinn, 1999) répondant aux stimuli de l'environnement. Par conséquent, selon les différentes théories du changement organisationnel, les déterminants du changement peuvent être structurés autour de trois éléments : les facteurs environnementaux et contextuels, les facteurs individuels liés au leadership (politique ou managérial) et les facteurs organisationnels. Il est ainsi intéressant ici de considérer que le changement organisationnel que vivent les collectivités via l'introduction par la législation de pratiques hybrides de GRH peut être soutenu tant par des facteurs environnementaux (contraintes financières, influence de la NGP), des caractéristiques d'un leadership (élu en charge du personnel ou direction administrative)

ainsi qu'à des facteurs organisationnels ou managériaux (recherche d'efficacité, recherche de mobilisation et d'implication des agents, etc.).

A partir des éléments contextuels et environnementaux abordés précédemment, les collectivités territoriales et leur GRH semblent connaître un mouvement de renouvellement afin de répondre aux contraintes qu'exerce sur elles le contexte public local. Afin de s'interroger sur les pratiques de GRH telles qu'elles sont utilisées dans les collectivités, est présentée dans la section suivante une grille de caractérisation et de lecture qui représente une modélisation de la GRH dans les collectivités territoriales. Le but de cette grille étant de caractériser la GRH par rapport aux éléments contextuels et endogènes abordés précédemment. Par conséquent, cette grille permettra, suite aux résultats de terrain, de mettre en lumière des pertinences ou des décalages des pratiques RH vis-à-vis des éléments d'analyse dégagés lors des sections précédentes.

3. La proposition d'une grille de caractérisation : l'analyse des niveaux d'intégration des éléments contextuels dans la GRH des collectivités

La section précédente a mis en lumière les influences contextuelles et endogènes susceptibles d'avoir soutenu le renouvellement de la GRH en milieu public local. Afin de pouvoir, dans une partie abordant les résultats de terrain, caractériser la GRH par rapport à son contexte d'exercice, cette section propose une grille d'analyse, dépeignant une GRH « idéale » répondant à plusieurs niveaux de sollicitation contextuelles. Chacun des trois niveaux de GRH présentés ci-dessous, empruntés et remodelés suite à l'analyse d'Emery (2003), souhaitent proposer une lecture simple des pratiques de GRH des collectivités à trois stades d'évolution différents, abordées sous l'angle de cycle d'outils et de processus interdépendants.

❖ 1) Niveau de GRH 1 : L'« administration du personnel »

Ce niveau de GRH représente une « gestion administrative » du personnel des collectivités territoriales. Ce niveau présente ainsi une faible intégration des outils et processus amenés pour réformer la GRH des collectivités. Il représente les pratiques de GRH depuis les débuts de la FPT jusqu'au milieu des années 90. Ce niveau de GRH se caractérise par un fonctionnement relativement opaque où les procédures ne sont pas transparentes ni lisibles pour l'ensemble des acteurs de l'organisation. L'opacité de ces pratiques de gestion du personnel est en partie due au fonctionnement relativement informel, non formalisé de façon institutionnelle et dans le même temps rigide. Dans cette même idée, la GRH est ainsi centralisée et ne semble pas pouvoir offrir d'échanges avec les services opérationnels. Ce système de GRH donne le sentiment aux autres services de l'organisation d'être plus une contrainte qu'un support. La direction des ressources humaines est ainsi une « forteresse »

appliquant les règles de gestion des ressources humaines. Ce système met par conséquent l'accent sur plusieurs points : une rigidité des processus administratifs, un fonctionnement informel entre l'encadrement et la direction des ressources humaines, des outils et pratiques RH limités aux aspects juridiques et administratifs de carrière des agents territoriaux.

Afin de résumer, les outils des collectivités dans une phase de gestion du personnel peuvent, entre autres, être les suivants :

- Notation des agents territoriaux
- Avancement maximum ou minimum
- Carrière linéaire (Grade, échelon, etc.)
- Une formation professionnelle limitée aux seules formations statutaires obligatoires
- Processus de GRH non formalisés (recrutement, etc.)

❖ **2) Niveau de GRH 2 : La Gestion des « personnes »**

Ce niveau de GRH marque un tournant avec le précédent. En effet les outils de GRH sont développés en meilleure adéquation avec les influences contextuelles (externe et interne). Les processus de GRH se professionnalisent, se formalisent et s'individualisent. On s'oriente vers une gestion des « personnes » plus que du « personnel ». Le cycle de gestion des carrières est construit sur la base : recrutement – évaluation – formation – mobilité. Il n'y a plus des ressources humaines impersonnelles/interchangeables mais des individus aux aspirations et capacités différentes composant la force vive de la collectivité. La GRH est individualisée concernant les parcours professionnels des individus et l'aménagement du temps de travail. Les actions de GRH sont centralisées à la direction des ressources humaines mais les processus sont transparents, lisibles et communiqués dans les autres composantes de l'organisation. Chaque étape RH est formalisée, disposant d'un protocole clair, transparent et respecté. Les relations entre acteurs sont donc formelles et formalisées permettant que les agents comprennent et s'approprient leur déroulé de carrière.

Ce niveau de GRH a recours aux outils suivants :

- Processus de recrutement formalisé en relation avec les fiches de poste systématiques et formalisées
- Entretien d'évaluation professionnel
- Formation professionnelle en lien avec l'évaluation : lacunes à combler, compétences à acquérir, compétences à renforcer, aspirations personnelles pour réorienter la carrière, etc.

- Mobilité professionnelle accrue et encouragée dont le processus est formalisé, liée à l'évaluation (aspirations de carrière) et aux bénéfices des formations

❖ **3) Niveau de GRH 3 : La GRH « atout stratégique »**

Ce troisième niveau de GRH l'institue comme atout stratégique de la collectivité pour faire face à ses diverses contraintes. La gestion des « personnes » s'allie à une gestion stratégique et instrumentée des ressources humaines, pour aller dans le sens d'une participation optimale aux objectifs stratégiques et à l'atteinte de performance. Les outils de la gestion des « personnes » sont développés selon deux angles. Le premier vise à développer les compétences de chaque individu de façon optimale et cohérente avec le projet stratégique de l'organisation, et de façon à favoriser le projet professionnel personnel de l'agent. L'autre angle concerne un système incitatif de gestion des performances individuelles et/ou collectives où les outils de gestion des « personnes » sont censés favoriser l'obtention de rétribution afin de susciter motivation, implication et comportements performants chez les agents. S'ajoute à la gestion des performances et des compétences des personnes, une gestion et une planification stratégique des ressources humaines. La gestion prévisionnelle des emplois (des effectifs) et des compétences (GPEC ou GPEEC) s'affiche comme outil majeur d'allocation efficiente et optimale des besoins de la collectivité en ressources humaines (performance et compétences). Dans ce schéma ci de GRH, la culture de performance et de résultats est totalement intégrée, et l'organisation la perçoit comme un moteur stratégique de l'organisation pour satisfaire ses missions de service public et ses usagers.

Les outils conçus dans ce système de GRH sont les suivants :

- La GPEC et la gestion des compétences
- La gestion des performances (entretien d'évaluation et PFR : individualisation des résultats et des rétributions)
- Mobilité professionnelle accrue
- Formation professionnelle (tient compte des besoins stratégiques de la collectivité en compétences)
- Maîtrise de la quantification des résultats via l'instauration d'indicateurs : formalisation et rationalisation des activités de travail
- Accompagnement à la déconcentration des processus opérationnels aux managers de proximité

Suite à la classification proposée ci-dessus, le tableau suivant souhaite proposer un récapitulatif des types de GRH, accompagnés des éléments d'analyse tant contextuels qu'endogènes qui les caractérisent.

Tableau n°1 : La caractérisation des types de GRH dans les collectivités : une approche par les logiques de fonctionnement et les éléments d'analyse

Caractérisation des types de GRH	Logique de fonctionnement	Eléments d'analyse
Niveau 1 Administration du personnel	Processus administratifs et juridiques Fonctionnement Informel	Culture et gestion des « moyens » Contexte de ressources disponibles Egalité de traitement Peu d'importance de la fonction RH Dichotomie Gestion publique/Gestion privée
Niveau 2 Gestion des personnes	Processus formalisés et transparents Gestion des carrières Développement des compétences	Environnement contraint Raréfaction des ressources Nécessité de développer la carrière des agents territoriaux Formation professionnelle obligatoirement structurée par un plan de formation Expérimentation de l'évaluation
Niveau 3 Atout stratégique	Gestion stratégique, rationnelle et planifiée des RH Gestion des performances	Raréfaction accrue des ressources Exigence des usagers Outils RH renouvelés via la législation Démarche de performance stratégique globale Outils RH issus de la gestion privée

Les résultats de l'enquête de terrain permettront, dans la section suivante, d'apporter un éclairage quant à la problématique de départ, donnant une meilleure visibilité sur la GRH actuelle, telle qu'elle est pratiquée par les collectivités territoriales, ainsi que ses relations de pertinence ou de décalage éventuels avec ses divers éléments contextuels.

II) MÉTHODOLOGIE, RÉSULTATS ET DISCUSSION

Cette seconde partie souhaite mettre en avant les résultats de l'enquête de terrain afin de répondre à la question de recherche de départ. Pour cela, une première sous-section est consacrée à la présentation de la méthodologie de l'étude. Une deuxième sous-section présentera et approfondira les résultats de l'enquête. Enfin, les résultats de cette étude exploratoire seront discutés.

1. La méthodologie de l'étude

Afin de répondre aux questions de recherche présentées ci-dessus et guidant ce travail, la méthodologie de terrain employée est présentée ci-dessous, en distinguant dans un premier temps la population et la collecte des données, puis dans un deuxième temps la méthode d'analyse des données recueillies.

1.1 La population et la collecte des données

Ont été menés dans cette étude exploratoire des entretiens qualitatifs auprès des acteurs RH majeurs (Directeur/directrice des ressources humaines, adjoints/gestionnaires RH et managers de proximité) d'un échantillon de 8 collectivités de différentes natures (communes, communautés d'agglomération et conseils généraux) et d'effectifs variés (de 300 à 4200 agents). Les entretiens ont été de plusieurs natures : entretien semi-directifs de face à face (1h30) enregistrés et retranscrits (quatre) et entretiens semi-directifs téléphoniques (deux de 45min). Certaines collectivités (deux) ont par ailleurs souhaitées répondre de façon écrite à la grille d'entretien et l'ont renvoyé complétée sous format électronique.

1.2 La méthode d'analyse des données recueillies

En tant qu'étude exploratoire, cette recherche a pris le parti de baser l'analyse des données issues des entretiens sur un traitement sémantique, compte tenu de la petite taille de l'échantillon notamment. Pour cela, les résultats des entretiens ont été codés de manière ouverte, selon un processus inductif, qui, à partir du verbatim, regroupe les idées clés en unité de codage. On découpe ainsi le verbatim pour construire une grille d'analyse construite à partir des thèmes et idées clés qui en ressortent. Pour dégager les résultats de cette analyse, le traitement sémantique est donc manuel, et se base ensuite sur une analyse empirique. Les résultats ainsi dégagés par la grille de codage sont analysés de façon empirique (Ezzy, 2003) et suivent pour cela quatre étapes : un stade analytique (constituer à partir du codage des sous parties d'idées clés), un stade synthétique (réduire la masse d'information et organiser les données), un stade explicatif (recherche de relations positives et négatives) et un stade d'évaluation (évaluation des idées clés et facteurs qui les influencent en opérationnalisant les données de manière inductive).

Il est cependant envisagé par la suite, pour approfondir cette étude exploratoire, de recourir à d'autres enquêtes et d'emprunter à ce moment là des méthodes qualitatives de traitement statistiques avec codage fermé sur un plus large échantillon.

Afin d'étayer les propos tenus lors de ces entretiens, les services ressources humaines des collectivités interrogées ont consenti à partager les supports de leurs outils RH. Ainsi, pour chaque thématique de pratiques RH abordée lors de l'entretien, et lorsqu'elles en disposaient, les collectivités ont fourni en support papier ou électronique leurs outils concrets (fiche de poste, fiche d'entretien d'évaluation, processus de recrutement, etc.) permettant un approfondissement des propos avancés par les répondants.

2. La présentation et l'analyse des résultats

Suite à l'analyse des entretiens et des documents via les méthodes de recherche qualitative décrites au dessus, cette section souhaite présenter et analyser les résultats de l'étude. Dans un premier temps la présentation pure des résultats concernera le degré d'intégration des éléments contextuels, dépeints en première partie, au sein des pratiques de GRH des collectivités, en mobilisant la grille de caractérisation des niveaux de GRH. Ensuite pour approfondir les résultats, une analyse montrera les vecteurs possibles d'adaptation de la GRH des collectivités à leurs éléments contextuels, ainsi que l'adéquation entre les deux, pour répondre à la question de départ.

2.1 Des résultats montrant des pratiques de GRH caractérisées par une intégration modérée des éléments contextuels

L'analyse documentaire ainsi que celle des entretiens, par les méthodes décrites précédemment, mettent en lumière plusieurs résultats de recherche quant au degré d'intégration des pratiques de GRH des collectivités interrogées, par rapport à leurs éléments contextuels. Comme il a pu être montré dans la section précédente, 3 niveaux de GRH peuvent être pratiqués dans les collectivités et expriment chacun un degré d'intégration des nouvelles pratiques de GRH, liées aux évolutions contextuelles mais aussi endogènes. Là encore la diversité des collectivités territoriales interrogées montrent des résultats disparates. Néanmoins, on remarque que toutes les collectivités interrogées semblent ne pas appartenir pas au niveau 1. En effet, si certaines ne semblent pas avoir tout à fait intégré les outils et pratiques caractérisant le niveau 2 ou 3, elles présentent tout de même une évolution marquant un début d'appropriation de ces niveaux. Dès lors, il est possible de distinguer deux catégories de collectivités : celles faisant partie du niveau 2 et celle appartenant au niveau 3 de GRH.

Il est important de remarquer que les trois quarts des collectivités interrogées appartiennent au niveau 2 de GRH tel que décrit dans la partie précédente, à savoir la phase de « gestion

des personnes ». En effet, six sur les huit organisations interrogées présentent toutes : des processus de GRH formalisés (ou en cours de formalisation à l'heure actuelle) dont les fiches de poste, les procédures de recrutement, de mobilité et d'entretien d'évaluation ainsi que d'un plan de formation. Au delà de la simple formalisation de ces outils, il apparaît au travers des entretiens et de l'analyse documentaire que ces outils sont perçus comme formant un cycle et donc comme étant interdépendants. L'accent étant mis par ces collectivités sur la maîtrise des effectifs (et de la masse salariale) et une adéquation entre l'activité de travail et les compétences des agents territoriaux. Néanmoins, une gestion des compétences ou des performances ne sont pas conçues ni formalisées comme telles. Mais, chacune des procédures formalisées citées plus haut, ainsi que les outils et processus rattachés, semblent répondre à une volonté d'optimisation pour faire face aux besoins de la collectivité. Là encore, aucune de ces collectivités n'aborder le terme de « gestion stratégique », elles conçoivent plutôt leurs pratiques dans une visée quotidienne d'adéquation entre besoins et ressources. L'intégration des évolutions contextuelles, sous l'influence de la NGP notamment, présente donc dans cette catégorie un aspect incomplet au niveau des outils de gestion de la performance et de planification stratégique. Ces collectivités se situent ainsi dans une optique de gestion du quotidien « optimisée » sans intégrer une vision stratégique de développement des ressources humaines dans une visée de plus long terme.

Viennent ensuite les deux collectivités appartenant au niveau 3 de GRH, où elle est conçue comme un « atout stratégique ». En plus de la maîtrise et de la formalisation des outils de niveau 2 de GRH, ces collectivités montrent l'intégration d'outils hybrides conçus pour gérer « stratégiquement » les ressources humaines. Dans cette catégorie, les collectivités avancent plus facilement la notion de performance des ressources humaines et leur contribution nécessaire à l'atteinte des objectifs stratégiques de l'organisation, en termes de politiques publiques et de qualité de service public. Elles ne présentent pas un égal niveau d'intégration des nouveaux outils RH dits hybrides mais se situent dans une intégration supérieure au niveau 2 de GRH. On peut ainsi distinguer dans cette même catégorie deux profils d'intégration différents :

- Un premier profil mettant l'accent sur la planification stratégique de long terme et la gestion des performances par une « démarche de performance » globale de la collectivité (accent sur l'évaluation des résultats via des indicateurs formalisés liés à l'activité de travail)
- Un deuxième profil mettant en avant une planification et un développement des compétences via un système de GPEC

Néanmoins, chacune de ces deux sous catégories présentent le même niveau d'intégration pour la gestion de la formation professionnelle et celle des processus de mobilité. On remarque par contre que, si la volonté de déconcentration de certaines activités de GRH dans les services opérationnels est palpable, aucune procédure de déconcentration ou d'accompagnement à la déconcentration n'a été mise en place de façon formalisée et systématique auprès des managers de proximité. Le niveau de déconcentration et de partage des activités RH (hormis l'évaluation professionnelle) ne descend pas au dessous du directeur de pôle ou de service. Un autre outil semble aussi poser certaines difficultés dans sa mise en œuvre, il s'agit de la PFR. En effet, cet outil juridiquement obligatoire depuis le début de l'année 2011 n'est pour l'instant mis en place que dans une seule collectivité (celle de taille la plus importante) en tant que telle. En effet, pour une autre collectivité il s'agissait de remodeler les rémunérations variables qu'elles pratiquaient d'ores et déjà. Néanmoins, la majorité d'entre elles ne semblent pas s'être appropriées, de façon effective ce nouvel outil à l'heure actuelle qu'il soit formalisé sous le terme de PFR ou sous un terme plus générique d'individualisation des rémunérations. Les questions liées à l'individualisation des rémunérations sont, pour la plupart des collectivités interrogées, un sujet « en réflexion ».

Pour conclure sur le degré d'intégration des outils RH véhiculés par les évolutions contextuelles subies dans le milieu public local, il convient d'avancer que les collectivités ne présentent plus une GRH de l'ordre d'une administration du personnel. Les organisations interrogées montrent toutes une intégration de, pour le moins, certains outils de niveau 2, exprimant par là un renouvellement de la GRH dans une visée de « gestion des personnes » (recrutement, évaluation, formation et mobilité). Une plus petite part d'entre elles a néanmoins renouvelé la GRH de sorte à la concevoir et la pratiquer comme un réel atout stratégique pour l'organisation, afin de répondre aux contraintes de l'environnement public local. Pourtant, aux vues de la classification des outils hybrides de niveau 3 faite dans la section précédente, il semble que les collectivités interrogées n'aient pas, à l'heure actuelle, intégré la totalité des pratiques véhiculées par les évolutions contextuelles hybrides.

2.2 Un approfondissement des résultats marqué par des vecteurs d'adaptation différents mais un degré d'adéquation pertinent des pratiques de GRH

Pour aller plus loin dans l'analyse, voici des éléments venant compléter la présentation des résultats. Tout d'abord les possibles vecteurs d'adaptation des pratiques RH des collectivités aux éléments contextuels. Puis le degré d'adéquation entre les pratiques de GRH et les divers éléments d'analyse mis en lumière précédemment.

Les vecteurs d'adaptation

L'analyse des entretiens montrent deux catégories de collectivités : celles qui anticipent les changements dans les pratiques de GRH et celles qui appliquent les changements plutôt par coercition. La première catégorie de collectivités anticipent car elles appliquent certains outils de façon expérimentale bien avant la mise en place de la législation officielle (c'est notamment le cas de l'entretien d'évaluation professionnel ou la rémunération variable des cadres). L'on remarque que ce sont, dans ces collectivités, les cadres de direction mais particulièrement les cadres RH qui impulsent des pratiques anticipant sur les dispositions réglementaires. Il est donc à noter que ces collectivités ont analysé les évolutions environnementales avant les autres, mais surtout que les cadres RH disposent des moyens suffisants pour, tout d'abord, se renseigner sur de nouvelles pratiques possibles, puis ensuite de les mettre en place effectivement. La deuxième catégorie de collectivités par contre, applique de manière coercitive les nouveaux outils de GRH. En effet, c'est suite aux dispositions réglementaires et législations nouvelles que ces collectivités sont contraintes de renouveler leurs pratiques RH.

Les collectivités adoptent donc deux comportements : un comportement volontariste face à ce changement imminent où l'anticipation paraît être la conduite appropriée ou bien alors une conduite qui reste émergente et finie par être imposée par l'environnement juridique proche qui contraint au changement. On peut ici mobiliser les théories du changement organisationnel pour bien montrer la dichotomie entre un changement volontariste qui s'opère de façon stratégique sous l'impulsion d'un agent de changement, ici préoccupé par le renouvellement des pratiques RH et un changement émergent s'ancrant dans toutes les strates de l'organisation de façon inconsciente, en réponse aux stimuli contextuels et environnementaux (nécessité budgétaire, législation à respecter, aspirations des agents, etc.).

Les vecteurs d'adaptation et les types de changement organisationnel mis en œuvre varient donc, en partie en fonction de la propension des cadres RH et dirigeants de la collectivité (élus et administratifs) à intégrer ou anticiper des pratiques novatrices, mais aussi des ressources disponibles (effectifs et temps essentiellement). L'adaptation aux changements environnementaux et l'adoption de nouvelles pratiques RH hybrides sont donc soumises aux caractéristiques spécifiques de chaque collectivité comme les effectifs des gestionnaires RH ainsi que les ressources financières et temporelles disponibles. Cela mobilise ainsi les propos tenus dans le cadre d'analyse, à savoir que l'impulsion du changement peut provenir de certains facteurs tels que : des facteurs environnementaux et contextuels (contraintes budgétaires, influence de la NGP, réforme de la fonction publique, évolution de la législation, etc.), le leadership (cadre RH, élu, direction générale, direction de pôle, etc.), les conditions

organisationnelles (ressources humaines, effectifs, moyens financiers, aspirations des agents, volonté d'implication du personnel, etc.). Il peut par conséquent être envisagé que chaque collectivité subit un mouvement de changement organisationnel différent et donc adapte ses pratiques RH selon une combinaison des facteurs cités plus haut, de façon propre.

Le degré d'adéquation

Il s'agit ici de déterminer si les collectivités et leurs pratiques de GRH sont en adéquation avec les évolutions contextuelles (exogènes et endogènes) décrites dans le cadre d'analyse. Aux vues des résultats des entretiens et de l'analyse documentaire menée, les collectivités participantes à l'étude ne présentent pas de décalage important dans leurs pratiques de gestion des ressources humaines. Certaines, par contre, font preuve d'une adéquation plus importante notamment face aux outils de gestion stratégique des RH (gestion des performances, GPEC et gestion des compétences). Il est important de remarquer que le degré d'adéquation entre environnement et pratiques RH peut, là encore, être lié aux caractéristiques des collectivités et particulièrement leur taille ou leurs moyens (humains ou financiers). En effet, il semble qu'il y ait, de façon générale, une meilleure adéquation et intégration des pratiques dans les collectivités au moins moyennes (plus de 500 agents) et grandes (plus de 1000 agents). Concrètement il semble difficile aux plus petites collectivités de dégager temps et moyens (humains et financiers) nécessaires pour intégrer des outils de planification et gestion stratégique des RH. Le recours éventuel à des chargés de mission, ou la sollicitation des centres de gestion pour la réflexion ou le lancement de certains outils, ne semble pas toujours suffire à leur permettre une adéquation face à leurs éléments contextuels, ni à une intégration complète de certains nouveaux outils hybrides.

Néanmoins, si le décalage, entre la GRH telle qu'elle est pratiquée par la majorité des collectivités, et les éléments contextuels n'est pas conséquent, il n'en est pas pour autant inexistant. En effet, même si il n'y a pas de manque de pertinence majeur, aux vues des éléments d'analyse dégagés dans la première partie, les collectivités et leur GRH devraient se situer dans le type de GRH n°3 de la grille. Or il a pu être constaté, suite à l'analyse des résultats que peu des collectivités interrogées avaient dépassées le stade n°2. Il y a donc bien un petit décalage des pratiques de GRH par rapport à leurs éléments contextuels tant exogènes qu'endogènes. Il est néanmoins important de préciser qu'au cours de chaque entretien avec les collectivités appartenant au niveau 2, elles sont conscientes de leur « retard » vis-à-vis de la législation notamment et présentent un projet de mise en place des pratiques non encore institutionnalisées à plus ou moins court terme.

Les résultats de terrain et leur analyse ont mis en avant un certain nombre de points qu'il convient de discuter dans la section suivante.

3. Discussion des résultats

Suite aux résultats de terrain abordés dans la section précédente, deux types de résultats sont distingués. Tout d'abord ceux concernant la caractérisation de la GRH publique locale actuelle et ceux mettant en avant le niveau d'adéquation GRH-éléments contextuels.

Concernant la première catégorie de résultats, il est possible d'avancer que la mobilisation et la modification de l'analyse d'Emery (2003) pour la caractérisation des niveaux de GRH a paru pertinente aux vues des résultats de terrain. En effet, si les collectivités n'appartiennent plus réellement à la catégorie n°1 de GRH (administration du personnel), elles y ont pourtant, pour certaines, reconnu leur passé récent. A ce propos, si les collectivités de l'échantillon se situent plutôt dans le niveau au-dessus, il est à craindre que certaines petites ou très petites collectivités en France notamment, ne soient pas mesure, compte tenu de leurs caractéristiques propres, de pouvoir se hisser au niveau 2 des pratiques de GRH. Néanmoins, il semblerait que la norme actuelle de la GRH dans les collectivités territoriales se situe du niveau 2 au niveau 3. Certaines se situent de façon stricte à l'intérieur de ces niveaux mais certaines empruntent un peu à l'un et à l'autre. La GRH au sein des collectivités territoriales à l'heure actuelle est par conséquent caractérisée : par une gestion des personnes et par une forte tendance à représenter un « atout stratégique ».

Quant à l'adéquation des pratiques de GRH avec leurs éléments contextuels, la partie précédente a mis en lumière un décalage peu important mais néanmoins existant. En effet, il aurait été juste de dire qu'il n'y a aucun décalage constaté si, les collectivités présentaient toutes les caractéristiques correspondant au niveau 3, prenant ainsi en compte aussi bien les éléments exogènes (NGP, usagers exigeants, évolution de la législation, etc.) que les éléments endogènes (raréfaction budgétaire, nécessité de mobilisation des agents, etc.). Or, les collectivités de niveau 2, bien que tout à fait conscientes des caractéristiques d'une GRH « atout stratégique » ne semblent pas prêtes, à l'heure actuelle, à les développer. Pour expliquer ceci, il faut re-mobiliser les théories de détermination du changement organisationnel et de l'innovation, comme abordées dans la partie I et rappelées dans l'approfondissement des résultats. En effet, le décalage d'adéquation entre pratiques de GRH et éléments contextuels, répondrait à une gestion différente au sein de chaque collectivité du processus de changement. Comme il a pu être dit dans la section précédente, les collectivités disposent de moyens d'adaptation différents tournés vers du volontarisme, de l'anticipation ou plutôt vers un aspect subit du changement organisationnel lié au renouvellement des pratiques de GRH. C'est une combinaison propre de facteurs au sein de chaque collectivité qui peut déterminer de l'adaptation au changement organisationnel et par conséquent de son degré d'adéquation aux évolutions contextuelles. Dans le contexte-ci des

pratiques de GRH et de leur renouvellement au sein des collectivités, et si l'on reprend ce qui a pu être dit plus avant, le changement peut éventuellement être déterminé par :

- Des facteurs liés aux évolutions environnementales : tout d'abord la façon dont on les perçoit et les interprète ; Puis la façon dont elles impactent la collectivité (contraignent-elles à changer ?)
- Des facteurs liés au leadership de l'agent de changement : la collectivité dispose-t-elle en interne d'un agent de changement présentant une volonté de mise en place des nouveaux outils de GRH, ainsi qu'une capacité de mobilisation des acteurs de l'organisation ? Dispose-t-il d'une propension à l'adoption d'outils innovants ?
- Des facteurs organisationnels et managériaux : la collectivité dispose-t-elle des moyens de changer (humains et financiers) ? Quel intérêt la collectivité trouve-t-elle à changer (performance, mobilisation des agents, etc.) ? Sa survie dépend-t-elle du changement ?

Selon les diverses réponses existantes à ces questions, il est mieux aisé de comprendre en quoi le changement organisationnel vécu par les collectivités ne peut être uniforme et pourquoi, certaines collectivités semblent présenter un degré d'adéquation meilleur aux éléments contextuels. Une des raisons peut donc se trouver dans une combinaison de facteurs environnementaux/contextuels, liée au leadership et dépendante de facteurs organisationnels propices ou moins propices à l'introduction d'un renouvellement des pratiques de GRH, via l'adoption de nouveaux outils hybrides et de nouveaux modes de fonctionnement. Quoi qu'il en soit, et malgré la diversité des collectivités impliquant des degrés d'adéquation différents, un renouvellement et une volonté forte à ce renouvellement des pratiques de GRH est palpable dans le milieu public local, qu'elles qu'en soit les raisons d'impulsion à la base (managériales, financières, organisationnelles, contextuelles, etc.).

Suite à ce qui a pu être mis en avant dans les résultats de terrain lors de la section précédente, il convient d'y apporter un certain nombre de remarques. Tout d'abord, et justement par ce qui a été montré tout au long de cette étude, l'univers public local est extrêmement hétérogène, il est par conséquent difficile de percevoir ce travail de recherche dans une perspective universaliste, d'autant que l'échantillon ne comprend aucune petite collectivité (moins de 300 agents). Ainsi, ce qui vaut pour les collectivités interrogées ne peut être généralisé de façon totalement pertinente. Néanmoins, il a été possible de dégager certaines grandes tendances à propos de la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.

Un point important ensuite à discuter semble être celui de l'appropriation en interne des nouveaux outils de GRH. En effet, si certaines collectivités ont, de façon effective, mis en

place certains outils dits de GRH stratégique, il n'y a, dans cette étude, rien qui permette d'affirmer la correcte appropriation de ces outils au sein de la collectivité. En effet, un des écueils des réformes de renouvellement de la gestion des ressources humaines dans les collectivités, est la trop faible communication menée autour de l'implantation de ces outils. Si, de façon pratique ces outils existent au sein de la collectivité, cette étude ne présente pas un recul suffisant, aux vues du caractère récent de l'adoption de ces outils RH, pour pouvoir démontrer leur appropriation et leur acceptation par tous les acteurs (politiques, administratifs, agents de toutes catégorie) de l'organisation. Il semble de plus, que l'adoption de certains outils en interne ne garantissent pas de façon sûre une conception cohérente de la GRH. En effet, si les collectivités interrogées présentent une cohérence entre pratiques de GRH et stratégie de la collectivité, il n'est pas évident que chaque collectivité territoriale en fasse de même. Une implantation purement instrumentale d'un outil nouveau ne peut permettre une cohérence et une intégration d'une culture ou de valeurs liées aux problématiques de la performance de la collectivité. La cohérence de l'implantation et de l'intégration des nouveaux outils hybrides paraissent être des prérequis indispensables. Les collectivités participantes à l'étude montrent, pour chacune d'entre elles, quel que soit leur niveau d'intégration des outils, une cohérence entre le but de la GRH dans l'organisation et les pratiques mises en place concrètement, même si celles-ci restent des pratiques de « gestion des personnes » et pas encore des pratiques dites « stratégiques ». Pour permettre une intégration cohérente des nouveaux outils de GRH correspondant aux évolutions environnementales, il apparaît en effet important de ne pas calquer artificiellement certaines pratiques de la GRH au sein de la collectivité, mais plutôt de prendre le temps de mener une réflexion en profondeur sur la construction d'une nouvelle culture autour des outils RH. Pour cela, autour du renouvellement des pratiques RH, c'est la structure et la culture organisationnelle qui doivent pouvoir offrir un cadre propice à leur implantation au sein des collectivités territoriales.

Conclusion

Les collectivités territoriales interrogées ne présentent donc pas de décalage majeur entre leurs pratiques et les évolutions contextuelles, puisque leur GRH est caractérisée par une « gestion des personnes » et une propension à la considérer comme un atout stratégique. Il est à noter qu'elles sont, du moins, cohérentes entre les enjeux qu'elles font peser sur la GRH et leurs pratiques. Les collectivités de niveau 2, par exemple, ont fait le choix de maîtriser certains outils avant d'envisager la mise en place des nouvelles pratiques hybrides. Il est donc légitime d'envisager que ce renouvellement inévitable de la GRH pourra prendre du retard vis-à-vis des évolutions contextuelles et notamment les évolutions juridiques propres à la fonction publique territoriale. Néanmoins, cela peut être envisagé de façon inverse, à savoir que si la majorité des collectivités n'anticipent pas les changements environnementaux, une frange de ces organisations devancent bien souvent la législation pour implanter en leur sein des pratiques novatrices hybrides.

De façon plus large, il est question, autour du renouvellement des pratiques RH, de l'avènement d'une nouvelle culture de résultat et de performance dans les collectivités et qu'au delà de l'aspect pratique, l'aspect culturel et l'acceptation de ces évolutions, risquent de prendre du temps. Dans la même idée, il semble que le changement actuel puisse être anxiogène pour certains acteurs des collectivités (notamment les agents et les managers de proximité). Il est ainsi pertinent de penser qu'il existe un deuxième type de décalage et qu'il se situe au niveau du renouvellement culturel que sous-tendent les nouvelles pratiques RH. C'est en effet grâce à une certaine acceptation du changement des modes de fonctionnement au sein des collectivités que peut venir de façon beaucoup plus aisée un changement concret des pratiques de GRH.

Bibliographie

- BARTOLI A., (2006), *L'évolution des modèles de GRH*, La documentation française n°333
- BURKE W. W., (2002), *Organization Change: Theory and Practice*, Thousand Oaks, Sage Publications
-
- CHAVAS H. & CROZET P., (2007), *L'entretien d'évaluation dans la fonction publique territoriale : des intentions affichées aux effets constatés*, in *La GRH publique en questions*, L'Harmattan
- EMERY Y., (2003), *Renouveler la gestion des ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
- EMERY Y. & GIAUQUE D., (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan
- EMERY Y. & GIAUQUE D., (2007), *Les dilemmes de la GRH publique*, LEP
- EMERY Y. & GIAUQUE D., (2003), *Le dilemme motivationnel des agents publics*, in *La motivation au travail dans les services publics*, L'Harmattan
- EZZY D (2003), *Qualitative Analysis : Practice and Innovation*, Routledge
- GUERARD S., (2007), *La GRH publique en questions*, L'Harmattan
- IGDPE, (2005), *Performance : l'ère des RH*
- IGDPE, (2007), *La performance de la fonction « ressources humaines »*
- JEANNOT G. & ROUBAN L., (2010), *Changer la fonction publique*, Revue française d'administration publique n°132
- MARC J.P & VERCELLINO J.C, (2003), *Notation et évaluation dans la fonction publique territoriale*, Papyrus, 2003
- OCDE, (2005), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*
- PERRIN B., (2010), *Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale*, 2010, Revue française d'administration publique n°132
- SCOTT W. R., (2001), *Institutions and organizations*, Thousands Oaks, Sage Publications
- STRAUSS, A, CORBIN J (1998), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, 2nd Edition, Sage Publications
- TROSA S., (2008), *La réforme de l'Etat : un nouveau management ? Valeurs et enjeux*, Ellipses
- VALLEMONT S., (2005), *Le nouveau rôle des directions des ressources humaines : de l'intendance au stratégique*, Téléscope, Vol.12 n°2
- WAITROP F. & CHOL C., (2003), *Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités*, Politiques et management public

- WEICK & QUINN, (1999), *Organizational change and development*, Annual review of psychology