

Missions et organisation de la GRH

La gestion des ressources humaines (GRH) s'intéresse aux pratiques dans les entreprises. Elle peut se définir de la manière suivante : « la gestion des ressources humaines est d'abord et avant tout un ensemble de pratiques sociales mises en œuvre par les entreprises. Là est son lieu de naissance. Là est toujours sa réalité » (Bernard GALAMBAUD, 2002). Cette définition met l'accent sur l'importance des pratiques et le caractère évolutif de la GRH.

Elle présente une grande diversité en raison de variation de la taille des organisations concernées. Il convient de préciser les enjeux et les missions qui y sont rattachés (I) avant de s'intéresser aux modalités d'organisation (II).

I. Enjeux et missions de la GRH

Il s'agit de présenter les enjeux (B) et les missions de la GRH (A)

A. Enjeux de la GRH

Parmi les enjeux attachés à la GRH, certains occupent une place importante. Tel est le cas de l'efficacité (1) et de l'adaptation aux changements (2).

1. Enjeu d'efficacité

L'efficacité est un anglicisme issu de « *efficiency* ». Elle ne doit pas être confondue avec l'efficacéité qui s'intéresse à la réalisation d'un objectif sans précision des moyens mis en œuvre (Exemple : objectif récupérer 100 clients) ni avec la rentabilité, terme financier qui évalue un résultat en rapportant les résultats aux capitaux investis (Exemple : pour récupérer 100 clients permettant un bénéfice de 20 000 € j'ai dépensé 5 000 €).

L'efficacité est la qualité d'un rendement permettant de réaliser un objectif avec le minimum de moyens engagés. Il s'agit ici du rapport entre les ressources investies pour réaliser la tâche et la performance obtenue (Exemple : pour récupérer 100 clients j'ai mobilisé 7 personnes ; on parlera d'efficacité si le même résultat est obtenu avec 5 personnes). Une activité sera d'autant plus efficace qu'elle permettra d'atteindre à moindre coût le même niveau d'efficacité.

Appliquée aux RH, elle peut concerner l'utilisation des moyens humains au sein d'une organisation mais aussi porter sur la gestion des ressources humaines. Dans ce dernier cas, il s'agit d'augmenter le ratio de personnes gérées par les gestionnaires. S'il n'existe aucun chiffre donnant une vision globale de celle-ci dans la fonction publique, certains projets annuels de performance (PAP) apportent des informations sur ces ratios dans certaines administrations étatiques (V. encadré).

PLF 2020 – Ratios gérants/gérés

- Mission Défense, programme 212 (soutien de la politique de la défense) : 2,68 % en 2018.
- Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, programme 156 (gestion fiscale et financière de l'état et du secteur public local) : 2,01 %
- Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, programme 218 (conduite et pilotage des politiques économiques et financières) : 2,3 % en 2018.

2. Enjeu d'adaptation aux changements

L'adaptation au changement vient de l'évolution incessante de l'environnement instable dans lequel évoluent les organisations. Le cadre d'intervention des entreprises n'est pas statique. Les marchés économiques évoluent tant en termes de volume d'activité (croissance, récession) que de contenu de la demande (de nouvelles demandes apparaissent d'autres se réduisent ou disparaissent). L'importance de la concurrence sur un marché donné nécessite une adaptation rapide qui peut s'appuyer sur les coûts de production comme de l'organisation.

L'adaptation aux changements concerne aussi les administrations publiques. Cela peut tenir à l'évolution du nombre d'utilisateurs d'un service public mais aussi à des transferts de compétences entre les personnes publiques (État vers collectivités territoriales) ou encore à des réorganisations internes des services.

Ces adaptations sont de plusieurs ordres.

Elles peuvent résulter d'évolutions dans le contenu de politiques publiques. Les choix décidés par les représentants de la Nation ou les élus ont des conséquences sur le plan organisationnel et par ricochet sur les personnels. Les politiques RH doivent traduire ces évolutions.

Les changements sont multiples : changement de politique, de titulaire de la compétence (transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ou au sein d'un établissement public de coopération intercommunale).

Ainsi, le fait de vouloir réduire le nombre d'élèves par classe à l'école primaire a des effets sur les besoins d'enseignants. À l'inverse, la réduction de l'offre d'enseignement ou du volume d'heures n'est pas sans conséquence sur les personnels.

De mêmes, certaines collectivités territoriales peuvent vouloir créer des services à la population afin de répondre à des besoins insuffisamment satisfaits (maison de santé par exemple).

Les adaptations peuvent aussi être le fruit de réorganisations des services. Ces réorganisations conduisent à des restructurations importantes qui ont des conséquences sur les personnels et se traduisent par une mobilité parfois forcée des agents et des mesures d'accompagnement des personnels (chapitre 17). À ce titre, les services RH participent à la mise en œuvre de ces adaptations.

Pour l'État, plusieurs réformes organisationnelles ont eu lieu en particulier la révision générale des politiques publiques (RGPP qui a entraîné par exemple la fusion de la DGI et de la DGCP), la modernisation de l'action publique (MAP). Dans le cadre du Quinquennat d'Emmanuel MACRON, d'autres évolutions pourraient intervenir avec CAP 2022. Dans la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales et les EPCI ont dû prendre en compte la fusion des régions et la recomposition de la carte intercommunale. D'autres changements peuvent résulter des relations au sein d'un EPCI (transfert de compétence, mutualisation de certains services). Dans la fonction publique hospitalière, les évolutions sont liées au regroupement des services hospitaliers et à la réorganisation et réduction de l'offre de soins.

B. Missions de la GRH

Les missions ont évolué et se sont enrichies (1). Elles couvrent de nombreuses activités (2).

1. De la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines

Pendant longtemps, l'expression « service du personnel » permettait de désigner les activités qui en relevaient. Celles-ci étaient souvent concentrées autour de la paie, du recrutement et de la gestion des relations sociales.

Dans les années quatre-vingt, l'expression « ressources humaines » (RH) a remplacé celle de « gestion du personnel ». Ainsi, le directeur des ressources humaines (DRH) s'est substitué au directeur du personnel. Ce changement trouve notamment son origine dans la crise économique qui a poussé les entreprises à

revoir leur organisation. Elle a été favorisée par le développement d'entreprises aux effectifs très importants impliquant une rationalisation de la gestion. La fonction RH est née de la problématique de l'intégration du facteur humain dans l'organisation.

Ce changement sémantique marque aussi une évolution du rôle de la GRH, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Sur le plan quantitatif, le nombre de salariés exerçant des missions strictement RH ont progressé. Sur le plan qualitatif, les problématiques de la GRH se sont élargies notamment à la gestion des compétences et des formations. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui s'inscrit dans une démarche anticipative et globale dans la recherche de cette adéquation en constitue l'une des formes les plus abouties.

La fonction RH comprend deux grandes fonctions.

La fonction « administration du personnel » regroupe les opérations suivantes : gestion des opérations paie ; gestion du temps de travail ; gestion des conditions d'emploi ; exercice des droits et obligations légales ; contrôle de conformité des procédures.

La fonction RH porte sur la recherche d'adéquation entre les besoins et les ressources disponibles, la gestion de l'emploi, la gestion des potentiels, la dynamisation et motivation des RH, la détection des besoins de formation et la promotion.

2. Principales missions RH

Les développements qui suivent précisent les principales composantes de ces relations qu'il s'agisse du recrutement, de la formation, de la gestion des carrières, des relations sociales et enfin de l'évaluation.

L'activité de recrutement renvoie à de nombreuses situations depuis l'organisation de concours de recrutement de fonctionnaires, à celles plus légères pour le recrutement de contractuels ou de l'accueil dans le cadre de mutations au sens large de personnels pour ne citer que ces exemples. Les modalités de ces recrutements dépendent du statut général de la fonction publique (SGFP) qui prévoit des procédures pour ces différentes situations.

La formation professionnelle des agents permet aux organisations de s'adapter et d'optimiser le marché interne du travail en formant ses agents. Les enjeux et retombées sont multiples (acquisition de nouvelles compétences, répondre à l'offre de service public, accompagnement de certaines réorganisations).

La mise en place d'une politique de formation implique de définir les besoins de formation. Elle repose sur une série d'outils. L'organisation de la formation peut se faire en interne comme en externe en faisant appel à des entreprises spécialisées dans ce domaine. Dans la fonction publique territoriale, le CNFPT propose aux collectivités territoriales une offre de formation. Le mode d'acquisition des savoirs se fait en présentiel ou en e-formation.

Les relations sociales couvrent de nombreuses activités qui ont en commun leur dimension collective. Cela concerne la mise en place des instances collectives (organisation des élections), l'octroi des moyens syndicaux nécessaires à l'exercice du droit syndical (locaux, affichages, réunions, temps syndical). Les échanges avec les organisations syndicales participent à la gestion des conflits. Parfois, les négociations (actuellement peu encadrées) peuvent aboutir à des accords entre les organisations syndicales et les employeurs publics.

Une autre dimension très importante dans la fonction publique tient aux carrières des agents. Cela se traduit par une évolution qui peut être statutaire (avancement d'échelon, avancement de grade, promotion interne) ou/et professionnelle. Certains services RH vont mettre en œuvre cette gestion (établissement des tableaux d'avancement ; actes résultant de ces évolutions). Fait aussi partie de la carrière la gestion de la mobilité des agents.

Certaines fonctions concernent plus particulièrement les relations entre le supérieur hiérarchique et l'agent. L'évaluation professionnelle est considérée comme un acte managérial important dont les enjeux sont nombreux qu'il s'agisse de l'analyse des points forts et faibles du travailleur en vue d'améliorer sa performance ou de mesurer l'adaptation au poste à la suite d'une embauche. L'évaluation peut être prise en compte pour le versement de certains éléments de la rémunération (par exemple les primes) ou pour proposer une promotion.

Quant au management, il occupe une place particulière dans la fonction publique. Cela tient aux effets de celui-ci sur la carrière des agents. Les approches collectives de la situation des agents ont sans doute limité sa prise en considération dans les politiques RH. Le discours de la fonction publique semble vouloir lui donner une plus grande importance au moins en termes de mise en œuvre de l'action publique.

II. Organisation de la GRH

Les effectifs en personnel d'une organisation conditionnent celles des services RH et des missions qui y sont développées quelles que soient les modes d'organisations, ils sont très variables d'une administration à l'autre (A). Fort de ces éléments, il s'agira d'expliquer comment les employeurs publics intègrent des logiques plurielles entendues comme dépassant une approche organique pour accueillir une dimension interministérielle dans la fonction publique (B) voire entre les versants de la fonction publique ou au titre de logiques de mutualisation (C). Enfin, le dernier développement concerne les processus de dématérialisation au sein de la GRH (D).

A. Géométrie variable et multiple des organisations

Les fonctions RH ne s'exercent pas de manière isolée et sont d'une certaine manière partagée. Les fonctions RH impliquent des relations étroites avec les services budgétaires ou financiers. En effet, les questions RH deviennent vite des questions budgétaires en raison des coûts associés aux politiques RH (recrutement, revalorisation des rémunérations).

L'externalisation entendue comme la mise en œuvre par une entité extérieure de certaines missions RH reste un sujet peu abordé. Les entreprises y ont recours pour certaines fonctions (notamment la gestion de la paie et du recrutement). Il est difficile d'avoir une vision des pratiques dans la fonction publique. Le recours à l'intérim qui constitue une forme d'externalisation semble concerner certaines structures (hôpitaux) et n'est pas mesuré. Il en va de même pour l'activité de formation qui ne relève pas d'une gestion purement interne. En dehors de ce domaine, il est difficile de donner des exemples. L'externalisation représente un coût élevé et une perte d'autonomie qui se concilient difficilement avec un contexte budgétaire marqué par des restrictions.

Les développements qui suivent portent sur la fonction publique d'État. Ils permettent de saisir la diversité des formes d'organisation (1) et la manière dont la GRH est intégrée dans l'organisation des administrations étatiques et l'incidence de l'importance des effectifs à gérer (2).

1. Partage des fonctions au sein des organisations

Les missions RH étant très nombreuses, elles peuvent être réparties entre plusieurs services et se spécialiser selon la taille des organisations. La spécialisation des missions RH signifie que les services vont gérer qu'une des composantes : paie, formation, relation avec les organisations syndicales, recrutement, gestion des corps. Une partie des missions relèvent directement des services opérationnels (entendus comme non dédiés spécifiquement aux missions RH), notamment l'évaluation des agents et la gestion des congés annuels.

Lorsque la taille d'une organisation est importante le maillage organisationnel devient plus complexe au sein des différentes entités d'une organisation.

Les administrations publiques étatiques forment un maillage qui couvre l'ensemble du territoire. Différents échelons assurent la mise en œuvre des services publics depuis le niveau central (directions d'administration centrale) jusqu'au niveau local (services déconcentrés) celui-ci pouvant couvrir un territoire régional, départemental, infra-départemental ou autre.

Il en découle des relations verticales entre les services notamment entre le niveau central et les services déconcentrés. Cela implique un dialogue intra-ministériel. Au sein de chaque niveau, la GRH implique une coordination horizontale (au niveau central : entre la DRH et les autres services ; au niveau déconcentré : entre la DRH et les autres services).

2. Illustration des modes d'organisation – Exemple de l'État

La fonction publique d'État se compose de l'État et d'établissements publics dont la tutelle est exercée par un ou plusieurs ministères. L'organisation administrative dissocie au sein de l'État : les ministères et au sein de ces derniers les administrations centrales et les services déconcentrés et de manière plus réduite les services à compétence nationale.

Les modalités de gestion des ressources humaines dépendent du degré de déconcentration de la gestion des personnels. La consultation des organigrammes des administrations d'État en dit long sur la manière dont est appréhendée la GRH en particulier l'articulation autour des corps et missions de service public.

Au ministère de la Justice, les métiers associés à la justice sont répartis entre les trois grandes fonctions : rendre la justice, protéger la jeunesse et la gestion de l'emprisonnement des personnes condamnées. L'organisation RH distingue ces fonctions qui se retrouvent dans les trois grandes directions :

- Direction des Services Judiciaires (DSJ) : qui regroupe deux sous directions, l'une pour les magistrats (Sous-direction des ressources humaines de la magistrature – SDRHM), l'autre pour les greffes (Sous-direction des ressources humaines des greffes – SDRHG),
- Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) : 42 000 agents,
- Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) : 8 200 agents

S'ajoutent les écoles de formations (magistrature, greffes, pénitentiaires).

Au ministère de l'Intérieur, la plupart des effectifs sont à la police nationale qui doit gérer près de 150 000 personnes. Une direction est dédiée (Direction des ressources et des compétences de la Police nationale - DRCPN) à la gestion des ressources humaines des 149 060 effectifs (au 31 juill. 2019). Elle est composée deux départements et de sept bureaux :

- Département du management et de la gestion des commissaires de police (DMGCP) ;
 - Bureau des officiers de police (BOP) ;
 - Bureau des gradés et gardiens de la paix (BGGP) ;
 - Bureau des personnels administratifs, techniques et scientifiques (BPATS) ;
 - Bureau des adjoints de sécurité (BADS) ;
- Département des réserves opérationnelles de la police nationale (DROPN) ;
 - Bureau des affaires juridiques et statutaires (BAJS) ;

- Bureau des affaires disciplinaires (BAD) ;
- Bureau de modernisation et de valorisation des ressources humaines (BMVRH).

D'autres directions disposent de pôle de ressources humaines. Ainsi, la Direction Centrale de la Police Aux Frontières dispose d'une sous-direction des ressources qui va jouer le rôle de centre de pilotage des moyens budgétaires, humains et matériels de la police aux frontières.

Le ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (le champ varie selon l'organisation du Gouvernement) regroupe le plus grand nombre d'agents.

Les fonctions RH se situent tant en administration centrale que dans les services déconcentrés. Une grande partie de la gestion des personnels est déconcentrée notamment pour les corps ayant des effectifs importants (professeurs des écoles/ professeurs certifiés par exemple).

Pour illustrer ce propos, nous avons indiqué ci-dessous le découpage administratif des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (V. Encadré). Il permet de saisir l'existence de plusieurs niveaux. Ainsi la gestion d'un grand nombre de corps va se situer au niveau académique. Ne remontrons dans les administrations centrales que certains aspects qui nécessitent une coordination. Certains corps aux effectifs réduits (pour ce ministère) font l'objet d'une gestion en centrale (inspecteurs, personnels de direction des EPLE, enseignants-chercheurs).

Découpage administratif - Ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Administration centrale/Services déconcentrés

Administration centrale

Au titre des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

- Le secrétariat général.

Au titre du ministère de l'Éducation nationale :

- Direction générale de l'enseignement scolaire.

Au titre du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

- Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle ;
- Direction générale de la recherche et de l'innovation.

Services déconcentrés

Académies

Depuis 1^{er} janvier 2020 : 30 académies regroupées en 18 régions académiques

Le recteur de région académique est nommé parmi les recteurs de la région.