

LE MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES MAIRIES :

l'ambitieuse voie étroite

Paul CROZET

*Fonctionnaire territorial
Centre de Recherche et d'Intervention en Management (CERIM)
Doctorant Nancy II*

La lecture de la presse spécialisée, qui mériterait parfois le qualificatif de presse corporatiste, laisse à penser que l'ensemble des collectivités territoriales est entré dans l'ère de la gestion moderne - forcément moderne - donc performante - forcément performante. Tableaux de bord, cercle de qualité, comptabilité analytique, projet de service, budget base zéro (BBZ) constituent autant d'outils—la liste est loin d'être exhaustive— du maire entrepreneur et du chef de service innovateur. Le caractère sommaire des analyses couplé avec la trop forte volonté de mettre en avant soit une politique voire un homme politique soit une administration voire un cadre administratif, produisent parfois l'effet inverse à celui recherché. A trop mêler gestion et communication on pourrait confondre l'une et l'autre, fâcheuse méprise, réductrice pour l'une comme pour l'autre. Chargé de promouvoir, par ses excès, le discours discrédite et laisse planer un doute sur l'existence même du changement. Une analyse qui viserait à éviter logomachie et logorrhée, écueils redoutables pour le management public est souhaitable et possible. Pour ce faire, les récentes évolutions doivent être replacées dans leur contexte et examinées au regard de ce qui a précédé. Se focaliser sur le présent crée un prisme qui déforme la réalité en grossissant l'ampleur des changements. L'analyse de la gestion des ressources humaines en milieu territorial ne peut donc pas se limiter à rendre compte d'expériences ou de techniques car, plus fondamentalement, les transformations structurelles de l'organisation municipale offrent au management empruntant la voie étroite que balisent d'autres rationalités, l'opportunité de devenir une science de l'action publique.

I. ORGANISATION MUNICIPALE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La prise en compte de la durée permet de discerner deux transformations majeures. Le passage de la croissance économique forte à la crise va positionner les ressources humaines comme une donnée majeure de la gestion municipale alors que l'élaboration d'une Fonction Publique Territoriale a suscité de nombreux espoirs partiellement déçus.

1.1. Les ressources humaines variables stratégiques de la gestion municipale

Le management communal a évolué sous l'effet de pressions externes et de transformations internes

1.1.1. Les pressions externes

La gestion municipale est marquée depuis vingt ans par deux tendances lourdes, deux phénomènes complémentaires qui visent à étendre le champ d'intervention du service public local et à en limiter les coûts .

La stratégie de stabilisation des dépenses de fonctionnement

D'une part, les difficultés financières (moindre rentrée fiscale, taux d'intérêt réels élevés, endettement en forte hausse) ont amené les élus locaux à adopter des stratégies d'austérité [V HOFFMANN-MARTINOT, 17] en contraignant les dépenses de fonctionnement et notamment les frais de personnel qui représentent près de 50% du total. Politiques aussi nécessaires que complexes à mettre en oeuvre puisque les difficultés sociales accroissent les besoins, alors que les évo-

lutions des modes de vie rendent indispensables le développement de nouveaux services urbains. Les coûts supplémentaires en résultant sont financés par l'impôt. Or l'usager-contribuable est d'autant plus exigeant que la pression fiscale est forte. Ce cercle vicieux, multiples demandes sociales—pression fiscale accrue—exigences renforcées, est aggravé par le fait que de nombreuses villes au début des années 1970 souffraient d'un relatif sous-équipement en complexes sportifs, sociaux et culturels. Ces gros investissements ont donc été réalisés dans un contexte économique difficile et les annuités d'emprunts à rembourser constituent aujourd'hui une charge très lourde. Cet élément est de nature à renforcer l'attention particulière dont font l'objet les dépenses de personnel dans les chapitres budgétaires.

L'extension des missions

D'autre part, le renforcement de la contrainte financière est concomitant avec l'accroissement du rôle assigné au Maire au centre de la société locale. Les lois de décentralisation traduisent et symbolisent mais ne résumement pas cette évolution. Elles n'ont pas modifié de fond en comble l'édifice juridique qui servait de socle à l'administration communale. A la différence de la Région, il n'y a pas eu accession à une nouvelle catégorie juridique et contrairement aux Présidents des Conseils Régionaux et Généraux, le Maire était, depuis 1884, reconnu comme organe exécutif de l'assemblée délibérante. En revanche, les transferts de compétences, la suppression de la tutelle administrative, ont marqué des évolutions notables. Faut-il voir là, comme J. RONDIN [27] le suggère, la modification la plus importante depuis l'adoption de *la constitution administrative napoléonienne*. Une réponse positive semble justifiée puisqu'il apparaît un peu plus de dix ans après, impossible voire inconcevable de revenir à la situation antérieure. Mais elle doit être nuancée car la loi a accompagné et traduit des mécanismes qui préexistaient à son élaboration. Le système de régulation croisée [P GREMION, 15] fait d'arrangements entre représentants de l'Etat et élus locaux, plaçait ces derniers et le Maire notamment au centre du système politique local. La décentralisation n'a pas créé le présidentielisme municipal, [C SORBET, 28] mais l'a seulement accentué, notamment parce que juridiquement identifié comme détenteur du pouvoir, le Maire voit aboutir à lui de multiples demandes émanant d'associations, de groupes de pression, d'individus. Placé au centre de la vie locale, le Maire, pour répondre aux multiples sollicitations dont il fait l'objet, va exiger de son administration qu'elle étende son champ d'intervention et modifie son mode d'organisation du travail.

Ainsi, contraintes budgétaires et nouvelles responsabilités conduisent les maires à redéployer les moyens existants dans le sens d'une plus grande efficacité. La stratégie de recrutement pour permettre le développement des services à la population fait aujourd'hui figure d'exception. La gestion des ressources humaines est devenue une variable stratégique du management public local par les efforts demandés de stabilisation des dépenses et les nouvelles méthodes de travail suggérées. Faire mieux avec moins tel est le choix des élus... et le dilemme.

Si la novation de la gestion du personnel apparaît comme un élément de nature à ajuster la réponse de l'organisation face à la complexité croissante des rapports noués entre la mairie et son environnement, les transformations internes de la structure municipale en constituent un autre.

1.1.2. Les mutations internes

Les évolutions sont quantitatives et qualitatives.

La gestion des effectifs municipaux.

D. LORRAIN [20] a montré que le nombre d'employés communaux a subi depuis 1945 une forte progression. Deux périodes sont à distinguer. A partir de la seconde guerre mondiale, trente ans ont été nécessaires, en moyenne, pour assister à un doublement des effectifs. Phénomène qui se produit de nouveau, mais sur une période beaucoup plus brève, entre 1975 et 1986 et traduit une montée en puissance des villes [D LORRAIN, 21]. Un tel gonflement des effectifs, quelle que soit l'organisation concernée, ne peut pas être sans influence sur chacune des quatre composantes du tétraèdre : «Stratégie /Structure /Comportement /Culture». [A BARTOLI § P HERMEL, 1] Il n'est donc pas étonnant qu'en lien avec l'accroissement des effectifs, on assiste à des changements qualitatifs.

Les évolutions qualitatives

Les slogans sont nombreux : nouvelle fonction publique, plus jeune, plus dynamique, plus entrepreneur, plus efficace : ils peuvent être trompeurs : quelles réalités se cachent derrière eux ? Les rares études consacrées au personnel municipal [J BOURDON, 4] dans les années 1970 dressaient un bilan sévère : sous qualifié (les cadres parvenaient au sommet de la hiérarchie, par la promotion interne, à l'ancienneté) et vieillissant. La structure communale offrait l'image d'un monde clos, fermé aux innovations extérieures, rétif

au changement. Le contraste avec la situation actuelle est flagrant. On aura, cependant, le soin de nuancer l'analyse. En effet, s'il y a, par rapport à celui de leurs aînés, une hausse considérable du niveau de formation initiale des cadres de moins de quarante ans [N CHAMBRON, 6], (à la sous-qualification succède parfois une sur-qualification) il n'en demeure pas moins que cette modification ne concerne qu'une proportion faible du personnel qui, de par les missions classiques des mairies, reste, en majorité, un personnel peu diplômé à qui est confié un travail d'exécution notamment dans les services de la voirie, des espaces verts, de l'entretien des bâtiments. De plus, la hausse des qualifications est à relier à l'accroissement moyen du niveau de formation de la population. Pour la variable âge, il en est de même : le rajeunissement est fortement marqué parce que, sur une courte période, il y a eu rattrapage à partir d'une situation dégradée.

Ces évolutions ne sont donc pas la révolution que certains voudraient y voir mais une page nouvelle de l'histoire de la gestion municipale. Page sur laquelle des conceptions rénovées du management des hommes, parfois imposées aux agents, parfois impulsées par eux, et des attributions accrues balisent des axes favorables au développement d'une politique de ressource humaines. La compétence (décentralisation) suppose des compétences professionnelles au nom desquelles d'autres compétences (autonomie de gestion) sont revendiquées. Les profonds changements statutaires auxquels on a assisté depuis dix ans vont-ils dans le même sens ou constituent-ils, au contraire, un frein?

1.2. La conquête et la contestation du cadre statutaire

Pour répondre à cette question, il est séduisant d'envisager la construction statutaire comme une politique publique qui, en tant que telle, peut faire l'objet d'un examen. [GIBERT, 13] On distinguera les trois phases classiques de l'analyse de politique : l'élaboration de politique, la mise en oeuvre et l'évaluation ex post.

1.2.1. La conquête du cadre législatif.

L'alternance de 1981 met la décentralisation à l'agenda gouvernemental et ouvre le débat statutaire. Les agents municipaux étaient dotés depuis la loi du 28 Avril 1952 d'un statut général. Quoiqu'incomplet (le personnel des Régions et des Départements n'était pas concerné) et comportant des dispositions hétéroclites, il avait le mérite d'exister. Quelle était donc la nature exac-

te de la demande exprimée par les agents? Les acteurs exigeaient de nouveaux droits. La fonction publique locale était dévalorisée. Les principaux stigmates étaient constitués par l'absence d'école de formation, par un recrutement supposé clientéliste, par des concours dont la sélectivité était faible (la mise en place du concours d'attaché communal en 1978 sera la première tentative pour doter la fonction publique territoriale de modes de sélection calqués sur ceux de l'Etat.), par des grilles indiciaires peu élevées, par des primes dont la légalité était contestée. Les agents recherchaient à travers l'élaboration d'un statut des avantages corporatistes mais aussi et peut-être surtout — même si cela ne fut pas clairement exprimé — une reconnaissance dont, à l'exception des ingénieurs territoriaux, ils manquaient cruellement.

L'élaboration des textes sur la fonction publique territoriale a procédé d'un subtil compromis entre les orientations du Ministre de l'Intérieur et celles de la Fonction Publique [P-E VERRIER, 31], entre le désir de préservation de la liberté de gestion des autorités territoriales et la volonté unificatrice.

Le texte législatif crée les contours de la nouvelle fonction publique territoriale sans en déterminer précisément le contenu. Il recèle un choix stratégique et comporte une dimension symbolique. En droit, cette dernière s'exprime dans les exposés des motifs. Celui qui précéda à l'adoption du statut des agents territoriaux en est la preuve. Gaston DEFFERRE [10] conclut son intervention à l'Assemblée Nationale par cette phrase « L'enjeu de cette réforme est considérable en raison du nombre d'agents et de collectivités publiques qu'elle concerne, en raison des progrès sans précédent qu'elle permettra d'accomplir au profit des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui pour la première fois se verront reconnaître à part entière la qualité de fonctionnaires, en raison enfin de l'importance qu'elle représente pour la réussite de la politique de décentralisation ». L'accession à une nouvelle catégorie juridique, à de nouveaux droits, à une nouvelle légitimité est affirmée. Satisfaction est ainsi donnée à ceux qui souhaitaient que leurs compétences et leurs missions soient reconnues. Trois principes fédèrent l'ensemble : l'unité par delà la diversité de l'administration territoriale (statuts et strates démographiques) la spécificité découlant du principe de libre administration des collectivités locales, la parité avec la fonction publique de l'Etat [J.P LACAM, 18]

1.2.2. La mise en oeuvre

Toutefois la loi ne définit qu'un cadre et laisse à des décrets d'application le soin de mettre en oeuvre les principes. La solution retenue a donc consisté à privilégier dans les négociations à venir le pouvoir réglementaire de l'Etat. S'ouvre donc, dès 1984, une phase de négociation qui n'est pas totalement achevée puisque le statut de la police municipale n'est toujours pas paru au Journal Officiel même s'il est annoncé. On constate donc que, si la mise à l'agenda gouvernemental fut rapide et source d'espoir, la mise en oeuvre réglementaire prit du temps...et créa beaucoup de désillusions. En effet, l'architecture de la fonction publique territoriale présenterait des vices de construction causes de dysfonctionnements [J RIGAUDIAT, 26]. Il ne peut être question de rendre compte de l'ensemble des lois modificatives et des décrets d'application mais de cerner les principes fédérateurs qui ont sous-tendu l'édifice statutaire. Le problème central résidait dans la conciliation des principes de spécificité de la fonction publique territoriale, de comparatibilité avec l'administration d'Etat et le secteur hospitalier et en, dernier lieu, d'unité des fonctions publiques. Vouloir préserver l'autonomie de gestion des exécutifs locaux et la rigidité du cadre statutaire était un objectif ambitieux.

1.2.3. L'évaluation *ex post*

Nul ne sait si ce problème a une solution, mais tout le monde est convaincu que si elle existe, elle n'a pas été trouvée. L'antinomie des principes de la fonction publique et de liberté de gestion des collectivités locales affleure dans toutes les critiques formulées à l'encontre du statut.

La loi du 26 Janvier 1984 n'est pas l'aberration bureaucratique que certains agents ou organisations syndicales pourfendent, mais le lent aboutissement d'un choix législatif - doter les personnels territoriaux d'un statut de droit public - et d'une option réglementaire - statut inspiré de la Fonction Publique d'Etat.

Certains noteront, à juste titre, que ce difficile accouchement fut aussi l'occasion d'affrontements entre intérêts catégoriels incompatibles et donna libre cours à l'expression de jalousies entre les représentants des deux fonctions publiques. D'autres auront à coeur de souligner que nul système n'est parfait et que le statut de droit public préserve les fonctionnaires de l'arbitraire politique, que quelques incohérences sont toujours préférables au système des dépouilles qui caracté-

rise l'administration américaine. Il ne m'appartient pas, ici, de trancher ce débat qui, plus que scientifique est un débat sur la frontière entre droit public et privé et les valeurs qui s'y rattachent.

En revanche, le gestionnaire notera avec intérêt que si les impératifs de gestion n'ont que très peu été mis en avant à l'occasion de l'élaboration des décrets, aujourd'hui, c'est au nom des préceptes managériaux que le statut essuie ses plus sévères critiques. La gestion des ressources humaines semble un terrain privilégié de luttes entre rationalité managériale et rationalité juridique.[J CHEVALLIER; D LOSCHAK, 8] Or en plus des contraintes que le droit dicte, les élus imposent aux managers publics leur propre logique. La marge de manoeuvre qui en résulte est-elle si étroite qu'elle soit de nature à décourager toute initiative ou bien existe-il un espace au sein duquel une logique gestionnaire puisse se développer?

II. MARGES DE MANOEUVRE POUR UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ENTRE RATIONALITÉ POLITIQUE ET RATIONALITÉ JURIDIQUE

La gestion publique est parfois présentée comme une gestion sous contraintes, parfois comme une gestion sans contrainte. De telles conclusions méritent précisions. L'absence de régulation par les lois du marché et notamment l'inexistence de la sanction d'erreurs de gestion par la disparition de l'entreprise (une collectivité publique ne fait pas faillite) pourrait laisser supposer une totale irresponsabilité du décideur public. Or, des contraintes d'un autre ordre existent. Classiquement l'ensemble des agents publics est régi par un statut et la prise en compte de données politiques s'impose, plus spécifiquement, aux cadres territoriaux.

2.1. La querelle de rationalité : la primauté initiale du politique

L'agent public est chargé d'exécuter les décisions des élus dont le pouvoir est légitimé par le suffrage universel. Il a aussi, en raison de ses compétences administratives et techniques pour mission de préparer les dossiers, de proposer des solutions alternatives afin de permettre aux décideurs politiques de prendre position en toute connaissance de cause.

2.1.1. Les fondements de la primauté de la rationalité politique

Le schéma a le mérite de la clarté. Il découle du principe démocratique qui voit dans l'élection la source du pouvoir et veut l'Administration soumise aux élus. Il couronne la primauté initiale du politique, origine et source des décisions.

Schéma simple... simpliste ajouteront les spécialistes des sciences sociales. De très nombreux travaux centrés notamment sur les sommets de l'État [P BIRNBAUM, 3] ont montré que les rapports entre politique et administration étaient infiniment plus complexes et que les liens étroits qui s'établissent entre l'une et l'autre pouvaient contribuer à l'éclosion d'une technostructure politico-administrative qui, accaparant le pouvoir, mettrait en péril les fondements de la démocratie.

Les études de même type portant sur les collectivités locales sont beaucoup plus rares. Deux éléments laissent présager un moindre danger. D'une part, le pouvoir administratif local a longtemps été détenu par des hommes du sérail : élite modeste [D LORRAIN, 22], peu suspecte, au nom d'une rationalité scientifique de vouloir s'arroger l'exercice du pouvoir. D'autre part, le nombre des édiles municipaux, leur proximité à côté des fonctionnaires et des citoyens-contribuables font que les interventions directes des élus dans la conduite des affaires locales sont proportionnellement beaucoup plus importantes qu'à la tête des autres administrations.

La nature des relations entre administration et politique au niveau local mériterait, dans la veine des travaux de A MABLIEAU et P SADRAN [24], des études fouillées. En l'absence de celles-ci, il apparaît que tant théorie politique qu'exercice concret du pouvoir local confèrent à la rationalité politique sur la rationalité managériale une primauté initiale. Cette conclusion transposée à la gestion des ressources humaines fait naître craintes et soupçons.

2.1.2. Les excès possibles : la politisation

Si primauté politique il y a, cela ne doit pas signifier le fait du prince parfois dénoncé dans deux domaines notamment : la politique de recrutement et la nature des liens entre élus et fonctionnaires. [F D'ARCY, 9]

La prise en compte de préférences partisans à l'occasion de la sélection d'un candidat à l'entrée dans une mairie n'a pas pu faire—on en comprendra aisément la cause—l'objet d'étude statistique précise. [A, FROMENT-MEURICE, 12] Quelques

remarques apportent toutefois des éclaircissements sur cette question opaque, pour ne pas dire trouble. L'évolution des effectifs communaux s'étant produite d'une façon fort différente d'une ville à l'autre, les possibilités d'intervention des élus par le canal du recrutement ont donc porté sur des volumes très variables. Si politisation des mairies il y a, cela ne peut être le cas dans toutes les mairies. De plus, sur longue période, le nombre d'embauches ne croît de façon rapide qu'à partir des années 1970, date à laquelle la législation rend, peu à peu, les règles de sélection plus contraignantes et, donc, moins favorables à des choix politiques. D'où vient alors le soupçon de politisation? Il est probablement issu des suites du renouvellement des conseils municipaux survenu dans de nombreuses villes en 1977 [C SORBETS, 29]. C'est en effet à partir de ce moment que les spécialistes de sciences politiques datent la nationalisation du débat municipal. C'est aussi, à cette occasion que les secrétaires généraux, dont certains, de façon peu élégante, avaient été mis au placard, ont, par le biais de leur syndicat, dénoncé la politisation de la haute fonction publique territoriale. Ce phénomène a peut être été accentué par le système de décharge de fonction. Puisqu'il est légalement possible pour un maire de se séparer de son principal collaborateur pour quelque motif que ce soit, y compris donc pour des raisons politiques, et sans avoir à motiver sa décision, il est donc supposé que s'ils acceptent de travailler ensemble, le chef de l'exécutif local et le responsable de l'administration épousent la même idéologie (C.Q.F.D). Cette analyse souffre de deux lacunes majeures. D'une part, rien ne prouve qu'une connivence partisane soit nécessaire ni même utile entre sphère politique et administrative. Il n'est pas démontré qu'elle garantit une meilleure allocation des ressources, une meilleure gestion. D'autre part, assimiler politisation des mairies et politisation de l'encadrement revient à oublier que les cadres supérieurs ne constituent qu'une infime minorité des fonctionnaires municipaux. Quelques cas particuliers ne font pas une généralité.

Les interférences entre administration et politique peuvent être un autre vecteur de politisation des mairies. Il existe entre le Maire, le Secrétaire Général, les adjoints, les chefs de service, des rapports de pouvoirs, de rivalités et d'interdépendances. S DION [11] a remarquablement mis en lumière ce mécanisme, qu'il qualifie de politisation fonctionnelle, où la sympathie partisane est un des éléments—mais il en existe d'autres—qui fondent les alliances entre les acteurs. La solidarité politique est alors utilisée comme instrument de gestion pour rendre l'admi-

nistration plus efficace. Le Directeur des Ressources Humaines doit tenir le plus grand compte de ses inter-relations non par soumission à la logique politique mais par adhésion au principe de réalité. Principe en vertu duquel il doit aussi connaître et appliquer une réglementation spécifique. En effet si la primauté du facteur politique est une particularité de la gestion des ressources humaines en milieu territorial, les gestionnaires publics doivent s'accommoder d'un statut.

2.2. La querelle de rationalité: la soumission au droit.

Contesté, ayant perdu le pouvoir de légitimation qui en faisait un objet sacré, le droit ne peut cependant être ignoré [J CAILLOSSE, 5]. Il définit un cadre, trace la limite entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas. Jusqu'à une éventuelle refonte générale du statut, que certains appellent de leurs vœux, [D OLIVENNES § N BAVEREZ, 25] mais qui ne semble guère à l'ordre du jour, la norme juridique sert de fondement aux actes de gestion administrative du personnel. Celui qui en transgresse le contenu prend le risque de voir sanctionner ses décisions.

Or même si on peut déplorer un excès de formalisme, le caractère pléthorique des textes, les agents ont toujours la faculté de recourir à une procédure contentieuse pour faire reconnaître leurs droits par le droit. In fine, ce sont des critères juridiques qui permettront d'apprécier la légalité d'un acte administratif qui sera le cas échéant annulé. On ne peut impunément s'évader du droit administratif. Les critères d'efficacité managériale ne sont pas, sauf exceptions, pris en compte, même si la jurisprudence (Conseil d'Etat 28 Mai 1971 Ville Nouvelle Est) ouvre une brèche, en ce sens, puisque la légalité est appréciée au terme du bilan coût-avantage tiré par le juge en évaluant l'opportunité d'un projet au regard de ses nuisances. Élément le plus visible de la juridicisation des principes managériaux [CHEVALIER, 7], la théorie du bilan ne semble pas devoir trouver dans le contentieux relatif à la fonction publique un terrain d'accueil aisé. Le juge administratif ne porte pas son regard sur la pertinence des décisions du Directeur des Ressources Humaines mais sur la conformité au droit des actes administratifs du Maire. En ce sens, on peut parler d'une primauté finale du droit. Elle découle de la faculté qu'à tout citoyen de demander au juge de trancher un différend. Recours qui existe pour les fonctionnaires comme pour les salariés et qui est intimement corrélaté avec le développement de la démocratie. Car le monde de l'entreprise n'est pas comme voudraient le croire ou le rêver

quelques fonctionnaires laudateurs de la gestion privée celui d'une liberté sans contrainte juridique.

Cependant, par rapport à son homologue du secteur privé, le gestionnaire public se trouve dans une position différente, vis à vis du droit. En effet, la loi n'a pas pour seule fonction de dire la norme. Elle est l'élément symbolique autour duquel l'espace public a émergé et grâce auquel la fonction publique s'est constituée. Si d'autres concepts - notamment l'équité, l'efficacité et l'efficience - concurrencent voire supplantent l'intérêt général et le service public comme système de légitimation de l'action publique (autant de brèches grâce auxquelles le management public parvient à s'imposer), il n'en demeure pas moins utile de savoir qu'un fonctionnaire ne se définit pas seulement par un statut mais aussi par l'adhésion souvent inconsciente à une culture dont P. LEGENDRE [19] a disséqué les racines et qui en fait l'héritier involontaire d'une tradition multiséculaire. P.E. VERRIER [32] résume ceci par une remarque sans appel «Par cette division fondamentale qui continue d'oeuvrer dans nos institutions contentieuses et universitaires - l'agent public « morceaux du Roy » comme l'écrivait à son souverain Guillaume de NOGARET - ne peut être confondu avec un chauffeur-livreur ne même avec un directeur des ventes». Sans nier la pertinence de cette analyse, on notera que les fonctionnaires territoriaux sont, à ce propos, dans une position assez différente de celle des fonctionnaires d'Etat. D'une part leur appartenance à la fonction publique est plus récente, et, d'autre part, l'adhésion à la mythologie du serviteur de l'Etat et de l'intérêt général fait peu partie de leur culture. Au contraire, l'idéologie communale s'exprime par une attention portée aux problèmes quotidiens, au particularisme local, à l'exception qui infirme la règle [D LORRAIN,] et [J BECQUART LECLERQ, 2]. Elle se traduit volontiers par un rejet de l'Etat et des normes impersonnelles qu'il édicte, de l'idéologie qu'il véhicule. Autant de facteurs qui font que la symbolique du statut du fonctionnaire est moins prégnante dans les mairies que dans les administrations d'Etat (moins prégnante mais non absente). Autant de facteurs qui, sous réserve du respect de la culture administrative, facilitent l'adoption d'une logique managériale et d'une politique de gestion des ressources humaines. En effet, la soumission au droit ne se traduit pas par une abdication de la rationalité managériale. En revanche, une volonté gestionnaire impérialiste parce qu'elle prêterait le flanc à des revers contentieux, parce qu'elle comporterait des éléments contraires à la culture administrative, aurait de fortes chances

de déboucher sur des échecs interprétés non comme ceux d'une méthode mais comme ceux de la gestion publique.

C'est pourquoi, attitude modeste et ambitieuse, le gestionnaire public, spécialisé ou non dans le management des ressources humaines, doit circonscrire son champ d'analyse et d'intervention dans la voie étroite tracée entre la primauté initiale du politique et la primauté finale du droit.

2.3. Entre droit et politique, la gestion des ressources humaines au service de l'action

L'apport des sciences de gestion au service des politiques publiques locales, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques actuelles actuelles, réside dans la nature des propositions qui permettent d'orienter les choix dans le sens d'une plus grande efficacité, afin, à terme, de provoquer un infléchissement des autres rationalités.

Le management des ressources humaines en milieu territorial, en raison du manque de connaissances des fonctionnaires sur le corpus théorique qui s'y rattache et des pratiques des consultants est marqué par l'ambiguïté des termes employés et l'affadissement des concepts. Or, quelques principes simples au service d'une théorie ne font pas une théorie. La mise en place de politiques de formation et la volonté de rationaliser la gestion des ressources humaines ont offert aux sociétés de conseils de nouveaux champs de prospection d'autant plus intéressants que les marchés traditionnels avaient tendance à se restreindre face aux difficultés financières des entreprises et sous la pression de la concurrence. L'intérêt réciproque que se portaient cadres administratifs et intervenants extérieurs a produit le pire et le meilleur. Les effets positifs ont été constatés lorsque les partenaires associés acceptaient de confronter voire modifier, pour les uns leurs pratiques, pour les autres leurs méthodes. Mais trop souvent cet échange n'a pas eu lieu. On a assisté à la distillation d'information sur des techniques (recettes) en vue de leur importation sans réflexion sur les conditions d'adoption de celles-ci, dans un environnement particulier. Techniques sommaires voire fantaisistes : la presse spécialisée recèle de nombreuses anecdotes sur des expériences où le processus décrit n'a qu'un lointain rapport avec le terme générique qui le définit. Confusion qui, poussée à son terme, fait que tout concept est équivalent à tout autre, que toute démarche est recevable pour peu qu'elle soit présentée parée de la vertu de la modernité.

De plus, au terme d'un mécanisme plus insidieux, plus grave pour l'avenir de la gestion

publique parce que plus difficile à combattre, la transposition des concepts de gestion des ressources humaines se traduit par un affadissement de ceux-ci. Pour faire adhérer l'ensemble des acteurs (élus, cadres, agents, organisations syndicales) aux objectifs divergents voire contradictoires, on vide de son contenu un concept qui devient alors slogan. Le projet d'entreprise en est une excellente illustration [P GIBERT & G PASCAUD, 14]

C'est pourquoi, par delà les discours, le gestionnaire public doit repérer les pratiques, les regrouper par catégories, examiner les moyens mis en oeuvre, apprécier la portée de l'impact obtenu, afin que les expériences réussies servent de base pour les futures expérimentations. Le management des ressources humaines doit avoir une dimension prescriptive. Tout l'art de la gestion des ressources humaines en milieu territorial est de permettre aux élus d'apprécier les conséquences de leur choix. Qu'un recrutement soit décidé sur des critères politiques et sociaux n'est pas irrationnel ni illégitime. Le gestionnaire public doit simplement être en mesure de pouvoir exprimer les conséquences éventuelles de tels choix : insatisfaction des autres postulants, déception des fonctionnaires ayant été, eux, sélectionnés sur des critères purement professionnels ou par concours, non concordance entre le profil du candidat et celui du poste. Le Directeur des Ressources Humaines doit accepter des comportements non dictés par une rationalité administrative, et doit être en mesure de raccrocher une décision au référentiel qui la motive. Il doit aussi être en mesure de proposer des modes d'organisation internes compatibles avec les préceptes du management tel que défini par P HERMEL [16]

Ainsi, à terme, on peut supposer ou espérer que le renforcement de la gestion publique, que la mise en valeur de la logique managériale provoqueront un infléchissement des autres rationalités. Ce résultat ne serait pas le fruit d'une volonté hégémonique mais, au contraire, d'une attitude modeste fondée sur la prise en compte par le management public des principes fondamentaux des autres disciplines

Pour le droit, cette évolution pourrait prendre la forme de nouvelles modalités d'exercice des principes juridiques. A titre d'exemple, le principe hiérarchique essentiel dans la culture administrative se trouvera inévitablement modifié par la mise en place de démarches participatives [D LOSCHAK, 23]. Les lois et décrets sont de même susceptibles de changer. Le droit vient parfois légitimer des pratiques préexistantes. L'entretien d'évaluation a remplacé dans bien des cas la nota-

tion alors qu'elle demeure juridiquement obligatoire. Des systèmes d'intéressement du personnel étaient expérimentés avant la publication du décret sur le régime indemnitaire. [S TROSA, 30]

Parce que leur fonctionnement a subi de profondes modifications au cours des dernières années, les mairies constituent un terrain privilégié d'expérimentation pour une nouvelle gestion des ressources humaines. Rien ne permet de conclure à ce que par essence la politisation soit constitutive de la nature de la gestion des ressources humaines des mairies (même si des excès sont parfois à déplorer). En ce domaine, le poids des élus existe et leur libre arbitre s'exerce; libre arbitre qui n'est pas nécessairement synonyme

d'arbitraire. De plus aucune fatalité ne condamne les collectivités territoriales à adopter un mode d'organisation bureaucratique décourageant les initiatives individuelles. La multiplicité des actions de modernisation montre au contraire la réceptivité des cadres municipaux à l'égard des préceptes managériaux. Ce phénomène a de fortes chances de durer plus que ce que durent les modes si la réflexion sur la gestion publique sait intégrer la spécificité de l'organisation municipale. On objectera qu'à trop se plier à des contraintes qui lui sont extérieures le management peut y perdre sa substance. Il semble que ce soit là, au contraire la seule voie pour faire de la gestion des ressources humaines une science pour l'action.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] BARTOLI A et HERMEL P [1989] *Le développement de l'entreprise. Nouvelles conceptions et pratiques*, Paris, Economica, 1989, 422 pages, coll. Gestion
- [2] BECQUART-LECLERCQ J [1988] «Culture organisationnelle et gestion locale», *Politiques et management public*, vol 6, n° 1, 1988, pp 22-59.
- [3] BIRNBBAUM P [1977] *Les sommets de l'Etat*, Paris, le Seuil, 1977
- [4] BOURDON J [1974] : *Le personnel communal*, Paris, Berger-Levrault, 1974.
- [5] CAILLOSSE J [1993] : «Le manager entre dénégation et dramatisation du droit» *Politiques et management public*, vol 11, n° 4, 1993, pp 85-109
- [6] CHAMBRON N [1991] : «Les réponses managériales apportées jusqu'à présent aux collectivités et leurs limites», in *Management territorial. Conduire le changement dans les organisations publiques locales*, Paris, Les éditions du C.N.F.P.T, 1991, pp 51-60
- [7] CHEVALLIER J [1993] : «La juridicisation des préceptes managériaux» *Politiques et management public*, vol 11, n° 4, 1993, pp 111-134
- [8] CHEVALLIER J et LOSCHAK D [1982] «Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française». *Revue Française d'administration publique*, n°24, Octobre-Décembre 1982, pp 52-94
- [9] D'ARCY F [1992]: «Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie.», *L'actualité juridique du droit administratif*, n° spécial Décentralisation, Avril 1992, pp 110-114
- [10] DEFFERRE G [1982] «Projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale, Exposé des motifs» *Assemblée Nationale n° 1388 Annexe au procès verbal de la première séance après le 21 Décembre 1982*. Enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 19 Mars 1983
- [11] DION S [1986] : *La politisation des Mairies* Paris, Economica, 1986, 217 pages, collection Politique Comparée
- [12] FROMENT-MEURICE A [1983] «Comment faire de sa mairie un fief» *Pouvoirs*, n°24, 1983, pp 44-56
- [13] GIBERT P [1989] «L'analyse de politique» *Revue d'Economie Politique*, n°2, Mars-Avril 1989, pp 355-392
- [14] GIBERT P et PASCAUD G [1989] «Des projets d'entreprise pour les organisations publiques» *Politiques et management public*, vol 7, n°2, 1989, pp 119-162
- [15] GREMION P [1976] : *le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 478 pages, collection sociologie

- [16] HERMEL P [1988] : *Le management participatif. Sens, réalités, actions*, Paris, Les Editions d'organisation, 1988, 254 pages
- [17] HOFFMAN-MARTINOT V [1986] : «Evolution et avenir des stratégies municipales d'austérité». in *La gestion municipale en l'an 2000*. Actes du colloque d'ANGERS 11 et 12 Décembre 1986, Paris, C.N.F.P.T, 1986, pp 130-134/
- [18] LACAM J-P [1992] : Le statut de la fonction publique territoriale, *Regards sur l'actualité*, Juin 1992, p 6-16
- [19] LEGENDRE P *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, P.U.F, 1968
- [20] LORRAIN D [1989] : *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La documentation Française, 1989, 209 pages
- [21] LORRAIN D [1989] : La montée en puissance des villes, *Economie et humanisme*, n° 305, Janvier-février 1989, pp 6-21
- [22] LORRAIN D [1989] : L'élite modeste : les cadres communaux urbains au milieu du gué. *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, Janvier Mars 1989, pp 81-92
- [23] LOSCHAK D [1976] : Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique, *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n° 37, Janvier/mars 1976, pp 121-203
- [24] MABILEAU A et SARDAN P [1981] «Administration et politique au niveau local» in De BAECQUE et J-L QUERMONNE, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presse de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp 257-287
- [25] OLIVENNES D et BAVEREZ N [1989] : *L'impuissance publique*, Paris, Calmann Lévy, 1989
- [26] RIGAUDIAT J [1992] : «Pour une modernisation de la Fonction Publique Territoriale», *Les informations administratives et juridiques*, supplément n°92-2, 1992, Paris, Centre interdépartemental de la Petite Couronne de la Région d'Ile de France, 64 pages
- [27] RONDIN J [1985] : *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985, 335 pages, collection l'Espace du politique.
- [28] SORBETS C [1983] : «Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ?» *Pouvoirs*, n° 24, 1983, pp 105-115
- [29] SORBETS C [1984] : «Mandat municipal et innovation : la promotion du changement dans des systèmes municipaux des villes moyennes» *Politiques et management public*, Vol 2, n° 4, Décembre 1984, pp 147-168
- [30] TROSA S [1992] : *Le guide de l'intéressement des fonctionnaires*, Paris, Pouvoirs locaux, Litec, 1992, 139 pages, collection Guides pratiques de l'administration territoriale
- [31] VERRIER P-E [1986] : «Naissance du statut général de la Fonction Publique Territoriale», *Politiques et management public*, Volume 4, n°1, Mars 1986, pp 63-117
- [32] VERRIER P-E [1989] : «Les spécificités du management public : le cas de la gestion des ressources humaines», *Politiques et management public*, Vol 7, n°4, décembre 1989, pp 47-61