

*Gestion
du capital humain
et
réforme
de la fonction
publique*

PUNA

GESTION
DU CAPITAL
HUMAIN
ET RÉFORME
DE LA FONCTION
PUBLIQUE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les **pays** Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi **au** développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie **de** développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la **Belgique**, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 **avril** 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995) et la Hongrie (7 mai 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article **13** de **la** Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

INTEGRATING PEOPLE MANAGEMENT INTO PUBLIC SERVICE REFORM

© OCDE 1996

Les **demandes** de **reproduction** ou de traduction totales ou partielles **de** cette publication doivent être adressées à :

M. **le Chef** du Service des Publications, OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX **16**, France.

AVANT-PROPOS

Ce **rapport** présente les résultats d'une **étude** des réformes en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique des pays de l'OCDE, réalisée entre **1993** et 1995. Cette étude, conduite sous **la** direction et selon les indications du **Comité** de la gestion publique, avait pour objectif d'analyser de façon concise les évolutions et stratégies de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique **des** pays de l'OCDE au cours des **dix** dernières années.

Ce **rapport** aborde les réformes de la gestion **des** ressources humaines **dans** la fonction publique nationale, en mettant l'accent sur les ministères et agences chargés de mener les politiques du gouvernement central. L'analyse s'appuie sur un questionnaire adressé aux agences centrales de gestion responsables de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique dans tous les pays **de** l'OCDE, et sur **des** études de cas **détaillées** réalisées **dans** huit d'entre eux.

Cette étude **a** été préparée par Maria Maguire et Christine Lidbury du Service de la gestion publique **de** l'OCDE. Des remerciements doivent être adressés aux pays Membres qui ont participé à **l'étude**, aux auteurs des études de cas par pays, et à tous ceux qui ont contribué à la réalisation du rapport. Les idées exprimées ici n'engagent ni **ne** reflètent nécessairement celles des autorités nationales des pays concernés. Le rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS	3
COLLABORATEURS	7
RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS.....	9
Contexte des reformes de la gestion des ressources humaines dans le secteur public.....	9
Principales tendances de la réforme de la gestion des ressources humaines	9
Aperçu de l'expérience acquise dans les différents pays	10
<i>Chapitre 1</i> POURQUOI UNE RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ?	13
L'étude	13
Les facteurs qui ont guidé les réformes	14
<i>Chapitre 2</i> LES TENDANCES DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	17
Observations générales.....	17
Décentralisation et déconcentration de la gestion des ressources humaines	19
Systèmes de rémunération et de classification des emplois.....	21
Dotation en personnel	22
Éthique et codes de conduite.....	22
Autres priorités des réformes	22
Avancement des réformes de la gestion des ressources humaines	23
<i>Chapitre 3</i> ÉVALUATION DES EXPÉRIENCES DES PAYS : STRATÉGIES SUIVIES ET IMPACT DE RÉFORMES	25
Observations générales	25
Réduction de la taille du secteur public	28
Décentralisation et déconcentration.....	28
La déconcentration et la situation des gestionnaires opérationnels	31
Le rôle capital de la formation et du perfectionnement.....	33
Le rôle du centre dans un environnement décentralisé.....	34
Décentralisation et unité de la fonction publique	35
Nécessité de stratégies globales de réforme	36
Planification des activités opérationnelles et gestion des ressources humaines	38
Gestion des performances	39
Évaluation	40
Équilibrage de réformes concurrentes	41
La nécessité de poursuivre les réformes de la gestion des ressources humaines	42

Chapitre 4 RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES	45
A. Elaborer une approche stratégique de la gestion du personnel	45
B. Articuler et promouvoir des valeurs et principes à respecter en matière de gestion des ressources humaines	46
C. Exercer une gestion axée sur les résultats qui relie les performances individuelles aux objectifs généraux des organisations.....	46
D. Renforcer la formation et le perfectionnement en tant qu'éléments clefs d'une gestion stratégique des ressources humaines	47
E. Fixer des conditions d'emploi et des modalités de travail de nature à permettre au secteur public de satisfaire plus facilement ses besoins en personnel	47
F. Investir dans le suivi et l'évaluation des pratiques suivies ou du programme de réformes en matière de gestion des ressources humaines	47
NOTES	48
GLOSSAIRE.....	50
Annexe 1 ÉVOLUTION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE)....	53
Annexe 2 PRINCIPALES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 1980-1994	59
Annexe 3 TABLEAU RÉCAPITULATIF CONSACRÉ AUX RÉFORMES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU SEIN DU SERVICE PUBLIC	77
Annex 4 ÉTUDES DE CAS	117

COLLABORATEURS

James Adams, consultant en gestion et spécialiste de la communication, il réside en Espagne. Il réalise des travaux de consultant et a publié des ouvrages portant sur des questions de politique publique dans de nombreux pays.

Otto Brodtrick, Président et Fondateur du Centre de la gestion publique canadien. il a travaillé en relation avec diverses organisations du secteur public depuis **1948**. En particulier, il a mené une carrière brillante au sein du service public canadien durant 35 ans.

Christine Lidbury, administrateur au Service de la gestion publique de l'OCDE. Elle est responsable des travaux sur les politiques et pratiques en matière de gestion des ressources humaines du secteur public dans les pays de l'OCDE.

Maria Maguire, administrateur principal au Service de la gestion publique de l'OCDE. Elle est responsable des travaux relatifs à un ensemble de domaines liés à la gestion publique, incluant la gestion des ressources humaines.

Bo Smith, Directeur général de l'agence pour la gestion financière et les affaires administratives au Danemark. Durant sa carrière au sein du secteur public danois, il a notamment exercé d'importantes responsabilités dans les domaines de la modernisation et la "débureaucratization" des services publics.

Sylvie Trosa, secrétaire adjointe au département des finances du service public australien. Elle a acquis une grande expérience dans le domaine des réformes et de la modernisation des services publics et a exercé des fonctions de gestion et de consultation au sein des administrations publiques française, britannique et australienne.

Pat Walsh, maître de conférences au Centre des relations professionnelles de l'université Victoria de Wellington (Nouvelle-Zélande). Il a enseigné et publié de nombreux ouvrages sur les pratiques et les systèmes de relations professionnelles, ainsi que sur les questions relatives à la flexibilité du marché du travail, la privatisation et les techniques de gestion dans le cadre des relations professionnelles du secteur public.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Contexte des réformes de la gestion des ressources humaines dans le secteur public

- Depuis la fin des années 80, la plupart des **pays** de l'OCDE ont entrepris de réformer la gestion des ressources humaines dans leurs administrations publiques nationales. En général, les raisons qui ont conduit à modifier le système de gestion du personnel dans le secteur public ont été très semblables dans tous les pays de l'OCDE : les contraintes économiques qui pèsent sur le secteur public ont rendu nécessaire une amélioration de l'efficacité et de la qualité de l'exécution des programmes et des services du secteur public, ce qui s'est souvent traduit par des compressions d'effectifs.
- Les autres principaux éléments qui alimentent le changement sont notamment
 - * **Les** efforts déployés pour renforcer la responsabilisation des gestionnaires.
 - * La nécessité d'assurer une transparence accrue dans les dépenses publiques.
 - * **Les** changements survenus sur le marché du travail et la nécessité pour la fonction publique de demeurer un employeur compétitif.

Principales tendances de la réforme de la gestion des ressources humaines

- Décentralisation : les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines passent des organes centraux de gestion avec ministères et organismes opérationnels.
- Déconcentration : au sein des différents ministères et organismes, les responsabilités en matière de gestion **des** ressources humaines sont confiées aux gestionnaires opérationnels.
- Application de "cadres" généraux et de principes directeurs mettant l'accent sur les normes fondamentales et les pratiques à suivre, plutôt que sur les contrôles détaillés.
- Mise en place, au niveau des départements et organismes opérationnels, d'un système de budgets autonomes combinant les dépenses de personnel et les dépenses d'administration.
- Assouplissement **des** systèmes de rémunérations, d'emplois et d'affectations.
- Mesures de formation et de perfectionnement visant à adapter les qualifications et les compétences et à accroître la souplesse **du** personnel en vue d'améliorer l'exécution des programmes et de renforcer les réformes introduites dans le secteur public.

- Mesures de réduction des coûts : réduction des augmentations de salaire, compression d'effectifs et efforts pour améliorer l'efficacité.

Aperçu de l'expérience acquise dans les différents pays

- Il n'existe aucune approche uniforme de la réforme de la gestion des ressources humaines. La nature des réformes introduites varie beaucoup, un petit nombre de pays, aux deux extrêmes du spectre, ayant entrepris des réformes fondamentales ou, au contraire, n'ayant que très peu modifié le système existant, la majorité **des** pays se trouvant à différents points intermédiaires.
- Malgré la volonté exprimée par la plupart **des** pays de réformer la gestion des ressources humaines, le rythme des réformes a souvent été lent, les pouvoirs et l'autonomie des gestionnaires opérationnels étant limités par des règles et réglementations détaillées.
- La place faite à un contrôle central de **la** gestion des ressources humaines, d'une part, et à une gestion souple, de l'autre, évolue encore et les avis varient d'un pays à l'autre quant au degré de déconcentration qui est souhaitable ; néanmoins, la majorité des pays semblent résolus à conserver une série fondamentale de conditions communes applicables à l'ensemble de la fonction publique.
- Les réformes sont souvent encouragées **par** les organismes centraux de gestion, et leur succès dépend tant de l'appui manifesté par les milieux politiques que **de** l'existence d'un service influent ayant **la** responsabilité d'ensemble de la mise en oeuvre des réformes.
- Les changements qui ont été apportés à nombre d'aspects de la gestion des ressources humaines ont eu tendance à se renforcer mutuellement et à se combiner avec les réformes de la gestion financière et les réformes structurelles pour transformer considérablement la marche de la fonction publique.
- Les pays **qui** ont le plus progressé sur **la** voie du changement ont imposé les principales réformes **aux** ministères ou organismes opérationnels, ayant constaté que, dans un premier temps tout au moins, l'on ne peut s'en remettre purement aux ministères et organismes publics pour prendre des initiatives de réforme en matière **de** la gestion des ressources humaines. Toutefois, les pays qui ont le plus décentralisé soulignent qu'à mesure que les réformes avancent, les organismes centraux doivent céder une partie de leurs pouvoirs de contrôle et que les ministères et organismes opérationnels doivent participer activement à l'élaboration de leurs propres stratégies de gestion des ressources humaines et fixer leurs propres règles de fonctionnement.
- La déconcentration des pouvoirs de gestion financière aux gestionnaires opérationnels est aussi une condition préalable indispensable à une réelle déconcentration de la gestion et des responsabilités en matière de ressources humaines dans la mesure où elle constitue un encouragement puissant à une gestion efficace du personnel.
- Dès que l'essentiel du cadre de réforme est en place, l'important est de convaincre les gestionnaires et le personnel qu'un changement aura un effet bénéfique sur les opérations de la fonction publique et d'encourager leur participation active au processus **de** réforme.

- Les pays **qui** ont beaucoup déconcentré la gestion des ressources humaines sont généralement très satisfaits des résultats obtenus, et signaient que cette déconcentration a :
 - * Facilité les transformations organisationnelles et permis de diversifier les pratiques suivies **par** les différents ministères et organismes.
 - * Permis **aux** ministères et organismes de recruter et de fidéliser plus facilement leur personnel et de le gérer plus efficacement.
 - * Renforcé les structures de responsabilisation et l'obligation de rendre compte au niveau des gestionnaires.
 - * Contribué à mettre un accent plus marqué sur l'efficacité et l'efficacé, ce qui a eu un impact positif sur la prestation des services.
 - * Resserré le lien entre la formulation des politiques et leur exécution.
- La plupart des pays de l'OCDE envisagent de poursuivre et de renforcer leurs réformes de la gestion des ressources humaines. Tout porte à penser **que** l'orientation générale des réformes dans ce domaine **sera** maintenue au cours des *années à venir*.

Chapitre 1

POURQUOI UNE RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ?

L'étude

En 1993 et 1995, le Comité de la gestion publique de l'OCDE a entrepris une évaluation des réformes de la gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE. Le but visé était d'identifier les facteurs qui poussaient à ces réformes et les tendances auxquelles obéissaient ces dernières ; de comparer et d'opposer les approches suivies en la matière dans les différents pays afin de repérer les pratiques prometteuses ; de voir comment se déroulait la mise en oeuvre des réformes ; et de savoir si les politiques et les pratiques en matière de gestion des ressources humaines évoluaient d'une manière propre à favoriser l'apparition d'une fonction publique plus productive, davantage orientée vers les résultats et plus sensible aux services publics.

L'étude a été axée sur les ministères et les organismes du gouvernement central. Le cadre de l'évaluation était fourni par les réformes de la gestion publique opérées dans les pays de l'OCDE. Les principales questions examinées ont été les suivantes :

- Dans quelle mesure les changements apportés à l'administration du personnel sont-ils imputables aux réformes de la gestion publique visant à améliorer les performances, à définir clairement les responsables en fonction des résultats à obtenir, à améliorer la qualité des services fournis au public et dans quelle mesure ces changements sont-ils imputables aux pressions qui se manifestent sur le marché du travail, aux efforts de réduction des dépenses ou à d'autres facteurs ?
- Dans quelle mesure les réformes ont-elles été appliquées comme prévu et quelle est véritablement l'ampleur du changement ?
- Quel est l'impact des réformes et celles-ci aboutissent-elles aux résultats souhaités ?

Pour analyser ces questions, l'on s'est attaché à déterminer si l'on pouvait identifier des tendances et des modèles communs aux différents pays, ou si les éléments en jeu et les politiques poursuivies étaient au contraire très différents. L'étude a porté en particulier sur la décentralisation et la déconcentration de la gestion des ressources humaines : la mise au point de pratiques de gestion des performances ; les mesures adoptées pour améliorer les qualifications et les compétences ; et les changements apportés aux systèmes de rémunération, d'affectation et d'emploi.

Cette évaluation ne tendait pas à identifier une approche "idéale" de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. L'on n'a pas supposé a priori que tous les pays de l'OCDE cherchaient à aller dans la même direction ni que leurs priorités de réforme étaient identiques. L'OCDE pensait plutôt examiner comment et pourquoi la gestion des ressources humaines dans la

fonction publique change en sachant que les différents gouvernements ont identifié des objectifs de réforme **dans** le secteur public.

Les informations nécessaires à l'étude ont été rassemblées principalement dans le contexte des objectifs de réforme du secteur public identifiés par les différents gouvernements à partir de deux sources. Dans un premier temps, il a été procédé à une enquête en 1993 auprès de l'organisme central de gestion des ressources humaines ou des agences des pays de l'OCDE. Cette enquête a été conçue de façon à dégager un tableau d'ensemble des priorités et des tendances des réformes introduites dans ce domaine. Dans un deuxième temps, à partir des résultats de l'enquête initiale, des études de cas ont été effectuées (pendant la période 1994-1995) dans certains ministères et organismes **de** huit pays de l'OCDE. Ces études ont porté sur trois grands thèmes : la décentralisation de la gestion des ressources humaines des organismes centraux de gestion au profit des départements et organismes opérationnels et la déconcentration au profit des gestionnaires opérationnels ; l'harmonisation des stratégies de gestion des ressources humaines et des objectifs et stratégies généraux des organisations ; et l'impact des réformes sur la gestion des ressources humaines et, en définitive, l'amélioration de la qualité de la prestation des services.

Les facteurs qui ont guidé les réformes

Pendant les années 80 et 90, l'impact **des** récessions sur les économies nationales, la mondialisation accrue, les séquelles des chocs pétroliers, l'endettement chronique et l'aggravation du chômage ont **été** autant de facteurs qui ont rendu les entreprises et le public en général de plus en plus tributaires des programmes et des services du secteur public. Le coût **de** l'administration nationale s'est accru, tandis que le secteur public national est apparu, aux yeux de ses usagers, comme moins réceptif et moins efficace dans la prestation de services dont la liste ne cessait de s'allonger. La situation de la Nouvelle-Zélande reflète les problèmes auxquels ont été confrontées nombre d'administrations nationales :

... pour faire en sorte que la Nouvelle-Zélande s'intègre à l'économie mondiale et surmonte les problèmes liés à un endettement chronique, tous les secteurs de l'économie devraient être exposés aux lois de la concurrence... Face à l'énormité des changements requis, le gouvernement s'est rendu compte que le secteur étatique néo-zélandais, mettant traditionnellement l'accent sur la répartition, la réglementation et le contrôle des ressources et ne se souciant guère d'assurer la transparence de ses processus et de ses activités, n'était pas tant un moyen de réforme qu'un aspect significatif du problème. Selon lui, l'État coûtait trop cher, ne contribuait pas assez aux activités productives génératrices de richesses et était un poids mort dans notre société.

(Rapport non publié présenté au Comité de la gestion publique de l'OCDE, 7 avril 1994.)

Sous l'effet de différentes pressions économiques et du peu de confiance manifestée dans la capacité des institutions gouvernementales d'y faire face, les gouvernements ont commencé, à des degrés divers, à repenser le rôle et le coût de l'administration. Ils essaient de mettre au point des stratégies de nature à renforcer **la** responsabilité **des** gestionnaires et **ils** cherchent, plutôt que de mettre l'accent comme par le passé sur le contrôle des intrants et des activités, à créer un environnement qui soit orienté vers des résultats et qui encourage l'application d'idées nouvelles et créatrices pour les atteindre. Il importe de noter que si la plupart des pays de l'OCDE se sont tout au moins engagés sur

la voie d'une réforme majeure de la fonction publique, ils n'ont pas tous été confrontés en même temps et avec la même intensité aux effets de la récession et des autres pressions économiques. Le moment auquel une réforme des institutions administrative a été entreprise autant que les objectifs de cette réforme ont été différents. La Nouvelle-Zélande, **par** exemple, a entrepris des réformes radicales dès le début des années 80, tandis que les États-Unis ont commencé seulement à revoir récemment le rôle et le fonctionnement du secteur public national.

Comme le personnel constitue la principale ressource de la fonction publique, il est normal que toute réévaluation fondamentale des institutions administratives affecte directement la gestion des ressources humaines. En fait, notre évaluation confirme que la plupart des pays de l'OCDE ont adopté au cours **des dix** dernières années, et spécialement depuis la fin des années 80, de nouvelles méthodes de gestion du personnel dans la fonction publique. D'une manière générale, les raisons qui ont poussé les pays de l'OCDE à transformer la façon dont les ressources humaines sont gérées ont été très semblables : du fait des contraintes économiques auxquelles le secteur public a été soumis, il lui a fallu accroître l'efficacité et améliorer la qualité des programmes et des services qu'il exécute, ce qui a souvent abouti à une réduction d'effectifs. Les études de cas effectuées dans le cadre de notre analyse ont confirmé que ces facteurs ont directement joué sur les transformations apportées aux systèmes de gestion des ressources humaines dans les administrations nationales des pays de l'OCDE.

Si les différents pays s'intéressent de plus en plus à la gestion des ressources humaines en tant qu'outil de gestion stratégique, c'est parce qu'ils ont commencé à prendre conscience **du** fait qu'une gestion plus efficace **du** personnel dans des domaines comme la rémunération et les conditions d'emploi, les méthodes de travail, la culture organisationnelle et la satisfaction professionnelle se traduira par une amélioration de l'efficacité et de l'efficience. Les pays se rendent compte aussi, semble-t-il, que pour changer les institutions, il faut d'abord déterminer comment les agents qui travaillent pour l'administration seront affectés **par** le changement et comment ils peuvent être encouragés à atteindre les résultats souhaités.

Selon les informations communiquées, les autres facteurs qui motivent les réformes de la gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE sont notamment les suivants :

- La nécessité d'améliorer le service aux usagers et la réceptivité de l'administration, l'idée étant que celle-ci doit davantage s'attacher à tenir compte des besoins des clients, à leur permettre de donner un avis sur les services fournis et à s'employer à les satisfaire.
- La transparence, lorsque l'administration rend compte de la façon dont les deniers publics sont utilisés pour rémunérer les fonctionnaires et couvrir les autres coûts des programmes.
- La mondialisation, y compris, dans plusieurs cas, l'intégration à l'Union européenne ou la nécessité d'adapter la réglementation aux directives de la Commission européenne.
- Le maintien d'une fonction publique de qualité qui puisse notamment soutenir efficacement la concurrence du secteur privé pour ce qui est du recrutement du personnel qualifié, et de la nécessité d'améliorer la satisfaction professionnelle et les perspectives de carrière.

Il ne faut **pas** sous-estimer l'importance que revêtent les relations entre l'administration et le personnel et l'évolution des attentes pour ce **qui** est du milieu de travail dans l'orientation générale des réformes. Il ressort des études de cas que les éléments internes sont déterminants dans la conduite de

transformations organisationnelles et dans leurs mise en forme, particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines. **Par** exemple, la composition professionnelle de la fonction publique dans **de** nombreux pays de l'OCDE est en mutation, les emplois de bureau et les emplois des échelons inférieurs disparaissant au profit de spécialisations techniques et professionnelles requérant des qualifications importantes. Au cours **des** quelques dernières décennies l'afflux de jeunes hautement qualifiés dans le secteur public, qui en a résulté, a transformé l'attitude de l'administration à l'égard des fonctionnaires et a abouti à la mise en place de structures de gestion plus souples et plus participatoires. **Les** jeunes diplômés semblent moins disposés que leurs aînés à accepter les styles de gestion hiérarchisés qui caractérisaient jadis l'administration publique. De même, ils accèdent à des postes de responsabilité plus rapidement **que** la génération précédente, et exigent plus de souplesse dans **la** gestion **de** leur propre personnel, des environnements **de** travail plus efficaces et des perspectives de carrière élargies. Plusieurs pays ont souligné que, pour demeurer un employeur compétitif, le secteur public devrait être sensible aux besoins des salariés et être réceptif à de nouveaux modes de gestion du personnel.

En un sens plus général, il importe aussi de reconnaître que les salariés et leurs syndicats ont aussi beaucoup contribué à transformer l'environnement de travail et à trouver le moyen d'améliorer l'efficacité des organismes publics. Une conséquence importante en est que les fonctionnaires ne constituent **pas** simplement l'objet des mesures de réforme mais ont activement contribué à définir et à promouvoir les programmes de réforme dans de nombreux pays de l'OCDE.

Chapitre 2

LES TENDANCES DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES²

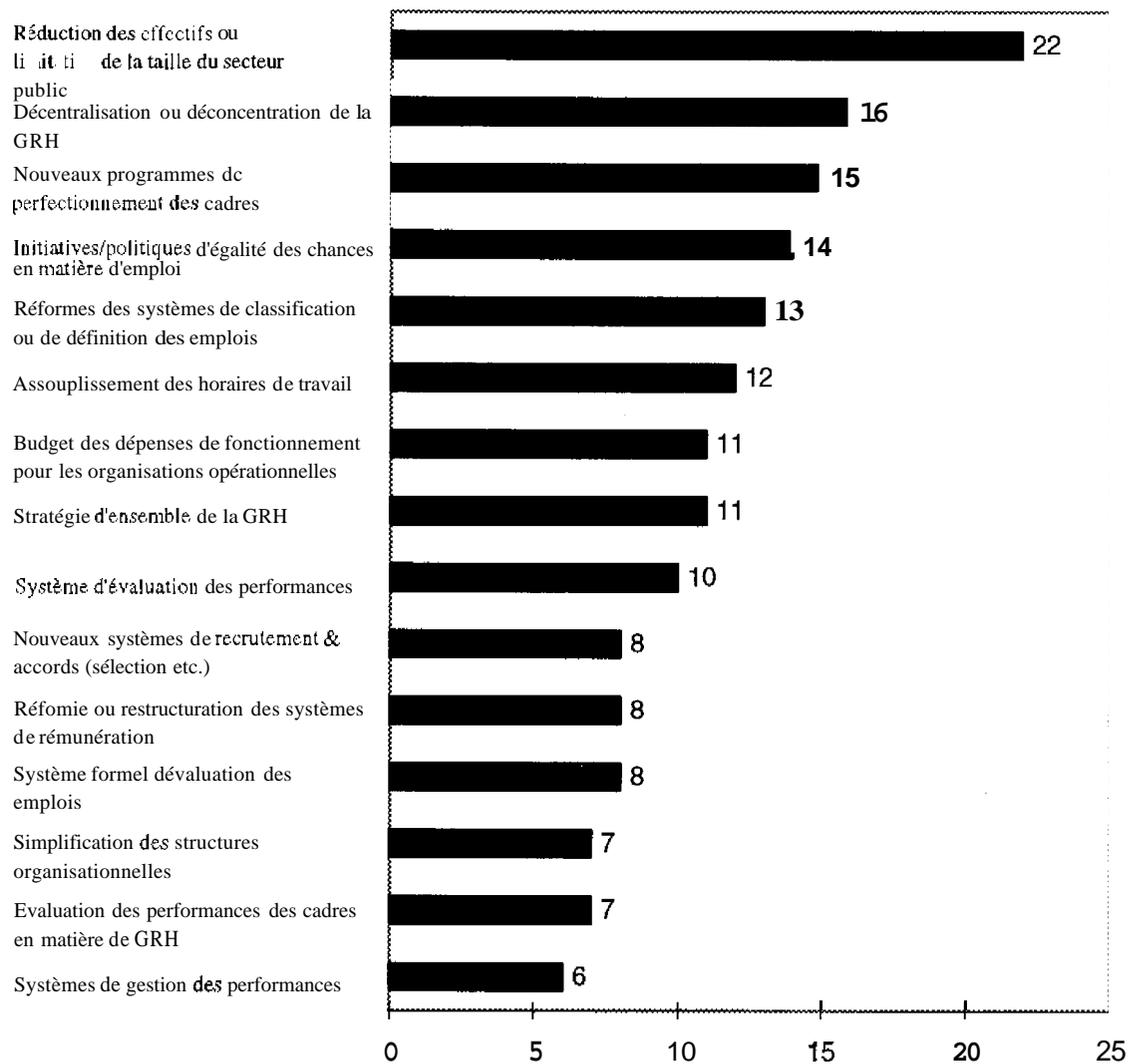
Observations générales

L'étude a mis en relief des tendances et des priorités remarquablement semblables dans de nombreux pays de l'OCDE, même si les stratégies mises en oeuvre pour mener à bien ces réformes ont souvent et amplement varié. L'on trouvera dans les annexes 1 à 3 des informations sommaires sur les tendances de la réforme des ressources humaines dans les pays de l'OCDE. Comme le montre le graphique 1, les pays ont signalé des initiatives extrêmement diverses visant à introduire ou à améliorer les programmes de gestion des ressources humaines entre 1987 et 1992.³ Les programmes de compression des effectifs dans le secteur public, ainsi que la décentralisation et la déconcentration de la gestion des ressources humaines comptent parmi les initiatives de réforme les plus fréquemment signalées. D'autres initiatives de réformes souvent citées sont notamment de nouveaux programmes de perfectionnement des cadres, des réformes des systèmes de classification et de définition des emplois, des mesures tendant à améliorer l'égalité des chances en matière d'emploi et des accords visant à assouplir les horaires de travail (par exemple un travail permanent à temps partiel, des horaires souples, des emplois partagés, etc.). Il est intéressant de noter que les réformes introduites dans ces domaines ne sont pas concentrées dans un groupe de pays mais couvrent un large spectre géographique, administratif et politique (voir l'annexe 1).

Globalement, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suède ont entrepris des réformes fondamentales de la gestion publique qui transforment peu à peu la nature de l'emploi dans la fonction publique et la gestion du personnel. De profondes transformations sont également en cours aux Pays-Bas, dans les autres pays nordiques (**Danemark**, Finlande et Norvège) et, dans une moindre mesure, au Canada et aux États-Unis.

Dans nombre de pays d'Europe méridionale, les réformes tendent davantage à moderniser et à rationaliser les systèmes d'administration du personnel qu'à mettre en oeuvre de nouveaux styles de gestion. Dans ces pays, les irrégularités qui caractérisaient les pratiques de gestion du personnel (dans des domaines comme le recrutement, les promotions, les classifications d'emplois et les structures de rémunération), et même le statut juridique des fonctionnaires étaient considérées comme des éléments peu compatibles avec une fonction publique productive, une utilisation efficace des deniers publics et les principes de reconnaissance du mérite et de l'équité. Les réformes introduites ont consisté, par exemple, à généraliser les concours (par exemple en Espagne, en Grèce et en Italie) et à centraliser davantage les procédures de recrutement (par exemple en Turquie) afin de promouvoir des systèmes de dotation en personnel fondés sur le mérite qui soient plus rationnels et plus équitables. Dans ces pays, comme dans d'autres pays de l'OCDE, la recherche de l'efficacité et de la productivité dans les organismes publics a également conduit à réformer la gestion des ressources humaines pour faciliter l'application de réformes plus larges, notamment dans le domaine des technologies de l'information, ou dans certains cas pour faciliter l'intégration au sein de l'Union européenne.

Graphique 1. Nombre de pays parmi les 24 pays Membres ayant introduit des initiatives nouvelles ou ayant considérablement réformé les structures existantes pendant la période 1987-1992



Pendant la période considérée, les réformes de la gestion des ressources humaines ont été beaucoup **plus** limitées dans les autres pays de l'OCDE, qui conservent encore des systèmes traditionnels (souvent centralisés) et des principes de gestion du personnel relativement inchangés. Dans des pays comme l'Autriche, la France, le Japon ou la Suisse, les réformes ont été axées principalement sur des projets spécifiques et ont tendu à résoudre des problèmes particuliers de gestion des ressources humaines (dans des domaines comme la réforme des horaires de travail, les politiques d'égalité des chances en matière d'emploi, l'importance accrue accordée à l'acquisition de nouvelles compétences pour les salariés et les cadres) afin de s'adapter à l'évolution du marché du travail ou aux exigences en termes de qualifications du personnel. En revanche, elles n'ont **pas** fait partie intégrante d'une réorientation générale des systèmes ou des structures de gestion des ressources humaines. Il ne faut pas pour autant minimiser l'importance de ces réformes **plus** ponctuelles. Le Japon, par exemple, a signalé que, pendant la période considérée, la réforme la **plus** importante avait

consisté à réduire les horaires de travail des fonctionnaires nationaux pour les ramener à une semaine de cinq jours, le but étant d'améliorer la qualité de la vie des agents publics. L'objectif de ces réformes est aussi d'entraîner l'ensemble de l'économie et les principaux employeurs d'autres secteurs.

Les réformes de la gestion des ressources humaines demeurent caractérisées par des efforts de compression des effectifs dans les services publics et par d'autres mesures de restrictions budgétaires - modération des augmentations salariales et pression sur les Ministères et agences pour améliorer leur efficacité. Ces mesures continuent de venir en tête de l'ordre du jour dans la plupart des pays de l'OCDE. Comme le montrent plusieurs des études de cas, les efforts de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité peuvent impulser la mise en œuvre de réformes de la gestion des ressources humaines ; cependant, les mesures de restrictions budgétaires, si elles ne sont pas reliées à des stratégies plus larges de réforme organisationnelle ou si elles ne sont pas coordonnées aux priorités de réforme existantes, risquent de saper ces stratégies et de nuire au moral et au dynamisme de la fonction publique.

La décentralisation des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines des organes centraux de gestion au profit des ministères et organismes opérationnels, accompagnée d'une déconcentration au niveau de ces ministères et organismes au profit des gestionnaires opérationnels est l'une des principales réformes introduites récemment. Parmi les pays qui ont appliqué de telles réformes, une souplesse et une autonomie accrues en matière de gestion des ressources humaines sont considérés comme des facteurs essentiels pour promouvoir une gestion et des organisations plus efficaces dans le secteur public en général et pour améliorer la qualité de l'ensemble des services fournis au public. Plusieurs pays ont également mentionné que la décentralisation et la déconcentration de la gestion des ressources humaines avaient l'avantage de faciliter la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la motivation et les performances (spécialement au niveau des cadres) et à encourager les effectifs des services publics à chercher à améliorer leurs performances.

Décentralisation et déconcentration de la gestion des ressources humaines

C'est en Nouvelle-Zélande et en Suède que la déconcentration de la gestion des ressources humaines est allée le plus loin. Ces pays ont pour politique de minimiser l'ingérence des organes centraux de gestion dans les activités d'administration des ressources humaines des ministères et organismes publics. Il y a eu également une nette déconcentration en Australie, bien que ce pays ait conservé un contrôle central plus grand sur les rémunérations et les conditions d'emploi, la structure des effectifs, les normes de classification et le recrutement aux échelons de départ qu'en Nouvelle-Zélande et en Suède. Le désir est de maintenir dans l'ensemble de la fonction publique australienne un certain nombre de principes communs de gestion des ressources humaines. La déconcentration a aussi beaucoup avancé au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, même si l'approche a généralement été plus prudente que dans ces trois pays. Ailleurs, le mouvement de décentralisation et de déconcentration a été plus limité, bien que le Canada, la Finlande, la France, l'Irlande et la Norvège aient entrepris certains efforts dans cette direction et aient manifesté, de même que l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Portugal et la Suisse, la volonté de continuer à élargir les pouvoirs accordés aux ministères et organismes opérationnels en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, le degré de souplesse conféré varie beaucoup d'un pays à l'autre.

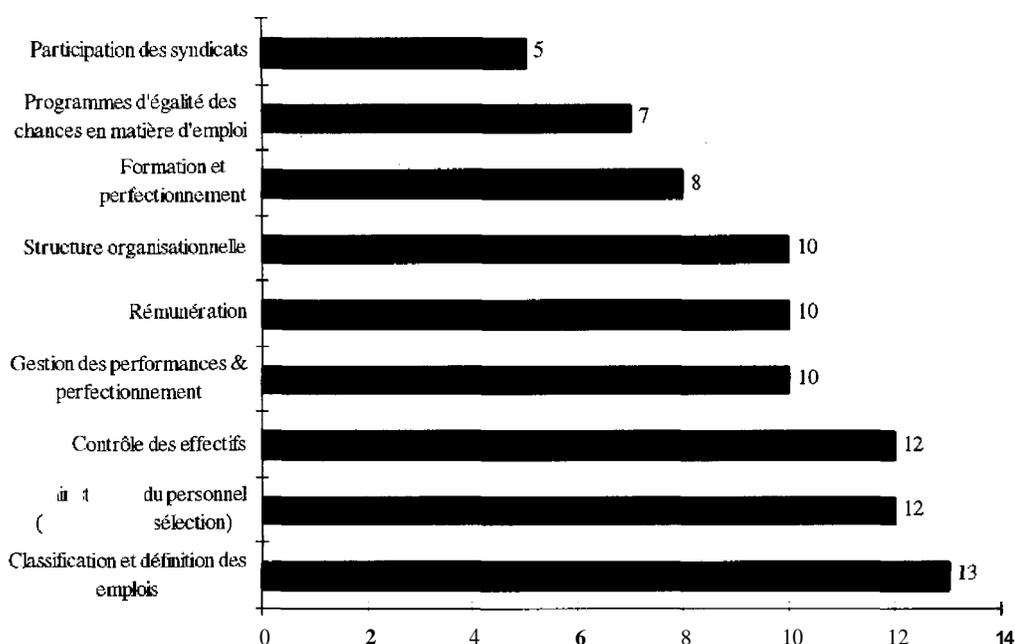
Pour plusieurs autres pays, une déconcentration et une décentralisation accrues ne paraissent pas être une priorité. Au Japon, par exemple, les ministères et organismes publics jouissent d'une indépendance relative pour ce qui est de la dotation en personnel (recrutement, promotion, mobilité) à

l'intérieur d'un cadre général déterminé au niveau central, et il n'est pas prévu, à l'heure actuelle, de pousser plus loin le mouvement de décentralisation. En Grèce, au Portugal et en Turquie, et dans une certaine mesure aussi en Espagne, les priorités actuelles sont les rémunérations et la classification des emplois, les définitions d'emploi, le recrutement, les conditions d'emploi et la mobilité. Dans certains cas, les politiques appliquées dans ces domaines vont dans le sens d'une centralisation plutôt que d'une décentralisation.

La déconcentration des pouvoirs de gestion a porté principalement sur les **aspects** opérationnels de la gestion des ressources humaines, les organes centraux de gestion conservant la responsabilité des politiques générales (voir tableau 2 de l'annexe 1, et l'annexe 3). Le graphique 2 illustre les domaines dans lesquels les pays de l'OCDE ont déclaré avoir accordé des pouvoirs accrus aux gestionnaires opérationnels en matière de gestion des ressources humaines. Les informations plus détaillées sur ce point qui figurent à l'annexe 3 portent à penser que si les organes centraux demeurent responsables de la détermination des politiques générales, l'accent, du point de vue de leur application, est mis non plus tant sur un contrôle détaillé des organismes centraux mais plutôt sur l'application de cadres et de principes directeurs plus lâches et sur la définition de normes fondamentales à respecter. Dans le cadre ainsi posé, les ministères et organismes publics ont une plus grande latitude pour adapter leurs pratiques de gestion des ressources humaines à leurs propres besoins en personnel. Au Royaume-Uni, par exemple, dans le cadre de l'initiative "*Next Steps*", les agences ont remplacé un système centralisé de règles et de réglementations par un cadre de principes de gestion applicables à des questions comme le recrutement, les conditions d'emploi, la structure des rémunérations, les indemnités, la formation et le perfectionnement. Ce cadre a été conçu dans une perspective évolutive visant à éclairer les gestionnaires et à les aider dans l'exercice de prise de décision, tout en préservant les principes fondamentaux de la fonction publique comme l'équité, le mérite et la responsabilité financière

Les domaines qui demeurent soumis au contrôle le plus étroit de la part des organes centraux de gestion, dans tous les pays de l'OCDE, tendent à être ceux qui affectent les dépenses de personnel (par exemple détermination des rémunérations, effectifs, classification des emplois), les hauts fonctionnaires (grandes lignes et conditions d'emploi et de gestion), la conduite et la discipline, la santé et la sécurité et les politiques relatives à l'égalité des chances. Toutefois, même dans ces domaines, toutefois, les pratiques suivies semblent évoluer dans le sens d'un assouplissement des conditions de fonctionnement auxquelles sont soumis les ministères et les organismes opérationnels. Par exemple, la budgétisation des ressources humaines et administratives, domaine dans lequel le contrôle exercé par les organismes centraux a toujours été rigoureux, est de plus en plus déconcentrée au niveau des organismes, voire des gestionnaires opérationnels. De plus en plus de pays remplacent les contrôles détaillés exercés en matière financière et en matière d'effectifs par différentes formes de budgets de dépenses de fonctionnement ou de budgets-cadres qui regroupent les dépenses de personnel et les dépenses d'administration. Les organes centraux n'exercent plus aucun contrôle détaillé sur les effectifs, la classification d'emplois et, dans certains cas, les rémunérations. Dans le cadre de tels systèmes, les organes centraux participent généralement à la définition des budgets-cadres ou des objectifs, mais les organismes opérationnels sont libres d'opérer comme ils l'entendent à l'intérieur des limites prescrites. Il ressort clairement de plusieurs des études de cas que la plus grande marge de manoeuvre accordée aux gestionnaires opérationnels s'agissant de déterminer une allocation optimale des ressources budgétaires est allée de pair avec une déconcentration accrue des tâches de gestion des ressources humaines.

Graphique 2. Nombre de pays de l'OCDE ayant assoupli la gestion opérationnelle dans différents domaines pendant la période 1987-1992



Systèmes de rémunération et de classification des emplois

La transformation des systèmes de rémunération a également été l'un des traits saillants des réformes, en privilégiant l'assouplissement des rémunérations et le renforcement de leur lien avec la productivité, les résultats et les besoins de recrutement et de fidélisation. Partout, il a fallu concilier le désir de modérer la masse salariale du secteur **public** et celui d'assouplir les systèmes de rémunération. Il en est résulté deux approches nettement différentes de la réforme des systèmes de rémunération⁴ : la décentralisation de la détermination des rémunérations aux ministères et agences (comme en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et dans les pays nordiques) ou **au** contraire le maintien de systèmes relativement centralisés de détermination des rémunérations tout en recherchant une souplesse accrue par d'autres moyens (**par** exemple au moyen de variations locales ou d'une modification des systèmes de classification d'emplois).

Dans quelques pays, les réformes de la gestion des ressources humaines ont entraîné aussi une profonde transformation des structures de classification d'emplois et des systèmes de relations professionnelles. Dans ce cas également, la situation varie beaucoup : transformation radicale dans certains pays, mais ajustements marginaux dans d'autres. En outre, le profil de classification des emplois dans de nombreuses fonctions publiques semble en mutation, comme cela a été noté dans l'étude **du** cas **de** l'Australie (Annexe 4), les restructurations et suppressions d'activités entraînant une réduction de la place occupée par les agents techniques et les employés de classe subalterne au profit des agents qualifiés et des cadres moyens. De ce fait, la polyvalence (les salariés étant formés de façon à pouvoir exercer plusieurs emplois au sein d'une équipe, d'un département ou d'un bureau) et la formation continue sont vivement encouragées. En Australie, **par** exemple, de plus en plus d'agences fournissent leurs services dans le cadre d'équipes orientées vers la clientèle qui offrent aux

gestionnaires de mieux faire correspondre les individus et les tâches à accomplir ainsi que de remanier des équipes lorsque les exigences de la clientèle ou les compétences requises changent.

Dotation en personnel

La réforme des systèmes de dotation en personnel est souvent un élément essentiel, voire un pilier, de réformes plus générales de la gestion visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics. Hormis un petit nombre de pays, la tendance a été à une décentralisation accrue des systèmes de dotation en personnel, même dans les **pays** qui ne se sont généralement **pas** employés à déconcentrer ou à décentraliser à grande échelle la gestion des ressources humaines. L'ampleur des réformes introduites dans ce domaine, dans tous les pays de l'OCDE, semble **due** à la prise de conscience du fait qu'il n'existe pas de formule magique permettant **de** sélectionner et de former le personnel dont ont besoin les différents organismes publics. Nombre de pays ont cité à cet égard la nécessité pour les organismes opérationnels de disposer de systèmes plus efficaces et plus souples dans des domaines comme la sélection, les affectations, la planification des carrières, la mobilité et le déploiement du personnel. Plusieurs pays ont également mentionné que l'assouplissement des pratiques en matière de dotation en personnel avait pour avantage de faciliter l'application des programmes de compression d'effectifs et de résoudre les problèmes structurels que de tels programmes soulèvent (par exemple le déséquilibre du dosage de compétences parmi le personnel d'une agence ou d'un ministère, le blocage **de** la progression des carrières, la résistance au changement ou la démotivation des agents).

Éthique et codes de conduite

La moitié environ des pays de l'OCDE ont signalé qu'une importance accrue avait été accordée, ces dernières années, aux questions d'éthique et de codes de conduites des fonctionnaires. Les raisons en avaient été diverses : nécessité de définir clairement les valeurs et normes à respecter dans un environnement de gestion plus décentralisée ou crainte que le recours à la sous-traitance des services publics suscite des problèmes de corruption, **par** exemple. Plusieurs pays ont également signalé que la déconcentration des pouvoirs de décision en matière de rémunération pouvait aussi susciter des problèmes **d'éthique**.

Autres priorités des réformes

Nombre de pays de l'OCDE ont signalé sans toutefois les considérer comme de grandes priorités de réformes, plusieurs autres aspects de la gestion des ressources humaines qui avaient retenu leur attention (voir également les annexes 2 et 3), et notamment les suivants :

- Contractualisation croissante, sous différentes formes, des emplois de hauts fonctionnaires.
- Organisation de programmes de formation et de perfectionnement **des** agents opérationnels pour que ceux-ci conservent les qualifications, compétences et la souplesse requises, particulièrement dans le contexte des initiatives **de** restructuration ou des programmes de compression d'effectifs.

- Diffusion de certaines techniques de gestion axées sur les résultats et inspirées du secteur privé (par exemple évaluation **des** performances et systèmes de primes) dans la fonction publique. Les deux tiers des pays de l'OCDE ont introduit, sous une forme ou sous une autre, des systèmes d'évaluation du comportement professionnel, bien que, souvent, ces systèmes soient fragmentaires et n'en soient encore qu'à un stade embryonnaire.'
- Introduction de systèmes de rémunération liés au rendement, à des degrés divers, dans plusieurs pays de l'OCDE.⁶
- Mise en oeuvre de programmes de privatisation dans plusieurs pays, bien que les Pays-Bas soient le seul pays où cela a représenté une initiative majeure pendant la période considérée.
- Introduction de mesures visant à garantir l'égalité des chances en matière d'emploi dans les administrations nationales de la plupart des pays de l'OCDE. La portée de ces mesures, l'importance qui leur est attachée et la mesure dans laquelle les progrès accomplis dans ce domaine sont suivis régulièrement varient néanmoins beaucoup d'un pays à l'autre.
- Rationalisation des procédures de licenciement, ainsi que des procédures **de** recours et de plaintes, dans de nombreux pays, bien que les réformes semblent plus difficiles à instaurer dans ce domaine.

Avancement des réformes de la gestion des ressources humaines

Presque tous les pays qui ont entrepris des réformes ont adopté une approche graduelle, les changements étant introduits étape par étape sur plusieurs années et leur mise en oeuvre se poursuivant régulièrement. La Nouvelle-Zélande est le seul pays qui fasse exception, ayant introduit des transformations radicales en l'espace de quelques années seulement. Toutefois, pour ce qui est de réformer en profondeur les structures de gestion des ressources humaines, la rapidité du changement est probablement moins importante que la possibilité d'entretenir l'élan acquis. De plus, cet élan doit être maintenu aussi bien au plan politique, pour que les réformes continuent d'être appuyées aux échelons **les plus élevés**, qu'au niveau du personnel, pour que celui-ci fasse **preuve** de la motivation et de la coopération indispensables. Dans le domaine de **la** gestion des ressources humaines, si l'on se concentre sur les scénarios qui ont réussi, il ressort des études de cas qu'une réussite en entraîne une autre. C'est surtout le cas lorsque les réformes sont conçues et appliquées dans le cadre d'un plan cohérent, chaque mesure venant compléter et renforcer les précédentes.

Chapitre 3

ÉVALUATION DES EXPÉRIENCES DES PAYS : STRATÉGIES SUIVIES ET IMPACT DE RÉFORMES⁷

Observations générales

Les résultats de l'évaluation plus détaillée des stratégies de réforme de la gestion des ressources humaines obtenus à partir des études de cas (voir l'annexe 4) montrent que ces stratégies dépendent beaucoup de leur contexte ainsi que des caractéristiques culturelles et institutionnelles de chaque pays. Tel est en particulier le cas pour le degré de déconcentration et d'assouplissement que les divers pays semblent disposés à appliquer en ce qui concerne les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines. De ce fait, il n'existe pas de panacée en la matière. Par exemple, tant l'Espagne que la Nouvelle-Zélande ont signalé avoir entrepris d'importantes réorganisations du secteur public et réformes de la gestion et considèrent l'une et l'autre que les progrès accomplis jusqu'à présent sont tout à fait satisfaisants. En Nouvelle-Zélande, le contrôle exercé sur les rapports d'emplois dans le secteur public relève non plus des organes centraux de gestion **mais** des directeurs des ministères et agences. Du jour au lendemain, ces derniers ont assumé la plupart des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines exercées précédemment **par** les services centraux du personnel. La gestion des ressources humaines a été considérée par les gestionnaires comme un moyen stratégique pour atteindre des objectifs plus généraux, comme l'amélioration de l'efficacité, de l'efficacé et de la rationalisation des services fournis par le secteur public. En Espagne, en revanche, les nombreuses initiatives adoptées dans **ce** domaine au cours des **dix** dernières années ne constituent pas tant une stratégie cohérente et intégrée qu'une série de mesures ponctuelles ayant pour objectif global de moderniser la gestion des ressources humaines dans les services publics. Cet effort de modernisation est considéré comme une tâche de longue haleine qui exigera de remplacer peu à peu les structures bureaucratiques de jadis par des systèmes souvent plus normalisés. Un élément important, dans les efforts **de** modernisation déployés en Espagne, a été l'introduction de technologies de l'information. Dans ce pays, les nouvelles théories de la gestion qui ont inspiré les réformes en Nouvelle-Zélande n'ont pas constitué un élément majeur, bien qu'elles se retrouvent parfois dans certaines mesures.

Les études de cas ont confirmé les résultats de l'enquête dans la mesure où la plupart des pays qui ont entrepris **des** réformes à grande échelle de la gestion des ressources humaines ont opté pour une évolution plutôt qu'une révolution en matière de développement et de mise en oeuvre de stratégies de réformes. Les pays les plus réformistes se sont dits préoccupés par le risque que peut représenter une réforme radicale et rapide du point de vue tant des coûts que de l'exécution des programmes, avec les conséquences que cela peut avoir sur les citoyens à tous les niveaux de l'économie, de même que sur la carrière **de** milliers de d'agents du secteur **public**. La crainte a aussi été exprimée - et elle est fondée - que les agents du secteur public ne puissent **pas** s'adapter aussi rapidement qu'on le voudrait aux transformations qu'exige, sur les plans des compétences et des attitudes, une réforme radicale soutenue. La Nouvelle-Zélande a cependant souligné que les risques que supposait une réforme

radicale étaient moindres que ceux que pouvait représenter le status quo. Les résultats qu'a donnés la stratégie radicale adoptée en Nouvelle-Zélande sont imputables pour une large part au fait que le point de départ a été une stratégie d'exécution cohérente et intégrée qui a permis au gouvernement de conserver à la fois l'élan et une vision claire des réformes à entreprendre sur une période de plus de dix ans. L'on a fait valoir cependant que la petite taille du secteur public et ses caractéristiques démographiques (population peu nombreuse, bien éduquée et géographiquement concentrée), comparée à celles de la plupart des autres pays de l'OCDE, a sans doute beaucoup contribué à la réussite des réformes radicales entreprises en Nouvelle-Zélande (rapport non publié présenté au Comité de la gestion publique de l'OCDE, 7 avril 1994).

La lenteur avec laquelle sont mises en oeuvre les réformes est peut-être à mettre en partie sur le compte de l'incertitude qui entoure le degré souhaitable de déconcentration ou l'évaluation des coûts et avantages d'une réduction du rôle des **organes** centraux de gestion dans les politiques et pratiques de gestion des ressources humaines. Plusieurs pays, par exemple, se sont dits sérieusement préoccupés par le risque que la disparition d'une perspective et d'une culture unifiée de la fonction publique dépasse les avantages que pourraient avoir des organismes relativement autonomes opérant sur la base de principes plus commerciaux. Les progrès peuvent être freinés aussi par les tensions pouvant apparaître entre les mesures de décentralisation et d'assouplissement des systèmes de rémunération et de dotation en personnel d'une part, et l'accent mis sur la réduction du coût ou des effectifs de la fonction publique, **de** l'autre. Lors des études de cas, tant le personnel que l'administration ont mis en relief l'effet négatif des compressions d'effectifs sur le moral et la productivité. Il apparaît également qu'aux yeux de certains fonctionnaires, les réformes étaient des tentatives à peine déguisées de réduire les crédits alloués au traitement, de comprimer les budgets d'exécution des programmes ou de réduire les droits et les mesures de protection dont jouissent les employés. Comme l'illustre peut-être le plus clairement l'étude du cas du Canada, le sentiment d'incertitude et d'insécurité qu'éprouvent les employés du secteur public face aux mesures de réduction des effectifs et de contraction des programmes a beaucoup limité la possibilité pour l'administration d'entreprendre des réformes plus positives de la gestion des ressources humaines et des structures organisationnelles.

Il ressort aussi des études de cas que la mise en oeuvre des réformes peut être compromise par le mauvais moral des cadres moyens, souvent considérés comme un aspect du problème plutôt que comme une partie de la solution. Souvent négligés lors des consultations menées au sujet des stratégies de réforme de la gestion, et souvent l'une des cibles des mesures **de** réforme, les cadres moyens sont ceux sur qui l'on compte pour appliquer les mesures de déconcentration ou les nouvelles politiques de gestion des ressources humaines et ceux qui, par ailleurs, doivent transmettre les valeurs nouvelles à leurs subordonnés. Aussi n'est-il pas surprenant que certains groupes qui sont ou qui se sentent visés par les réformes hésitent à les appuyer lorsqu'ils ne sont pas informés des buts poursuivis et des stratégies appliquées ou lorsqu'ils n'ont **pas** la possibilité de participer au processus de prise de décisions.

Les réformes de type évolutif réussissent le mieux lorsque les différentes initiatives sont reliées par une stratégie clairement définie (comme en Australie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ou en Suède). Dans ces pays, un élément important **de** la planification des réformes a consisté à identifier les leviers critiques et à faire en sorte que les réformes clefs s'accompagnent d'autres mesures (la mise en place d'un système de rémunération plus souple devant par exemple permettre une planification plus nuancée des ressources humaines et une meilleure gestion des performances). Une telle stratégie de réforme doit cependant être opposée aux réformes ponctuelles et correctives qui ne constituent souvent qu'une solution superficielle à **des** problèmes plus systémiques. Ces mesures ne permettent de parer qu'à des pressions immédiates en matière de personnel ou de ressources, mais ne sont **pas**

fondées sur une vision globale du système de gestion des ressources humaines et peuvent même être contradictoires (par exemple lorsque les systèmes de rémunération sont assouplis **tandis** que les organes centraux de gestion resserrent simultanément le contrôle qu'ils exercent sur les effectifs ou sur l'utilisation des crédits budgétaires).

Le rythme des réformes a varié beaucoup d'un pays à l'autre, et même d'un ministère à l'autre dans un même pays. Nombre des gestionnaires interrogés ont fait état de la difficulté qu'il y avait à assumer de nouvelles responsabilités de gestion de leur personnel alors qu'ils traversaient une période caractérisée **par** des transformations structurelles et organisationnelles majeures. Les études de cas suggèrent néanmoins que les ministères qui ont dû introduire des changements **à de** multiples niveaux (structures, personnel, attitudes) ont également tendu à adopter des stratégies **de** transformation graduelle plutôt que **des** réformes soudaines et radicales. En Australie, **par** exemple, la souplesse des calendriers de réforme a beaucoup contribué, dit-on, à atténuer les problèmes causés par la "lassitude du changement" et le mauvais moral du personnel. Les organes centraux de gestion ont exprimé des préoccupations quelque peu différentes à ce propos. Craignant que de trop grandes différences dans le rythme des réformes n'aboutissent à un système à plusieurs niveaux, les organismes d'un pays opérant à des étapes différentes de la courbe des réformes. Au pire des cas, ces différences pourraient causer des difficultés considérables aux organes centraux de gestion, qui seraient confrontés à des besoins tout à fait différents pour ce qui est des services d'appui à fournir : il deviendrait alors difficile au centre de ne plus participer directement à la gestion des ressources humaines pour ne s'attacher qu'à la formulation des stratégies, des politiques et des plans à caractère plus général.

L'on a constaté d'importantes différences aussi pour ce qui est de la mesure dans laquelle les divers ministères et organismes publics avaient profité de leur autonomie nouvelle en matière de gestion des ressources humaines. Les domaines dans lesquels cette autonomie avait été le plus exploitée étaient notamment l'aplanissement des structures organisationnelles, la réorganisation des procédures de travail et l'organisation des programmes de formation et de perfectionnement. En revanche, les choses semblent avoir moins changé pour ce qui est de l'application de systèmes de rémunération et de classification d'emplois plus souples ou plus individualisés, bien que les ministères et organismes britanniques, néo-zélandais et suédois aient commencé à profiter des pouvoirs accrus qui leur avaient été délégués dans ce domaine.

Dans la plupart des pays qui ont entrepris des réformes à grande échelle de la gestion des ressources humaines, les réformes sont venues du sommet et les initiatives prises **par** le gouvernement central ont été mises en oeuvre par les organes centraux de gestion, tout au moins lors de leurs premiers stades. Les pays où les changements ont été les plus marqués ont été ceux où les réformes ont continué de jouir d'un solide appui tant au niveau politique qu'aux échelons supérieurs de l'administration, où un service ou un organisme influent de la fonction publique s'est vu confier les responsabilités d'ensemble de la supervision des réformes et où les principales réformes ont **été** imposées aux ministères et agences (**par** exemple en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède). S'en remettre exclusivement aux ministères et organismes pour qu'ils mettent au point volontairement leurs propres initiatives de réforme de la gestion des ressources humaines ne semble **pas** être une stratégie efficace, tout au moins aux premières étapes du processus **de** réforme.

Une fois le cadre général des réformes en place, il faut convaincre et encourager les ministères et organismes opérationnels à appliquer les nouveaux systèmes de gestion des ressources humaines. Il ressort des études de cas que l'on a plus de chances d'y parvenir lorsque les ministères ou organismes intéressés reçoivent une certaine latitude pour ce qui est d'adapter les nouvelles politiques à leurs

propres besoins et à leurs propres cultures. Cela est vrai même dans les pays qui n'ont **pas** entrepris de décentraliser à grande échelle. En outre, dans les pays qui appliquent délibérément une politique de décentralisation, il est particulièrement important pour les organes centraux, une fois qu'ils ont commencé à déléguer leurs responsabilités, de pouvoir prendre du recul et adopter un rôle nouveau en matière de supervision et de contrôle. Les pays de l'OCDE qui ont procédé à une large déconcentration de la gestion des ressources humaines s'accordent nettement sur ce point, relevant en outre que les organes centraux hésitent souvent à renoncer à tous leurs pouvoirs de contrôle et tendent fréquemment à vouloir conserver les leviers de commande entre leurs mains. Les pays bien avancés sur la voie de la décentralisation recommandent également l'application d'une stratégie tendant expressément à centrer les activités du service central du personnel sur les domaines dans lesquels le centre doit continuer de jouer un rôle, **par** exemple pour ce qui est de planifier les successions et de gérer les carrières aux échelons supérieurs ou de promouvoir l'application de pratiques prometteuses et de principes communs dans toute la fonction publique.

Réduction de la taille du secteur public

Les compressions d'effectifs sont un domaine dans lequel, dans la plupart des pays, le centre continue de jouer un rôle actif en élaborant des stratégies détaillées et en dirigeant les activités de gestion des ressources humaines. Pendant la période considérée, les pouvoirs publics ont eu largement recours à des mesures comme l'élimination naturelle, les départs volontaires, les redéploiements d'effectifs, les retraites anticipées, les primes **de** départ dans le secteur public ou d'une combinaison de ces mesures. Celles-ci ont souvent permis **de** réduire les effectifs en procédant le moins possible à des licenciements. Il importe de noter toutefois que si les programmes à caractère volontaire sont préférables pour les individus, **ils** risquent d'être coûteux, voire prohibitifs pour certaines administrations nationales (en raison du coût **des** indemnités de licenciement, ou d'autres incitations financières au départ et de l'alourdissement des charges des caisses de pension). Les politiques de compression d'effectifs mentionnées dans certaines des études de cas font également apparaître les tensions qui peuvent exister entre les attentes sociales en matière de sécurité **de** l'emploi ou de "filets de sécurité" pour les salariés déplacés (**par** exemple programmes d'aide à la recherche d'un emploi, formation ou indemnité financière) et les restrictions budgétaires qui peuvent limiter la gamme de services fournis ou l'étendue du filet de sécurité que les pouvoirs publics peuvent offrir à ces salariés.

Les syndicats jouent eux aussi un rôle important **dans** les accords de compression d'effectifs dans le secteur public et **dans la** restructuration **des** organisations gouvernementales dans plusieurs pays de l'OCDE. En Suède, par exemple, la coopération entre partenaires sociaux et le fait que la société considère la sécurité de l'emploi comme acquise ont conduit à mettre au point un nouveau système de redéploiement des employés en surnombre qui a marqué un tournant en autorisant les pouvoirs publics à réorganiser, réduire, voire éliminer certaines agences. La Suède a réduit les effectifs du secteur public d'environ 24 000 employés (sur un total de 370 000) sur une période **de** trois ans. Dans les autres pays de l'OCDE, toutefois, les compressions d'effectifs risquent de s'avérer de plus en plus difficiles et controversées par les syndicats dans la mesure où de nouvelles réductions sont nécessaires et où moins d'employés sont disposés à quitter volontairement la fonction publique.

Décentralisation et déconcentration

L'étendue des pouvoirs accordés aux gestionnaires en matière de gestion des ressources humaines est un important indicateur de l'ampleur des changements opérés dans les fonctions publiques

nationales des pays de l'OCDE. Les pays qui ont beaucoup décentralisé et déconcentré les attributions dans ce domaine (par exemple l'Australie, le Danemark, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède) ont signalé que ces réformes avaient contribué à remplacer des styles de gestion fortement réglementés par des systèmes fondés sur les résultats. Ces pays sont généralement extrêmement satisfaits des résultats obtenus par la déconcentration et la décentralisation de la gestion des ressources humaines et ont signalé que ces mesures ont, à leur tour, facilité des réformes organisationnelles plus générales en :

- encourageant une plus grande diversité des pratiques de gestion des ressources humaines entre les différents ministères et organismes publics et en permettant de mieux adapter ces pratiques **aux** exigences spécifiques des programmes ;
- permettant aux ministères et organismes publics de recruter et de fidéliser plus facilement leur personnel et de le gérer plus efficacement afin de faciliter la réalisation **des** objectifs en matière d'organisation ;
- renforçant les responsabilités et l'obligation de rendre compte des gestionnaires et en leur permettant d'agir dans un environnement plus dynamique ;
- contribuant à mettre un accent plus marqué sur l'efficacité et l'efficacé, ce **qui** a eu un impact positif sur la prestation des services **et** sur la réceptivité de l'administration ;
- resserrant les liens entre la formulation et l'exécution des politiques.

L'une des principales préoccupations exprimées à propos de la décentralisation, et en particulier de la déconcentration, a tenu à la nécessité de "gérer les risques" et de mettre en place **des** mécanismes adéquats d'obligation de rendre compte adaptés à la nouvelle redistribution des responsabilités en matière de gestion des ressources. D'une part (et c'est le point positif) il ressort clairement des études de cas que les directeurs généraux d'organismes publics qui travaillent dans un environnement largement déconcentré continuent de se considérer comme des fonctionnaires de carrière et des gardiens des deniers publics. Cet aspect a été particulièrement souligné par la Nouvelle-Zélande et par l'Australie, même s'il peut être généralisé à l'ensemble des pays. Dans chaque pays, les valeurs traditionnelles du secteur public que sont le mérite, l'équité, la justice et un comportement conforme à l'éthique, continuent d'influer sur les politiques et les pratiques appliquées en matière de gestion des ressources humaines. Ces valeurs limitent les risques que les cadres supérieurs et les gestionnaires sont disposés à prendre ; ces derniers n'ont pas perdu conscience du fait que les politiques qu'ils suivent en matière d'emploi risquent d'être surveillées de plus près que celles d'une entreprise du secteur privé, ainsi que de la nécessité de ne pas exposer inutilement leur ministre ou d'autres agents publics à des critiques en suivant des pratiques inacceptables ou controversées. Les agents publics restent également conscients du fait qu'ils ont à l'égard du public la responsabilité de faire en sorte que les services fournis par l'État ne soient pas compromis ni inutilement renchérissés par des pratiques de gestion risquées.

D'autre part, les gestionnaires ont actuellement une idée plus positive que le personnel des changements entraînés **par** la déconcentration et la décentralisation. Les critiques **du** personnel sont souvent **dirigées** contre **la** transformation **des** rapports traditionnels entre employeurs et employés dans le secteur public entraînée par l'octroi de pouvoirs accrus aux organismes et **aux** gestionnaires opérationnels en matière de gestion des ressources humaines. Les syndicats du secteur public ont protesté contre la dilution des structures hiérarchiques et contre l'accroissement **des** risques de

mauvaise gestion suscitée par la plus grande souplesse avec laquelle les politiques du personnel peuvent être appliquées. Les salariés et leurs syndicats, par exemple, ont fait valoir que les gestionnaires opérationnels seront de plus en plus tentés d'exploiter les mesures de restructuration et de compression d'effectifs comme moyen déguisé d'éliminer certains salariés, particulièrement ceux qu'ils considèrent comme moins performants, et ils ont souligné qu'il fallait par conséquent renforcer les mécanismes formels de responsabilité pour faire en sorte que les pratiques d'administration du personnel demeurent équitables, ouvertes et rationnelles.

L'examen des programmes de réforme entrepris dans plusieurs des pays susmentionnés a montré que plusieurs autres préoccupations ont été exprimées à propos de la décentralisation et de la déconcentration de la gestion des ressources humaines. Ces préoccupations ont porté notamment sur :

- les problèmes de coordination entre les organes centraux de gestion ; la confusion qui entoure les rôles respectifs de ces organes et le contrôle qu'ils exercent ;
- la crainte de voir disparaître l'idée d'une fonction publique unifiée, les ministères et organismes publics ayant tendance à s'occuper surtout de leurs propres affaires, ce qui risque de compromettre la cohérence de l'action gouvernementale ;
- la nécessité de faire en sorte que les valeurs et les principes fondamentaux qui inspirent l'emploi dans la fonction publique (par exemple mérite, équité, justice) demeurent intacts dans tous les domaines de la fonction publique ;
- l'impossibilité désormais de générer des informations sur les questions intéressant la gestion des ressources humaines à l'échelle de la fonction publique toute entière ;
- l'insuffisance des compétences nécessaires aux organismes publics étant donné qu'ils sont de plus en plus amenés à gérer eux-mêmes leurs propres affaires, particulièrement dans des domaines de la formation et du soutien devant être fournis aux gestionnaires pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités nouvelles en matière de gestion des ressources humaines.

En dépit des préoccupations susmentionnées, ces pays (par exemple l'Australie, le Danemark, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède) n'ont aucunement le désir de revenir sur les mesures de décentralisation et de déconcentration **qui** ont été introduites ; ils cherchent plutôt à mettre en place des mécanismes de coordination et de responsabilisation ainsi que des mesures propres à sauvegarder les valeurs et les pratiques qu'ils veulent conserver dans l'ensemble de la fonction publique. Il importe néanmoins de ne **pas** sous-estimer les problèmes mentionnés. En effet, à la date à laquelle le présent rapport a été établi, rares étaient les pays **qui** considéraient avoir résolu de façon satisfaisante les problèmes soulevés par la nécessité de définir et de mettre en place les responsabilités adaptées à la nouvelle répartition des tâches. En outre, d'autres problèmes intéressant l'ensemble de la fonction publique, comme la nécessité de maintenir la cohérence des politiques suivies et le risque de voir disparaître une fonction publique unifiée, demeurent activement débattus dans plusieurs **pays**, notamment en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Si, **dans** l'ensemble, l'appréciation des réformes tendant à déconcentrer et à décentraliser la gestion des ressources humaines est favorable, ces réformes doivent être considérées comme encore inachevées. Tel est particulièrement le cas des mesures de déconcentration. Dans plusieurs pays, les organes centraux de gestion ont commencé à déléguer certains de leurs pouvoirs, mais ces derniers

sont immédiatement recentralisés par les services centraux du personnel des ministères et des organismes opérationnels. Les gestionnaires disent que les services centraux du personnel des organismes opérationnels demeurent sceptiques quant à leur capacité de s'adapter aux styles de gestion indispensables à un système déconcentré de gestion des ressources humaines. Aux Pays-Bas, par exemple, les réductions d'effectifs dans les services centraux des ministères se sont traduites par un renforcement du personnel de gestion des ressources humaines au niveau des directions. Si, ostensiblement, les réformes introduites aux Pays-Bas ont pour but de décentraliser et de donner aux gestionnaires opérationnels les types de pouvoirs qui sont accordés à leurs homologues du secteur privé, les cadres interrogés ont fait savoir que, dans la pratique, ils restent soumis à des restrictions considérables pour ce qui est de recruter et d'administrer le personnel. Des vues semblables, pour ce qui est des limites dans lesquelles restent confinés les pouvoirs des gestionnaires, ont été exprimées par des cadres au Canada et dans plusieurs autres des pays où des études de cas ont été réalisées.

La déconcentration et la situation des gestionnaires opérationnels

Dans les pays qui ont pour politique de déconcentrer les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, les gestionnaires opérationnels doivent opérer une fonction délicate entre la formulation et l'exécution des politiques d'administration du personnel dans la mesure où ils doivent à la fois assurer la prestation des services et inculquer les nouvelles théories à leurs subordonnés. De ce fait, le succès ou l'échec des mesures de réforme axées sur la déconcentration dépend dans une large mesure de la capacité des gestionnaires opérationnels d'adapter les principes qui sous-tendent les réformes aux exigences de la gestion quotidienne du personnel. Les études de cas montrent néanmoins que des stratégies visant expressément à orienter les gestionnaires opérationnels dans le sens des réformes, ou même à leur donner les moyens nécessaires d'appliquer les réformes, font souvent défaut.

En dépit de la volonté déclarée par de nombreux pays de l'OCDE d'accroître les pouvoirs accordés aux gestionnaires opérationnels en matière de gestion des ressources humaines, il reste en réalité un long chemin à parcourir pour ce qui est de leur donner des pouvoirs suffisants pour administrer leurs subordonnés. Même en Suède, où la déconcentration est allée très loin, les gestionnaires interrogés ont fait savoir que, dans différents domaines, la gestion des ressources humaines demeure circonscrite par un vaste réseau de règles et de réglementations détaillées, particulièrement pour ce qui est des relations entre employeurs et employés et des conditions de travail. Ces craintes n'ont pas été autant exprimées en Nouvelle-Zélande, où cependant la déconcentration a semble-t-il le plus progressé.

De même, si les organes centraux de gestion du Canada, de l'Espagne et de la France, ainsi que de plusieurs autres pays, affirment intervenir moins directement dans des domaines comme la classification des emplois, le contrôle des effectifs et le recrutement, les gestionnaires interrogés dans ces pays ont dit se sentir extrêmement limités dans leur action par les règles et réglementations imposées par les organes centraux en matière d'administration du personnel. La généralisation de systèmes d'évaluation des performances et des systèmes de rémunération souples administrés par les gestionnaires opérationnels a contribué à donner à ces derniers un rôle plus actif dans la gestion du personnel, bien que les pouvoirs qui leur sont accordés dans ce domaine soient souvent moindres que ceux qu'ils souhaiteraient avoir. D'une manière générale, toutefois, le désir d'une autonomie accrue se retrouve dans tous les pays. Les organes centraux de gestion, pour leur part, considèrent souvent que les gestionnaires ont tardé à exploiter la nouvelle autonomie qui leur a été accordée. Cela, tout en semblant contredire le désir généralement manifesté par les gestionnaires de jouir d'une souplesse et d'une autonomie accrue, dénote des lacunes importantes dans les stratégies de réforme,

particulièrement pour ce qui est des services d'appui et de formation. De plus, les gestionnaires disent hésiter à accepter des responsabilités lorsque les pouvoirs qui leur sont délégués ne sont que partiels, considérant qu'ils n'ont pas les moyens de s'acquitter comme il convient **des** responsabilités nouvelles que l'on veut leur confier et que, pour une large part, les pouvoirs nécessaires pour "gérer" un personnel (par exemple dans des domaines comme la maîtrise du budget, la dotation en personnel, les rémunérations, la classification des emplois ou la gestion des performances) continuent d'échapper à leur contrôle.

Les études de cas montrent aussi que des doutes ont été exprimés quant à l'aptitude des gestionnaires opérationnels de s'acquitter **des** responsabilités qui leur ont **été** confiées en matière de gestion des ressources humaines ainsi que de la qualité de la formation et de l'appui que les gestionnaires reçoivent dans leur nouveau rôle. Les gestionnaires interrogés ont souvent dit n'avoir pas **été** préparés à l'ampleur de leurs nouvelles responsabilités et avoir été surpris de constater à quel point ces tâches étaient difficiles et longues (plus, par exemple, que leurs tâches de gestion financière). En Nouvelle-Zélande, par exemple, de vives réserves ont été exprimées quant à la formation que les ministères avaient dispensée aux gestionnaires opérationnels pour leur permettre de s'acquitter d'un rôle tout à fait nouveau. Les syndicats néo-zélandais ont également exprimé de sérieux doutes sur la qualité de la formation dispensée aux cadres. Apparemment, la formation avait souvent été inadéquate ou tardive. Lorsqu'une formation leur était offerte, les gestionnaires, ne purent que rarement en profiter au début du processus de réforme et de ce fait une claire compréhension des compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités leur échappa. **Des** vues semblables ont été exprimées dans d'autres pays.

Même avec les meilleures intentions, les risques d'écueil et de revers sont grands lorsque l'appui fourni aux gestionnaires (dans des domaines comme la formation, l'orientation, **la** responsabilisation et l'information) n'est pas suffisamment intégré aux stratégies de déconcentration. De tels problèmes ont **été** relevés en particulier par certains des gestionnaires interrogés en Australie. S'il n'est pas prévu une communication et un soutien adéquats, les pays courent le risque de se trouver en présence de gestionnaires qui, soit craignent de tirer parti de leur nouvelle autonomie, préférant se lier les mains pour éviter des erreurs, soit s'empressent d'user de leurs nouveaux pouvoirs, suscitant des problèmes de personnel, financiers ou juridiques. Ces éléments montrent à quel point il importe **de** transformer les attitudes et les cultures si l'on veut que **les** programmes de déconcentration réussissent, et soulignent aussi l'ampleur des efforts qu'il faut déployer et du temps qu'il faut consacrer (des années plutôt que des mois) à la formation des gestionnaires opérationnels pour leur permettre d'assumer efficacement de nouvelles responsabilités de gestion et de s'y habituer,

Le succès des programmes **de** déconcentration de la gestion **des** ressources humaines semble dépendre pour une large part de l'existence de stratégies intégrées de nature à fournir aux gestionnaires opérationnels l'appui et les indications dont ils ont besoin et à les responsabiliser dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués. De plus, la mesure dans laquelle **les** gestionnaires opérationnels sont tenus pour responsables de leurs résultats dans ce domaine et sont encouragés à les améliorer contribue beaucoup à faire en sorte que les réformes deviennent une nouvelle culture de la gestion plutôt que d'être une nouvelle série de tâches. Nombre de gestionnaires ne considèrent pas encore la gestion des ressources humaines comme une partie importante de leur travail, déclarant qu'elle n'est ni récompensée, ni appréciée, sur le plan institutionnel. De ce fait, ils ont reconnu laisser ce type de tâches **de** côté sous la pression de l'administration quotidienne des programmes. Il peut se poser aussi **des** problèmes de transition avec d'autres générations de gestionnaires, qui n'ont pas été formés à intégrer à leur rôle de gestion les activités d'administration des ressources humaines. Les organisations doivent, jusqu'aux échelons les plus élevés, déployer des efforts concertés pour inculquer la valeur des

lâches de gestion **des** ressources humaines dans la culture de la gestion afin d'établir le lien voulu entre l'administration du personnel et la planification des activités ordinaires et d'intégrer ce type de tâches aux systèmes de formation, d'appréciation du comportement professionnel, de gestion des performances et de récompense.

Le rôle capital de la formation et du perfectionnement

Les mouvements de personnel et les ajustements structurels ont créé des pénuries temporaires de personnel et **de** compétences parmi les organismes publics de plusieurs pays de l'OCDE. De ce fait, les programmes de rotation du personnel, de formation et de perfectionnement tendant à accroître la compétence et à améliorer la souplesse du personnel acquièrent peu à peu une visibilité nouvelle. De plus en plus, la formation est incorporée aux plans stratégiques révélant à quel point il est important de construire les qualifications et les compétences nécessaires pour faire face aux exigences des programmes et pour garantir le succès à long terme des réformes visant à créer un environnement davantage orienté vers le service à la clientèle et vers les pratiques commerciales (voir par exemple le cas de l'Australie, de l'Espagne, des États-Unis, de la France, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni). L'un des principaux éléments de la stratégie de formation suivie en Australie, par exemple, consiste à évaluer les compétences du personnel afin d'établir sur cette base des accords individuels de perfectionnement, à partir des cadres moyens et jusqu'au bas de l'échelle. En France, depuis 1988, la formation continue fait l'objet d'accords-cadres triennaux signés au niveau national par les syndicats, accompagnés d'accords ministériels sur des programmes pluriannuels. Parallèlement s'opère une déconcentration des crédits et des actions de formation, y compris interministériels. Les principaux thèmes portent sur la gestion des ressources humaines, les nouvelles technologies, l'adaptation à l'Europe, l'accueil et le service rendu aux usagers..

Plusieurs pays ont mis en place des cadres de perfectionnement du personnel à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique, reliant ainsi explicitement les stratégies de formation et de perfectionnement aux stratégies de réforme de la fonction publique dans leur ensemble (tel est le cas notamment de l'Australie, du Canada, du Danemark, des États-Unis, de l'Irlande et de la Nouvelle-Zélande). Dans ce contexte, les ministères et organismes publics sont encouragés à élaborer leurs propres programmes (et, dans certains pays, à y consacrer un niveau de ressources donné) en les adaptant à leurs propres besoins et à leurs propres stratégies organisationnelles. Le perfectionnement des aptitudes en matière de gestion et de commandement est aussi une priorité dans de nombreux pays et plusieurs d'entre eux ont, par exemple, mis au point des programmes visant à développer les compétences jugées indispensables aux cadres supérieurs (Australie, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni).

Notre étude a fait ressortir que l'activité de formation des cadres qui présente généralement le plus d'intérêt est le développement de compétences nouvelles dont ils auraient besoin pour s'acquitter de leurs nouvelles tâches de gestion des ressources humaines et de leurs autres responsabilités en matière financière et d'organisation. Comme indiqué ci-dessus, toutefois, il ressort des études de cas que les intentions déclarées en matière de formation ne correspondent pas à la réalité. Il est à craindre aussi que les restrictions budgétaires ne freinent les progrès dans ce domaine. Les études de cas mettent en relief la nécessité de considérer la formation dans une perspective à long terme et d'y voir un investissement clef dans l'effort de réforme plutôt que simplement un coût supplémentaire.

Le rôle du centre dans un environnement décentralisé

L'une des principales critiques exprimées **par** les hauts fonctionnaires et par les organes centraux de gestion a été que le rôle du centre dans un environnement décentralisé n'avait pas été clairement repensé. Les difficultés qui ont surgi reflètent en partie la complexité du débat, qui englobe des préoccupations contradictoires concernant les fonctions qui doivent être celles des organes centraux de gestion pour coordonner les politiques d'administration du personnel **dans** un environnement décentralisé ; la dilution des systèmes de responsabilisation ; la disparition d'économies d'échelle ; l'opportunité de maintenir l'"unité" **des** pratiques et des politiques de gestion **des** ressources humaines dans l'ensemble de la fonction publique ; et la disparition d'un esprit de corps commun dans la fonction publique et d'une mission commune, qui est de servir le bien de tous.

Il est dangereux de généraliser dans **ce** domaine vu qu'il existe aussi d'importantes différences de principes entre les pays quant à l'idée que l'on se fait du rôle du centre. Au Royaume-Uni, par exemple, on considère désormais que le rôle des organes centraux en matière de gestion des ressources humaines consiste essentiellement à faire en sorte que les objectifs fixés en matière de dépenses publiques et de résultats soient atteints et à identifier et diffuser les meilleurs conseils et pratiques, plutôt qu'à définir les stratégies détaillées à appliquer pour administrer le personnel. Telle est également l'approche adoptée en Australie et en Nouvelle-Zélande, où le but n'est pas d'arrêter, depuis le centre, les stratégies d'administration du personnel, mais plutôt de déconcentrer leur formulation **de** sorte que les ministères et agences puissent participer à ce processus et fixer leurs propres règles **de** fonctionnement. Le renforcement des capacités stratégiques **de** gestion des ressources humaines et la réorientation du rôle **des** organes centraux d'administration du personnel sont également au nombre des objectifs recherchés (à des degrés divers) **au** Danemark, aux États-Unis, en France, en Finlande et aux Pays-Bas. En France, par exemple, la déconcentration des recrutements et de la gestion des personnels fut engagée en 1989, et une loi de 1992 a pose comme principe que les services déconcentrés constituent l'échelon de droit commun d'exercice des missions de l'État, les administrations centrales se voyant réserver des attributions limitatives (conception, animation, orientation, évaluation, contrôle). Comme indiqué ci-dessus, d'autres pays, comme le Japon ou l'Allemagne, l'Espagne et la Suisse, ont laissé relativement intact pour l'instant le rôle traditionnellement dévolu au centre, lequel s'est toujours intéressé de plus près à la gestion et à **la** supervision des ressources humaines.

L'un des principaux problèmes que doivent résoudre les pays **qui** ont entrepris de déconcentrer ou de décentraliser les pouvoirs de gestion **des** ressources humaines consiste à mettre en place des mécanismes adéquats de responsabilisation. Bien que cela puisse paraître évident, l'une des principales conclusions qui se dégage des études de cas est que l'autonomie accrue accordée aux ministères et organismes et aux gestionnaires opérationnels ne signifie pas que les organes centraux ou la direction générale des organismes publics doivent abandonner toute responsabilité. S'il n'existe aucune formule uniforme qui permette d'équilibrer les responsabilités de chacun dans un environnement décentralisé, plusieurs pays ont souligné qu'il fallait replacer **la** gestion des ressources humaines dans une perspective stratégique et mettre en place un cadre définissant les différents niveaux de responsabilité (organes centraux, organismes publics, ministères, gestionnaires) à l'intérieur duquel **la** décentralisation et la déconcentration puissent se poursuivre. Dans la pratique, toutefois, la plupart des pays qui ont décentralisé ont éprouvé des difficultés à mettre au point et à **appliquer** des cadres de responsabilité clairement **définis**. De plus, les pays ont souligné à quel point il était difficile d'imputer à une partie spécifique la responsabilité de la gestion des ressources humaines. Cela est peut-être dû pour une large part au fait que la déconcentration et la décentralisation ont porté sur les aspects opérationnels de la gestion des ressources humaines tandis que, comme indiqué ci-

dessus, le centre a conservé les pouvoirs de formulation des politiques dans ce domaine. Il en est résulté une répartition mixte, et sans doute pas toujours claire, des responsabilités entre les organes centraux et les organismes opérationnels.

Il subsiste aussi une confusion considérable quant aux tâches qui doivent incomber aux organes centraux et quant au contrôle que ces derniers devraient continuer d'exercer, particulièrement pour ce qui est des tâches de suivi et de supervision. **Les** pays qui ont décentralisé ont dit avoir eu du mal à trouver un juste milieu entre le désir d'accroître l'autonomie des ministères et des organismes opérationnels et la nécessité de résoudre des problèmes administratifs à caractère général dans des domaines comme les économies d'échelle (selon qu'elles devraient être recherchées au plan central ou au moyen d'une coopération entre les ministères et organismes). Ils éprouvent **des** difficultés à savoir dans quelle mesure des mécanismes appropriés de responsabilité de la gestion des ressources humaines existent et sont en place avant toute déconcentration ou délégation de pouvoirs et comment l'équilibre peut être établi entre la responsabilité des organismes opérationnels et le rôle des organes centraux, qui est de veiller au respect de certaines règles applicables à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique (**dans** des domaines comme les conditions d'emploi, l'égalité des chances en matière d'emploi ou les mesures en faveur des minorités).

Décentralisation et unité de la fonction publique

Pour repenser le rôle du centre dans un environnement décentralisé, il a fallu aussi se pencher sur les questions de savoir dans quelle mesure la déconcentration et les autres réformes de la gestion ne risquent **pas** de faire disparaître une perspective unifiée de la fonction publique ou de diluer les valeurs et les principes fondamentaux qui doivent sous-tendre l'action de l'administration. Pour déterminer si les réformes doivent tendre à décentraliser, de nombreux pays se sont trouvés confrontés à des questions philosophiques concernant la nature du "service public" ou la question de savoir ce qui distingue le fonctionnement du secteur public de celui des entreprises du secteur privé, particulièrement pour ce qui est de concilier les intérêts individuels et l'intérêt collectif. L'évaluation des avantages qui peuvent être acquis ou au contraire perdus si les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines sont décentralisées devient une question importante, particulièrement dans les pays qui s'inspirent du système de Westminster (Australie, Canada, Irlande, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni).

Les pays qui appliquent le modèle de Westminster sont depuis longtemps attachés à l'idée d'une fonction publique nationale ainsi qu'aux traditions d'un traitement uniforme des employés des services publics en termes de rémunérations et de conditions d'emploi. Depuis la déconcentration et la dissolution de ces règles et réglementations uniformes, la cohésion de la fonction publique est redéfinie au moyen d'une série plus abstraite de valeurs et de principes qui ont radicalement transformé les facteurs qui définissent la fonction publique et qui assurent sa cohésion. Les pays d'Europe continentale (par exemple l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et la Suisse) attachent eux aussi de l'importance à l'unité de la fonction publique; pour eux, toutefois, la déconcentration de la gestion des ressources humaines et l'abandon concomitant de systèmes centralisés et uniformes sont considérés par les organes centraux de gestion comme risquant de saper l'unité de la fonction publique, et suscitent une vive opposition des employés et de leurs syndicats. Cela freine considérablement le mouvement de déconcentration. D'un autre côté, le passage à une gestion plus déconcentrée a été plus facile, à bien des égards, dans les pays nordiques, où la fonction publique a traditionnellement été fondée sur l'emploi, les fonctionnaires se sentant rattachés à un organisme spécifique plutôt qu'à un "service national".

Le débat qui se poursuit sur les caractéristiques et les éléments communs à conserver dans la fonction publique et sur le degré souhaitable de déconcentration est loin d'être clos et ces questions continueront d'être au coeur des réformes de la gestion publique au cours des années à venir, même dans les pays qui ont bien avancé sur la voie de la décentralisation. Il y a lieu de souligner néanmoins que la majorité des pays cherchent à déconcentrer davantage de pouvoirs de gestion (à des degrés divers) aux ministères et organismes. Ces pays, comme la Nouvelle-Zélande, sont allés le plus loin dans leur mouvement de déconcentration et ne doutent **pas** que cela a facilité l'évolution dans un sens positif de la culture du secteur public, encourageant les gestionnaires et les agents à mettre l'accent sur les résultats et sur la qualité des services fournis et en donnant une énergie et un dynamisme nouveaux à la fonction publique.'

Nécessité de stratégies globales de réforme

Si l'on veut orienter la fonction publique davantage vers des valeurs et des comportements axés sur les résultats et la qualité des services, il est indispensable de formuler une stratégie globale de réforme de la gestion des ressources humaines. Ce n'est cependant que dans une poignée de pays (Australie, Danemark, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède) que les transformations dans ce domaine ont été étroitement liées, d'emblée, à la stratégie globale de réforme de la gestion publique. Ailleurs, les transformations dans la gestion des ressources humaines sont venues plus tard dans le processus de réforme, n'ont pas fait aussi clairement partie d'une stratégie intégrée de réforme et ont souvent été plus partielles et ponctuelles. Il ressort clairement des études de cas que les transformations introduites **dans** bien des domaines de la gestion des ressources humaines ont eu tendance à se renforcer les unes les autres et, jointes aux réformes de la gestion financière et des structures, ont beaucoup **modifié** le mode de fonctionnement de la fonction publique. S'il n'a guère été fait d'analyses rigoureuses des coûts et des avantages des réformes de la gestion des ressources humaines, les organes centraux de gestion et la direction générale des ministères et des organismes publics considèrent que les réformes ont beaucoup contribué à améliorer les performances du personnel, l'efficacité en général et la qualité des services fournis.

Lorsque les réformes de la gestion des ressources humaines ont été ponctuelles (plutôt que d'être reliées à des objectifs plus généraux) ou partielles (afin de résoudre des problèmes spécifiques sans toutefois tenir compte des problèmes systémiques sous-jacents), leur mise en oeuvre a souvent suscité des problèmes. Au Canada, une relation forte existe entre la détermination **du** gouvernement à réduire les dépenses publiques et le degré de réalisation des objectifs de réformes. **Les** initiatives de réformes mises **en** route durant les années 1980 et le début des années 1990 (comme **par** exemple *Service Public 2000*) sont actuellement reconsidérées, compte tenu de la restructuration importante du gouvernement entamée en milieu d'année 1993 et des politiques plus récentes portant sur un vaste programme et des réductions d'effectifs. De telles évolutions produiront obligatoirement des changements tels sur les lieux de travail au niveau fédéral qu'une nouvelle orientation des réformes en matière de gestion des ressources humaines s'avérera primordiale. Cette dernière ne figure **pas** à l'ordre des priorités des préoccupations dans le processus de réforme. Aux Pays-Bas, en revanche, les réformes **de** la gestion des ressources humaines ont été appliquées avec succès dans le cadre de réformes plus générales de la gestion publique visant à orienter davantage le secteur public vers le marché, à améliorer sa souplesse et son efficacité et à en faire un meilleur employeur. Si les réformes introduites aux Pays-Bas n'ont **pas** été présentées comme faisant **partie** d'un seul et unique plan stratégique **pour** l'ensemble du secteur public, comme en Nouvelle-Zélande, les principes sous-jacents

Un objectif simple mais important de toute stratégie globale de réforme est de faire en sorte que les gestionnaires disposent des moyens nécessaires pour affecter et la bonne personne au bon poste. Ainsi, toute stratégie globale de réforme de la gestion des ressources humaines doit tendre à assouplir comme il convient les structures de rémunération et de classification d'emplois et les autres pratiques suivies en matière de dotation en personnel pour permettre aux gestionnaires de recruter, de sélectionner et d'affecter au mieux les agents dont ils ont besoin. Cela est particulièrement important lorsque les organismes du secteur public s'emploient à réduire leurs activités ou à comprimer leurs effectifs, ou à réaliser l'un et l'autre. Les gestionnaires, confrontés à des réorganisations et à des réductions des ressources, ont dit craindre sérieusement que leurs programmes ne souffrent d'une inadéquation entre les agents conservés et les compétences qu'exigent les emplois **qui** subsistent. De plus, la crainte a été exprimée que les encouragements fournis pour faciliter les réductions d'effectifs (retraites anticipées ou indemnités de licenciement) visent les postes plutôt que les individus, de sorte que les gestionnaires n'ont guère leur mot à dire pour ce qui est des employés qui resteront ou qui devront partir. Dans le cas des programmes d'encouragement des départs volontaires au moyen de primes en espèces, par exemple, l'on risque d'encourager surtout la démission des employés les plus qualifiés ou les plus performants, qui sont ceux qui peuvent le plus facilement retrouver un emploi en dehors du secteur public. Plusieurs pays ont signalé que les programmes de compression d'effectifs avaient entraîné des pénuries de personnel dans certaines professions, la perte de certaines compétences et, dans certains cas, le départ des employés les mieux qualifiés et les plus motivés.

De même, il importe de faire en sorte que la direction générale dispose des moyens appropriés pour affecter et maintenir les cadres moyens les plus qualifiés aux postes les mieux appropriés. Dans certains pays, cela peut exiger une modification des processus de sélection **des** cadres qui limite la souplesse aux postes clé de gestion sans quoi on assisterait à un renforcement des valeurs et des principes enracinés. **Par** exemple, dans les pays où les promotions se font généralement à l'ancienneté, les cadres tendent à maintenir le statu quo et sont souvent peu enclin aux changements (par exemple en Belgique, au Canada, aux États-Unis et en France). C'est ce "retranchement" **qui** conduit les cadres moyens, en particulier, à être considérés comme un aspect du problème plutôt que comme une partie de la solution lorsque l'on s'attache à remédier aux carences de l'organisation et de la gestion. Dans l'immédiat, il faudra, pour résoudre ce genre de problèmes, élaborer des stratégies de nature à faire en sorte que les cadres soient intégrés au processus de réforme et participent à la définition des objectifs et à l'élaboration des stratégies d'exécution. A long terme, cependant, il faudra sans doute repenser du tout au tout les systèmes fondés sur l'ancienneté.

Enfin, la direction générale a également un rôle majeur à jouer dans la définition des valeurs et dans l'orientation stratégique pour assurer la cohésion du cadre de réforme **de** la gestion des ressources humaines. Dans ce contexte, une tâche essentielle qui lui incombe est de s'assurer de bien disposer du potentiel nécessaire pour définir les valeurs et les transmettre à l'ensemble de l'organisation. Il s'agit là d'un enseignement qui est clairement ressorti des entretiens réalisés pour les études de cas. On a beaucoup insisté sur le fait que les hauts fonctionnaires doivent s'attacher aux questions stratégiques, et notamment promouvoir une gestion axée sur les performances (c'est-à-dire mettre l'accent sur les produits ou les résultats plutôt que sur les ressources) élaborer des stratégies visant à transformer les attitudes, faire accepter les réformes prioritaires par le personnel et entretenir l'intérêt du public pour les réformes, plutôt que de s'attacher aux **aspects** détaillés de la gestion quotidienne du budget et du personnel. Ces capacités ont été le plus développées en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, même si ces questions retiennent aussi l'attention de pays comme le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas et la Suède.

Royaume-Uni, même si ces questions retiennent aussi l'attention de pays comme le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas et la Suède.

Planification des activités opérationnelles et gestion des ressources humaines

Pour que les réformes de la gestion soient mises en oeuvre dans le cadre des opérations quotidiennes, presque toutes les organisations considérées dans les études de cas ont reconnu qu'il importait d'intégrer les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines aux stratégies d'ensemble. Dans les organismes du secteur public, la déconcentration **de** la gestion des ressources humaines aux ministères et organismes, en particulier, suppose une intégration beaucoup plus étroite de la gestion **des** ressources humaines aux objectifs d'ensemble, et aux stratégies élaborées pour les réaliser, que par le passé (cela a été le plus souligné en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni). Toutefois, la plupart des organisations ont estimé que cette intégration n'avait pas encore été assurée comme il convient. Dans plusieurs des pays considérés, les processus de planification venaient seulement d'être lancés et, même lorsqu'ils étaient déjà en place, la planification de la gestion des ressources humaines et les stratégies n'étaient souvent pas encore suffisamment intégrées. Dans la plupart des organisations considérées, il était difficile de traduire les objectifs de la gestion des ressources humaines en termes de stratégies spécifiques qui puissent servir à planifier les activités opérationnelles et les performances. Les lacunes constatées dans ce domaine sont imputables aux difficultés qu'éprouvent la plupart des ministères et organismes à définir clairement les responsabilités de chacun et à mettre en place des mécanismes appropriés en matière de gestion **des** ressources humaines. De plus, très peu d'organisations avaient réussi à relier les objectifs individuels et les appréciations des performances aux résultats obtenus sous forme d'objectifs de performance valant pour l'ensemble de l'organisation. Dans le cas des grands ministères et organismes publics en particulier, la déconcentration risque de se traduire par une coordination insuffisante et par le passage à l'arrière-plan de la gestion des ressources humaines si toutes les activités ne sont pas intégrées comme il convient. Ce problème s'est posé, par exemple, dans certaines organisations néo-zélandaises et suédoises qui avaient procédé à une large déconcentration des pouvoirs au profit des services opérationnels.

Une intégration efficace et stratégique **de** la gestion des ressources humaines et des activités opérationnelles de la fonction publique, comme d'ailleurs des différents organismes, est au coeur même de la réforme de la gestion des ressources humaines. L'avis exprimé par la Nouvelle-Zélande résume l'importance capitale qu'il y a à intégrer la gestion des ressources humaines à la planification des activités opérationnelles :

"Il me semble que la question fondamentale que soulève la réforme de la gestion des ressources humaines est une question d'éducation, dans la mesure où il faut convaincre chacun que toute amélioration apportée à la fonction publique ne peut que favoriser la bonne marche de l'ensemble... En Nouvelle-Zélande, le plus difficile a été de relier la gestion des ressources humaines aux activités opérationnelles des organismes publics. Il faut pour cela évaluer ce que veulent les usagers des services publics, définir les objectifs opérationnels et spécifier des normes de performance. L'on peut alors décrire ces objectifs et ces normes sous forme de produit et planifier leur réalisation grâce à l'utilisation des ressources humaines et matérielles et **de** l'information. Voilà quelle est, selon nous, une approche stratégique moderne de la gestion des ressources humaines."

(Un cadre de la fonction publique néo-zélandaise)

Dans la pratique, cependant, presque tous les pays ont éprouvé des difficultés à développer les capacités nécessaires à l'élaboration d'une telle perspective stratégique de la gestion des ressources humaines. Là encore, l'influence des nouvelles théories de la gestion apparaît clairement dans des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui ont progressé quelque peu dans ce domaine. Ces pays ont explicitement relié les politiques de gestion des ressources humaines à la planification stratégique dans le cadre des activités annuelles de budgétisation et de planification afin d'amener les échelons supérieurs de l'administration et les organes centraux de gestion à moins s'intéresser à la gestion au jour le jour et à mettre plutôt l'accent sur une vision stratégique de la façon dont le personnel et les ressources nécessaires peuvent être utilisés au mieux pour mener à bien les activités opérationnelles du ministère ou de l'organisme considéré.

Il existe également une interdépendance cruciale entre d'une part les réformes de la gestion financière et les mesures intéressant l'efficacité, et d'autre part les réformes de la gestion des ressources humaines. Notre évaluation ainsi que les observations faites dans les études de cas confirment nettement l'idée que la déconcentration de la gestion financière au profit des gestionnaires opérationnels est un préalable indispensable à toute vraie déconcentration de la gestion des ressources humaines. De plus, le fait de donner à ces gestionnaires une plus grande maîtrise de leurs moyens financiers constitue une puissante incitation à une gestion plus efficace du personnel. Les mesures favorables à l'efficacité, qui tendent à imposer aux ministères et organismes publics d'élaborer des produits bien spécifiés avec un volume réduit de ressources, sont également une forte incitation à l'amélioration de la gestion du personnel (comme, par exemple, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Suède et dans les agences exécutives du Royaume-Uni).

Gestion des performances

Les systèmes de gestion des performances constituent un moyen puissant de relier la gestion du personnel aux buts et aux stratégies des organisations dans leur ensemble. À de rares exceptions près, cependant, ces systèmes ne sont guère développés dans la fonction publique. Le plus avancé est celui de la Nouvelle-Zélande, où le système de contrats d'achat entre les ministères et le gouvernement impose une gestion rigoureuse des produits et où le travail des employés doit contribuer à la réalisation des produits recherchés et seulement de ces produits. Dans la pratique, les ministères ont constaté que la mise en place de systèmes de gestion des performances prend un temps considérable et qu'il est loin d'être aisé d'établir les liens voulus entre les objectifs individuels et les objectifs des différentes unités administratives des organisations dans leur ensemble. L'expérience acquise dans plusieurs autres fonctions publiques confirme cette conclusion. Des efforts considérables ont été déployés pour mettre en place des systèmes de gestion des performances en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, avec des résultats inégaux. La gestion des performances est beaucoup moins développée dans les autres pays étudiés, bien qu'un certain nombre de ministères espagnols, français et néerlandais aient mis en place des systèmes d'accord sur les performances avec les gestionnaires sur la base des objectifs organisationnels. La plupart des pays susmentionnés, de même que plusieurs pays nordiques et l'Irlande, appliquent des systèmes de rémunération au rendement au moins à certains groupes de fonctionnaires.

Une étude antérieure du Service de la gestion publique montre que, souvent, les systèmes de rémunération au rendement ne fonctionnent pas efficacement.⁹ Parmi les problèmes communément rencontrés, il convient de citer la subjectivité des appréciations portées sur les performances pour déterminer les rémunérations, le manque de confiance du personnel dans le système de notation et de la répartition des primes au rendement, des schémas trop standardisés et un contrôle trop poussé des

organismes centraux, ainsi qu'un financement insuffisant. L'étude a mis en évidence que les ministères et organismes publics ne semblaient guère utiliser la rémunération au rendement pour faciliter la mise en oeuvre de leurs stratégies globales ou pour modifier la culture de leurs organisations. Cependant, il se peut que les choses évoluent. Au Royaume-Uni, les grandes agences peuvent élaborer leur propre système de rémunération au rendement depuis que les attributions en matière de rémunération leur ont été transférées. En Australie, plusieurs des ministères figurant dans nos études de cas ont été d'avis que les différents systèmes de rémunération au rendement introduits en 1991 pour le *Senior Executive Service (SES)* et pour les cadres supérieurs allaient à l'encontre de l'esprit d'équipe qu'ils s'attachaient à promouvoir. Tout en conservant un système conforme applicable aux **SES**, l'introduction de négociations sur le lieu de travail en 1992 a été bien accueillie, dans la mesure où elle a permis de mieux individualiser les dispositions concernant les rémunérations en fonction des besoins de l'organisation. Aux États-Unis, les agences sont encouragées à élaborer leurs propres formules depuis l'abandon du régime général qui s'appliquait aux cadres moyens et aux agents de maîtrise. Les études de cas ont également donné des exemples de formule de primes individuelles et de primes collectives dans certains organismes publics espagnols et suédois, où les récompenses sont liées à la réalisation des objectifs assignés à chaque unité administrative sur la base des objectifs d'ensemble de l'organisation.

Quelques pays ont également mis au point des systèmes formels d'examen et d'évaluation liés aux accords de performance qui rendent les gestionnaires responsables de l'accomplissement de fonctions précoces et de l'obtention de produits spécifiés. Ces systèmes sont les plus développés dans les pays qui appliquent le modèle de Westminster (Australie, Canada, Irlande, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). Mais, comme indiqué ci-dessus, l'intégration des plans stratégiques et des processus d'allocation des ressources, avec les plans individuels de performance, est moins poussée. Ailleurs, l'approche tend à être moins formalisée et certains pays semblent d'ailleurs considérer que des techniques de gestion des performances extrêmement développées et formelles vont à l'encontre de l'esprit de leur fonction publique.

Évaluation

Il est clair que les pays qui ont entrepris de réformer la gestion doivent renforcer leur capacité d'évaluation et voir une évaluation systématique plus comme un investissement que comme un coût. L'absence d'évaluation délibérée et mesurée, dans presque tous les pays, offre un contraste frappant avec le temps, l'énergie et les ressources consacrées à l'identification des priorités, à l'élaboration des propositions de réforme et à l'application des stratégies. Les exceptions à ce phénomène sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui ont entrepris des évaluations majeures des stratégies d'amélioration de la gestion et des changements qu'elles ont entraînés dans l'exécution des programmes." Le Royaume-Uni a lui aussi mené des études approfondies sur l'avancement de la réforme du secteur public en général, mais ces études ne se sont guère intéressées aux réformes de la gestion des ressources humaines.

Dans presque tous les pays de l'OCDE, toutefois, les conclusions quant au succès des initiatives de réforme de la gestion des ressources humaines sont essentiellement anecdotiques. Il se peut qu'il n'a pas été fait d'évaluation, simplement parce que nombre des réformes introduites dans ce domaine sont trop récentes ou n'ont pas encore été pleinement mises en oeuvre. Mais cela est peut-être dû aussi à la difficulté qu'il y a à trouver des indicateurs quantitatifs appropriés qui permettent de mesurer les progrès accomplis dans bien des domaines de la réforme. Le suivi et l'évaluation peuvent être difficiles aussi lorsque les tâches de supervision (et de collecte de données) sont décentralisées des

organes centraux de gestion vers les ministères, un arbitrage devant alors être fait entre la nécessité pour les organes centraux de suivre l'application des réformes et le désir d'éviter aux agences d'avoir, comme avant, à passer une bonne part de leur temps à présenter des rapports. Néanmoins, il semblerait qu'il faille accorder davantage d'attention à la possibilité de procéder à des évaluations quantitatives, ou tout au moins d'utiliser systématiquement des indicateurs objectifs pour évaluer l'avancement et les résultats des réformes.

Suivi, évaluation et adaptation sont autant d'éléments indispensables à la mise en œuvre d'un cadre de responsabilisation tendant à garantir que les ressources humaines soient gérées comme il convient de manière à faciliter la réalisation des objectifs généraux de l'organisation. Dans les efforts qui sont entrepris pour améliorer les systèmes de responsabilité, plusieurs pays ont au moins essayé de mettre au point des mécanismes visant à améliorer la gestion des ressources financières et l'exécution des programmes avec à l'esprit le souci d'améliorer la qualité et le coût de la prestation des services aux usagers. Rares sont cependant les organismes qui ont étendu ce processus d'évaluation à la gestion des ressources humaines. Pour apprécier les avantages de l'évaluation, il importe aussi de tenir compte du fait que, dans un environnement déconcentré, une évaluation centrale des systèmes de gestion risque d'être le seul moyen possible d'évaluer le fonctionnement de tous les organismes publics et de se faire une idée complète de la façon dont les réformes sont appliquées dans la pratique et contribuent à la bonne marche de l'appareil administratif.

Équilibrage de réformes concurrentes

Les pays de l'OCDE qui ont entrepris de profondes réformes de la gestion des ressources humaines se trouvent simultanément confrontés à de multiples exigences : ils doivent, comme le demandent le public et les milieux politiques, moderniser la gestion du personnel et réorienter la fonction publique de manière à fournir des services "centrés sur le client" (pour aider à rétablir la confiance du public dans les institutions gouvernementales); former dans le secteur public un personnel souple qui puisse s'adapter rapidement à des besoins sociaux et à des exigences changeants et, dans certains cas, soutenir efficacement la concurrence du secteur privé dans la prestation de services qui relevaient par le passé de monopoles de l'État; et tenir compte des contraintes budgétaires et réduire les dépenses de personnel dans le secteur public. Dans la pratique, de nombreux pays ont progressé vers la réalisation d'un ou de plusieurs de ces objectifs - et il est évident qu'ils ne s'excluent pas mutuellement - les contraintes budgétaires ont souvent prévalu et les réformes de la gestion ont donc cherché d'abord à réduire les coûts des programmes, les dépenses de personnel ou les deux.

Un résultat anecdotique tiré des entretiens menés à l'occasion des études de cas, suggère que les réformes visant principalement à réduire les coûts ont un effet négatif sur la productivité et l'environnement du travail. Il est toutefois important de souligner la difficulté, voire l'impossibilité de démontrer cette observation de façon empirique. Comme on l'a noté plus haut, seulement un petit nombre de départements ont structuré les processus de mesure de la performance en place de façon à pouvoir mesurer la productivité, rendant ainsi une évaluation objective de la productivité et des conclusions sur son déclin difficiles et non fiables. Cela dit, la cohérence des observations rend difficile le refus de la conclusion stipulant que les initiatives visant à réduire les coûts en personnel et les programmes de rigueur engendrent un climat d'incertitude vis à vis des prévisions d'emplois et incitent les salariés à porter plus d'attention sur leur situation personnelle plutôt que sur leur lieu de travail. À noter également qu'une personne interrogée au Canada a déclaré, par exemple, que les fonctionnaires canadiens évoluaient selon un "mode de survie", s'attachant non pas à faire leur travail,

particulièrement lorsqu'il s'agit de compression d'effectifs ou de réorganisations structurelles, sapent l'énergie tant des employés que de la direction.

A moyen terme, et à mesure que la situation budgétaire et la situation du marché du travail s'améliorent, les pouvoirs publics en poursuivant leurs programmes d'austérité, risquent de se heurter à une résistance nouvelle de la part des salariés et de leurs syndicats. **A** la différence des entreprises du secteur privé qui peuvent, en période de prospérité, accroître les effectifs et relever les salaires, les pouvoirs publics devront, pour des raisons d'ordre politique et social, continuer de réduire les effectifs et maintenir une rigueur budgétaire **de** la fonction publique. Certains pays, comme l'Australie, utilisent un système de "partage des bénéfices" et d'autres primes de productivité pour réduire les coûts tout **en** entretenant le mouvement de réduction. En général, cependant, il sera sans doute difficile, sans stratégie visant expressément à encourager le risque et le changement, de continuer à motiver les salariés et les cadres pour qu'ils continuent de consentir à des sacrifices pour appliquer les programmes de restructuration, ou même pour qu'ils acceptent d'appliquer de nouvelles pratiques de gestion qui n'ont **pas** fait leurs preuves.

Les politiques d'austérité appliquées aux agents du secteur public peuvent également être interprétés comme un exemple du peu de considération dont ils font l'objet. Ce phénomène se retrouve dans plusieurs pays où, du fait d'une restructuration virtuellement continue, les gestionnaires, les salariés et les syndicats ont cessé de considérer les réformes comme un élément positif, voire même souhaitable. Cela porte à penser qu'il faudrait peut-être prévoir un nouveau "contrat" qui définirait la relation entre l'employeur et l'employé et refléterait un nouveau concept de la "fonction publique" afin de restaurer le bon moral et la motivation des fonctionnaires.

La nécessité de poursuivre les réformes de la gestion des ressources humaines

La plupart des pays de l'OCDE envisagent de mettre un accent de plus en plus marqué sur la réforme **de** la gestion des ressources humaines dans le secteur public au cours des années à venir. La priorité la plus communément mentionnée est la formation et le perfectionnement, spécialement le développement des qualifications et des compétences de gestion. Les autres priorités mentionnées par plusieurs pays sont notamment les suivantes :

- élaboration d'une stratégie de gestion **des** ressources humaines au niveau des ministères et agences ;
- rationalisation et suivi de la déconcentration des pouvoirs de gestion des ressources humaines, et attention accrue portée à la coordination et au pouvoir du centre ;
- mobilité accrue des agents au sein de la fonction publique ;
- assouplissement et individualisation accrues de la gestion des ressources humaines en fonction des besoins des ministères et agences ;
- assouplissement des systèmes **de** rémunération et des structures hiérarchiques ;
- réductions d'effectifs et politiques tendant à encourager les **départs** de la fonction publique.

L'ampleur des réformes et les résultats que l'on en attend ou qu'elles donnent varient sensiblement parmi les huit pays examinés dans les études de cas. En général, cependant, les indications empiriques dont on dispose portent à penser que l'on commence à utiliser plus efficacement la gestion des ressources humaines comme un moyen d'atteindre des objectifs de réforme plus généraux. Quelle que soit la nature des réformes de gestion des ressources humaines (déconcentration ou centralisation), il ressort clairement de l'étude que l'administration du personnel n'est qu'un élément d'une vision d'ensemble de la gestion. Nombre des cadres interrogés ont signalé que **des** réformes ont permis d'améliorer la qualité des services fournis aux usagers en formant mieux le personnel, en simplifiant les procédures, en améliorant la transparence des activités, en réduisant le nombre de points de contact, en facilitant l'accès à l'administration et en permettant aux usagers de faire connaître leur point **de** vue (Australie, Canada, Espagne, Nouvelle-Zélande).

La conclusion générale qui se dégage peut-être le **plus** clairement est qu'au cours des années à venir, les réformes de la gestion des ressources humaines devront tendre principalement à intégrer cet aspect de la gestion à la planification des activités opérationnelles. Les organes centraux devront permettre aux ministères et agences (et, **par** l'intermédiaire de ces dernières, aux employés et à leurs syndicats) de participer à la formulation des politiques de gestion des ressources humaines et de faire un moyen de promouvoir des réformes de caractère plus général. Toutefois, qu'il s'agisse de recrutement, de formation ou de compressions d'effectifs, la recherche d'une amélioration des pratiques de gestion et de dotation en personnel **dans** le secteur public n'est qu'un élément de l'équation. L'essentiel sera d'intégrer la gestion **des** ressources humaines et les réformes de cette gestion aux activités opérationnelles du secteur public et aux objectifs des différents ministères et organismes publics et, ce faisant, de faire en sorte que la gestion des ressources humaines soit perçue comme un moyen indispensable à la mission de l'administration.

Chapitre 4

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

L'étude a fait ressortir un certain nombre de questions qui devront retenir l'attention de **la plupart** des **pays** de l'OCDE à court et à moyen termes. S'il n'existe manifestement aucune *solution* uniforme aux problèmes qui se posent en matière de gestion des ressources humaines, les résultats de l'étude montrent, cependant, que dans la plupart des pays de l'OCDE, l'application d'un certain nombre de principes généraux pourrait contribuer à améliorer la souplesse, l'efficacité et la réceptivité des institutions publiques.

A. **Élaborer une approche stratégique de la gestion du personnel**

Les politiques et les pratiques de gestion du personnel dans le secteur public devraient être clairement harmonisées avec les stratégies globales visant à améliorer **la qualité**, l'efficacité et l'efficacité des services publics.

Si l'on veut améliorer la gestion du personnel, il faudra donner la priorité à l'élaboration et à la mise en oeuvre, au sein de la fonction publique, de stratégies globales de gestion du personnel qui tiennent compte des liaisons et interdépendances entre les différents domaines de la gestion des ressources humaines.

Aux premiers stades de la réforme, il doit y avoir dans la fonction publique une unité administrative ou un organisme central influent bénéficiant d'un appui politique permanent et de haut niveau qui soit en charge du bon déroulement **des** réformes touchant la gestion des ressources humaines.

Une fois les principales réformes en place, les organes centraux de gestion **devront** chercher moins à contrôler et à réglementer qu'à diffuser les meilleures pratiques et à promouvoir des stratégies efficaces de nature à encourager le changement.

Les politiques et les systèmes de gestion des ressources humaines doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptés aux besoins spécifiques des ministères et agences. Dans ce contexte, les différents **pays** devront définir quels sont les éléments centraux à normaliser **dans** l'ensemble de la fonction publique et quels sont les éléments qui doivent être assouplis davantage.

Les règles et réglementations affectant la gestion du personnel devront être revues et rationalisées dans tous les cas où cela sera nécessaire pour s'assurer qu'elles contribuent à améliorer plutôt qu'à compromettre l'efficacité et l'efficacité des gestionnaires.

Il faudra s'attacher avant tout à trouver le moyen d'intégrer la gestion des ressources humaines aux activités opérationnelles centrales du secteur public. A cette fin, les ministères et organismes

opérationnels devront avoir une autonomie suffisante pour élaborer leurs propres stratégies à cette fin. La gestion des ressources humaines doit devenir partie intégrante des processus de planification stratégique et de gestion.

La déconcentration des pouvoirs budgétaires et des mécanismes rigoureux de responsabilisation et de contrôle de l'utilisation des ressources constitue un aspect essentiel de toute réelle déconcentration des pouvoirs au profit des gestionnaires opérationnels, faute de quoi ces derniers ne pourront pas gérer leur personnel, déterminer les effectifs nécessaires et répartir les ressources en fonction d'un cadre convenu qui définisse les grands principes budgétaires qu'ils doivent respecter.

B. Articuler et promouvoir des valeurs et principes à respecter en matière de gestion des ressources humaines

Les valeurs et principes essentiels qui sous-tendent la gestion du personnel dans la fonction publique doivent être énoncés clairement et diffusés à l'ensemble du personnel. Les organes centraux de gestion, les services responsables des réformes, les échelons supérieurs de l'administration et les autres groupes influents ont un rôle critique à jouer dans ce domaine. Le bien-fondé des principes traditionnels - par exemple l'équité, l'éthique **du** comportement et l'impartialité politique - doit être mis en relief, parallèlement à la promotion de valeurs telles que l'efficacité, la responsabilité et la flexibilité.

Les fonctionnaires doivent savoir quelles sont les normes de comportement **que** l'on attend d'eux, spécialement dans un contexte caractérisé **par** une plus grande autonomie de gestion. **A** cette fin, des guides ou des codes de conduite des fonctionnaires devront être élaborés ou révisés **dans** cet esprit. **Une** attention particulière devra être portée aux moyens les plus appropriés pour garantir le respect de ces codes dans toute la fonction publique.

Les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines doivent respecter les principes de l'égalité des chances en matière d'emploi, et les progrès réalisés quant à la situation professionnelle des groupes cibles concernés doivent être suivis régulièrement au regard des normes établies. Une attention particulière devra être accordée au perfectionnement des membres de ces groupes cibles pour leur permettre d'accéder à des postes **de** cadres opérationnels et de cadres supérieurs, particulièrement à un moment où les structures hiérarchiques sont resserrées et où les perspectives de promotion sont limitées.

C. Exercer une gestion axée sur les résultats qui relie les performances individuelles aux objectifs généraux des organisations

Il faut accorder une forte priorité à la mise au point de systèmes de gestion axés sur les résultats pour faire en sorte que les performances individuelles soient gérées efficacement dans le contexte des objectifs et des activités d'ensemble des organisations.

Les politiques et les pratiques suivies en matière de promotion, **de** rémunération, de formation et de perfectionnement et d'évaluation des performances (y compris au moyen d'une retro-information constante de **la** part des gestionnaires et des collègues et de systèmes de "parrainage"), les procédures à appliquer en cas **de** résultats insuffisants et les autres aspects pertinents de la gestion des ressources humaines doivent faire partie d'une approche intégrée de la gestion des performances.

Une attention particulière devra être accordée aux performances des gestionnaires en ce qui concerne la gestion de leur personnel, particulièrement dans un environnement déconcentré, ainsi qu'à la nécessité de mettre en place des procédures visant à tenir les gestionnaires pour responsables de la façon dont ils s'acquittent de leurs tâches de gestion **du** personnel.

D. Renforcer la formation et le perfectionnement en tant qu'éléments clefs d'une gestion stratégique des ressources humaines

Une priorité déterminante devra être accordée à la formulation de stratégies et de programmes tendant à améliorer les qualifications et les compétences du personnel dans toute la fonction publique.

Une attention particulière devra être accordée à la mise au point de programmes efficaces tendant à développer les qualités de chef et à perfectionner les compétences de gestion, notamment des compétences d'administration du personnel dans un environnement décentralisé.

Les ministères et agences devront élaborer leurs propres programmes de formation et de perfectionnement et intégrer les ressources à allouer à ces activités à leurs plans de développement stratégiques (par exemple ceux qui tendent à améliorer la qualité des services) et à leur planification budgétaire.

E. Fixer des conditions d'emploi et des modalités de travail de nature à permettre au secteur public de satisfaire plus facilement ses besoins en personnel

La politique d'administration du personnel, dans des domaines comme le recrutement et la sélection, les promotions, l'évaluation des performances, la formation et le perfectionnement doit être clairement reliée aux buts et aux priorités des organisations.

Les systèmes de rémunération et les conditions d'emploi doivent être réexaminés afin de s'assurer qu'ils sont cohérents avec l'amélioration de la productivité et de l'efficacité et qu'ils y contribuent.

Des dispositions plus souples devraient être introduites en matière de travail et d'emploi afin de favoriser la flexibilité du marché du travail. Il **importe** cependant de prendre en compte les **intérêts** des personnes travaillant à temps partiel, à titre temporaire et selon d'autres formes particulières d'emploi pour s'assurer qu'elles sont traitées équitablement et disposent d'avantages sociaux convenables.

F. Investir dans le suivi et l'évaluation des pratiques suivies ou du programme de réformes en matière de gestion des ressources humaines

Les pratiques de réforme des ressources humaines doivent être suivies et évaluées périodiquement pour assurer qu'elles contribuent à une gestion plus efficiente et plus efficace du personnel et à la réalisation des objectifs des programmes.

NOTES

1. Des études de cas ont été entreprises en Australie, au Canada, en Espagne, en France, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède.
2. Lorsque l'on fait une analyse comparative des réformes de la gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE, il importe de ne pas perdre de vue que les enquêtes plurinationales ont des limites, particulièrement pour ce qui est d'évaluer dans quelle mesure les attitudes et d'autres facteurs internes favorisent ou au contraire entravent les réformes. Néanmoins, l'existence d'un certain nombre de tendances et de priorités communes permet de penser qu'une telle analyse comparative peut être utile. De nombreux pays de l'OCDE souhaitent avoir la possibilité de tirer des enseignements des stratégies mises en oeuvre dans les fonctions publiques d'autres pays, particulièrement lorsque leurs institutions sont semblables.
3. Les données relatives aux réformes et aux priorités en matière de gestion des **ressources** humaines ont été rassemblées auprès des organes centraux de gestion des pays de l'OCDE au moyen d'un questionnaire, les réponses étant complétées par d'autres documents fournis par les pays intéressés. En général, les questions ont porté sur la période de cinq ans qui venait de s'écouler (de 1987 à 1992). D'autres informations concernant les réformes de la gestion des ressources humaines ont été fournies dans le cadre de l'enquête annuelle du Comité de la gestion publique sur l'évolution dans la gestion publique.
4. Voir OCDE, 1993a ; OCDE 1994a ; et OCDE 1994b.
5. Voir OCDE, 1993b.
6. Voir OCDE, 1993b.
7. L'analyse des réformes est limitée à des observations générales concernant les stratégies de gestion des ressources humaines et leurs résultats. Les informations proviennent principalement des études de cas figurant à l'annexe 4. Ces questions sont analysées plus en détail dans chacune de ces études.
8. Voir Nouvelle-Zélande, State Services Commission, 1991,
9. Voir OCDE, 1993b.
10. Voir Australian Public Service, Groupe de travail sur l'amélioration de la gestion 1992 ; Nouvelle Zélande, State Services commission, 1991. Ces deux organismes ont donné une appréciation généralement positive des stratégies de réforme et de leur exécution. En Australie, le Groupe de travail était parvenu à la conclusion qu'un "retour aux arrangements précédents, même s'il était possible, ne serait pas souhaitable. Le cadre nouveau qui a été mis en place est solidement appuyé et généralement considéré comme ayant amélioré l'efficacité et l'économie de la fonction publique australienne, notamment pour ce qui est des services fournis aux usagers. Dans l'ensemble, l'évaluation permet de conclure que les réformes en général ont eu un impact positif,

même si certaines améliorations peuvent encore être apportées à leur mise en oeuvre” (p. 43). En ce qui concerne les réformes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique australienne, le Groupe de travail a fait observer ce qui suit : “Collectivement, les fonctionnaires ont sélectionné la gestion des ressources humaines comme étant le domaine dans lequel les réformes ont eu le plus net effet positif sur la qualité de leur travail au cours des trois dernières années, ainsi que celui auquel il convient d’accorder la plus haute priorité au cours des trois prochaines années. Il importera de redoubler d’efforts dans ce domaine pour s’adapter comme il convient aux profondes transformations qu’ont connues les organisations au cours des dix dernières années par suite de l’assimilation des réformes introduites” (p. 13).

En Nouvelle-Zélande, les évaluateurs sont parvenus à la conclusion que “le cadre des réformes est rationnel et que des résultats substantiels ont été obtenus. Nous avons été particulièrement impressionnés par la réaction extrêmement positive des cadres supérieurs. Leurs avis, auxquels souscrivent les ministres et d’autres observateurs, est que les performances se sont améliorées dans la plupart des domaines importants grâce aux réformes... Toutefois, une confusion a subsisté pour ce qui est tant de l’orientation des réformes que des rôles et des responsabilités qui incombent aux organes centraux s’agissant de les faciliter... La mise en oeuvre de la réforme exige l’élaboration d’une stratégie de changement qui mette l’accent sur les individus chargés de veiller au bon fonctionnement des systèmes pendant le processus de transformation. Des questions comme les attitudes, les styles de gestion, les cultures et les compétences requises doivent être prises en considération pour que le processus d’exécution se déroule sans heurts. Par-dessus tout, il importe de susciter, ministres en tête, l’engagement commun de réaliser les objectifs du programme de réforme dont devra découler une participation active et un sentiment d’attachement personnel” (p. 11).

GLOSSAIRE

Décentralisation : octroi de plus larges pouvoirs de décision et d'une autonomie accrue aux ministères et organismes opérationnels par les organes centraux de gestion.

Déconcentration : octroi de pouvoirs de décision accrus et d'une plus large autonomie, par les ministères et agences, aux organes relevant d'eux et, à l'intérieur des ministères et agences, aux échelons inférieurs de l'administration, y compris les gestionnaires opérationnels.

Efficacité : degré de réalisation des objectifs (d'une organisation, d'une politique ou d'un programme) ou relation entre l'effet recherché et l'effet réel de tels ou tels produits dans la réalisation des objectifs (**par** exemple, l'effet d'un traitement sur l'état des malades hospitalisés).

Efficience : relation entre les ressources (intrants) utilisées et les produits obtenus (par exemple, heures d'infirmières par lit d'hôpital occupé et **par** jour). Une activité efficiente maximise le produit pour des intrants donnés, ou elle minimise les intrants pour un produit **donné**. Les mesures de l'efficience se présentent sous la forme de rapports entre les produits et les intrants (productivité) et entre **les** dépenses et les produits (coût unitaire).

Gestion des performances : approche systématique de la performance qui aboutit généralement à encourager ou à imposer l'adoption d'un cycle de gestion dans lequel :

- les objectifs et les normes de performances des programmes sont déterminés ;
- les gestionnaires sont libres de choisir les processus propres à les atteindre ;
- les performances accomplies sont mesurées et affichées ;
- cette information est prise en compte dans les décisions relatives à la conception et au financement des programmes ainsi que dans les récompenses ou sanctions au niveau organisationnel ou individuel ;
- cette information est également fournie aux organismes de contrôle.

Ministères et agences : terme utilisé pour désigner les ministères et établissements administratifs fonctionnels, distincts des organismes centraux de gestion comme le Ministère des finances, et les Services du budget, le Ministère de la fonction publique, et les Services du Premier Ministre.

Réceptivité : qualité de l'interaction entre les administrations et leurs clients. Ce terme recouvre le degré de satisfaction qu'il est possible de donner aux besoins **d'un** client **dans** le cadre d'une politique donnée, le caractère compréhensible et l'accessibilité de l'administration, le degré

d'ouverture de l'administration à la participation de ces clients aux décisions, l'existence de voies de recours possibles.

Responsabilité/obligation de rendre compte : désigne une relation d'autorité caractérisée par l'obligation d'une des parties de rendre compte à l'autre (une personne ou à un organisme) de l'accomplissement des tâches ou des fonctions qui lui incombent. La responsabilité va de pair avec la déconcentration et la flexibilité : les gestionnaires sont tenus pour responsables des résultats lorsque leur a été conféré le pouvoir de prendre des décisions intervenant dans la production de ces résultats.

Résultats : ce qui a été réalisé par rapport aux objectifs, à la différence des produits, qui mesurent ce que l'on a fait ou fabriqué. Par exemple, utiliser moins de ressources par rapport aux plans, aux performances passées ou aux performances d'autres organisations.

Secteur public : Aux fins du présent rapport, ministères et agences centrales de l'État (fonction publique), étant entendu que ce terme exclut en général les services publics au sens large du terme (y compris les forces armées, la police, l'éducation et la santé), les entreprises publiques, certains organismes financés sur fonds publics et les niveaux d'administration inférieurs (les administrations locales par exemple).

Source des définitions : *La gestion publique en mutation, les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE 1995.

Annexe 1

**ÉVOLUTION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
(RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE)**

Tableau 1. Evolution de la gestion des ressources humaines, 1987-1992
Question: Les mesures ci-après, ont-elles été introduites ou les structures existantes dans le domaine considéré ont-elles été considérablement transformées au cours des 5 dernières années dans la fonction publique?

	Stratégie d'ensemble de GRH	Structures organisationnelles simplifiées ("aplaties")	Compressions d'effectifs ou limitation des dimensions du secteur public	Décentralisation ou déconcentration de la GRH	Réforme ou restructuration des systèmes de rémunération	Réforme des pratiques en matière d'emploi
Australie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Autriche	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Belgique	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Canada	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Danemark	Non	Non	Non	Oui	Non	Non
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
France	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Allemagne	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Grèce	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui
Islande	Non	Non	Oui	Non	Non	*
Irlande	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Italie	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Japon	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Luxembourg	Non	Non	Oui	Non	Non	*
Pays-Bas	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Nouvelle-Zélande	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Norvège	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Portugal	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui
Espagne	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Suède	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Suisse	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non
Turquie	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
États-Unis	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui

Tableau 1. Évolution de la gestion des ressources humaines, 1987-1992 - suite (2)
Question: Les mesures ci-après, ont-elles été introduites ou les structures existantes dans le domaine considéré ont-elles été considérablement transformées au cours des 5 dernières années dans la fonction publique?

	Budget des dépenses de fonctionnement pour les ministères et organismes opérationnels	Système de classement et de définition des emplois	Politique d'égalité des chances	Systèmes de gestion des performances	Évaluation des performances des gestionnaires en matière de GRH	Appréciation du comportement professionnel fondée sur la fixation d'objectifs	Systèmes formels d'évaluation des emplois
Australie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Autriche	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Belgique	Non	Non	Oui	*	Non	*	*
Canada	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Danemark	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
France	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Allemagne	Non	Non	Non	*	Non	*	*
Grèce	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Islande	Oui	*	*	*	*	*	*
Irlande	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Italie	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Japon	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Luxembourg	Non	Non	Non	*	Non	*	*
Pays-Bas	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Norvège	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui
Portugal	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non
Espagne	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Suède	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Suisse	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Turquie	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
États-Unis	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui

	Nouveaux et importants programmes de perfectionnement des cadres	Assouplissement des conditions de travail (par exemple emplois à temps partiels, horaires souples, partage des emplois)
Australie	Oui	Oui
Autriche	Oui	Oui
Belgique	Non	Oui
Canada	Oui	Non
Danemark	Non	Oui
Finlande	Oui	Oui
France	Oui	Non
Allemagne	*	*
Grèce	Oui	Non
Islande	Non	*
Irlande	Oui	Non
Italie	Non	Non
Japon	Non	Non
Luxembourg	Non	Oui
Pays-Bas	Oui	Oui
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui
Norvège	Oui	Non
Portugal	Oui	Oui
Espagne	Oui	Oui
Suède	Non	Non
Suisse	Oui	Oui
Turquie	Oui	Non
Royaume-Uni	OUI	Oui
États-Unis	Non	Non

ig: un té * signifie que le pays n' pas fourni d réponse.

Note: Une réponse négative indique seulement que de nouveaux programmes ou des réformes n'ont pas été initiés dans le domaine de la GRH pendant la période 1990-1993 et ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de réformes dans ces domaines. La matrice figurant à l'annexe donne une description complète des politiques et des programmes de GRH suivis dans chaque pays de l'OCDE.

Source: OCDE, "Questionnaire concernant l'évaluation des réformes de la gestion des ressources humaines de la fonction publique - Rôles des organes centraux de gestion", PUMA/HRM(92)10, Question 36; OCDE, "Evaluation des réformes de la gestion des ressources humaines", annexe 2, PUMA(94)10; OCDE, "Évolutions dans la gestion publique, mise à jour 1993", Tableau 1.A. "Nouvelles initiatives concernant la gestion du secteur public dans les pays de l'OCDE, 1993".

Tableau 2. Autonomie des gestionnaires opérationnels
Question: En général, les gestionnaires des ministères et organismes opérationnels de la fonction publique nationale
ont-ils reçu une autonomie accrue au cours des cinq dernières années en ce qui concerne l'un quelconque des aspects ci-après de la gestion des ressources humaines?

	Conception organisationnelle	Classement et définition des emplois	Détermination des effectifs	Pratiques en matière d'emploi	Politiques d'égalité des chances	Rémunération	Gestion des performances	Formation et perfectionnement	Participation des syndicats
Australie	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Autriche	Oui	Oui	Non	Limitée	Oui	Non	Limitée	Non	Non
Belgique	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Canada	Oui	Oui	Oui	Limitée	Non	Non	Limitée	Non	Oui
Danemark	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
France	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Allemagne	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Grèce	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Islande	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Irlande	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Italie	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Japon	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Luxembourg	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Pays-Bas	Non	Oui	Limitée	Limitée	Non	Oui	Limitée	Non	Non
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	-	-	-
Norvège	Oui	Oui	Oui	Limitée	Non	Oui	Limitée	Oui	Non
Portugal	Non	Non	Non	Limitée	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Espagne	Oui	Oui	Oui	Limitée	Oui	Non	Limitée	Oui	Oui
Suède	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Limitée	Oui	Limitée
Suisse	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Turquie	Non	Oui	Non	Limitée	Non	Oui	Oui	Non	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
États-Unis	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non

Tableau 2. Autonomie des gestionnaires

Légende:

* Un astérisque signifie que le pays n'a pas fourni de réponse.

Une réponse affirmative signifie qu'une autonomie accrue a été accordée aux gestionnaires opérationnels pendant la période 1987-1993, selon ce qu'ont déclaré les organes centraux de gestion.

Une réponse négative signifie que l'autonomie des gestionnaires opérationnels est demeurée inchangée ou a été réduite pendant la période considérée.

L'indication "limitée" signifie que les gestionnaires ont reçu une autonomie accrue dans certains domaines seulement ; par exemple, en ce qui concerne les pratiques en matière d'emploi, les gestionnaires peuvent avoir reçu une autonomie accrue pour les promotions, mais pas pour le recrutement ou la sélection.

Source :

"Questionnaire sur l'évaluation des réformes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique - Vues des organes centraux de gestion" PUMA/HRM(92)10, Question 11.

Annexe 2

PRINCIPALES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 1980-1994

	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE
1980/1			
1982/3	1983 Livre blanc sur la réforme de la fonction publique australienne.		
1984/5	1984 Loi portant réforme de la fonction publique. üébut de la déconcentration de la gestion des ressources humaines. Fondation du SES. 1985 Programme d'amélioration de l'accès et de l'équité.		
1986/7	1986 Déconcentration et rationalisation du processus de dotation en personnel. 1987 Déconcentration aux ministères et agences de la plupart des aspects de la GRH. Suppression du <i>Public Service Board</i> . Création de la Public Service Commission, chargée de la politique de GRH. Restructuration majeure du système de classement des emplois et introduction du système de polyvalence.	1986 Introduction de l'emploi contractuel pour les agents supérieurs.	
1988/9	1988-89 Restructuration des traitements liée à des accords de productivité. 1989 Annonce d'une stratégie d'accélération du programme d'égalité des chances en matière d'emploi.	1988-91 Projet de gestion administrative. 1989 Révision du programme d'égalité des chances en matière d'emploi	1988 Octroi aux ministères de crédits individuels au titre du recrutement.
1990/1	1990 Création du Conseil de la formation de la fonction publique australienne.		1990 Élaboration de plans directeurs en matière de formation en tant qu' outils de gestion. Introduction d'une loi unique sur le statut des fonctionnaires. Plans d'action en vue de promouvoir l'égalité des chances.

	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE
1992/13	<p>1991 Programme de perfectionnement des cadres moyens. Élargissement de la structure de classement du SES.</p> <p>1991-92 Introduction du système d'appréciation des performances pour les membres du SES et les fonctionnaires supérieurs.</p> <p>1992 Décentralisation des négociations. Rémunération liée à la performance pour les membres du SES et les fonctionnaires supérieurs. Élaboration d'un cadre de GRH intégrée.</p> <p>1993 Élaboration d'un plan stratégique d'égalité des chances en matière d'emploi pour les années 90.</p>	<p>1991 Lancement de projets pilotes sur le perfectionnement et la productivité du personnel.</p> <p>1992 Lancement par plusieurs agences du concept de mise en valeur des ressources humaines. Introduction du système d'échange d'emplois afin de promouvoir la mobilité.</p> <p>1993 Loi fédérale sur l'égalité de traitement.</p>	<p>1990-91 Étude approfondie des besoins en personnel.</p>
	CANADA	DANEMARK	FINLANDE
1980/1	<p>1981 Création de la Catégorie de la gestion.</p>		
1982/3		<p>1983 Lancement du plan de modernisation du secteur public. Première phase : 1983-1985. Relâchement des contrôles exercés sur les effectifs de chaque ministère.</p>	
1984/5	<p>1985 Compression des effectifs dans la fonction publique.</p>		
1986/7	<p>1986 Renforcement de l'autorité et de la responsabilité ministérielles.</p>	<p>1986/87 Deuxième phase du programme de modernisation. Plan de rotation obligatoire du personnel de la catégorie des administrateurs.</p>	<p>1987 Création de l'Agence de développement de l'administration.</p>

	CANADA	DANEMARK	FINLANDE
		1987 Programme de formation des cadres. Plan d'action tendant à améliorer l'égalité des chances.	
	1988 Création du centre canadien de perfectionnement des cadres.	1988 Introduction des budgets des dépenses de fonctionnement pour les ministères et agences,	1988 Lancement de programmes de formation et de projets de services consultatifs. Réforme du système des rémunérations, et introduction de primes de productivité.
	1989 Lancement du programme de réforme de la fonction publique (<i>PS 2000</i>) Création d'agences opérationnelles spéciales.	1988-89 Troisième phase du programme de modernisation, l'accent étant mis sur la compression des effectifs dans la fonction publique et la décentralisation.	1989 Arrangements de travail souples. Création d'un comité chargé de reclasser les emplois. Réduction des effectifs.
		1989-90 Arrangements de travail souples. Système de rémunération souple.	
1990/1	1990 Introduction du programme de stages de formation à la gestion et création du Conseil pour la mise en valeur des ressources humaines.	1990 Lancement de la politique de gestion pour les années 90, y compris : rémunération liée à la performance pour les cadres ; perfectionnement des cadres ; sélection des cadres ; évaluation des cadres ; mesures de promotion de l'égalité des chances.	1990 Introduction des budgets des dépenses de fonctionnement orientés vers les résultats. Le Comité du personnel propose des réformes de la politique du personnel pour 1991-95. Lancement de plans de promotion de l'égalité des chances en matière d'emploi au niveau des agences. Mesures de compression des effectifs.
1990/91	1991 Mesures de rationalisation des structures des services publiques <i>et</i> du système de classement des emplois. Programme de promotion de l'égalité des chances. Gel des rémunérations 1991/92. Suspension de la rémunération liée à la performance pour les cadres supérieurs.	1991 Conclusion d'un nouvel accord sur la mobilité du personnel dans le cadre d'expériences d'"agences libres". Nouvel assouplissement du système de rémunération.	1991 Lancement du projet de décentralisation. Création d'une équipe spéciale sur la réforme du statut juridique des fonctionnaires chargée de créer une catégorie d'emploi uniforme et de mettre en place un système de négociations collectives. Introduction de la gestion des performances et d'un programme de formation à la gestion. Proposition de réforme du système des pensions. Plan de compression de 5 % des effectifs dans l'administration de l'État pour 1992-1995.

	CANADA	DANEMARK	FINLANDE
1992/3	<p>1992 Réforme du régime des pensions et promulgation de la loi sur la réforme de la fonction publique. Réduction des effectifs des services publics.</p> <p>1993 Introduction au niveau des ministères de budgets des dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses de personnel.</p>	<p>1992 Évaluation du comportement professionnel des cadres en fonction des résultats.</p>	<p>1992 Projet spécial de formation du personnel. Introduction d'horaires de travail souples. Réforme du système de rémunération, 1992-95.</p>
1994			1994
	FRANCE	ALLEMAGNE	GRÈCE
1980/1			
1982/3	<p>1982 Extension des compétences des organes de participation des organisations syndicales aux conditions de travail, à la gestion des carrières et à l'organisation des services. Mesures visant au développement du temps partiel et de la cessation progressive d'activité.</p> <p>1983 Nouveau statut général, consacrant les principes de l'unité de la fonction publique, de l'égalité d'accès, de l'indépendance et du système de carrière, de la mobilité, et le droit à la formation permanente.</p>	<p>1983-86 Mesures d'assouplissement des horaires de travail, en particulier dans le cadre d'un travail a temps partiel.</p>	
1984/5	<p>1984 Evolution des relations entre l'Etat et les services publics (transports, électricité, etc.), désormais fiés par des oontrats d'objectifs négociés et évalués.</p> <p>1985 Décret organisant et coordonnant les actions de formation continue.</p>		

	FRANCE	ALLEMAGNE	GRÈCE
1986/7	1987-88 Développement de l'initiative des agents et des services en matière de qualité et d'innovation (cercles de qualité, management participatif, formation à la gestion des ressources humaines).		1987 Politique de promotion de l'égalité des chances.
1988/9	1988 Décrets tendant à élargir les possibilités de promotion. 1989 Lancement d'un programme de modernisation de la gestion des ressources humaines au moyen des projets de service et des centres de responsabilité. Conclusion d'un accord-cadre avec les syndicats au sujet de la formation continue,	1989 Nouvel assouplissement des arrangements de travail. Loi modifiant les conditions de travail des fonctionnaires et des magistrats.	1989 Gel du recrutement dans la fonction publique.
1990/1	1990 Conclusion avec les syndicats d'accords sur la réforme de la grille des rémunérations et des qualifications à appliquer sur sept ans. 1991 Déconcentration au niveau des préfets: de région des crédits interministériels de formation ; déconcentration de certains aspects du recrutement.	1990 Lancement d'un large programme de formation en cours d'emploi pour les nouveaux <i>Länder</i> .	1990 Plan de compression des effectifs dans le secteur public, 1990-1992. Participation aux programmes de formation devient obligatoire pour la progression des carrières . 1991 Promulgation de la loi sur la modernisation de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique et le perfectionnement des agents publics. Recrutement suspendu dans le cadre des efforts de réduction des dépenses publiques. Introduction d'un nouveau système de recrutement basé sur des concours nationaux.
1992/3	1992 Loi instaurant la déconcentration cotnme principe de droit commun, notamment pour la gestion des ressources humaines ; le rôle des administrations centrales se limite à la conception, l'animation, l'orientation, l'évaluation et		1992 Nouveau système de promotion. Introduction d'un système d' appréciation du comportement professionnel. Mise en place d' une nouvelle hiérarchie adminisirative. Gel des rémunérations.

	FRANCE	ALLEMAGNE	GRÈCE
	<p>le contrôle. Ce mouvement s'accompagne d'un renforcement de la coordination des services déconcentrés par le représentant local de l'Etat (préfet de région ou de département), et d'un développement du management participatif, du contrôle de gestion et de la contractualisation entre les services déconcentrés et l'administration centrale (projets de service, centres de responsabilité).</p> <p>Reconduction de l'Accord-cadre sur la formation continue.</p> <p>1993</p> <p>Elaboration de schémas ministériels pluriannuels de réorganisation et de déconcentration par chaque ministère, intégrant les objectifs, mais aussi les structures et les moyens en personnel (y compris en personnel de haut niveau), en ressources financières, en mécanismes d'information, d'évaluation et de contrôle.</p> <p>Accord salariale comprenant des mesures en faveur du temps partiel, de la cessation progressive d'activité et de l'amélioration de la gestion prévisionnelle des recrutements.</p>		
1994	<p>1994-95</p> <p>Nouvelle démarche d'organisation des services et notamment de l'accueil, orientée davantage sur les besoins des usagers.</p>		<p>1994</p> <p>Nouveau système de recrutement dans le secteur public.</p> <p>Nouvelle hiérarchie administrative.</p> <p>L'élaboration d'un nouveau programme de modernisation de l'administration publique hellénique (dit programme "Klisthenis") dans le cadre du deuxième programme Cadre d'appui communautaire.</p>

	IRLANDE	ITALIE	JAPON
1980/1		1980 Abolition des systèmes précédents de promotion et d'appréciation du comportement professionnel.	
1982/3		1983 Création du Ministère de la fonction publique chargé de coordonner la gestion des ressources humaines.	
1984/5	1984 Comité de sélection pour les postes de haut niveau créé afin d'assurer une concurrence basée sur le mérite pour les postes de cadres supérieurs. Directeurs généraux recevant des contrats d'emploi de 7 ans. 1985 Publication du Livre blanc "Mieux servir le pays".	1984 Mise au concours des promotions dans la catégorie des cadres de carrière.	1984 Création de l'Agence de gestion et de coordination . 1985 Modification de l'âge de la retraite
1986/7	1986 Promulgation de la politique et des directives concernant l'égalité des chances. 1987 Programme de réaffectation des fonctionnaires dans les centres régionaux Gel des recrutements et programme de retraite anticipé.		1986 Septième plan de réduction des effectifs. Promulgation de la loi sur l'égalité des chances.
1988/9	1989 Maintien du gel du recrutement.	1988 Nouvelle loi sur la mobilité du personnel. 1989 Inclusion dans la loi de finances d'un gel du recrutement. Lancement d'un projet tendant à mieux identifier les besoins en personnel.	1988-89 Réduction des horaires de travail.
1990/1	1990 introduction de la rémunération liée à la performance pour les fonctionnaires ayant rang d' <i>Assistant Secretary</i> .	1990 Lancement du projet sur la "Fonctionnalité et efficacité de l'administration publique". Introduction de nouveaux règlements régissant le droit de	

	IRLANDE	ITALIE	JAPON
	Reprise du recrutement sur une base limitée pour pourvoir les postes essentiels.	grève dans les services publics essentiels.	
	1991 Arrangements de travail souples. Annonces de compression d'effectifs. Introduction de budgets administratifs irlandais pour les ministères.	1991 Promulgation d'une loi sur légalité des chances.	1991 Huitième plan de compression des effectifs.
1992/3	1991/93 Programme de progrès économique et social. 1992 Fond d'encouragement à la formation, afin d'effectuer une large promotion de la formation, des analyses de besoins et des nouvelles mesures de formation. 1993 Diplôme universitaire du niveau de la maîtrise établi afin d'apporter une formation en gestion stratégique aux cadres supérieurs.	1992 Réforme de la loi sur l'emploi dans la fonction publique; introduction de réformes visant à maîtriser les dépenses de personnel. Gel du renouvellement des contrats, des augmentations de salaires et du recrutement. 1993 Ordonnance sur la rationalisation des départements de la fonction publique et révision des règlements en matière d'emploi. Création d'une agence chargée des relations avec les syndicats de l'administration publique.	1992 Application du système de la semaine de travail de cinq jours. Introduction du congé de puériculture. Révision spéciale de la rémunération des employés des ministères et des organismes du gouvernement central.
1994	Programme pour la concurrence et le travail, conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Accord sur le 2ème cycle des budgets administratifs. Lancement de l'initiative de la gestion stratégique.		

	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	NOUVELLE-ZÉLANDE
1980/1			
1982/3	1983 Création de l'Institut de formation à l'administration.		
1984/5		1984 Décentralisation de la politique du personnel des services publics.	1984/92 Réduction des effectifs.
1986/7	1986 Promulgation d'une loi sur l'avancement automatique à l'ancienneté.	1987 Promulgation d'une politique de promotion de l'égalité des chances.	1987/88 Appréciation du comportement professionnel en fonction des objectifs fixés ; système de gestion des performances ; emplois contractuels pour les directeurs généraux et les cadres supérieurs ; systèmes formels d'évaluation du comportement professionnel ; introduction de la planification stratégique.
1988/9		1988/89 Système de rémunération souple, y compris rémunération liée à la performance et primes en fonction du marché.	1988 La loi sur le secteur étatique décentralise les responsabilités de la plupart des aspects de la gestion des ressources humaines aux directeurs généraux des ministères. Introduction de la rémunération liée à la performance.
		1988/90 Réduction des effectifs.	
		1988 Programme de formation à la gestion.	
		1989 Protocole exigeant la conclusion avec les syndicats d'un accord sur la rémunération et les conditions d'emploi à place de l'ancien système de détermination unilatérale par l'employeur. Fondation de l'École d'administration publique pour la formation à la gestion. Création du Centre d'orientation pour le perfectionnement des	1989 Restructuration de la State Service Commission pour mettre l'accent sur le suivi et la formulation des politiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration plutôt que sur une application détaillée de la politique du personnel. Début de décentralisation des négociations collectives. La loi relative aux finances publiques précise les

	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	NOUVELLE-ZÉLANDE
1990/1	1990 Conclusion d'un accord sur les traitements entre gouvernements et le principal syndicat de la fonction publique, concernant notamment la modification des barèmes des traitements et des primes.	1991 Introduction du concept de productivité du travail dans le secteur public . Mise en place d'un système de mobilité des hauts fonctionnaires. Lancement d'un programme d'amélioration de l'efficacité à petite et grande échelle. Nouvelle normalisation du statut des employés publics, conformément aux pratiques suivies dans le secteur privé.	responsabilités des directeurs généraux en ce qui concerne les résultats de leurs départements et assouplit le système d'affectation des ressources, y compris la dotation en personnel. 1990 Publication du Code de conduite de la fonction publique. 1991 La loi relative aux contrats d'emploi crée un nouveau cadre juridique institutionnel pour les relations industrielles dans les secteurs public et privé. Évaluation majeure des réformes introduites dans le secteur étatique depuis 1987.
1992/3	1992 Création d'un pool de fonctionnaires suppléants. Révision des cours de formation. Programme de réintégration des femmes.	1993 Décentralisation des négociations salariales au niveau de huit secteurs. 1993/194 Révision des règles régissant la gestion du personnel pour passer à une gestion davantage orientée vers les résultats.	1992 Pouvoirs de négociation délégués aux directeurs généraux de ministères et aux directeurs généraux des établissements d'enseignement supérieur. Mise en place d'un cadre de perfectionnement des cadres.
1994		1994 introduction des budgets des dépenses de fonctionnement pour les ministères et agences.	
	NORVÈGE	PORTUGAL	ESPAGNE
1980/11			
1982/13		1983 Introduction du système d'appréciation du comportement professionnel	
1984/5			1984 La loi portant réforme du secteur public définit les compétences de base et le cadre de réglementation de tous les niveaux de l'administration en matière de GRH .

	NORVÈGE	PORTUGAL	ESPAGNE
1986/7	<p>1986 Politique de mobilité vers le haut et création de postes de conseiller et de directeur de projet.</p> <p>1987 Programme d'amélioration de la gestion publique.</p>	<p>1986 Création du Secrétariat à la modernisation de l'administration.</p>	<p>1986 Introduction de systèmes d'évaluation des emplois.</p> <p>1987 Promulgation d'une loi réglementait la représentation syndicale et les conditions des négociations.</p>
1988/9	<p>1988 Projet d'intégration des femmes à la gestion. Création d'un comité chargé de proposer un nouveau système de rémunération.</p>	<p>1988 Mise en place d'arrangements de travail souples et établissement du principe de l'égalité des chances. Nouvelles dispositions en matière de recrutement et de promotion.</p> <p>1989 Programme de réforme d'ensemble de l'administration du personnel. Réforme du système de rémunération dans la fonction publique. Révision du statut des postes de cadre supérieur dans la fonction publique.</p>	<p>1988 Rationalisation de la structure des unités et des corps. Réforme de la structure des carrières. Programme de promotion de l'égalité des chances.</p> <p>1989 Élargissement du système de concours à la plupart des postes de la fonction publique.</p>
1990/1	<p>1990/93 Programme de modernisation de l'administration.</p> <p>1990 Évaluation des résultats. Projet de mise au point de schémas des tâches dans l'administration publique.</p> <p>1991 Projets de réorganisation et de restructuration de la fonction publique. Introduction d'un nouveau système plus souple de rémunération dans la fonction publique et exclusion des cadres supérieurs des conventions collectives de base.</p>		<p>1990 Élargissement des négociations collectives aux augmentations annuelles de salaires et à d'autres questions. Planification des effectifs : création d'un registre des postes. Décentralisation des responsabilités en matière de GRH aux gestionnaires. Assouplissement des pratiques de recrutement.</p> <p>1991 Plan de formation à la gestion. Systèmes pilotes d'appréciation du comportement professionnel. Fonds supplémentaires pour l'amélioration de la rémunération. Acceptation des négociations collectives par le Gouvernement.</p>

	NORVÈGE	PORTUGAL	ESPAGNE
199213	<p>1992 Efforts de mobilité, notamment au moyen de programmes d'échanges de personnel. Introduction de la gestion des performances. Emploi contractuel pour les cadres supérieurs. Arrangements de travail souples. Programmes de formation.</p> <p>1993 Création d'un service de recyclage et de redéploiement.</p>	<p>1992 Promulgation d'une nouvelle loi visant à faciliter la mobilité dans la fonction publique. Programmes de perfectionnement des cadres.</p>	<p>1992 Accord avec les syndicats concernant la modernisation de l'administration et l'amélioration des conditions d'emploi. Plan de promotion de l'égalité des chances. Développement du système de planification des ressources humaines a moyen et a long terme. Modification des procédures de sélection. Gel du recrutement et des rémunérations. Horaires de travail souples. Nouveau programme de perfectionnement des cadres.</p> <p>1993 Deuxième plan de promotion de l'égalité des chances.</p>
1994			<p>1994 Plans de promotion d'une utilisation souple et rationnelle du personnel ; encouragement aux retraites anticipées ; élimination progressive de certaines tâches ; recours accru au travail à temps partiel.</p>
	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
198011			
1982/3	<p>1983 Création du Ministère de l'administration publique.</p>		<p>1983 Programme d'ajustement structurel.</p>
1984/5	<p>1985 Programme de renouveau du secteur public, et assouplissement des politiques du personnel. Introduction à titre expérimental de cadres budgétaires triennaux pour les dépenses d'administration. Mise en place d'un nouveau système de rémunérations individualisées pour les cadres supérieurs.</p>	<p>1984/87 Projet d'amélioration de l'efficacité de l'Administration fédérale visant à économiser 3 pour cent des emplois et 5 pour cent du temps de travail sur une période de trois ans.</p>	
1986/7	<p>1986 Programme de perfectionnement des cadres</p>	<p>1986 Introduction de la semaine de travail de 42 heures à la suite</p>	<p>1987 Création de la Direction du développement de</p>

	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
	supérieurs.	du projet d'amélioration de l'efficience.	l'administration. Introduction de primes de connaissances linguistiques. Réduction de moitié du nombre de classes hiérarchiques dans l'administration.
1988/9	1988/89 Nouvelle instruction concernant la décentralisation. Introduction de cadres budgétaires triennaux.		
	1989 Assouplissement du système de rémunération et de la structure des emplois et des procédures de recrutement et mobilité des cadres supérieurs.	1989 Lancement d'une étude sur la maîtrise de la gestion.	1989 Introduction de l'évaluation du comportement professionnel. Renforcement de la formation en cours d'emploi.
1990/1	1990 Programme de réduction de 10 pour cent des effectifs de l'administration nationale sur une période de trois ans.	1990 Lancement d'une politique de promotion de l'égalité des chances.	1990 Introduction d'un système d'emploi contractuel dans les entreprises économiques d'État. Intensification de la formation en cours d'emploi. Révision des définitions d'emploi. Simplification des procédures de retraite.
	1991 Accord sur la sécurité de l'emploi en tant que base des réformes structurelles. Nouvelle décentralisation de la GRH. Introduction d'un système de classement des emplois comme base des rémunérations individualisées.	1991 Introduction d'un système de contrôle de la gestion dans toute l'Administration fédérale.	1991 Centralisation du système de recrutement.
1992/3	1992 Introduction d'un nouveau régime des pensions pour les fonctionnaires. Suppression de l'Institut national pour la formation à la fonction publique. Introduction de cadres budgétaires souples prévoyant une décentralisation accrue de la GRH.	1992/95 Systèmes pilotes d'échanges du personnel et horaires de travail souples. 1992 Programme de formation et de perfectionnement, spécialement pour les cadres. Publication d'une directive concernant la promotion des femmes.	1992 Études sur le régime d'administration du personnel des services publics en général. Amélioration des pensions du personnel des services publics.

	ROYAUME-UNI	ÉTATS-UNIS
1980/1	1981 Démantèlement du Ministère de la fonction publique	
1982/3	1982 Lancement de l'Initiative de gestion financière ; première étape d'une délégation aux gestionnaires fonctionnels des pouvoirs de gestion en matière financière et d'administration du personnel.	
1984/5	1984 Premier programme d'action en faveur des femmes.	1984 introduction du système de gestion des performances, prévoyant une rémunération liée à la performance pour les cadres moyens et le personnel d'encadrement.
1986/7	1986 Introduction des budgets des dépenses de fonctionnement. 1987 Accords a long terme sur la flexibilité des rémunérations. introduction de la rémunération liée à la performance.	
1988/9	1988 Initiative <i>Next Steps</i> visant à promouvoir la création d'agences exécutives administrées par des directeurs généraux. 1989 introduction, dans 21 domaines, de mesures d'assouplissement de l'administration du personnel, des rémunérations et des indemnités au niveau des ministères et agences. 1989/90 Mesures visant a améliorer la formation des cadres supérieurs. Introduction de nouvelles structures et de nouveaux	

	ROYAUME-UNI	ÉTATS-UNIS
	cadres de détermination des rémunérations. Mesures d'assouplissement des procédures de recrutement, de perfectionnement des cadres et de formation.	
1990/1	1990 Lancement de programmes de promotion de l'égalité des chances. 1991 Le trésor publie une liste de 40 mesures d'assouplissement de l'administration du personnel, des rémunérations et des indemnités au niveau des ministères et agences.	1990 Promulgation de la loi relative à la comparabilité de la rémunération des employés fédéraux. Création du Groupe de mise en valeur des ressources humaines. La Loi relative aux directeurs financiers des agences assouplit les règles de gestion applicables en matière budgétaire. 1991 Introduction des horaires de travail comprimés et des horaires souples.
1992/3	1992 Négociation de nouveaux accords de rémunération souple. La Loi relative à la gestion de la fonction publique prévoit une délégation de pouvoirs accrus en matière de GRH au niveau des gestionnaires fonctionnels. Lancement d'un nouveau programme d'action en faveur des fonctionnaires de sexe féminin. 1993 Promulgation d'un nouveau code de gestion de la fonction publique.	1993 Lancement de plans de compression des effectifs. Suspension du système de gestion et de rémunération en fonction des performances. Publication par le vice-président d'un rapport important sur "réinventer le gouvernement à partir de la task force "National Performance Review" (NPR).

	ROYAUME-UNI	ÉTATS-UNIS
1994	<p>1994 Nouveau programme d'action pour les personnes handicapées.</p> <p>La décentralisation de la détermination des rémunérations et des classifications vers les agences couvre 65 pour cent de la fonction publique, et atteindra 100 pour cent en avril 1996.</p> <p>Le "Livre Blanc" propose un cadre nouveau pour la haute fonction publique, un service public mieux formé, et à nouveau une grande attention portée aux valeurs de la fonction publique.</p>	<p>1994 Poursuite de la mise en oeuvre des recommandations de NPR.</p> <p>Programme de réduction de l'emploi public fédéral de 12 pour cent jusqu'en 1999.</p>

Annexe 3

**TABLEAU RÉCAPITULATIF CONSACRÉ AUX RÉFORMES
EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
AU SEIN DU SERVICE PUBLIC**

	Allemagne	Australie	Autriche
Décentralisation/ dévolution			
Politique d'ensemble	Pas de politique de décentralisation/dévolution en matière de gestion. Toutefois, le caractère décentralisé de l'organisation du gouvernement implique la décentralisation de certaines procédures de gestion de ressources humaines.	Dévolution de la plupart des opérations de gestion des ressources humaines aux ministères techniques et aux agences gouvernementales qui, à leur tour, pratiquent la dévotion en leur sein.	Dévolution de la gestion des ressources humaines aux ministères techniques et coordination centrale de la chancellerie fédérale .
Coûts salariaux	Pas de dévotion. Contrôle centralisé, exercé par le Ministère des Finances.	Depuis 1987/88, un seul budget de fonctionnement pour tous les ministères techniques et les agences gouvernementales de la fonction publique ; ce budget couvre les salaires et les frais d'exploitation. Pouvoir de reporter jusqu'à 6 % des frais d'exploitation d'une année fiscale sur l'autre ou, inversement, de faire un emprunt sur les dotations de la prochaine année fiscale.	Budget de fonctionnement unique pour chaque ministère en fonction du budget total ; le paiement des rémunérations est centralisé au niveau du Ministère des finances et contrôlé par la Chancellerie fédérale et la Ministère des finances.
Effectifs	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de l'Intérieur.	Pas de contrôle centralisé des effectifs depuis l'introduction des budgets de fonctionnement, à l'exception des postes des hauts fonctionnaires.	Contrôle centralisé, exercé par la Chancellerie fédérale.
Classifications/grades	Contrôle centralisé par le Ministère de l'intérieur	Le Ministère des Finances contrôle les classifications des hauts fonctionnaires. Pas de contrôle détaillé. Pour les postes de niveau inférieur. Il existe, toutefois, un noyau commun de classification s'appliquant à toute la fonction publique, plus des normes de travail et des directives pour déterminer le profil de classification. A l'intérieur de cette structure, les cadres peuvent créer, abolir et reclassifier des postes.	Contrôle centralisé, exercé par la Chancellerie fédérale. Mais, depuis 1991, octroi d'une certaine flexibilité aux cadres des ministères techniques et des agences gouvernementales.

	Allemagne	Australie	Autriche
Recrutement/fin de contrat	Les questions de recrutement dans l'ensemble de la fonction publique relèvent de la responsabilité du Comité fédéral du personnel. Décentralisation des aspects opérationnels du recrutement en faveur des ministères techniques.	Dans le cadre déterminé par l'Acte de la Fonction Publique, des instructions et des directives établies par la Commission de la fonction publique, la responsabilité du recrutement à tous les postes autres que les postes de hauts fonctionnaires a été dévolue aux ministères techniques et aux agences gouvernementales. Le Ministère de l'Emploi, de l'Education et de la Formation est responsable des aspects opérationnels du recrutement en ce qui concerne le niveau de base. En ce qui concerne les fins de contrat, la législation et les arbitrages résultant de la négociation collective déterminent la politique et les procédures.	Responsabilité partagée par la Chancellerie fédérale et les services du personnel des ministères techniques et des agences gouvernementales.
Rémunérations/relations professionnelles	Détermination à l'échelon central, Une loi fixe la rémunération des fonctionnaires (<i>Beamte</i>). Tenue de négociations collectives pour les employés et les ouvriers contractuels, le Ministère de l'Intérieur représentant les employeurs lors de ces négociations.	Le Ministère des relations professionnelles est directement responsable en matière de politique salariale, de taux de rémunération et de la politique globale de relations professionnelles. Comme ce fut le cas en 1992, les ministères techniques et les agences gouvernementales peuvent mener leurs propres négociations et conclure des accords salariaux propres dans le cadre déterminé par le centre. Maintien de structures de classification et de rémunérations communes à l'ensemble de la fonction publique.	Contrôle centralisé par la Chancellerie fédérale et par le Ministère des Finances. Toutefois, les négociations collectives se déroulent dans un cadre centralisé à la fois au niveau fédéral, et au niveau de chaque ministère.
Flexibilité accrue			
Classifications/grades		En 1987/88, réforme majeure des structures de classification s'inscrivant dans le cadre d'un accord collectif sur l'amélioration de l'efficacité structurelle.	L'objectif est d'accorder plus de flexibilité aux cadres opérationnels mais les détails ne sont pas encore disponibles.

	Allemagne	Australie	Autriche
Classifications/grades (suite)		Grande réduction de l'éventail des classifications. La définition élargie de ces classifications conjuguées aux exigences de compétences multiples se traduit par un accroissement de la flexibilité. En 1991, structure de classification des hauts fonctionnaires <i>broad-banded</i> , avec une réduction de 6 à 3 niveaux.	
Déploiement/mobilité	Détachements à grande échelle de fonctionnaires de la partie occidentale dans les <i>Länder</i> orientaux pour une certaine période. Des incitations sont offertes pour accepter ces détachements.	La simplification de la structure de classification permet une plus grande flexibilité en matière de mobilité latérale aussi bien qu'ascendante. Elle accroît également la souplesse dont disposent les cadres pour redéployer le personnel conformément aux différents schémas de carrière et d'un schéma à l'autre. Création d'une unité de redéploiement centrale. Plans pour gérer la rotation du personnel, les échanges ainsi que le recours au personnel d'assistance au sein de la fonction publique et en dehors de celle-ci.	Possibilités d'échange de travail introduites au sein de la Chancellerie fédérale afin de promouvoir la mobilité .
Recrutement/sélection/fin de contrat		La dévolution du recrutement aux ministères techniques et aux agences gouvernementales a permis d'accroître la flexibilité. Les cadres ont le choix entre plusieurs options pour combler les postes vacants supérieurs au niveau de base (à l'exception des postes de hauts fonctionnaires), y compris le recours à un recrutement transfert interne ou externe. En 1987, adoption de mesures pour rationaliser le redéploiement et les départs volontaires.	Les ministères techniques et les agences gouvernementales disposent d'une certaine flexibilité en matière de promotion aux postes de cadres de premier niveau.

	Allemagne	Australie	Autriche
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)	Depuis 1983-86, il existe des possibilités d'horaires de travail souples, notamment pour les emplois à temps partiel. Afin d'échelonner les départs à la retraite, il existe également des possibilités de travail à temps partiel liées à l'âge. Application, depuis 1989, de nouvelles dispositions aux fonctionnaires et aux juges qui étendent la période d'application pour travailler à temps partiel ou prendre des congés sans solde pour des motifs liés à la situation du marché.	Les cadres sont en mesure de décider si un poste vacant doit être pourvu sur une base permanente ou durant une période déterminée, à temps plein ou à temps partiel. En ce qui concerne le travail permanent à temps partiel, application d'un quota global de 6 pour cent dans l'ensemble de la fonction publique. Possibilités d'aménagement des horaires de travail depuis 1988.	Des contrats en vigueur pour le personnel de haut niveau depuis 1986. Introduction d'heures de travail flexibles et du travail à temps partiel.
Rémunération		Des structures de classification plus flexibles autorisent une plus grande souplesse salariale. Depuis 1987, possibilités d'octroi d'augmentations salariales liées à l'accroissement de l'efficacité structurelle. Les négociations menées sur le lieu du travail permettent de tenir compte de l'augmentation de la productivité de l'organisme opérationnel. La rémunération des hauts fonctionnaires et des cadres moyens est liée à la performance depuis 1992.	En 1994, tenue de discussions en vue d'introduire un système qui comprendrait un nouveau schéma de rémunération liée à la performance au sein de la fonction publique et qui inclurait des éléments de gestion par objectifs.
Gestion de la performance		Depuis 1991/92, l'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires et cadres moyens tient compte des contrats de performance et des objectifs collectifs. A partir de 1992, application d'une rémunération liée à la performance pour les hauts fonctionnaires et les cadres moyens. Depuis 1992, rationalisation des dispositions destinées à gérer l'inefficacité; ces dispositions incluent des	Entretiens annuels du personnel avec le supérieur hiérarchique direct comprenant des éléments de gestion par objectifs. Utilisation de ces entretiens comme outil de gestion afin d'encourager une attitude orientée vers la performance et la motivation (voir ci-dessus, la référence aux programmes destinés à introduire une rémunération liée à la performance).

	Allemagne	Australie	Autriche
Gestion de la performance (suite)		mesures de retrait ou de réduction de la classification.	
Réduction des coûts		Réduction de 30 pour cent des rémunérations de la fonction publique entre 1980/81 et 1990/91 ; mais, augmentation générale de 7.5 pour cent de la taille de l' <i>Australian Public Service (APS)</i> durant la même période. Réduction annuelle des budgets de fonctionnement des ministères techniques et des agences gouvernementales correspondant à un "ratio d'efficacité" égal à 1.25 pour cent par an.	Plan de réduction des effectifs du secteur public de 2 pour cent au cours de la période 1990-1995.
Valorisation des ressources humaines	Des efforts de formation à grande échelle sont déployés dans les <i>Länder</i> orientaux.	Les réformes de 1987/88, menées sur le lieu de travail, comportaient un programme de développement de compétences multiples. En 1991, introduction à l'échelon des agences gouvernementales, du Programme de perfectionnement des cadres moyens en vue d'élaborer des programmes de valorisation de ressources humaines avec l'assistance permanente de la Commission de la fonction publique. Cours dispensés au sein de toute la fonction publique aux hauts fonctionnaires et aux cadres moyens. Dans le cadre du Programme national de réforme de la formation élaboré par le Gouvernement, un Conseil de formation regroupant direction et syndicats intervient pour identifier les compétences essentielles pour chaque filière d'emploi majeure au sein de toute la fonction publique. Ces compétences serviront de fondement	Le projet de gestion administrative de 1989 visait le développement des ressources humaines ; en 1991, un groupe d'étude recommanda une série de programmes de formation et de développement.

	Allemagne	Australie	Autriche
Valorisation des ressources humaines (suite)		pour estimer les besoins et évaluer les programmes de formation et de valorisation des ressources humaines.	
Égalité des chances devant l'emploi		En 1989, élaboration d'une stratégie visant à progresser encore sur le plan de l'égalité des chances d'emploi. Demande adressée aux agences gouvernementales afin d'élaborer des plans dans ce domaine. En 1993, la Commission de la fonction publique a présenté un plan stratégique de développement de l'égalité des chances devant l'emploi pour les années 1990.	Lancement d'un programme destiné à encourager la promotion des femmes en 1981; révision du programme d'égalité des chances d'emploi en 1989; adoption de l'Acte fédéral sur l'Égalité des traitements en 1993.
	Belgique	Canada	Danemark.
Décentralisation/dévolution			
Politique d'ensemble	Politique de décentralisation destinée à accroître l'autonomie des gouvernements régionaux, des collectivités locales et des entreprises publiques dans le cadre d'un socle commun appelé les Principes généraux.	Réduction et simplification des contrôles exercés par le centre de façon à accroître la liberté de gestion des ministères techniques et des agences gouvernementales et d'encourager la délégation aux cadres opérationnels en leur sein.	Décentralisation en faveur et au sein des ministères techniques et des agences gouvernementales.
Coûts salariaux	Contrôle exercé par le gouvernement fédéral et plus particulièrement Fonction publique et Budget dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire. De même pour les entités fédérées où c'est le gouvernement communautaire ou régional qui prend les décisions.	En 1993, octroi aux ministères techniques et aux agences gouvernementales des budgets de fonctionnement, couvrant les dépenses en personnel ainsi que les petites dépenses d'exploitation liés aux investissements en capital. Autorisation de reporter 2 pour cent du budget d'une année fiscale à l'autre. Depuis 1989, dans plusieurs ministères techniques, création d'agences gouvernementales spéciaux	De 1983 à 1985, assouplissement du contrôle exercé sur les dépenses. Octroi aux ministères techniques et aux agences gouvernementales, en 1998, de budgets de fonctionnement, couvrant également les salaires. Le Ministère des Finances fixe, toutefois, les limites des dépenses salariales totales.

	Belgique	Canada	Danemark
Coûts salariaux (suite)		bénéficiant d'une délégation de pouvoir en matière de salaires et de budgets de fonctionnement.	
Effectifs	Au niveau fédéral, les décisions de recrutement sont prises par le Gouvernement, après avis d'une Commission consultative de recrutement sélectifs, étant entendu qu'une priorité est accordée à la mobilité par rapport à des nouveaux recrutements. Pour les entités fédérées, les gouvernements décident en toute autonomie.	Avec l'introduction des budgets de fonctionnement, les contrôles centralisés en année-personnes ont été abolis en 1993.	Pas de contrôle centralisé, sauf pour un certain nombre de hauts fonctionnaires.
Classifications/grades	Contrôle centralisé exercé par le Ministère de la fonction publique fédéral pour l'État fédéral ; par les ministres des Fonctions publiques régionales ou communautaires, pour leur personnel.	Le Conseil du Trésor établit des classifications standards. Il délègue la décision en matière de Classification aux directeurs adjoints des départements jusqu'au niveau ADM. Il suit aussi les décisions en ce qui concerne la classification.	Le Ministère des Finances est responsable des classifications des hauts fonctionnaires ; les ministères techniques et les agences gouvernementales sont chargés des autres classifications.
Recrutement/fin de contrat	Centralisé par le Secrétariat permanent de recrutement. Autorisation soumise au gouvernement après avis d'une commission des recrutements pour l'État fédéral. Décisions prises par les gouvernements des entités fédérées pour les autres fonctions publiques.	La Commission de la fonction publique est responsable du recrutement, certains Ministères techniques disposant, toutefois, d'une autorité déléguée pour procéder à des recrutements externes pour certaines catégories d'emplois. En vertu de l'Acte de 1992 réformant la fonction publique, les ministères techniques/agences gouvernementales disposent d'une liberté accrue pour recruter du personnel en vue de satisfaire des besoins de court terme. Leurs recommandations concernant les fins de contrat doivent être transmises au Conseil du Trésor.	Relèvent de la responsabilité des ministères techniques et des agences gouvernementales.

	Belgique	Canada	Danemark
Rémunérations/rerelations professionnelles	<p>Révisions ou adaptations générales par le Ministère de la fonction publique pour l'État fédéral.</p> <p>Négociations sectorielles au niveau des Communautés et Régions sur des projets présentés par les Ministres des Fonctions publiques, régionales et communautaires.</p> <p>Négociations menées toutefois dans le cadre du respect des Principes généraux communs aux différentes Fonctions publiques et qui fixent des normes minimales et maximales de rémunération. Par contre, le Statut syndical qui organise les relations collectives dans le secteur public reste exclusivement national.</p>	<p>Contrôle à l'échelon central, exercé par le Conseil du Trésor qui représente les employeurs lors des négociations collectives centralisées.</p> <p>Toutefois, les services du personnel chargés des hauts fonctionnaires et les cadres opérationnels des principaux ministères techniques sont impliqués dans la négociation collective. Le Conseil du Trésor fixe les salaires et les conditions de travail des cadres.</p>	<p>Le centre détermine les rémunérations. Toutefois, une certaine proportion du budget global (0.8 pour cent) est décentralisée vers les ministères techniques qui peuvent, ainsi, adopter des mesures salariales souples.</p>
Flexibilité accrue			
Classification/grades	<p>Réforme de simplification via une diminution drastique du nombre de grades et la création de carrières hiérarchique et barémique dans le même grade.</p>	<p>L'Acte de réforme de la fonction publique de 1992 prévoit la simplification du système d'évaluation et de classification des postes.</p> <p>Une seule catégorie d'emploi regroupant les agents des services généraux appelée à remplacer les catégories multiples est en cours de création ; 100 000 fonctionnaires sont concernés.</p>	<p>Décentralisation d'une certaine proportion du budget consacré aux rémunérations en vue d'accorder plus de latitude aux ministères techniques et aux autres agences gouvernementales pour opérer des reclassifications.</p>
Déploiement/mobilité	<p>Réformes destinées à encourager la liberté de mobilité des fonctionnaires entre les ministères et ou organismes d'intérêt public.</p> <p>Cellule de gestion de la mobilité au Ministère de la fonction publique.</p>	<p>Réforme du système de classification en vue de promouvoir la mobilité.</p> <p>L'Acte de réforme de la fonction publique de 1992 a transféré la responsabilité du redéploiement du personnel de la Commission de la fonction publique aux ministères techniques.</p>	<p>Introduction, à partir de 1986-87, de régimes de rotation obligatoire pour les effectifs professionnels.</p>

	Belgique	Canada	Danemark
Recrutement/sélection/ fin de contrat	Recrutement centralisés par le Secrétariat permanent de recrutement, chaque gouvernement étant autonome en la matière. Possibilités de recours à du personnel qualifié venant de l'extérieur, par le biais de contrat d'engagement d'experts pour une durée limitée ou pour une activité nettement définie.	Le programme 2000 de réformes de la fonction publique a eu pour résultat d'accroître la flexibilité des agences gouvernementales.	
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)	En 1990, adoption d'un statut unique pour les fonctionnaires, à savoir l'existence de 2 seules catégories d'agents: les statutaires et les contractuels. Larges possibilités et encouragement du travail à temps partiel dans le cadre de la redistribution du travail.	Emploi à temps partiel, partage du travail, heures de travail flexibles, temps de travail variable à la semaine. télétravail.	Introduction, en 1989, d'horaires de travail souples pour les agents ayant des responsabilités familiales et possibilités d'interruption de carrière pour s'occuper des enfants.
Rémunération	Projets visant à lier la rémunération à l'évaluation et à la formation ainsi qu'à ne plus lier nécessairement l'augmentation à une promotion hiérarchique.	Simplification du système de classification en cours (voir ci-dessus). Modifications du système des fonds de pension pour permettre aux travailleurs à temps partiel d'y contribuer.	La décentralisation d'une certaine proportion du montant des coûts salariaux (voir ci-dessus) peut servir à introduire plus de souplesse dans le système de rémunération, les pensions et les recl assifications.
Gestion de la performance	Projet d'évaluation des performances individuelles en cours dans le cadre de la refonç de l'évaluation de tous les agents quel que soit leur importance hiérarchique.	Système d'évaluation de la performance fondé en partie, sur l'établissement d'objectifs. Révision, en 1990, du système s'appliquant aux agents non cadres. Pratiques actuelles d'évaluation des responsables des ministères techniques ainsi que des autres cadres en cours de révision. Suspension depuis 1991 de la rémunération liée à la performance de la haute direction dans le cadre de mesures générales d'austérité touchant les salaires. Introduction dans certains agences gouvernementales d'une	En 1992, recommandations faites par les ministères techniques et aux les agences gouvernementales d'entreprendre des évaluations de performance des cadres supérieurs fondées sur les objectifs et les résultats. En 1989, introduction de deux systèmes de rémunération liée à la performance ; le premier concerne tous les fonctionnaires et l'autre uniquement les cadres supérieurs. Création à partir de 1992 d'un certain nombre d'"agences gouvernementales autonomes" fonctionnant sur la base de contrats de

	Belgique	Canada	Danemark
Gestion de la performance (suite)		gestion globale de la qualité.	performance et pratiquant une gestion orientée vers les résultats.
Réduction des coûts	Projet de révision des cadres du personnel sensiblement à la baisse (au minimum 1 pour cent) comme norme générale de réduction, mais application spécifique administration par administration.	Entre 1985 et 1990, réduction des effectifs équivalent à 15 000 personnes par an. Réduction des effectifs de direction de 10 pour cent en 1991, Réduction du même ordre des effectifs d'autres catégories en 1992. 46 agences gouvernementales éliminés, regroupés, différés ou privatisés. Les budgets de fonctionnement de tous les agences gouvernementales réduits de 2 et 3 pour cent respectivement en 1992 et 1993. En 1991, réduction des rémunérations de la direction. Après le gel des salaires dans la fonction publique en 1991 et 1992, restriction durant les années 1993-1994.	Dans le cadre de l'Examen du secteur public, mené en 1989, une plus grande importance a été accordée à la réduction des effectifs et à la poursuite du mouvement de décentralisation. A partir de 1983-1985, évolution vers une organisation moins hiérarchique dans le cadre du programme de modernisation. Les objectifs de productivité doivent augmenter de 2 à 3 pour cent par an.
Valorisation des ressources humaines	Programme Interdépartemental de Formation financé par des crédits spécifiques pour favoriser la formation des agents, à la demande du département concerné.	Création en 1988 du Centre canadien du perfectionnement des cadres. En 1991, amélioration de la planification des carrières, particulièrement en ce qui concerne les carrières féminines. Programme de formation des cadres en 1990.	La formation et la valorisation des ressources humaines sont considérées comme les éléments essentiels du programme de modernisation. Un tiers des cadres ont participé au programme de formation sur la période 1987- 1992.
Égalité des chances devant l'emploi	Arrêté royal du 27.2.1990 définissant les plans d'actions positives pour promouvoir l'égalité des chances, département par département.	Lancement en 1991, dans le cadre du Programme 2000 de réformes de la fonction publique, d'un programme d'égalité des chances d'emploi dans les domaines suivants : recrutement, promotion, formation et valorisation.	Adoption d'un programme d'action pour promouvoir l'égalité des chances au travail, en 1987.

	Espagne	États-Unis	Finlande
Décentralisation/ dévolution			
Politique d'ensemble	Politique partielle de décentralisation des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales, quelques-unes d'entre elles disposant d'un degré d'autonomie très élevé (Agence Tributaire, La Poste).	Politique destinée à accroître la flexibilité dont disposent les ministères techniques et les agences gouvernementales pour gérer le personnel.	Décentralisation en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales et dévolution aux cadres opérationnels au sein d'une structure politique centrale.
Coûts salariaux	Contrôle centralisé par le Ministère de l'administration publique et le Ministère de l'économie et des finances. Toutefois, quelques agences gouvernementales plus autonomes (par exemple, la Direction des impôts) peuvent gérer avec plus de souplesse les fonds qui leur sont alloués par le Parlement.	Contrôle centralisé exercé par le Bureau de la gestion et du budget (OMB).	En ce qui concerne les budgets de fonctionnement, couvrant également les salaires et les autres frais de personnel, introduction en 1990 d'une méthode orientée vers les résultats.
Effectifs	Contrôle centralisé par le Ministère des Administrations Publiques qui propose au Gouvernement chaque année les effectifs à recruter. Les effectifs de chaque Ministère peuvent varier en raison de la mobilité interne entre les différents ministères mais ne peuvent dépasser la grille établie dans le cadre des "Relations des postes" approuvées conjointement par les ministères des Administrations Publiques et de l'Économie et des Finances.	Les effectifs (ou leur équivalent en année-travail) sont contrôlés centralement par l' <i>Office of Management and Budget (OMB)</i> . L' <i>Office of Personnel Management (OPM)</i> fournit des données mensuelles sur l'emploi à l'OMB afin de faciliter leur tâche de contrôle.	Contrôle général, exercé par le <i>State Employer's Office</i> relevant du Ministère des finances. Dévolution de la responsabilité aux agences gouvernementales qui doivent respecter les directives générales émises par les ministères auxquels ils sont rattachés. Toutefois, des plans de réduction du personnel s'échelonnant jusqu'en 1996 remplacent le contrôle centralisé de l'ensemble des effectifs de la fonction publique. Les ministères opérationnels sont chargés de contrôler le nombre de personnel dans les agences gouvernementales sous leur supervision.

	Espagne	États-Unis	Finlande
Classifications/grades	Contrôle centralisé par le Ministère de l'administration publique.	Dévolution de la responsabilité aux ministères techniques et a m agences gouvernementales sous la direction de l'OMB et de l'OPM. Ce dernier assume, également, un rôle de conseil lorsque des questions de gestion générale et des questions budgétaires sont en cause.	Contrôle centralisé de la classification des hauts fonctionnaires par le <i>State Employer's Office</i> . Les ministères opérationnels sont responsables de la classification des agents possédant le statut de fonctionnaire ; les agences gouvernementales sont responsables de la classification des autres catégories d'agents.
Recrutement/fin de contrat	Décentralisation partielle du recrutement depuis 1990 par rapport aux chiffres établis, pour chacun des corps des fonctionnaires et chacune des catégories de personnel sous contrat, chaque année par le gouvernement.	Décentralisation du recrutement en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales.	Décentralisation du recrutement et des fins de contrats en faveur des ministères et des agences gouvernementales, à l'exception des postes de hauts fonctionnaires.
Rémunérations/rerelations professionnelles	La détermination des rémunérations des fonctionnaires est centralisée en grande partie ; les négociations concernant la rémunération des autres catégories d'agents gouvernementaux l'est aussi. La détermination de quelques-uns des suppléments de salaires, tel que la productivité lié a la performance s'effectue dans les ministères et agences.	La fixation des rémunérations est basé sur un processus précis dépendant d'études sur les revenus pour des emplois comparables hors du gouvernement. D'une manière générale, la fixation des rémunérations des ouvriers est plus décentralisée sur une base régionale, alors que celle des employés suit un processus centralisé. Le système indique le montant des ajustements (basé sur les études de salaires et sur les recommandations de conseils spécifiques) qui sont appliqués automatiquement, sauf en cas de désaccord du Président ou du Congrès. En fonction de la nature des changements décidés par rapport aux ajustements, le Président peut apporter des modifications en se limitant à informer le Congrès sur ses raisons, ou une procédure de la part du Congrès est nécessaire.	Les salaires sont négociés centralement. Toutefois, la loi de 1992 prévoit la décentralisation des négociations salariales vers employeurs individuels dans les ministères et les agences qui ont instauré un système de gestion selon les résultats. La réforme de la négociation collective vise à renforcer le système des accords conclus au niveau des agences. Les rémunérations des hauts fonctionnaires sont fixées par le " <i>State Employer's Office</i> ".

	Espagne	États-Unis	Finlande
Flexibilité accrue			
Classifications/grades		Des propositions administratives et législatives récentes peuvent accroître de façon significative la flexibilité et la discrétion des agences dans la détermination des classifications et le classement des agents dans ces systèmes. Cependant, des normes de classement approprié devraient toujours être produites.	Plus de souplesse dans les accords salariaux et dans la détermination des rémunérations, par exemple. des barèmes de salaire à des rémunérations échelonnées, exprimées en monnaie courante et basées sur les critères requis pour l'emploi. Ces principes sont adaptés aux fonctions propres de chaque agence gouvernementale.
Déploiement/mobilité	Rationalisation, en 1988, des structures relatives aux grades en vue de promouvoir la mobilité entre les différents ministères. En 1994 une rationalisation des effectifs et sa répartition en Plans d'Emploi a été mise en oeuvre.	De façon générale, le déploiement du personnel a lieu au niveau des agences. La mobilité du personnel au sein des agences et entre agences n'est pas contrôlée et dépend en grande partie des choix de carrière fait par les agents.	Mesures en vue d'améliorer la répartition des effectifs et le placement du personnel. Encouragement à la mobilité volontaire dans le cadre des efforts déployés pour appliquer la politique d'emploi recherchée et réduire les coûts. Accroissement de la mobilité entre les ministères techniques, ou entre les agences gouvernementales et les autres ministères, avec la plus grande souplesse octroyée aux statuts des différentes catégories d'agents.
Recrutement/sélection/fin de contrat	Les recrutements se font par voie de concours. Déconcentration majeure à partir de 1990. En 1993 et 1994 gel presque total en matière de recrutement et des rémunérations.	De façon générale, le recrutement est décentralisé vers les agences. Dans le courant de l'année prochaine, des propositions administratives et législatives pourront encore simplifier et décentraliser le recrutement. Le choix s'effectue en principe dans chaque agence. Cependant, l'OPM examine les qualifications des agents pressentis pour les postes de direction. La fin de contrat relève aussi des agences : les employés peuvent faire appel de	Accroissement de la décentralisation (voir ci-dessus).

	Espagne	États-Unis	Finlande
Recrutement/sélection/ fin de contrat		telles décisions auprès de commissions indépendantes des agences.	
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)	Adoption, en 1992, de dispositions pour accroître la flexibilité des horaires de travail et, en 1983, introduction de possibilités de congés parentaux.	Adoption, en 1991, de mesures pour développer les horaires de travail flexibles ou à temps partiel. La durée du travail à temps partiel varie de 16 à 32 heures par semaine. Développement de la flexibilité relative au lieu de travail (travail à la maison).	Le caractère plus souple du statut des fonctionnaires, à partir de 1993, permet de recourir davantage à la formule de l'embauche sous contrat. Introduction d'horaires de travail souples, en 1992. Existence de possibilités de travail à temps partiel et de partage du travail, depuis 1989.
Rémunération	La réforme des rémunérations de 1984 autorise aux ministères le versement d'allocations spéciales liées aux résultats des évaluations ainsi que l'octroi de primes de productivité. Modification, en 1991 des conditions d'établissement des rémunérations à l'occasion de la Loi du Budget, attribuant une place majeure à la négociation collective. Cependant l'augmentation des rémunérations pour 1993, établie par le Parlement est nettement inférieure aux taux d'inflation. Les rémunérations pour 1994 ont été gelées dans la Loi du Budget.	L'Acte de 1990 sur la Comparabilité des rémunérations des employés fédéraux (<i>Federal Employees Pay Comparability Act</i>) prévoit un accroissement de la flexibilité grâce à la détermination des rémunérations au niveau local (laquelle sera introduite à partir de 1994). Cet acte comporte, également, plusieurs dispositions régissant les taux de rémunération spéciaux, les bonus et les allocations versées dans différentes situations (par exemple les allocations versées pour recruter, garder et relocaliser certains employés ou les allocations commandées par des emplois présentant des risques). Existence d'une rémunération liée à la performance pour les hauts fonctionnaires (voir ci-dessous).	Conclusion d'ententes individuelles relatives aux rémunérations dans le cas des hauts fonctionnaires et des experts. Les réformes du système de rémunération prévues pour 1992-95 doivent renforcer la flexibilité dont disposent les agences gouvernementales dans le cadre des directives établies par le <i>State Employer's Office</i> .
Gestion de la performance	Depuis 1984 existent des concepts de rémunération comme la "productivité" lié à la performance. Depuis 1994 ont été introduits dans différents départements des systèmes pour évaluer les performances (à travers des	L'évaluation de la performance concerne tous les cadres. Le Système de gestion et d'identification de la performance, établi en 1984, prévoit une évaluation de la performance et l'établissement d'une	Introduction d'une gestion de la performance, en 1991. Une plus grande importance est accordée à la gestion axée sur les résultats depuis 1992. Introduction d'un système de rémunération liée à la performance et aux

	Espagne	États-Unis	Finlande
Gestion de la performance (suite)	objectifs ou des facteurs ou les deux à la fois) pour faciliter l'application des rémunérations variables (productivité).	rémunération liée à la performance pour les cadres et les contrôleurs de niveau intermédiaire. Ce système, supprimé en 1993, n'a pas encore été remplacé. Depuis 1980, Etablissement d'une rémunération liée à la performance au sein du Senior Executive Service. En vertu de l'Acte de 1990 sur la Comparabilité des rémunérations des agents fédéraux, les agences gouvernementales ont la latitude nécessaire pour élaborer leurs propres systèmes d'évaluation des performances.	résultats.
Réduction des coûts	Gel du recrutement, suppression partielle des postes vacants depuis 1992-93. En 1993 les rémunérations ont progressé à un rythme inférieur à celui de l'inflation et en 1994 les rémunérations ont été gelées.	En 1993, décision de réduire les effectifs du secteur public au travers de mesures de rationalisation des ministères techniques. Le plan de 1994 prévoit une réduction de 252 000 postes au niveau fédéral, la diminution totale réalisée au cours des cinq prochaines années devant atteindre 12 pour cent Le programme " <i>National Performance Review</i> " comporte une série de mesures axées, entre autres, sur : la réduction des coûts et du nombre de postes ainsi que des structures d'encadrement (dont l'importance sera diminuée de moitié) ; la conclusion d'accords de performance entre le Président et les responsables des agences gouvernementales. Ces accords, qui portent sur plusieurs années, serviront de référence pour élaborer des stratégies de réduction des effectifs et des coûts. Au cours des dernières années, le Président a	En 1989, les pouvoirs publics ont décidé de réduire le nombre de postes de 1.3 pour cent d'ici la fin de 1991. En 1990, ils ont décidé de ne pas pourvoir 10 pour cent des postes qui s'avèreraient vacants en 1991. Pour la période 1992-1994, les objectifs fixés par les pouvoirs publics prévoient que les effectifs du secteur gouvernemental subiront une réduction de 6.8 pour cent . Application d'un contrôle des effectifs jusqu'en 1996.

	Espagne	États-Unis	Finlande
Réduction des coûts (suite)		utilisé à plusieurs reprises ses pouvoirs pour limiter les augmentations salariales.	
Valorisation des ressources humaines	Entre 1992 et 1996, il est prévu d'appliquer des mesures pour accroître les qualifications en mettant principalement l'accent sur le perfectionnement des cadres.	En 1990, établissement par le Bureau de la gestion du personnel (OPM) d'un Groupe de valorisation des ressources humaines. Ce groupe assume un rôle leader sur le plan politique et apporte son assistance technique aux organismes fédéraux, notamment en matière de besoins de formation et de perfectionnement.	Projets établis en 1992-94 pour développer la formation du personnel d'encadrement et le travail de groupe . Des programmes de formation sont organisés pour les hauts fonctionnaires et les experts de haut niveau depuis 1991. Formation sur l'intégration européenne organisée et financée par le Ministère des finances.
Égalité des chances devant l'emploi	Lancement d'un premier plan pour favoriser l'égalité des chances au travail, en 1987-88. Le second plan a été approuvé en 1993.	Il existe un programme fédéral de recrutement visant à favoriser l'égalité des chances au travail (FEORP).	En 1990, les ministères techniques et les autres agences gouvernementales ont reçu des consignes du Ministre des finances aux fins d'élaborer des programmes pour promouvoir l'égalité des chances au travail.
	France	Grèce	Irlande
Décentralisation/dévolution			
Politique d'ensemble	Contrôle centralisé mais autorisant quelque flexibilité si les administrations de l'État réalisent certains objectifs. Depuis 1992, dans le cadre du statut de la fonction publique, poursuite d'une politique de déconcentration de la gestion des ressources allant des administrations centrales de l'État vers les services déconcentrés de l'État.		Décentralisation accrue en faveur des ministères techniques qui , à leur tour, poursuivent une politique de dévolution aux cadres opérationnels.
Coûts salariaux	Pas de dévolution. Contrôle centralisé exercé par le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget.	Pas de dévolution. Contrôle centralisé exercé par le Ministère des Finances.	En 1989, adoption d'un nouveau système d'allocations budgétaires couvrant les coûts administratifs, salaires compris. Système de budgets administratifs

	France	Grèce	Irlande
Coûts salariaux (suite)			délégués couvrant une période de trois ans et incluant les coûts salariaux.
Effectifs	Contrôle centralisé exercé par chaque administration sous le contrôle du ministère de la Fonction Publique et du ministère des Finances et du Budget.	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de Présidence du gouvernement.	Délégation du contrôle des effectifs, jusqu'au milieu du niveau d'encadrement moyen, aux ministères techniques ; suivi par le système central et informatisé de données sur le personnel.
Classifications/grades	Contrôle centralisé exercé par le Ministère de la fonction publique et le Ministère des Finances et du Budget.	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de la Présidence du Gouvernement.	Responsabilité jusqu'au niveau d'encadrement moyen délégué aux départements techniques. Le système central et informatisé de données sur le personnel suit l'utilisation par les départements de la flexibilité réalisée au moyen des budgets délégués.
Recrutement/fin de contrat	Une certaine déconcentration des activités de recrutement, dans le cadre du statut attribué à la fonction publique. Tous les fonctionnaires sont recrutés par concours.	Gestion du recrutement au niveau de base assurée, à l'échelon central, par le Ministère de la Présidence du gouvernement. Depuis 1994 la gestion du recrutement est assurée par le Conseil Supérieur pour la Sélection du Personnel.	Contrôle centralisé exercé par le Ministère des finances.
Rémunérations/rerelations professionnelles	Détermination centralisée des rémunérations ; le Ministère de la fonction publique conduit les négociations pour le compte de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux.	Une loi détermine de façon centralisée la rémunération des fonctionnaires. Tenue de négociations collectives centralisées pour les autres agents de la fonction publique. Les employeurs étant représentés par le Ministère des finances ou des organismes habilités par ce ministère.	Détermination centralisée des rémunérations. Le Ministère des Finances représente les employeurs lors des négociations.
Flexibilité accrue			
Classifications/grades	En 1990 réforme d'ensemble des grilles de classification et de rémunération, afin de tenir compte des changements intervenus dans la qualification des agents et	Les emplois de fonctionnaires sont classifiés en quatre catégories, en fonction du niveau d'instruction. Le système de	L'adoption d'un système de grades plus souple fait, actuellement, l'objet de discussions.

	France	Grèce	Irlande
Classifications/grades	le contenu des postes ; l'application de cette réforme s'effectue en sept tranches annuelles, de 1990 à 1997.	rémunération a été introduit en 1984, tandis que celui de classification a été réformé pour la première fois en 1992, pour être encore révisé en 1994.	
Déploiement/mobilité	Depuis 1991, dans le cadre d'un programme gouvernemental de redéploiement géographique des organismes publics de Paris vers la province, un encouragement financier et social est offert aux agents publics qui acceptent cette mobilité géographique. Par ailleurs, des concertations sont engagées avec les organisations syndicales de fonctionnaires pour développer la mobilité géographique et la mobilité fonctionnelle.	Depuis 1990, application d'un programme destiné à réaliser une répartition plus rationnelle du personnel en recourant à des transferts et des détachements des effectifs en surnombre.	Un redéploiement est proposé aux agents en surnombre affectés aux tâches opérationnelles.
Recrutement/sélection/fin de contrat		Application, depuis 1992, au sein de la fonction publique d'un nouveau système de recrutement par voie de concours publics qui se déroulent tous les ans.	La commission du service public, organe indépendant, contrôle les entrées dans le service public ; la fin de contrat est soumise à décision gouvernementale, sauf dans le cas du personnel en période d'essai pour lequel un seul ministre peut décider de la fin de l'engagement.
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)	Depuis 1989, les négociations collectives menées avec les syndicats englobent, également, les conditions non salariales. Ainsi l'accord salarial 1994-95 comporte un volet de mesures destinées à favoriser l'emploi dans la fonction publique en prévoyant l'accélération des processus de recrutement, et en développant le temps partiel et les possibilités d'aménagement du temps de travail (cessation progressive d'activité).		Possibilités d'interruptions de carrière et partage du travail (congé sans solde) depuis 1984.

	France	Grèce	Irlande
Rémunération	L'accord de 1990 sur la réforme de la grille prévoit l'attribution de points d'indice additionnels au traitement pour certains fonctionnaires qui occupent un emploi exigeant une responsabilité ou une technicité particulière.		introduction, en 1990, d'un système de rémunération au mérite pour les Secrétaires des ministères techniques.
Gestion de la performance	Il n'existe pas de système généralisé mais les différents ministères peuvent établir leur propre système de mesure de la performance. Par ailleurs, la performance est reconnue par l'attribution de primes de rendement pour les cadres, dont le montant peut varier selon le ministère et le corps.	Introduction, en 1992, d'un système d'évaluation de la performance.	introduction, en 1990, d'une rémunération liée à la performance pour les Secrétaires des ministères techniques.
Réduction des coûts	Dans le cadre du plan de restructuration économique poursuivi depuis 1983, le gouvernement s'est engagé à contrôler les effectifs de la fonction publique et à imposer des restrictions salariales. Ainsi le niveau général des salaires est fixé selon les prévisions gouvernementales de hausse des prix, et le pouvoir d'achat des fonctionnaires est garanti en moyenne,	Embargo sur le recrutement depuis 1989. Suspension du recrutement, en 1991, en vue de diminuer les dépenses publiques. Cette même année, les pratiques consistant à offrir un statut permanent aux travailleurs temporaires ont été abandonnées : les travailleurs recrutés pour accomplir un certain nombre d'heures déterminées (travailleurs payés à l'heure) doivent cesser le travail à l'expiration du contrat. Gel des salaires en 1992, mais un taux d'augmentation uniforme minimum est appliqué à tous.	Le nombre total d'agents a été gelé au niveau de 1993.
Valorisation des ressources humaines	En 1989, la formation permanente a fait l'objet d'une entente avec les syndicats de la fonction publique ; celle-ci fixe le nombre de jours minimum de formation devant être dispensés tous les ans. Il	Adoption, en 1990, d'un programme de formation, de recyclage et de spécialisation obligatoire pour une évolution de carrière.	Introduction, en 1991, d'un programme orienté vers le service aux clients. Lancement, en 1991, de programmes de perfectionnement à l'intention des cadres.

	France	Grèce	Irlande
	existe, depuis 1992, des dispositions relatives à la formation et au recyclage dans les situations de restructurations. A partir de 1992, 3,5 pour cent de la masse salariale sont consacrés au financement de la formation permanente et un pourcentage équivalent est affecté au financement de la formation initiale.		
Égalité des chances devant l'emploi	En 1984, 1987 et 1995, mesures en faveur du recrutement et de l'insertion professionnelle des handicapés ; de 1983 à 1993, diverses mesures en faveur des femmes.	Adoption d'une politique pour favoriser l'égalité des chances au travail, en 1987.	En 1986, adoption d'une politique destinée à favoriser l'égalité des chances au travail au sein de la fonction publique : établissement de lignes directrices à cet effet et établissement d'un rapport annuel sur la mise en oeuvre.

	Islande	Italie	Japon
Décentralisation/dévolution			
Politique d'ensemble			Pas de politique en faveur d'une décentralisation ou d'une dévolution des responsabilités dans le domaine de la gestion des ressources humaines au profit des ministères techniques et des agences gouvernementales.
Coûts salariaux	Application d'un système budgétaire décentralisé dans chaque ministère, fondé sur "des plafonds budgétaires". Pour la plupart des agences gouvernementales qui décident librement de la répartition des fonds alloués entre différents programmes, les dotations budgétaires couvrent des frais d'exploitation spécifiques.	Pas de dévolution. Contrôle centralisé, exercé par le Ministère du Trésor.	Contrôle centralisé par le Ministère des finances.

	Islande	Italie	Japon
Effectifs		Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de la fonction publique.	Contrôle centralisé par l'Agence de gestion et de coordination (MCA).
Classifications/grades		Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de la fonction publique.	Contrôle centralisé par l'Agence de gestion et de coordination et la <i>National Personnel Authority</i> (NPA).
Recrutement/fin de contrat		Décentralisation des responsabilités en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales.	Recrutements individuels et fins de contrat décentralisés pour chaque ministère et agence en fonction de la Loi sur les Services Publics Nationaux et les orientations définies par la NPA .
Rémunérations/relations professionnelles		Détermination centralisée des rémunérations dans le secteur public décomposé en huit sous-secteurs. Depuis 1994, L'Agence de négociations assume la responsabilité des négociations collectives pour le compte des employeurs en respectant les lignes directrices émises par le Ministère de la fonction publique.	Une loi détermine de façon centralisée les rémunérations des fonctionnaires en tenant bien compte des recommandations salariales de la NPA.
Flexibilité accrue			
Classifications/grades			
Déploiement/mobilité		La loi sur la Fonction publique de 1988, en liaison avec la loi de Finances, prévoit d'utiliser la mobilité du personnel comme moyen d'améliorer l'efficacité.	Il existe des programmes d'échange du personnel entre les ministères techniques et les autres agences gouvernementales. Des programmes permettent d'envoyer des fonctionnaires dans les entreprises privées pour apprendre la gestion du secteur privé. Certains bureaux gouvernementaux ont été délocalisés hors de Tokyo .
Recrutement/sélection/fin de contrat		En 1984, organisation d'un concours en vue d'être promu au sein du groupe des carrières d'encadrement.	

	Islande	Italie	Japon
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)			En 1988, réduction des heures de travail. En 1992, application de la semaine de cinq jours et encouragement à prendre ses congés payés. Depuis 1992, tous les fonctionnaires peuvent prendre des congés parentaux, s'ils ont des enfants de moins d'un an.
Rémunération			
Gestion de la			Allocation spéciale versée deux fois par an pour récompenser la performance.
Réduction des coûts Réduction des coûts		En 1992, décision de geler les contrats de tous les salariés l'année suivante. Les augmentations salariales n'ont pas été appliquées en 1993.	En 1986, adoption du septième plan de réduction du personnel qui fixait comme objectif à chaque ministère technique et organisme opérationnel de restreindre leurs effectifs de 5 pour cent si possible, à partir de 1987. En 1991, adoption du huitième plan de réduction du personnel dont l'objectif était de diminuer de 4.52 pour cent les effectifs d'ici la fin de l'année fiscale 1991. Suite à l'application de ce huitième plan, suppression de 1 372 postes au cours de l'année fiscale 1992.
Valorisation des ressources humaines	Lancement, en 1992, de cours de formation destinés aux fonctionnaires du Ministère des finances.		Importance particulière accordée à la formation sur le tas. Aussi voir ci-dessus les mesures de mobilité.
Égalité des chances devant l'emploi			Les principes d'égalité des chances face à l'emploi ont été établis par la loi sur la fonction publique nationale. Possibilités d'obtenir des congés parentaux, en 1992.

	Luxembourg	Norvège	Nouvelle-Zélande
Décentralisation/ dévolution			
Politique d'ensemble		Accroissement de la décentralisation en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales et dévotion aux cadres opérationnels.	Large autonomie accordée aux directeurs des ministères techniques. Ils assument la responsabilité de la gestion des ressources financières et humaines ; ce faisant, ils doivent respecter la législation en vigueur ainsi que les limites budgétaires fixées et doivent rendre compte des résultats.
Coûts salariaux	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de la fonction publique.	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère des finances, et le Ministère de l'Administration publique (MGA).	Dévolution des responsabilités en matière de salaires et autres coûts en personnel aux ministères techniques et aux agences gouvernementales, dans le cadre de l'Acte de finances publiques de 1989. Les dotations budgétaires sont basées sur les résultats ou "outputs". Octroi d'une grande souplesse aux ministères techniques en ce qui concerne les ressources ou "inputs", y compris sur les conditions salariales et les questions de politique du personnel.
Effectifs	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de la fonction publique.	Contrôle centralisé, exercé par le MGA.	Pas de contrôle centralisé, voir ci-dessous.
Classifications/grades	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de la fonction publique.	Contrôle centralisé, exercé par le MGA.	Relèvent de la responsabilité des ministères techniques et des agences gouvernementales qui agissent en tant qu'employeur autonome. La State Services Commission (SSC) exerce un rôle de direction.
Recrutement/fin de contrat	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère de la fonction publique.	Décentralisation du recrutement en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales, dans le cadre des directives émises par le MGA.	Dévolution aux ministères techniques et aux agences gouvernementales, sauf pour les directeurs qui sont nommés par la SSC.

	Luxembourg	Norvège	Nouvelle-Zélande
Rémunérations/rerelations professionnelles		Détermination centralisée au travers des négociations collectives, le MGA représentant les employeurs. Une petite fraction du budget consacré aux rémunérations peut être négociée localement. Depuis 1991, les ministères responsables déterminent la rémunération des hauts fonctionnaires au travers de contrats individuels.	Grande dévolution aux ministères techniques et aux agences gouvernementales dans le cadre établi par l'Acte sur le Secteur public de 1988 et l'Acte sur les contrats d'emploi de 1991. La State Services Commission conserve une fonction de supervision. En vertu de l'Acte sur les contrat? d'emploi, les employeurs et les salariés peuvent choisir de négocier individuellement ou collectivement.
Flexibilité accrue			
Classifications/grades			Les ministères techniques et les autres agences gouvernementales sont libres d'élaborer leurs propres systèmes. En règle générale, les procédures ont été simplifiées.
Déploiement/mobilité	Création, en 1992, d'un service commun de remplacement pour les agents temporairement absents.	A partir de 1992, plus grande importance accordée à la mobilité. Celle-ci peut prendre la forme de visites d'observation, d'une rotation au sein des différentes unités du gouvernement central. Il existe des systèmes d'échange de personnel entre les ministères techniques depuis 1992 ainsi que des accords cadres régulant les échanges de cadres entre les entreprises nationalisées et les entreprises du secteur privé. Le Ministère de l'administration publique a été doté, en 1993 d'une Unité de redéploiement et de réajustement.	Voir ci-dessous
Recrutement/sélection/fin de contrat	En 1986, adoption d'une loi sur la promotion automatique après un certain nombre d'années de	En 1990, on a de plus en plus eu recours à des conseillers, des gestionnaires de projets et	En vertu de l'Acte de 1988 sur le Secteur public, simplification des procédures de recrutement,

	Luxembourg	Norvège	Nouvelle-Zélande
Recrutement/sélection/ fin de contrat (suite)	service au sein de la fonction publique.	aux contrats à durée déterminée pour promouvoir les postes de hauts fonctionnaires.	de promotion et de fin de contrat. Cet Acte supprime, également, les restrictions à l'entrée dans la fonction publique. Les Directeurs exécutifs des ministères techniques et des autres agences gouvernementales ont toute latitude pour établir leurs propres procédures de recrutement et de sélection en se conformant aux directives émises par la State Services Commission au sujet des bonnes pratiques en matière d'emploi.
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)	Possibilités de travail à temps partiel..	Depuis 1992, les cadres supérieurs sont employés sous contrats. Cette même année, introduction de possibilités d'horaires de travail variables, de rotation du travail et de congés parentaux.	Dans le cadre de l'Acte de 1991 concernant les contrats de travail, les conditions d'emploi des salariés font l'objet de négociations, individuelles ou collectives, avec l'employeur (le Directeur exécutif du ministère technique ou de l'organisme opérationnel concerné) et sont précisées dans le contrat de travail. Les salariés et les employeurs peuvent choisir qui les représentera, individuellement ou collectivement. au cours des négociations. Depuis 1988, les Directeurs exécutifs et les cadres exécutifs supérieurs sont employés sous contrats dont la durée est de 5 ans. Les aménagements flexibles en matière de travail sont déterminés au niveau des ministères ou des agences gouvernementales et peuvent concerner le travail à temps partiel, le partage du travail, des horaires variables de travail. Depuis 1987/1988, il est également possible de prendre une retraite à temps partiel ou retraite anticipé.

	Luxembourg	Norvège	Nouvelle-Zélande
Rémunération	En 1992, suppression des plafonds qui limitaient les bonus versés en contrepartie des tâches supplémentaires effectuées.	Le nouveau système de rémunération des fonctionnaires, adopté en 1991, accorde plus de souplesse aux agences gouvernementales pour adapter la rémunération en fonction : de la performance individuelle ; des résultats atteints et des besoins en recrutement et maintien du personnel. L'élaboration de politiques favorisant une rémunération plus souple et plus adaptée aux conditions locales représente une priorité constante. Depuis 1991, le système général de rémunération ne concerne plus les cadres supérieurs ; leur rémunération, fixée par accord individuel, est liée à la performance et aux conditions offertes dans le secteur privé.	A l'intérieur d'un barème pour chaque poste, la rémunération dépend de l'individu. La plupart des échelles de salaires contiennent des dispositions relatives aux divers taux de rémunération bien que quelques augmentations fixes existent encore pour au bas de l'échelle pour les positions les plus basses. Grâce à cet éventail de taux de rémunération, les employeurs disposent d'une certaine souplesse pour déterminer les règles de progression, récompenser la performance et répondre aux pressions du marché. Quelques accords octroient des primes occasionnelles afin de refléter la performance plutôt que des augmentations permanentes au niveau des salaires.
Gestion de la performance		A partir de 1990, développement de l'évaluation de la performance. Depuis 1992, une telle évaluation a un caractère obligatoire dans le cas des cadres. Les réformes salariales, adoptées en 1991, prévoient que la rémunération de tous les fonctionnaires sera liée à leur performance.	Le développement d'indications ou indicateurs d'un suivi de la performance représente l'un des éléments fondamentaux des réformes du secteur public. L'Acte de 1988 sur le Secteur public et l'Acte de 1989 sur les Finances publiques ont établi un cadre au sein duquel les responsables (les Directeurs généraux) des ministères techniques et des autres agences gouvernementales sont appelés à rendre compte de leur action dans les domaines suivants : définition des attentes en matière de performance ; délégation sur le plan de la gestion des ressources ; établissement de rapports et d'examen périodiques et

	Luxembourg	Norvège	Nouvelle-Zélande
Gestion de la performance (suite)			<p>évaluation de la performance.</p> <p>Ce dispositif accorde un rôle essentiel à la conclusion d'accords de la performance individuelle entre les ministères et les Directeurs généraux. Ces derniers sont chargés d'introduire des systèmes de gestion de la performance au sein de leurs propres ministères ainsi que des accords relatifs à la performance de leur personnel. Leurs rémunérations et celles des cadres supérieurs sont partiellement liées à la performance.</p> <p>En règle générale, c'est également le cas de tous les agents des ministères techniques et des autres agences gouvernementales, quelque soit leur niveau individuel.</p>
Réduction des coûts		<p>En raison de la sous-évaluation du budget certains postes vacants ne sont pas pourvus.</p>	<p>L'emploi dans les services publics a été réduit de façon importante entre 1984- 1992 et ce en raison de gain d'efficacité et de la création d'entreprises appartenant à l'État ou d'autres mesures de privatisation. Les négociations salariales au sein du secteur public ont été placées sous le signe de la rigueur budgétaire. En général, elles ont résulté en un gel des salaires en contrepartie du maintien des conditions d'emploi. Les augmentations éventuelles de coût salarial auxquelles ont dû faire face les employeurs du secteur public, en 1991-92, n'ont donné lieu à aucune compensation.</p>

	Luxembourg	Norvège	Nouvelle-Zélande
Valorisation des ressources humaines	Création, en 1983, d'un Institut de formation administrative qui offre une formation initiale et continue aux fonctionnaires. Réforme, en 1992, des cours de formation destinés aux jeunes fonctionnaires.	Les programmes de valorisation des ressources humaines, élaborés par les ministères techniques, s'appuient sur les systèmes de formation du gouvernement central. En 1992, établissement d'un programme de formation à l'intention des cadres opérationnels ainsi que des cadres moyens et supérieur qui tient compte de la fonction et du rôle des individus concernés.	Les ministères techniques et les autres agences gouvernementales assument les responsabilités dans ce domaine. Toutefois, à partir de 1992, établissement de dispositifs de perfectionnement des cadres au sein de la fonction publique qui mettent l'accent sur la définition et le développement des compétences et des qualités requises aux postes de Directeurs exécutifs et de cadres supérieurs.
Égalité des chances devant l'emploi	Élaboration, en 1992, d'un programme destiné à faciliter le retour des femmes sur le marché du travail après un congé pour élever des enfants.	Adoption, en 1978, d'une politique pour favoriser l'égalité des chances face à l'emploi et l'égalité des salaires. En 1988, lancement du projet "les femmes et l'encadrement".	En vertu de l'Acte de 1988 sur le Secteur public, les ministères techniques et les autres agences gouvernementales se doivent d'encourager l'égalité des chances face à l'emploi, développer et suivre les politiques et les pratiques dans ce domaine.
	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
Décentralisation/dévolution			
Politique d'ensemble	Décentralisation de la gestion des ressources humaines en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales et dévolution aux cadres opérationnels.	Pas de politique de décentralisation ou de dévolution des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines en faveur des ministères Opérationnels.	Délégation des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines vers et au sein des ministères techniques et des agences gouvernementales. Cette délégation est réalisée dans le cadre législatif établi par l'Acte de la fonction publique (fonctions de gestion) de 1992.
Coûts salariaux	Contrôle centralisé jusqu'à présent. Mais, à partir de 1994, développement d'un système de budgets de fonctionnement décentralisés couvrant les coûts salariaux et d'autres dépenses administratives et	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère des finances.	Depuis 1986, les ministères techniques et les agences gouvernementales sont dotés de budgets de fonctionnement qui couvrent également les coûts salariaux. Ils sont également autorisés à

	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
Coûts salariaux (suite)	axés sur l'objectif suivant : réaliser un gain d'efficacité de 0.7 pour cent.		reporter les fonds non utilisés d'une année sur l'autre.
Effectifs	Les ministères techniques et les agences gouvernementales disposent d'une certaine liberté, à l'intérieur des limites fixées .	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère des finances.	Depuis l'introduction des budgets de fonctionnement, suppression des contrôles centralisés.
Classifications/grades	Coitrôle centralisé par le Ministère des affaires intérieures. Mais, les ministères techniques et les agences gouvernementales disposent d'une certaine autonomie pour modifier les grades de leur personnel.	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère des finances.	Contrôle centralisé, mais les ministères techniques et les agences gouvernementales peuvent, avec l'autorisation du Trésor, élaborer leur propre classification par délégation dans le cadre de l'Acte de la fonction publique de 1992 (fonctions de gestion).
Recrutement/fin de contrat	Décentralisation du recrutement en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales, à l'exception des postes de cadres supérieurs. Gestion des aspects opérationnels impliqués par les fins de contrat assumée par les ministères techniques et les agences gouvernementales, au sein d'un cadre déterminé par la législation.	Décentralisation en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales du recrutement des agents possédant un grade supérieur au niveau de base.	Dévolution aux ministères techniques et aux agences gouvernementales (soumis à des critères de recrutement minimum) dans une structure de recrutement établie en 1991. Quelques exceptions existent pour les hauts fonctionnaires.
Rémunérations/rerelations professionnelles	En 1993, décentralisation en huit sous-secteurs de la détermination des rémunérations dans le secteur public. Centralisation des négociations salariales concernant l'administration centrale sous la conduite du Ministère des affaires intérieures qui représente les employeurs.		Décentralisation croissante de la détermination des rémunérations. En ce qui concerne les rémunérations des fonctionnaires (à l'exception de celles des hauts fonctionnaires), détermination par voie de négociations collectives. Comme ce fut le cas en 1994, dévolution des responsabilités dans ce domaine aux agences gouvernementales les plus importantes (employant plus de la moitié des effectifs de la Fonction publique) avec un contrôle étroit des dépenses publics.

	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
Rémunérations/rerelations professionnelles (suite)			La délégation se développe. La rémunération des hauts fonctionnaires est fixée par le gouvernement sur avis d'un organisme de contrôle indépendant.
Flexibilité <i>accrue</i>			
Classifications/grades			Les agences gouvernementales se verront déléguer pleins pouvoirs pour conduire les négociations salariales à partir de 1994 (voici -dessus) et disposeront ainsi de plus d'autonomie sur les questions relatives aux grades.
Déploiement/mobilité	Efforts en vue d'accroître la mobilité entre les ministères ainsi que les divers organismes et les services qui leur sont liés. Mise en oeuvre, depuis 1991, d'un système de rotation pour les hauts fonctionnaires.	Rationalisation, en 1992 , des conditions d'emploi afin de favoriser la mobilité des fonctionnaires.	
Recrutement/sélection/ fin de contrat	Décentralisation importante en matière de recrutement et de sélection. Efforts pour développer un système plus coordonné de sélection des hauts fonctionnaires.	Adoption de nouvelles procédures de recrutement et de promotion, en 1988.	En 1991, délégation de la possibilité de recruter par voie externe pour tous les postes à la discrétion des départements en accord avec le centre pour les grades plus élevés et les responsables d'agences. Souplesse dans les méthodes et les critères de recrutement. En 1993 délégation des critères de recrutement pour tous les postes à l'exception des postes de niveau supérieurs et ceux impliquant une évolution de carrière rapide. Également, possibilités de recourir à des recrutements externes pour les postes de Directeurs généraux au sein des agences gouvernementales. Plus de souplesse p u r recruter le personnel, retenir les agents ayant atteint l'âge de

	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
Recrutement/sélection/ fin de contrat (suite)			la retraite et possibilités de recrutement sur des contrats à durée déterminée ouvrant droit à un bonus, etc.
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)	Processus en cours de "normalisation" des conditions d'emploi et des relations de travail afin de les aligner davantage sur les pratiques du secteur privé. Utilisation plus souple du travail au cours des dernières années au travers d'aménagements souples du temps de travail, de contrats à durée déterminée, et d'un recours au travail temporaire. Possibilités de travail à temps partiel (allant de 1 à 37 heures par semaine).	Révision, en 1989, du statut octroyé aux hauts fonctionnaires chargés de la gestion. Rationalisation des conditions d'emploi, en 1992, afin de permettre une meilleure adéquation entre les qualifications individuelles et les besoins en matière d'organisation et d'introduire plus de souplesse dans la gestion. En 1988, introduction de possibilités de congés parentaux et d'accords flexibles de travail.	Les ministères techniques et les autres agences gouvernementales disposent d'un large degré d'autonomie en matière de détermination des conditions d'emploi. Les Directeurs généraux des agences gouvernementales sont recrutés sous contrats à durée déterminée. A partir de 1994, octroi de pouvoirs délégués aux agences gouvernementales pour conduire des négociations salariales, ce qui élargira leurs possibilités de négocier des conditions d'emploi et des accords de travail plus souples. Depuis 1989 possibilités d'adopter des horaires flexibles ainsi que des formules de partage du travail, de travail à temps partiel et de travail à domicile. Les possibilités d'interruption du travail ont été encouragées pour inciter les femmes à faire carrière dans la fonction publique.
Rémunération	Décentralisation des négociations salariales (en 1993, voir ci-dessus) destinée à introduire plus de flexibilité. Application, depuis 1987, d'une rémunération qui tient compte des conditions du marché pour résoudre les problèmes de recrutement et de rétention du personnel. Existence d'une rémunération liée à la performance (voir ci-dessous).	Réforme, en 1989, du système de rémunérations dans la fonction publique en vue d'améliorer la qualité du service offert aux clients et la motivation du personnel en augmentant la cohérence interne, la transparence et la compétitivité externe.	A partir de 1987, négociation d'accords ayant trait à la flexibilité en matière de rémunération dans l'ensemble de la fonction publique et renégociation pour inclure des accords cohérents sur la rémunération liée à la performance à partir de 1992. A partir de 1994, ces accords seront remplacés dans les agences opérationnelles et autres organismes qui pratiquent des négociations salariales décentralisées, pour aider à la mise en place d'accords

	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
Rémunération (suite)			salariaux plus souples. La délégation est en cours d'extension.
Gestion de la performance	<p>Les ministères techniques et les autres agences gouvernementales procèdent à l'évaluation de la performance à leur gré, habituellement au travers d'entretiens. Mais, l'évaluation n'est pas obligatoire. Les décisions relatives à l'ancienneté, la promotion ou le licenciement s'appuient sur une évaluation formelle. Depuis 1984, octroi de primes récompensant les efforts exceptionnels. En 1989, introduction d'une rémunération liée à la performance pour les fonctionnaires. Celle-ci peut prendre la forme d'augmentations variables, d'allocations au mérite ou de primes.</p>	<p>Introduction, en 1987, d'un système dévaluation de la performance.</p>	<p>L'évaluation de la performance basée essentiellement sur les objectifs fixés et des cadres de compétence, concerne tous les fonctionnaires non-ouvriers. L'évaluation constitue une part croissante de la gestion de la performance. Depuis 1987, établissement d'une rémunération liée à la performance pour certains grades supérieurs. Tous les grades sont concernés par de tels régimes de rémunération qui, depuis 1991, s'étendent progressivement dans l'ensemble de la fonction publique. Les agences gouvernementales peuvent également adopter des systèmes collectifs de bonus qui tiennent compte de la qualité du service et des économies résultant d'un accroissement de l'efficacité.</p>
Réduction des coûts	<p>Poursuite d'une politique de réduction considérable de la dimension taille de la fonction publique, Lancement, en 1986, de programmes de réorganisation et de rationalisation. Fixation d'objectifs de réduction des effectifs à chaque ministère technique pour la période 1988-90. En 1991, application d'un autre programme de réorganisation et de rationalisation en vue de définir les fonctions principales au sein des ministères techniques, privatiser certains services, réduire les dépenses en personnel et les effectifs, et la croissance des salaires.</p>	<p>En 1989, réforme du système de rémunération en vue de réduire les coûts salariaux dans le secteur public.</p>	<p>Réduction des effectifs de la fonction publique de 25 pour cent entre 1979 et 1993. Les augmentations salariales accordées aux fonctionnaires, en 1993, ont été limitées à 1.5 pour cent. Le <i>coûts</i> des augmentations salariales, en 1994, sont financées par des gains d'efficacités.</p> <p>Programme d'examen des postes des cadres supérieurs dans tous les départements.</p>

	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
Valorisation des ressources humaines	Lancement, à la fin des années 1980, d'un programme de perfectionnement des cadres. De tels régimes fonctionnent, aujourd'hui, dans la plupart des ministères techniques. Depuis la moitié des années 1980, plus grand intérêt accordé à la formation.	Application, à partir de 1992, d'un programme de formation destiné à améliorer les qualifications des fonctionnaires.	Les cadres opérationnels sont encouragés à assumer les responsabilités en matière de formation de leurs équipes, plutôt que de compter sur les Services de personnel et de formation. Le développement des chances comprend une série de programmes à des niveaux de gestion particuliers. L'accent croissant est mis sur les qualifications professionnelles en particulier pour les effectifs les plus jeunes.
Égalité des chances devant l'emploi	Adoption en 1987, d'une politique destinée à favoriser l'égalité des chances face à l'emploi. Les candidates de sexe féminin, les personnes handicapées et les membres des minorités ethniques, qui possèdent les qualifications requises, se voient accorder la préférence lors des recrutements.	Adoption, en 1988, du principe d'égalité des chances face à l'emploi qui doit se concrétiser, notamment, par des changements dans les méthodes de recrutement et l'introduction d'accords de travail souples.	Lancement, en 1990, d'une série d'initiatives pour favoriser l'égalité des chances face à l'emploi et, en 1992 d'un nouveau programme d'action pour promouvoir le rôle des femmes au sein de la fonction publique. Des rapports d'avancement sont publiés annuellement. En 1990 un programme Action on Race a été publié et les progrès réalisés depuis ont été revus en 1993. Un code relatif aux travailleurs handicapés a été publié en 1990 et est devenu un programme d'action en 1994. Plus de flexibilité a été accordée aux ministères et aux agences opérationnelles pour adapter les conditions d'emploi à leurs besoins.

	Suède	Suisse	Turquie
Décentralisation/ dévolution			
Politique d'ensemble	Poursuite, depuis le milieu des années 1980, d'une politique de décentralisation progressive de tous les aspects de la gestion des ressources humaines en faveur des agences gouvernementales.	Poursuite, depuis 1990/91, d'une politique de développement professionnel du personnel et de développement de l'organisation et d'une politique de décentralisation progressive de la gestion des ressources humaines en faveur des départements et des offices.	
Coûts salariaux	Introduction en 1991/92 de cadres budgétaires (assouplis en 1993) qui couvrent une période de trois ans et concernent toutes les dépenses administratives. Salaires compris. Les ministères techniques et les agences gouvernementales sont autorisés à reporter (ou inversement à emprunter) jusqu'à 5 pour cent de leurs dotations budgétaires d'une année fiscale sur l'autre.	Gestion salariaux décentralisée, supervision centralisée, exercé par l'Office fédéral du personnel (pour l'administration générale) et par les entreprises en régie.	Contrôle centralisé, exercé par le Ministère des finances.
Effectifs	Pas de contrôle centralisé.	Gestion décentralisée, supervision finale centralisée, exercée par l'Office fédéral du personnel (pour l'administration générale) et par les entreprises en régie.	Le gouvernement central est contrôlé par le Ministère des finances. Le gouvernement local est contrôlé par le Ministère de l'intérieur. SEEs sont contrôlées par le <i>State Personnel Presidency</i> .
Classifications/grades	Dévolution des responsabilités aux agences gouvernementales. Abolition, en 1989, des grilles hiérarchiques qui s'appliquaient à l'ensemble de la fonction publique.	Gestion décentralisée, supervision finale centralisée, exercée par l'Office fédéral du personnel (pour l'administration générale) et par les entreprises en régie.	Contrôle exercé à la fois par le <i>State Personnel Presidency</i> et le Ministère des finances.

	Suède	Suisse	Turquie
Recrutement/fin de contrat	Décentralisation du recrutement au profit des agences gouvernementales à l'exception des postes de cadres au plus haut niveau, ces derniers étant nommés par le gouvernement. Gestion des fins de contrat du ressort des agences gouvernementales dans un cadre défini par les négociations collectives.	Large décentralisation du recrutement en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales.	A l'heure actuelle, décentralisation du recrutement en faveur des ministères techniques et des agences gouvernementales. Toutefois, adoption de mesures en vue d'évoluer vers un système plus centralisé.
Rémunérations/relations professionnelles	Décentralisation en matière de détermination des rémunérations au profit des différents agences gouvernementales, compte tenu de l'augmentation des dépenses budgétaires dans le domaine de salaires fixée par les négociations au niveau central. La rémunération des Directeurs généraux de ces organismes et d'autres hauts responsables est déterminée par le gouvernement ; celle des Directeurs généraux adjoints est fixée par les ministères auxquels <i>ces</i> organismes sont rattachés.	Une loi détermine de façon centralisée les rémunérations au sein de la fonction publique.	Une loi détermine de façon centralisée la rémunération des fonctionnaires. Décentralisation des négociations collectives en ce qui concerne les ouvriers.
Flexibilité accrue			
Classifications/grades	Abolition, en 1989, du système structures de classification et de grade s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique. Les ministères techniques ont toute latitude pour établir leurs propres classifications en s'appuyant sur le système d'évaluation des emplois élaboré à cet effet.		
Déploiement/mobilité			
Recrutement/sélection/fin de contrat	Les ministères techniques sont libres de choisir quelles méthodes de recrutement et de sélection ils utiliseront et disposent de plus de souplesse en		Évolution vers un système de recrutement plus centralisé, en 1991.

	Suède	Suisse	Turquie
Recrutement/sélection/ fin de contrat (suite)	matière de recrutement des cadres supérieurs. Les accords collectifs de 1990 sur la sécurité de l'emploi rationalisent les règles en matière de fin de contrat, facilitant ainsi les licenciements des effectifs en surnombre.		
Conditions d'emploi et de travail (autres que les rémunérations)	Les cadres supérieurs travaillent sous contrat depuis 1988. Adoption, en 1990, de nouvelles dispositions régissant les licenciements (voir ci-dessus). En 1994, délégation de pouvoirs étendus aux ministères techniques dans le cadre du système décentralisé de détermination des rémunérations au sein duquel ces ministères jouent un rôle essentiel.	Les hauts fonctionnaires travaillent sous contrat depuis 1991. Depuis 1986, dans le cadre d'un programme destiné à accroître l'efficacité de l'administration fédérale, la durée hebdomadaire de travail est fixée à 42 heures. En 1991, lancement d'un projet pilote sur les horaires flexibles prévoyant une durée hebdomadaire de travail de 40 à 44 heures.	Depuis 1990, les salariés des <i>State Economic Enterprises (SEEs)</i> travaillent sous contrat.
Rémunération	Les ministères techniques sont libres d'appliquer leurs propres systèmes de rémunération. Depuis 1989, développement d'un système davantage orienté vers le marché, plus flexible et plus individualisé.	Poursuite d'une étude sur la réforme du système de rémunération.	Les allocations fournissent une certaine souplesse. Pour déterminer les rémunérations de certains groupes aux compétences rares, on tient compte des rémunérations offertes sur le marché. Octroi de suppléments particuliers liés à la difficulté du travail, au risque qu'il implique.
Gestion de la performance	Introduction, en 1989-1991, d'un système de gestion par objectifs au sein des agences gouvernementales. L'évaluation de la performance individuelle ne constitue pas une obligation formelle. Mais, on encourage à procéder à une telle évaluation au travers de discussions informelles qui doivent se tenir au moins une fois par an entre les cadres opérationnels et leurs subordonnés. La détermination des	Les existants systèmes d'évaluation de la performance personnelle sont en train d'être révisés en vue de l'introduction d'éléments déterminant la rémunération au mérite à partir de 1995. Depuis 1991, les augmentations annuelles au titre de l'ancienneté peuvent être refusées pour des motifs de performance insatisfaisante.	Développement d'une évaluation de la performance depuis 1989, mais celle-ci n'est pas encore généralisée. Il n'existe pas de système de rémunération liée à la performance, sauf dans les <i>State Economic Enterprises</i> qui peuvent accorder des primes à la performance.

	Suède	Suisse	Turquie
Gestion de la performance (suite)	<p>rémunérations individuelles peut tenir compte de la performance. Toutefois, il n'existe pas de système général de rémunération liée à la performance. Enfin, certains agences gouvernementales possèdent des systèmes de primes à la performance.</p>		
Réduction des coûts	<p>En 1989-91, diminution de 23 pour cent des effectifs des organismes publics. Annonce, en 1990, d'un programme de réduction de 10 pour cent des effectifs de l'Administration publique, au cours des prochaines années. En raison de changements structurels, le nombre d'agents gouvernementaux a diminué d'environ 48 000 entre septembre 1992 et septembre 1993. Adoption, en 1991-92, d'un Accord-cadre de stabilisation concernant l'ensemble du marché du travail qui prévoit des mesures de restriction dans le secteur public et un arrêt temporaire de la décentralisation des rémunérations en raison de la faible marge de manoeuvre laissée aux agences gouvernementales pour opérer des ajustements salariaux.</p>	<p>Entre 1991 et 1996 réduction d'environ 8 pour cent des effectifs. Gestion plus stricte des coûts variables (par exemple allocation de renchérissement).</p>	<p>Introduction en 1994 d'un seuil maximum pour les paiements des heures supplémentaires et le salaire des agents temporaires.</p>
Valorisation des ressources humaines	<p>Abolition, en 1992, de l'Institut national de formation de et de la valorisation des ressources humaines au sein de la fonction publique (SIPU). Les responsabilités en la matière sont dorénavant assumées par chaque organisme opérationnel. Le développement des compétences et des capacités des cadres supérieurs est considéré</p>	<p>Élaboration, en 1992, de programmes de formation et de valorisation des ressources humaines qui s'attachent particulièrement au perfectionnement des cadres.</p>	<p>Depuis 1987, les fonctionnaires doivent passer un examen organisé à l'échelon central ; dans ce cadre, des récompenses sont attribués pour la pratique des langues. Introduction, en 1989, d'un programme de formation à l'attention des cadres supérieurs portant sur l'introduction des techniques modernes au sein de l'administration</p>

	Suède	Suisse	Turquie
Valorisation des ressources humaines (suite)	comme hautement prioritaire. Établissement de programmes à l'intention des nouveaux cadres et instauration de groupes de dialogue regroupant des cadres de différents niveaux qui discutent de questions de leadership et de gestion.		publique. A partir de 1990, formation interne sur le terrain dispensée aux cadres supérieurs axée sur les questions de gestion des ressources humaines.
Égalité des chances devant l'emploi		Adoption, en 1991, d'une politique pour favoriser l'égalité des chances face à l'emploi. Élaboration, en 1992, de directives pour promouvoir le travail des femmes.	Prévu par la constitution et la loi.

Annex 4

ETUDES DE CAS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	.121
LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LE SERVICE PUBLIC AUSTRALIEN par Maria Maguire	123
LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU CANADA par Otto Brodtrick	165
LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN FRANCE par Sylvie Trosa	185
LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AUX PAYS-BAS par Bo Smith	205
LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN NOUVELLE-ZELANDE par Pat Walsh.....	219
LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN ESPAGNE par James Adams	263
LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN SUÈDE par Bo Smith et Christine Lidbury	285
LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU ROYAUME-UNI par Sylvie Trosa et Christine Lidbury	309

INTRODUCTION

L'étude des réformes en matière de gestion des ressources humaines dans huit pays de l'OCDE, présentée ci-dessous, a été réalisée dans le cadre de l'étude inter-pays menée par le Service de la gestion publique de l'OCDE. Les pays étudiés sont l'Australie, le Canada, l'Espagne, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. La première partie du rapport effectue une présentation générale de l'ensemble des réformes survenues dans les pays de l'OCDE ; la présente section propose une approche plus technique et détaillée des réformes dans la gestion des ressources humaines et des stratégies de réformes, sur la base des observations relevées de chacun des pays étudiés. Ces pays ont été choisis en fonction de deux critères : (i) tous ont fait état au cours de la phase d'enquête préalable à l'étude, d'efforts conséquents pour promouvoir des réformes dans la gestion des ressources humaines, incluant dans la majorité des cas l'engagement pris de décentraliser la gestion des ressources humaines du niveau de gouvernement central vers les ministères ou agences gouvernementales, et d'attribuer une plus grande responsabilité à la gestion opérationnelle ; les pays choisis présentaient des systèmes de fonctions publiques relativement variés.

Ces études de cas ont été réalisées à partir d'entretiens auprès de la haute fonction publique et autres responsables disposant d'une bonne connaissance de la gestion des ressources humaines et des réformes dans le secteur public. La documentation fournie par les départements et agences visités a également été exploitée. D'une façon générale, les entretiens ont été conduits avec les cadres responsables dans les services centraux de gestion, en charge des politiques de gestion des ressources humaines dans les services publics. Dans les départements et organismes opérationnels, les personnes interrogées ont été d'une façon générale les responsables, les cadres opérationnels, et dans certains cas, les représentants syndicaux.

Les entretiens et autres informations recueillies ont porté sur les sujets suivants : la décentralisation et la déconcentration de la gestion des ressources humaines ; la façon dont la souplesse dans la gestion des ressources humaines est utilisée au niveau des ministères et agences ; l'intégration stratégique de la gestion des ressources humaines dans les objectifs et activités des organisations dans leur ensemble ; enfin, quand ce fut possible, les effets des réformes sur les pratiques au jour le jour des organisations.

Globalement, les études de cas sont structurées comme suit : la première partie fournit une présentation générale du secteur public, des réformes en matière de gestion des ressources humaines et des stratégies de réformes dans le pays considéré, assortie d'une description du rôle du niveau central de gestion dans sa capacité à assurer une fonction de surveillance des politiques de gestion des ressources humaines. Une analyse du fonctionnement effectif des réformes de gestion des ressources humaines dans un échantillon de départements et organismes opérationnels est proposée dans la section suivante.

LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LE SERVICE PUBLIC AUSTRALIEN

par Maria Maguire

Les réformes de la gestion des ressources humaines et le rôle des agences de la gestion centrale

Un vaste programme de réformes dans les structures et dans la gestion des ressources humaines a été mis en oeuvre dans la Fonction publique Australienne (APS) au cours de la dernière décennie. Ce programme a bénéficié de l'appui constant des principaux ministres et de la haute administration.

La gestion du personnel est considérée comme un élément primordial du programme de réforme. Le Conseil consultatif pour la gestion, organisme de haut niveau chargé de conseiller le gouvernement, **par** l'intermédiaire du Premier Ministre, sur les problèmes importants ayant trait à la gestion **de** l'APS, a **souligné** le rôle crucial que joue le facteur humain dans le processus **de** réforme. Dans un document intitulé *Building a Better Public Service* (Construire une meilleure Fonction publique, 1993) le Conseil faisait remarquer que :

“Les moyens essentiels pour aboutir [à de nouveaux progrès] résideront dans le développement de la ressource principale de la Fonction publique, à savoir son personnel. Les attitudes positives et le ferme engagement dont les fonctionnaires font preuve à l'égard des améliorations de la Fonction publique doivent être plus clairement mis au premier plan, et il faut en faire le fondement d'un véritable état d'esprit de recherche constante des progrès.”

Les objectifs majeurs du programme de réforme de la gestion ont été d'instaurer une Fonction publique qui :

- soit **plus** réceptive et davantage responsable à l'égard des ministres et du Parlement ;
- soit plus efficace, plus efficace et plus équitable, dispose de méthodes plus rationnelles d'affectation des ressources en fonction des priorités, et donne aux cadres responsables plus de souplesse dans la gestion des ressources ;
- mette en oeuvre des politiques d'utilisation des agents plus modernes, accordant plus de place aux valeurs de mérite et d'égalité des chances.

Parmi les principaux changements concernant la gestion du personnel dans l'APS on citera :

- **une** déconcentration significative **des** attributions de gestion du personnel aux ministères et aux agences

- l'abolition du Conseil de la Fonction publique en 1987, la suppression des contrôles détaillés que le Conseil mettait en oeuvre, et la création de la Commission de la Fonction publique chargée de concevoir la politique de la gestion du personnel dans l'APS
- une révision des dispositions concernant les hauts fonctionnaires et la création d'un cadre **de** hauts fonctionnaires, le *Senior Executive Service (SES)*
- une série de réformes ayant **trait** à l'égalité des chances devant l'emploi, le recours à des méthodes de travail plus participatives, une politique des effectifs rationalisée et plus flexible
- une réforme des grilles de classifications et des modes de travail par le biais de négociations professionnelles
- une place plus grande faite aux dispositions concernant la gestion des performances, notamment l'appréciation des résultats et la rémunération au rendement pour l'encadrement supérieur, ainsi qu'une rationalisation des procédures touchant les cas d'insuffisance professionnelle
- un fort investissement dans la formation et le perfectionnement, notamment pour les gestionnaires
- le lancement en 1942 de la formule des Négociations sur le lieu de travail pour l'ensemble de la Fonction publique et dans chaque ministère et agence, accordant ainsi aux gestionnaires un plus **grand** rôle à jouer dans la négociation avec le personnel des rémunérations et des conditions d'emploi.

Ces changements sont intervenus dans le cadre d'un regroupement des activités gouvernementales dans un nombre plus restreint de ministères à portefeuille plus importants, d'une grande réforme budgétaire, d'un programme d'amélioration de la gestion financière, et de la transformation en sociétés d'un certain nombre de grands services publics.

Les réformes ont eu de fortes incidences sur le niveau des effectifs et sur le profil de l'APS : un nombre substantiel d'agents publics a été transféré dans des entreprises publiques de type commercial et d'autres organismes extérieurs à l'APS, cependant que les mesures d'efficience prises dans les ministères et agences se sont traduites par **des** baisses d'effectifs.

Évaluation des réformes

En 1992 le Conseil consultatif pour la gestion a passé commande d'une évaluation concernant l'amélioration de la gestion dans l'APS. Cette évaluation a conclu que les réformes avaient été dans le bon sens et reçu un accueil favorable, et que leurs avantages l'emportaient largement sur les coûts. Elle recommandait toutefois que les agences s'attachent de façon plus active à intégrer vraiment les réformes dans la culture de la Fonction publique et à les mettre en oeuvre de façon plus poussée.

L'évaluation a constaté que de nouveaux pas en avant étaient nécessaires quant à la déconcentration des attributions, notamment au sein des agences opérationnelles et entre l'administration centrale et les directions régionales ; les gestionnaires sur le terrain devaient en outre

assumer davantage de responsabilités en ce **qui** concerne le personnel et autres moyens à leur disposition. Elle notait l'existence de grandes possibilités d'amélioration dans la gestion du personnel, et reconnaissait que les attitudes et le comportement des agents et la culture des agences peuvent influencer fortement sur le rythme du changement.

Les négociations sur le lieu de travail et le document de la Commission de la Fonction publique *Human Resource Management Framework* (Un cadre pour la gestion des ressources humaines) ont **été** considérés comme des éléments importants dans l'impulsion donnée aux améliorations.

Orientations futures

Dans son document précité *Building a Better Public Service*, le Conseil consultatif pour la gestion soulignait les fortes liaisons existant entre les différents éléments de la gestion, et les conséquences que des changements dans un domaine entraînent dans d'autres domaines, **Il** insistait sur l'importance d'une base stratégique pour les réformes en cours d'exécution, base dont les principales composantes devraient être :

- **donner de l'importance à la performance** -- en étudiant attentivement les besoins du client et la qualité du service, en évaluant les résultats, en récompensant les bonnes performances à tous les niveaux, en tirant les leçons des résultats passés pour prendre appui sur eux, et en rendant des comptes ;
- **donner une impulsion**, en mettant l'accent sur la responsabilité primordiale des directeurs d'agence quant à la gestion en fonction des résultats, et en clarifiant les rôles des agences centrales et autres mécanismes permettant de mettre en commun savoirs et expériences ;
- **développer dans l'administration un état d'esprit de recherche d'améliorations continues**, grâce à des progrès dans la gestion et le perfectionnement des agents, et en enracinant des attitudes et une mentalité favorables à la poursuite constante des meilleurs moyens de parvenir aux résultats souhaités.

Le document notait que la législation sur laquelle repose la Fonction publique doit s'harmoniser avec cette stratégie globale, et qu'à cet **égard** certains changements pourraient être nécessaires. **Il** soulignait également que le cadre des relations professionnelles devait conforter la stratégie générale de réforme.

Le rôle des organismes centraux de gestion

Le document émanant du Conseil consultatif de la gestion, *Building a Better Public Service*, faisait observer que :

"Les réformes des années 80 ont influé de façon spectaculaire sur le rôle **des** organismes **centraux** en matière de gestion du secteur public, **Il** peut exister certes des tensions entre ce rôle **et** leurs responsabilités plus globales concernant les conseils aux décideurs politiques, **mais** s'agissant de la Fonction publique les dits organismes sont maintenant plus soucieux de définir les cadres à l'intérieur desquels les gestionnaires sont autorisés à

exercer leurs attributions. Tel est le rôle que les organismes centraux vont continuer à jouer",

Une grande partie des attributions en matière de gestion du personnel dans la Fonction publique ont été transférées aux ministères et agences fonctionnels, et par leur entremise, aux gestionnaires de terrain. Dans son document *A Framework for Human Resource Management in the Australian Public Service*, la Commission de la Fonction publique signale que :

"Les agences et leurs responsables disposent maintenant d'une assez grande flexibilité quant à la gestion de leurs effectifs dans le cadre de lois, d'accords [professionnels], d'orientations politiques, de pratiques et de valeurs propres à l'ensemble de la Fonction publique".

Le Conseil consultatif pour la gestion a été créé pour conseiller le gouvernement sur les grands problèmes de gestion ayant trait à la Fonction publique. Le Conseil ne possède aucun pouvoir d'ordre législatif ou réglementaire, mais il représente un lieu où s'échangent les idées et les informations touchant les aspects stratégiques de la gestion de la Fonction publique australienne, et la diffusion des méthodes les plus performantes dans l'ensemble de l'APS. Il se compose de Secrétaires de ministères, du Commissaire à la Fonction publique, d'un haut responsable syndical et d'un PDG provenant du secteur **privé**. Le Conseil est présidé par le Secrétaire du Service du Premier Ministre et du Gouvernement.

La Commission de la Fonction publique est chargée de la conception **de** la politique à mener quant aux éléments clés de la gestion du personnel de l'APS -- recrutement, avancement, mobilité, comportement, profils de carrière, gestion de la performance, perfectionnement des ressources humaines, redéploiement, retraites, suivi de l'application des mesures d'égalité des chances devant l'emploi. Depuis sa création en 1987, la Commission a mis de plus en plus l'accent sur son rôle de conception d'une stratégie, sur la définition d'un cadre d'orientation et d'un ensemble de principes, et sur la promotion des méthodes les plus performantes en matière de gestion du personnel.

Le ministère des Relations professionnelles est responsable de la politique des relations professionnelles, de la politique des rémunérations, de la fixation des conditions d'emploi valables pour l'ensemble de l'APS, des classifications **des** emplois, ainsi que des normes en matière de durée du travail. Il assure la coordination des accords professionnels dans l'ensemble **de la** Fonction publique, et il dispose d'importantes attributions quant à **la** négociation des accords cadres propres à l'ensemble de l'APS qui sous-tendent les négociations au niveau des agences.

Le ministère des Finances gère le paiement de tous les traitements de l'APS. Il est également chargé d'une fonction de conseil quant aux grilles de classifications des emplois, et il doit approuver les crédits correspondant aux structures d'effectifs du **SES** dans les ministères et les agences. Il est responsable des incitations à une gestion des moyens plus efficiente et plus efficace de la part des ministères et des agences.

Le ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation est responsable des aspects opérationnels **du** recrutement au grade de **départ**, et il intervient également comme conseiller pour les politiques nationales de formation et d'emploi,

Le cadre législatif

En ce qui concerne l'APS le cadre législatif est assuré par le *Public Service Act* (loi sur la Fonction publique) de 1922. La loi a été depuis lors amendée à de nombreuses reprises. Elle couvre les principaux aspects de la gestion des agents de l'APS, tout en entrant également dans de nombreux détails. Selon l'opinion générale le texte est complexe, difficile à interpréter, et il n'est pas en accord avec l'esprit du management qui règne actuellement dans l'APS, et avec le système de relations professionnelles en vigueur dans l'ensemble du pays. Bien des dispositions reflètent le modèle de gestion centralisée qui a précédé les mesures de déconcentration actuelles.

La loi de 1922 était encore en vigueur lorsque ces études de cas ont été réalisées. Un examen critique de la loi était toutefois en cours. Il est maintenant terminé, la plupart des recommandations du groupe d'étude ont été acceptées par le gouvernement, et une nouvelle loi est en préparation.

Les dispositions de l'*Industrial Relations Act* (loi sur les relations professionnelles) de 1988 s'appliquent aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Cela signifie par exemple que toute procédure visant à mettre fin à l'emploi d'un agent de l'APS doit respecter les dispositions de l'*Industrial Relations Act*, et que les agents de l'APS ont accès aux voies de recours prévues par cette loi au même titre que les autres salariés.

Les "awards" (sentences des tribunaux du travail) et les accords professionnels jouent également un grand rôle dans la fixation des composantes du cadre juridique de l'emploi. Par exemple, les dispositions concernant le redéploiement et les licenciements en cas de sureffectifs figurent dans un "award" sur lequel on s'est mis d'accord avec les syndicats en 1987. Les accords négociés sur le lieu de travail avec les syndicats, et valables pour toute la Fonction publique, prévoient des hausses de salaires et également des changements dans les règles en matière d'emploi afin d'améliorer la productivité. Ainsi l'Accord 1992-94 a comporté une clause prévoyant une négociation au niveau de chaque agence sur les rémunérations et les conditions de travail, et toute une série de changements dans l'ensemble de la Fonction publique tels que le travail à temps partiel permanent, la rationalisation des procédures relatives aux cas d'insuffisance professionnelle, et des modifications dans les dispositions relatives au personnel en surnombre.

Ministère des Arts et des Services Administratifs (*Department of the Arts and Administrative Services, DAS*)

Entretiens

Les entretiens ont concerné de hauts responsables à l'échelon central du ministère et les chefs de divisions opérationnelles (sous-programmes) suivants : *General Manager, Corporate Resources Division* ; *Assistant General Manager, Employee Relations and Development* ; *General Manager, Australian Surveying and Land Information Group* ; *General Manager, Ministerial and Parliamentary Services* ; *General Manager, Commonwealth Telecommunications Group*. Un membre du Syndicat de la Fonction publique a également participé aux entretiens.

Introduction

Le ministère des Services administratifs (DAS) a été **créé** en 1987 à partir d'un certain nombre d'organismes administratifs, avec pour mission de fournir aux autres ministères et organismes opérationnels une série de services concernant les bâtiments, les fournitures et la logistique. La composante artistique du ministère a **été** ajoutée en 1993. Depuis sa création, le DAS a dû affronter d'énormes défis du point de vue du changement organisationnel. Il lui a fallu rassembler divers organismes disparates pour en faire une organisation cohérente, procéder à **des** adaptations de grande ampleur **dans** le profil de son personnel, et se lancer dans la commercialisation d'un grand nombre de ses activités.

Un trait distinctif du DAS par rapport à d'autres ministères australiens est que la plupart des services qu'il fournit ont été soumis à concurrence (tout en restant au sein du ministère au lieu d'être transférés à des sociétés commerciales comme cela s'est produit dans d'autres ministères), de sorte qu'une **part** importante et croissante de ses activités s'exerce sur une base commerciale. En 1993 le DAS comprenait 31 unités opérationnelles, dont 14 étaient financées par les recettes provenant de leurs ventes et non par des dotations budgétaires. Ces 14 entités commerciales employaient fin 1993 environ 76 pour cent des 9 200 agents du ministère.

La commercialisation d'un nombre croissant de ses activités a entraîné le **DAS** dans d'importantes réorganisations depuis 1987. A l'heure actuelle le ministère est structuré autour de cinq programmes, **dont** chacun contient un certain nombre d'entités commerciales ou de sous-programmes (figure 1) : *Cultural Development*, *Government Services*, *Commercial Services*, *Business Development Services* et *Corporate Management*. Le ministère comprend également le Service d'approvisionnement des administrations, *Purchasing Australia*. Le DAS fonctionne à travers un réseau de bureaux, d'ateliers et de dépôts présents dans toute l'Australie. Depuis cette étude les réorganisations se sont poursuivies : *Cultural Development* a été transféré à un autre ministère, et le DAS s'est trouvé ramené à trois programmes : *Commercial*, *Business Development* et *Corporate*.

Dans le cours de sa réorganisation le DAS s'est débarrassé d'environ 25 pour cent de ses effectifs, ce qui a abouti à près de 6 000 départs, tous volontaires. En outre le ministère a perdu près de 3000 agents **du** fait des activités qui ont été transférées dans d'autres ministères. Dans la mesure où la part de marché détenue par les entités commerciales du DAS devrait se réduire encore sous l'effet d'une véritable concurrence, on s'attend à d'autres réductions d'effectifs pour adapter les capacités à la demande.

La commercialisation a obligé le **DAS** à procéder à une réorientation fondamentale de ses objectifs et de ses valeurs, et à mettre l'accent sur les points suivants : vigoureuse focalisation sur la clientèle, marketing, compétitivité et réussite financière. Il a fallu de ce fait mettre en place une planification d'entreprise et des systèmes financiers, tout en diffusant dans l'encadrement et le personnel les compétences commerciales et l'esprit de service de la clientèle nécessaires. Parallèlement le ministère a pour objectif primordial d'être un bon employeur, et doit par ailleurs fonctionner dans le cadre de la Loi sur la Fonction publique du fait de son appartenance à la Fonction publique australienne.

Les réformes de la gestion au sein **du** DAS se sont principalement, quoique non exclusivement, concentrées sur les activités commerciales. **Il** y a eu une sérieuse **déconcentration** **de** l'échelon central du ministère aux différentes activités dont la plupart fonctionnent de manière tout à fait autonome. **La**

déconcentration s'est effectuée dans un cadre de planification bien conçu regroupant plan d'action, plans d'activités et systèmes d'information financière.

La principale priorité a consisté à faire prévaloir dans toutes les activités commerciales une "approche focalisée sur le consommateur total" appuyée par une philosophie intégrée de la qualité totale du service. Un groupe de projet sur l'orientation vers le client a été créé, et le pilotage du processus a été assuré dans un certain nombre d'entités Commerciales de la **DAS**. Ceci a entraîné la mise au point de cadres de référence et de stratégies destinées à centrer chaque entité sur sa clientèle, provoquant du même coup de sérieux changements dans la direction, les structures et les processus.

L'encadrement du **DAS** estime que le ministère a été à l'avant-garde de certains changements intervenus dans la Fonction publique, et que l'on pourrait tirer de ce qu'il a fait certaines leçons pour d'autres ministères. C'est le cas de l'adoption par le ministère de la Comptabilité d'entreprise pour ses secteurs commerciaux, intervenue bien avant la plupart des autres ministères.

La décentralisation de la gestion des ressources humaines

Les réformes de la gestion des ressources humaines intervenues dans l'ensemble de la Fonction publique ont abouti à une forte décentralisation des organismes centraux de gestion vers le ministère. La Loi sur la Fonction publique continue de fournir le cadre juridique de la gestion du personnel, tant pour les activités commerciales que pour celles qui sont financées par le budget. Il y a cependant beaucoup plus de souplesse dans l'interprétation des règles, une large déconcentration financière a eu lieu, et la gestion détaillée des affaires du ministère par les organismes centraux de gestion a bien reculé. Dans l'augmentation de la flexibilité, on considère qu'un élément essentiel a été la suppression du Conseil de la Fonction publique et son remplacement par la Commission de la Fonction publique, d'une taille bien plus petite, qui n'a pas les moyens de gérer dans le détail. Outre les libertés accordées à tous les ministères, le **DAS** a acquis une souplesse supplémentaire au fur et à mesure de l'évolution de ses activités commerciales, notamment par la plus grande maîtrise qu'il a du profil de ses cadres de niveau **SES (Senior Executive Service -- le personnel de direction)** au sein de ses zones d'activité commercialisées.

Bien qu'elle soit en général satisfaite du degré d'autonomie acquis, la direction du **DAS** constate l'existence d'entraves à la flexibilité tenant à des orientations et à des directives valables pour l'ensemble de la Fonction publique, que l'on juge inadaptées aux activités commerciales du ministère mises en concurrence avec des entreprises privées. Il est considéré que les organismes centraux de gestion n'en ont pas pleinement conscience, et qu'il faudra un certain temps pour aboutir à un cadre approprié aux organisations à activités mixtes telles que le **DAS**, qui se sont dotées d'attributs commerciaux ne s'intégrant pas facilement avec le modèle uniforme des ministères, notamment dans certains secteurs de la gestion des ressources humaines.

Les principaux domaines mentionnés comme appelant une plus grande flexibilité afin de se plier aux normes commerciales du marché sont : les négociations salariales (bien qu'il soit reconnu que la formule des négociations sur le lieu de travail introduite dans la Fonction publique à partir de 1992 apporte plus de flexibilité, il est senti que les dispositions actuelles ne sont pas bien adaptées aux besoins d'un ministère à orientation commerciale comme le **DAS**) ; les règles en matière salariale et la rémunération liée à la performance (ici encore le sentiment est que des mesures valables pour l'ensemble de la Fonction publique ne sont pas toujours bien adaptées aux besoins particuliers du ministère) ; les dispositions relatives aux licenciements (qui relèvent de négociations centralisées) ; le

recrutement **des** hauts fonctionnaires (SES) et les catégories de personne embauchables pour une durée déterminée (personnel temporaire par exemple). La nécessité de justifier les décisions de sélection et autres auprès des organismes centraux prend beaucoup de temps et nécessite d'innombrables formalités, encore qu'un assouplissement des procédures ait été noté.

Selon le point de vue exprimé par le syndicaliste, le syndicat était disposé à faire preuve de souplesse quant aux conditions minimales de service pour les activités commerciales du **DAS**. Les revendications primordiales porteraient sur une échelle commune de rémunérations et sur le maintien des avantages acquis.

Déconcentration au profit des cadres opérationnels

Le ministère a fait de sérieux efforts pour transférer les compétences en gestion des ressources humaines aux entités commerciales et aux sous-programmes à financement budgétaire, en cherchant avant tout à l'échelon central à définir les orientations politiques et les stratégies d'ensemble. Les entités commerciales ont acquis beaucoup de liberté; elles déterminent leur propre gestion des ressources humaines et gèrent leurs propres activités sans aucune contrainte sous réserve de se conformer à la politique du ministère, à la Loi sur la Fonction publique et aux directives émanant des organismes centraux de gestion. Chaque activité commerciale et chaque activité financée par le budget élabore son propre plan à partir des objectifs du ministère et en y incluant des objectifs et des stratégies en matière de gestion des ressources humaines. Les entités commerciales peuvent opérer leur propre réorganisation, il n'y a pas de corps de fonctionnaires propre au ministère, et pas de contrôles sur les classifications en dehors des normes relatives au travail. L'introduction de la formule des négociations sur le lieu de travail s'est révélée particulièrement importante pour élargir l'éventail des marges de flexibilité à la disposition des entités commerciales. En dépit des progrès de la déconcentration, la direction pense toutefois qu'une véritable courbe d'apprentissage est en train de se dérouler, et que l'encadrement opérationnel n'utilise pas toujours à fond les marges de flexibilité dont il dispose parce qu'il perçoit les contraintes plutôt que les possibilités.

La nature déconcentrée de la gestion des ressources humaines se reflète dans l'organisation de la fonction ressources humaines au niveau central. Il s'agit d'une petite unité qui ne comprend que 25 personnes, et qui est responsable des questions de politique des ressources humaines sous l'angle des principes et de la gestion. Sa fonction **est** de fournir aide et conseils à la direction du ministère et aux sous-programmes. *L'Assistant General Manager, Employee Relations and Development*, a la responsabilité directe de la gestion des ressources humaines, sous l'autorité du *General Manager, Corporate Resources Division*. Une unité opérationnelle distincte, comprenant environ 250 personnes et dont les interventions sont rémunérées à la vacation, fournit ses services en matière de gestion du personnel au ministère, y compris les activités commerciales. Celles-ci ont également la faculté d'acheter pour le même objet des prestations de services à l'extérieur. La fonction ressources humaines est maintenant beaucoup plus modeste qu'avant la commercialisation du ministère, ce qui reflète à la fois la réduction de taille de l'ensemble du ministère et la baisse de la demande de prestations de services en gestion des ressources humaines lorsqu'un recours au paiement par l'utilisateur est possible. Quant à la relation entre la fonction Ressources humaines au niveau central et les activités opérationnelles, elle est de type consultatif et collégial plutôt que directif.

Les diminutions d'effectifs ont initialement été traitées à l'échelon central du ministère. Ensuite les différentes entités commerciales ont négocié leurs propres réductions dans le cadre des orientations régissant l'ensemble de la Fonction publique. Le point de vue du syndicat est que l'existence d'un

accord sur les départs volontaires passé avec les syndicats pour l'ensemble de la Fonction publique a beaucoup contribué à créer un climat dans lequel il était possible de mener des négociations au niveau des entités commerciales. L'échelon central du ministère gère un programme d'adaptation des effectifs visant à recycler et à redéployer les agents en surnombre pour les employer dans la Fonction publique et en dehors d'elle.

La négociation sur le lieu de travail est organisée de façon centralisée, au moins dans la phase initiale, mais avec une forte participation des entités commerciales. Une cellule centrale de négociation est chargée de définir le cadre général et les principes au nom du ministère, bien que dans ce cadre les entités commerciales soient traitées cas par cas. Chaque entité prend ses propres dispositions en matière de négociation, et c'est elle qui négocie avec les syndicats. Les activités du ministère à financement budgétaire sont traitées comme un tout du point de vue des négociations.

Bien que les entités commerciales et les activités financées par le budget gèrent le système de rémunération liée à la performance pour les fonctionnaires de niveau *Senior Officer*, il y a au ministère une procédure centralisée de modération des écarts pour faire prévaloir des normes relativement cohérentes.

Les entités commerciales ont elles aussi fait l'objet d'une sérieuse déconcentration de la gestion des ressources humaines. La situation la plus courante est que les grandes décisions et les grandes orientations en la matière sont du ressort du directeur, les autres aspects étant déconcentrés au niveau des responsables de divisions. La déconcentration au sein des activités à financement budgétaire a été moins marquée.

Le recours aux éléments de flexibilité dans la gestion des ressources humaines

L'image qui apparaît est celle d'un ministère encore en transition, Il existe un assez bon degré de flexibilité, mais il n'est pas toujours pleinement exploité. L'accent a été principalement mis sur la restructuration et les réductions d'effectifs plutôt que sur la création de nouveaux domaines de gestion des ressources humaines. La mise en place des processus de planification des activités et de systèmes de gestion financière a également absorbé une grande partie de l'attention du ministère. L'encadrement est d'avis, comme le syndicat, que vu le programme de diminution du personnel, il a été difficile d'accepter de se lancer dans d'autres réformes de la gestion des ressources humaines, et que c'est seulement après l'achèvement de ce programme que l'on pourra s'attaquer à d'autres dossiers.

L'encadrement estime que le ministère en est encore à une phase d'apprentissage du point de vue de l'utilisation des éléments de souplesse dans la gestion des ressources humaines, et que la tendance est de s'appuyer sur les règles au lieu d'utiliser les marges de jeu dont disposent les cadres. Une inquiétude subsiste devant la grande disparité qui existe dans la manière dont les règles sont appliquées dans différentes parties du ministère, et le fait qu'il faudrait se préoccuper davantage de définir un cadre général pour la gestion des ressources humaines.

En dehors des réductions d'effectifs, les domaines de la gestion des ressources humaines qui ont le plus retenu l'attention ont été la déconcentration au profit des cadres opérationnels, abordée plus haut, et la création des qualifications dont le personnel a besoin pour travailler dans une optique de clientèle à servir. A cet égard, le DAS a commencé à intégrer plus étroitement la gestion de son personnel avec ses objectifs généraux, et à adapter la gestion des ressources humaines à ses besoins particuliers. Les initiatives prises ont concerné l'évaluation des compétences des agents en tant que

base des accords de perfectionnement individuel passés avec les agents, l'amélioration des capacités de commandement et de création d'équipes.

L'introduction de la formule de négociation sur le lieu de travail est perçue comme offrant de grandes possibilités au ministère. Le plan d'action fait part de l'intention d'utiliser ces nouvelles dispositions pour élaborer des structures de rémunération plus étroitement liées aux résultats, notamment les résultats financiers des sous-programmes. Dans le cadre des négociations sur le lieu de travail un certain nombre d'entités commerciales ont commencé à négocier des changements de structure et des améliorations dans les modes de travail.

Sur certains points il est estimé que le nouveau régime de gestion des ressources humaines appliqué à la Fonction publique n'a pas été très avantageux pour le ministère. Sont citées à cet égard les dispositions qui régissent la rémunération liée à la performance pour l'ensemble de la Fonction publique, dans la mesure où elles ne fournissent que peu de possibilités au ministère et à sa hiérarchie d'utiliser la formule de manière souple en fonction de ses besoins propres. Également citée, la démocratie industrielle comme un domaine où il n'y avait guère eu de résultats tangibles. Ce point de vue ne semble pas très bien s'accorder avec l'expérience d'au moins quelques entités commerciales; par exemple l'*Assets Service* du DAS a signalé dans le Rapport annuel 1992-93 que la participation du personnel aux décisions au titre des mesures touchant la démocratie industrielle avait été un facteur important de la réussite commerciale de la stratégie de ce service. Ces points de vue contradictoires laissent penser que l'expérience du ministère a été assez contrastée.

Les rapports annuels des sous-programmes donnent l'impression **que** leur utilisation des marges de liberté en gestion des ressources humaines s'est jusqu'à présent concentrée surtout sur la formation et la valorisation des agents dans les qualifications et compétences nécessaires pour satisfaire les besoins changeants de leurs organisations. Un certain nombre de sous-programmes sont toutefois en train de négocier des modifications dans les modes de travail, dans le cadre des négociations sur le lieu de travail. Les sous-programmes ont également introduit d'importants correctifs dans le nombre et la répartition des grilles et classifications du personnel figurant dans leurs effectifs, en bénéficiant d'une totale liberté pour ce faire pourvu qu'ils respectent les normes de classification des postes édictées pour la Fonction publique. Les sous-programmes ont fait état d'autres mesures telles que l'obligation de faire rapport sur la mise en oeuvre de mesures d'application globale touchant la démocratie industrielle et l'égalité des chances devant l'emploi.

L'intégration stratégique de la gestion des ressources humaines aux objectifs et aux activités du RAS

La façon dont le rôle de la fonction Ressources humaines au niveau central est défini souligne ses aspects stratégiques. Sa mission telle que la décrit le Rapport annuel 1992-93 est de faciliter une gestion efficace du ministère conformément au plan d'action du DAS, en fournissant au Secrétaire, à la direction et aux sous-programmes un appui et un conseil de haute qualité. Elle est donc de ce fait située à un point névralgique entre le sommet de la hiérarchie et les sous-programmes. La fonction Ressources humaines se compose d'unités qui s'occupent des relations avec le personnel, de la valorisation du personnel et du programme d'ajustement des effectifs.

La fonction Ressources humaines au niveau central est localisée au sein du *Corporate Programme* du DAS. Le *General Manager for Corporate Resources* est globalement responsable de la gestion des ressources humaines, et il dépend d'un *Executive General Manager* chargé des

ressources, de la stratégie et de la gestion, qui dépend pour sa part du Secrétaire du ministère. Les problèmes de gestion des ressources humaines sont évoqués devant les hauts responsables par l'intermédiaire de l'*Executive General Manager du Corporate Programme*, qui assiste aux réunions hebdomadaires du Comité de Direction du ministère, lequel est chargé de formuler les grandes orientations (notamment en gestion des ressources humaines) et d'examiner les performances du ministère. L'*Executive General Manager* est également membre du *Board* du ministère, bien que ce dernier s'occupe des aspects commerciaux du fonctionnement du **DAS** et ne soit pas porté à s'intéresser aux questions de gestion des ressources humaines. La Commission Consultative sur la Valorisation des ressources humaines est présidée par l'*Executive General Manager, Corporate Programme*, et comporte plusieurs membres du niveau *General Manager (Corporate Resources)*, et plusieurs activités commerciales), un *Assistant General Manager* (Valorisation des ressources humaines) et des représentants syndicaux. Le Comité se trouve sous l'autorité du Comité de direction du ministère et il est chargé de fixer les axes de la politique de valorisation des ressources humaines pour le ministère conformément aux grands objectifs de gestion du ministère. Il s'efforce de repérer les domaines où la valorisation des ressources humaines pourrait se justifier d'un point de vue stratégique, tandis que les impératifs opérationnels se situent au niveau des unités commerciales. Il existe également un certain nombre de commissions consultatives pour des questions telles que l'égalité des chances au travail et la démocratie industrielle.

La fonction Ressources humaines au niveau central considère dans une large mesure son rôle comme consistant à élaborer pour le ministère des stratégies en matière de Ressources humaines reflétant les objectifs de ce dernier. Ses principaux axes à cet égard sont à l'heure actuelle: l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes pour améliorer les capacités de commandement au sein du ministère ; la préparation et la direction d'ensemble d'une formule de perfectionnement des agents en termes de compétences ; la fixation d'un cadre ministériel commun pour les accords sur le lieu de travail et leur conclusion ; les stratégies à adopter à propos des agents en surnombre ; la mise en application de l'évaluation des performances et de la rémunération liée aux performances pour le **SES** et les *Senior Officers*, puis évaluation et bilan des formules adoptées.

Le **DAS** dispose d'un descriptif de ses missions, d'un plan d'action et de plans d'activités. Il n'existe pas de plan distinct pour la gestion des ressources humaines ; les objectifs et stratégies en la matière sont formulés dans le plan d'action et les plans d'activités. Le plan d'action fixe quatre objectifs, dont l'un consiste à être un bon employeur ; il précise les stratégies et les actions propres à atteindre chacun d'eux, définit le calendrier et les responsabilités, et indique comment mesurer les résultats au regard des objectifs. Le plan énonce également les valeurs collectives du **DAS**, dont plusieurs ont des implications pour la gestion des ressources humaines: travail en équipe et coopération ; capacité conférée aux individus de conduire le changement ; clarté, cohérence et honnêteté dans la communication.

Les entités commerciales et les autres sous-programmes sont tenus d'élaborer des plans d'activités, dans lesquels doivent figurer les stratégies et actions de gestion des ressources humaines liées aux Objectifs du ministère. C'est pourquoi les actions visant à promouvoir un recentrage sur le client et la qualité du service sont un élément primordial des plans d'activités, et impliquent que ces derniers comportent toute une série d'aspects liés à la gestion des ressources humaines. Les plans comprennent aussi le plus souvent des stratégies et des actions concernant le personnel, le commandement et la communication, qui comportent toutes d'importants éléments de gestion des ressources humaines, notamment en matière de formation et de valorisation. De plus, les plans d'activités comportent des actions destinées à réorienter les modes de travail à la lumière des objectifs des entités commerciales. Des éléments de gestion de la performance commencent également à être

insérés, et des liens s'établissent entre l'évaluation des performances, les récompenses, l'orientation vers le client et les critères de satisfaction du client. Au fur et à mesure de leur conclusion les accords négociés sur le lieu de travail sont incorporés dans les plans d'activités.

Stratégies de réforme

Comme les autres ministères, le **DAS** a dû prendre de plus en plus la responsabilité de gérer son propre personnel à un moment où il connaissait en même temps de **grands** changements de structure et d'organisation. Ses priorités ont été, et continuent d'être, l'adaptation à l'environnement dans lequel il doit maintenant en grande partie opérer, et la mise en oeuvre des changements en matière de structures, de niveaux d'effectifs et de culture administrative qui vont de pair. S'agissant de la gestion des ressources humaines, la stratégie du **ministère** a été de changer progressivement plutôt que de réformer soudainement et radicalement, et l'accent a été mis sur l'application des mesures édictées par la Commission de la fonction Publique plutôt que sur l'innovation. Plus récemment, toutefois, les entités commerciales en particulier ont commencé à donner l'impression de vouloir adopter des approches plus différenciées dans certains domaines de la gestion des ressources humaines.

Les principales influences qui ont marqué les stratégies de gestion des ressources humaines ont été les changements d'organigramme, la commercialisation et les lignes d'action tracées par la Loi sur la Fonction publique et par les organismes centraux de gestion. Du fait de ces influences, les préoccupations ont principalement porté sur la déconcentration accordant aux cadres opérationnels des responsabilités accrues dans la gestion des ressources humaines, le programme de réduction des effectifs, la formation et la valorisation, et enfin la mise en oeuvre des mesures édictées par les organismes centraux de gestion, notamment en matière de rémunérations, de gestion de la performance, de démocratie industrielle et d'égalité des chances devant l'emploi.

Déconcentration au profit de l'encadrement opérationnel : la réorganisation du DAS en un certain nombre d'entités commerciales et autres sous-programmes et la commercialisation d'une part croissante de ses activités ont, comme indiqué plus haut, exigé une démarche beaucoup plus décentralisée quant à la gestion du personnel, en ce qui concerne notamment les activités commerciales. L'échelon central semble avoir adopté un style essentiellement non interventionniste, en laissant les responsables d'entités commerciales s'occuper de leurs **propres** affaires, compte tenu toutefois **de** la stratégie de bon employeur énoncée dans le plan d'action. C'est seulement dans quelques domaines, comme **les** réductions d'effectifs, les négociations sur le lieu de travail et la mise au point d'une approche en termes de compétences dans la valorisation du personnel que la fonction centrale Ressources humaines est intervenue **dans** l'élaboration de stratégies détaillées et dans **la** direction des activités de gestion des ressources humaines. La fonction Ressources humaines au niveau central se lance dans l'élaboration d'un cadre d'orientation pour les ressources humaines dans tous les nouveaux champs d'activité, comme les négociations sur le lieu de travail, et elle intervient en collaboration avec les secteurs opérationnels dans la gestion du personnel, tout en jouant un rôle d'orientation et en veillant à ce que les secteurs opérationnels respectent les objectifs centraux. Plus la compétence d'un secteur opérationnel est forte, plus l'intervention de la fonction centrale Ressources humaines est limitée.

Réduction des effectifs : conformément au principe posé par le gouvernement, les réductions d'effectifs ont été obtenues par voie de départs volontaires, et ont entraîné de longues négociations avec les syndicats. Des groupes de travail mixtes syndicats-direction ont négocié la réorganisation du ministère au cours des années 1987-1990, et les diminutions d'effectifs ont été effectuées sur la base

d'un programme d'ajustement concerté du personnel, sans entraîner de conflits sociaux sérieux. Le rythme d'acceptation des départs volontaires est cependant en train de se ralentir, et avec encore un excédent de 500 agents par rapport aux besoins, la poursuite des réductions pourrait être difficile à réaliser. Au moment où les interviews ont eu lieu, le ministère était en conflit avec les syndicats à propos des dispositions à prendre à l'égard du personnel en surnombre. Le conflit a été résolu à l'amiable, le programme d'ajustement devant ensuite faire l'objet d'un examen conjoint par la direction et par les syndicats. L'accord salarial qui régit le personnel du DAS prévoit le cas des licenciements secs et des mises à la retraite, mais on n'y a pas eu recours.

Dès le début, le programme de réduction des effectifs a été encadré par des directives gouvernementales. Le redéploiement par le biais d'une section de la Commission de la fonction publique était envisageable, mais uniquement si le personnel était officiellement déclaré en surnombre, ce qui a de sérieuses implications sur le plan industriel. Chaque entreprise détermine le nombre d'individus en surnombre à redéployer, et les intéressés sont ensuite transférés dans le programme de réduction des effectifs.

Formation et valorisation : Le ministère s'est lancé dans un important effort de formation et de valorisation, qui vise principalement à mettre en place les qualifications et les compétences nécessaires à la réussite dans son nouvel environnement commercial. Le plan d'action fixe des objectifs de formation dans des domaines précis, et s'engage à consacrer au moins 3 pour cent des dépenses de salaires à des activités de formation et de valorisation. Les cibles visées dans le plan d'action comprennent les qualifications concernant le marketing et la vente, le financement, la gestion et le commandement ; la prise de décision, la gestion du risque et la prise de responsabilités ; les compétences liées à la démocratie industrielle et à la gestion participative. Un élément essentiel de la stratégie du ministère réside dans l'évaluation des compétences du personnel comme base des accords de perfectionnement individuel, d'abord au niveau de l'encadrement moyen pour passer progressivement à d'autres niveaux. Il s'agit d'un domaine où la fonction centrale Ressources humaines a joué un grand rôle dans la préparation et la direction générale des travaux. La fonction centrale Ressources humaines est également en train de préparer et de mettre en oeuvre des programmes destinés à améliorer les capacités de commandement au sein du ministère.

Les différents sous-programmes ont développé chacun leurs propres activités de formation et de valorisation en fonction de leurs besoins particuliers ; ils ont dans certains cas dépassé l'objectif de 3 pour cent des dépenses de salaires, et ont fourni une formation à une forte proportion de leur personnel.

Rémunérations : la stratégie pratiquée à l'égard des négociations sur le lieu de travail a consisté à élaborer un cadrage général pour le ministère, au sein duquel chaque entité commerciale peut entreprendre ses propres négociations. L'objectif de la direction a été d'obtenir des changements dans les modes de travail susceptibles de contribuer à améliorer les résultats commerciaux, et d'élaborer en outre des structures de rémunération qui soient liées aux résultats financiers des sous-programmes et capables de distinguer chez les agents les bonnes et les mauvaises performances. Au moment des interviews, aucun accord n'avait été encore conclu (chaque entité commerciale cherche à conclure un accord distinct pour s'adapter aux particularités du secteur des services dans lequel elle opère),

L'application au SES et aux *Senior Officers* des dispositions générales relatives à la rémunération liée à la performance n'a pas été sans poser des problèmes, car le ministère a le sentiment qu'il lui a fallu appliquer une formule qui ne convient pas à sa culture interne. Le ministère a mis fortement l'accent sur

la pratique du travail en équipe, et la rémunération liée à la performance individuelle est considérée comme allant à l'encontre de cette approche.

Gestion de la performance : la gestion de la performance a progressé de manière inégale. Comme noté plus haut, la planification au niveau du ministère est bien établie, les objectifs sont clairement définis et insérés dans les plans d'activités, et l'on a veillé à ce que les résultats des sous-programmes soient suivis et contrôlés par référence aux plans d'activités. L'intégration des plans d'activités et des plans de performance individuelle est moins avancée. C'est seulement avec la mise en place des rémunérations liées à la performance qu'un recours systématique à l'évaluation de performance pour l'encadrement a été fait, et l'insertion des objectifs majeurs de l'organisation, comme la focalisation sur le client, dans les plans de performance individuelle et dans l'évaluation des performances ne se fait que progressivement. Toutefois certains sous-programmes sont en train d'élaborer pour leurs agents des accords de performance reflétant les objectifs de l'organisation, en recourant par exemple à des "objectifs d'équipe" ; des dispositions sont également prises pour que les agents bénéficient d'un retour d'information sur la confrontation entre leurs résultats et leurs accords de performance. La formule actuelle de rémunération liée à la performance est considérée comme dépourvue d'utilité pour la gestion de la performance. Comme signalé plus haut, il y a une bonne intégration entre les objectifs de l'organisation et les mesures de formation et de valorisation visant à améliorer les performances individuelles.

Relations avec les syndicats : le ministère a adopté une politique de consultation des syndicats sur les questions de commercialisation, de réformes et de réduction des effectifs. Le point de vue exprimé par le représentant du syndicat était que la direction a toujours été disposée à discuter de tout ce qui faisait problème. Le plan d'action est élaboré en consultation avec les syndicats, et le plan le plus récent a été discuté avec le personnel dans une série de séminaires organisés dans tout le pays.

En vertu des dispositions concernant la démocratie industrielle applicables à l'ensemble de la Fonction publique, le DAS est tenu de mettre en oeuvre un plan de démocratie industrielle. Le plan d'action comporte à titre de stratégie le recours aux méthodes de gestion participative afin que le personnel s'approprie les objectifs, les résultats et la réputation du DAS, et il contient également l'engagement d'intégrer les principes de la démocratie industrielle dans les pratiques quotidiennes de la gestion des ressources humaines. Les sous-programmes ont dû également s'organiser pour introduire chez eux la démocratie industrielle. La majorité des sous-programmes possèdent des instances consultatives officielles qui se réunissent à un rythme au moins trimestriel. Le rapport annuel du ministère laisse penser que certains sous-programmes ont utilisé très activement l'obligation de démocratie industrielle qui leur était faite pour associer leurs agents aux décisions et à la mise en oeuvre des changements d'organisation ; d'autres semblent s'être montrés moins actifs et se sont bornés à informer le personnel.

Les responsables du ministère sont préoccupés par le fait que les syndicats ne sont pas bien préparés aux négociations sur le lieu de travail et ne sont pas en mesure de fournir à la direction des interlocuteurs valables. Ils pensent que les délégués syndicaux locaux n'ont pas été convenablement informés par leur syndicat de la nature des négociations sur le lieu de travail et qu'ils ne sont pas représentatifs des points de vue de leurs adhérents. Le ministère s'efforce d'améliorer la qualité des délégués syndicaux qui participent aux négociations.

L'égalité des chances devant l'emploi : conformément à ce qui est exigé de la Fonction publique, le DAS a établi un programme d'égalité des chances devant l'emploi. Le Plan d'action 1992-94 établi à cet

effet énonce les quatre principaux éléments de la stratégie du ministère : élaborer une série de bonnes d'égalité **des** chances à intégrer dans le cadre de la gestion des ressources humaines du **DAS** ; rassembler et analyser **des** données par sous-programmes sur l'égalité des chances ; inviter les sous-programmes à proposer des initiatives dans ce domaine ; lier les résultats obtenus quant à l'égalité des chances et l'évaluation des performances pour le niveau **SES** et *Senior Officer*.

Les incidences des réformes de la gestion des ressources humaines

Il n'y a **pas** eu d'évaluation spécifique des réformes **de** la gestion des ressources humaines au sein du ministère. Toutefois il est fait une évaluation régulière des résultats de l'ensemble **du** ministère et **de** ses sous-programmes par rapport aux objectifs affichés en la matière. Les enquêtes sur la satisfaction du personnel sont utilisées pour apprécier les résultats du ministère au regard de l'objectif de bon employeur. Le point de vue des syndicats est régulièrement donné grâce à des réunions **de** consultation qui se tiennent au niveau du ministère et de chaque sous-programme. Les syndicats s'intéressent de près à la valorisation des ressources humaines, et ils distinguent nettement la valorisation de l'agent en tant que personne et l'aide à apporter aux besoins stratégiques du ministère en matière de Ressources humaines. Le rapport annuel du ministère comporte des indications sur les progrès réalisés dans les actions de démocratie industrielle, d'égalité des chances au travail et d'hygiène et de sécurité. Depuis que ce texte a été rédigé, le **DAS** a reconnu la nécessité d'améliorer la valorisation **de** ses ressources humaines pour satisfaire à ses besoins stratégiques, et il a fait figurer d'importants efforts **de** "Valorisation de la personne" **dans** son dernier plan d'action.

La performance des sous-programmes au regard **des** plans qu'ils ont fait approuver est examinée par le Secrétaire du ministère et la fonction Ressources humaines au niveau central. Les **plans** d'activités spécifient les principaux indicateurs de performance pour les objectifs et actions figurant **dans** les plans. Certains sous-programmes font figurer dans leurs plans des indicateurs de gestion des ressources humaines, d'autres s'en abstiennent. Lorsqu'ils apparaissent, ces indicateurs semblent essentiellement consister en enquêtes de satisfaction auprès du personnel. Les indicateurs ayant trait à la focalisation sur le client et à la qualité du service peuvent s'accompagner d'indicateurs sur des actions complémentaires de gestion des ressources humaines. Des efforts sont **faits** pour élaborer des indicateurs de performance pour les activités de formation.

Le jugement porté par les personnes interviewées est que certaines entités commerciales sont à l'aise dans un contexte de gestion déconcentrée, d'autres **le** sont moins, et que **les** agents ont éprouvé des sentiments mêlés à l'égard des réformes touchant la gestion **des** ressources humaines. Les licenciements provoqués par les réductions d'effectifs et l'ambiance créée par des transformations incessantes dans l'organisation sont considérés comme ayant fait obstacle au changement culturel que le ministère s'efforce de promouvoir. Ces changements d'organisation ne se sont pas encore stabilisés, et il reste encore à en percevoir les véritables dividendes. Les négociations sur le lieu de travail sont considérées comme riches de promesses, mais il faudra du temps avant qu'elles entrent dans les moeurs.

Ministère ~~des~~ Transports et Communications (*Department of Transport and Communications*)

Entretiens

Dans ce ministère, les entretiens ont eu lieu uniquement avec des fonctionnaires des services centraux, et ne se sont accompagnés d'aucun contact avec les responsables opérationnels. Les personnes

concernées étaient le *First Assistant Secretary, Corporate Management Division* ; l'*Assistant Secretary, Human Resources Branch* ; et le Directeur de la Section de Planification des ressources humaines.

Introduction

Le ministère des Transports et Communications a été créé en 1987 **dans** le contexte des réformes opérées au sein **de** l'appareil gouvernemental, en fusionnant trois ministères existants. Depuis lors **de** substantiels changements sont intervenus dans la politique des transports et **des** communications, ce qui a eu pour effet d'entraîner une transformation fondamentale du rôle et des activités **du** ministère et une restructuration poussée de l'organisation. Les principales réformes intervenues ont porté sur une large déréglementation, la création de sociétés anonymes et la privatisation **des** activités. Compétitivité, efficience et orientation vers le client sont les objectifs clés de la nouvelle politique et du cadre institutionnel mis en place.

Les réformes se sont traduites par la renonciation du ministère à maintes fonctions grâce à la création d'Entreprises publiques gouvernementales, et par le transfert de certaines fonctions à **de** nouveaux organismes de réglementation et aux collectivités locales. Ces nouveaux organismes sont placés sous l'autorité du ministre mais ils possèdent une existence juridique distincte et sont pour l'essentiel indépendants du ministère.

Du fait **de** ces changements, le rôle du ministère n'est plus de fournir **des** services en grandes quantités mais d'apporter au ministre une aide à la décision. Il y a eu corrélativement diminution de la taille et de l'implantation géographique du ministère. Lors de sa création en 1987, il avait près de 12000 fonctionnaires ; en 1993 il n'en comptait que 1200. Environ 75 pour cent du personnel originel a été transféré dans les Entreprises publiques gouvernementales nouvellement créées ; la diminution réelle d'effectifs dans ce qui subsiste des services centraux du ministère a avoisiné 10 pour cent. La plupart des activités qui sont devenues des opérations commerciales se sont réorganisées. Les activités du ministère sont maintenant principalement concentrées à Canberra, par contraste avec la situation antérieure qui impliquait une forte présence dans les États et corrélativement l'existence de structures régionales.

L'ampleur et la fréquence **des** changements structurels intervenus depuis 1987 ont représenté **de** sérieux **défis** pour le ministère. **Ses** responsables ont dû faire de gros efforts pour mettre en place la législation et l'infrastructure dont les entreprises et agences commerciales nouvellement créées avaient besoin, négocier avec les syndicats les Changements d'organisation et les dispositions touchant le personnel, et apporter des services de soutien pendant la période initiale de fonctionnement des nouvelles entités. Après la réalisation des entretiens le ministère a été scindé en décembre 1993 en ministères distincts des Transports et des Communications. En janvier 1994, le ministère **des** Communications est devenu le ministère **des** Communications et des *Arts*. Ces changements ont découlé **des** réaffectations **de** compétences entre ministres.

Pour gérer le changement d'organisation et obtenir les gains d'efficience qui ont été exigés de tous les services publics, le ministère a dû transformer ses structures et ses processus de gestion. Sa stratégie s'est principalement caractérisée par l'harmonisation des organigrammes et des structures **de** programmes, le transfert aux directeurs de sous-programmes de la responsabilité des niveaux **de**

production **des** programmes et du pouvoir d'affecter les ressources, et enfin une meilleure intégration des structures de gestion et **des** structures de décision.

Ces réformes de gestion ont été pour la plupart opérées sur la base d'une série commune d'instruments de réforme mis en place dans l'ensemble de la Fonction publique. La pierre angulaire de la démarche suivie par le ministère à cet égard a été le recours aux processus de planification stratégique et de gestion des programmes mis au point sous l'égide du programme de réformes administratives du gouvernement. Des dispositions plus souples en matière de gestion financière et de procédures budgétaires **pour** les ministères ont également beaucoup contribué à permettre la déconcentration de la gestion au sein du ministère. Les réformes de la gestion des ressources humaines au niveau de la Fonction publique ont fourni, de l'avis du ministère, d'autres instruments utiles pour opérer **des** changements d'organisation et améliorer le rendement.

Le ministère se trouvait dans une phase de consolidation lorsque cette étude de cas a été entreprise, et la plupart des réformes de la gestion étaient déjà mises en place dans une large mesure.

Lu décentralisation de la gestion des ressources humaines

Comme dans le reste de la Fonction publique, le ministère est passé d'un contexte de gestion des ressources humaines centralisée et très réglementée à un mode de fonctionnement d'une bien plus grande flexibilité **dans** un cadre politique, juridique et budgétaire déterminé. Bien que ce cadre global impose des structures et des procédures uniformes, et définisse les grands paramètres à l'intérieur desquels les politiques peuvent être mises en oeuvre, le ministère **estime** qu'il dispose **de** suffisamment **de** souplesse dans le domaine **de** la gestion des ressources humaines. Le sentiment est que les activités du ministère s'insèrent convenablement dans le cadre uniforme **de** la Fonction publique et qu'elles ne réclament pas de flexibilité particulière pour se dérouler avec efficacité et efficience.

La direction du ministère entretient de bonnes relations avec les organismes centraux de gestion, et il lui semble d'avoir été convenablement consultée sur les grands changements d'orientation concernant la gestion des ressources humaines.

Dans les limites de son budget, le ministère dispose d'une bonne marge de manoeuvre en ce qui concerne le niveau de ses effectifs et leur composition. On considère que les éléments de souplesse les plus importants obtenus du fait des réformes administratives du gouvernement sont la liberté de définir l'organigramme du ministère lui-même et de créer ou de supprimer des postes ; le droit de fixer le nombre des agents aux différents niveaux ; des pouvoirs accrus en matière de recrutement ; et la simplification du système de classification intervenue dans la Fonction publique.

Concernant les dispositions actuelles l'encadrement du ministère perçoit sur **deux** points une certaine incohérence : le contrôle qu'en sus de son contrôle budgétaire global le ministère des Finances continue d'exercer sur les postes classés **SES** et l'obligation qui a été maintenue de dégager chaque année un dividende d'efficience financière après l'introduction d'un système de négociations sur le lieu **de** travail centrées sur la productivité.

Le sentiment général est que les réformes de la gestion des ressources financières et humaines ont amené une réelle transformation des attitudes des cadres, dont la plupart considèrent maintenant qu'ils ont la maîtrise et la responsabilité de leur budget et de leur personnel.

La déconcentration de la gestion des ressources humaines au sein du ministère

En définissant sa manière de procéder à la déconcentration, le ministère a pris soin de maintenir un équilibre entre la préservation de la cohérence dans la direction d'ensemble et le transfert aux cadres opérationnels de la responsabilité de la gestion des agents et des crédits. Le processus de déconcentration se trouve encore dans une phase transitoire et en dépit d'un engagement de principe, il n'y a pas eu à l'heure actuelle de transfert significatif de pouvoirs pour les services généraux (par exemple, services juridiques, informatique, gestion des ressources humaines). Dans le cas de la gestion du personnel la déconcentration a peut-être été gênée par l'absence d'une stratégie précise de gestion des ressources humaines pour le ministère, bien qu'elle soit maintenant en **train** d'être mise au point (cf. infra).

Les chefs de division, qui ont la responsabilité des sous-programmes, ont cependant obtenu certains assouplissements. Ils sont en mesure de nommer leurs propres agents jusqu'au niveau de *Senior Officer*, grade C, et de décider des structures de leur division jusqu'au niveau de *Senior Officer*, grade B inclus (le niveau juste en dessous du **SES**). La fonction de gestion des ressources humaines au niveau central fournit à cet égard des services de conseil aux chefs de division. La déconcentration s'appuie également sur des systèmes d'information automatisés de gestion financière et de gestion des ressources humaines. Les chefs de division sont également responsables de la répartition des notations de performance de leurs agents, qui servent à rémunérer selon leurs résultats les fonctionnaires de grade Senior Officer. Les personnes interrogées avaient le sentiment que la formule (**qui** est uniformisée dans l'ensemble de la Fonction publique) est conçue d'une manière qui n'aide pas suffisamment à distinguer clairement entre certains niveaux de performance.

D'importants aspects de la gestion des ressources humaines restent du ressort de l'échelon central : la création et la suppression de postes, les salaires, les négociations sur le lieu de travail (les responsables de sous-programmes étaient consultés mais n'intervenaient pas dans les négociations), ainsi que le perfectionnement des agents (bien que les Divisions aient également la possibilité de consacrer leurs propres ressources à des formations de leur choix). La Commission des Ressources humaines du ministère examine les notes de performance accordées au niveau de la division et les chefs de division peuvent se voir demander de justifier la répartition de leurs notes.

Outre les responsabilités spécifiques de gestion du personnel qui ont été transférées aux directeurs de sous-programmes, ces derniers sont étroitement associés à l'élaboration des politiques de gestion des ressources humaines et à celle des décisions ayant trait à cette même gestion pour l'ensemble du ministère. Cette participation est le résultat d'une structure de gestion comportant notamment une Commission des Ressources humaines du ministère, décrite dans la section suivante.

Selon l'appréciation portée par l'échelon central du ministère, les directeurs de sous-programmes sont raisonnablement satisfaits de la situation actuelle en ce qui concerne la déconcentration de la gestion du personnel, et ne souhaitent pas accroître leurs marges de **liberté**. Il semble que les responsables opérationnels aient besoin d'une meilleure formation quant à la gestion du personnel, et l'on s'efforce de trouver une solution. Il n'existe aucun projet dans l'immédiat visant à donner plus d'ampleur à la déconcentration.

La fonction Ressources humaines (RH) au niveau du ministère a été réduite de 140 à environ 80 personnes. Cette réduction s'est faite principalement au niveau des États, ce **qui** reflète la quasi-disparition de l'organisation régionale du ministère. Le nombre des agents s'occupant de Ressources

humaines à Canberra n'a guère changé. La Ressources humaines au niveau du ministère continue à intervenir dans tous les domaines de la gestion **des** ressources humaines. Étant donné cependant la déconcentration et les grands changements d'organisation analysés plus haut, son rôle est en train de se modifier. Le changement le plus important est que les activités antérieures, qui impliquaient un contrôle de la structure des moyens en personnel, ont été remplacées par une plus grande importance accordée à la gestion prévisionnelle et à l'élaboration des politiques ; par ailleurs une stratégie des ressources humaines est en train d'être mise au point pour l'ensemble du ministère. La structure de la fonction Ressources humaines au niveau central a également changé : au lieu d'un découpage par domaines fonctionnels (**par** exemple, salaires, recrutement) il y a une équipe qui est responsable de chaque sous-programme. Le but visé est d'amener les **équipes** à se focaliser sur des grands enjeux de gestion des ressources humaines plutôt que sur le détail de la mise en oeuvre, et de mettre en place une fonction de conseil à destination des responsables de sous-programmes, au lieu de l'ancienne relation fondée sur le contrôle.

L'utilisation des éléments de flexibilité dans la gestion des ressources humaines

L'impression d'ensemble que l'on recueille est que le ministère ne s'est pas jusqu'ici beaucoup préoccupé de faire servir la flexibilité accrue dont il dispose en gestion des ressources humaines à la définition de politiques et de pratiques spécialement adaptées à ses besoins d'organisation. L'accent a été mis sur l'application de réformes élaborées pour l'ensemble de la Fonction publique -- par exemple l'introduction du **SES**, l'appréciation des performances **et** la rémunération liée à la performance, des structures de classification plus souples -- plutôt que sur l'innovation. La cause en est que l'ampleur et le rythme des restructurations ont exercé une forte pression sur les agents responsables **de** la fonction Ressources humaines et plus généralement sur l'encadrement, en ne leur laissant que **peu** de temps pour se consacrer à la mise au point d'une stratégie de gestion des ressources humaines pour le ministère. Dans la mesure où ce dernier entre dans une phase de plus grande stabilité des structures, l'attention se porte davantage sur les aspects stratégiques de cette gestion. Il a été également émise l'idée qu'au moins certaines des réformes intéressant la gestion **des** ressources humaines introduites dans l'ensemble de la Fonction publique laissent aux différents ministères relativement peu de possibilité de les adapter à leurs besoins propres ; le sentiment est que c'était le cas **des** rémunérations liées à la performance et, dans une moindre mesure, des négociations sur le lieu **de** travail.

L'intégration stratégique de la gestion des ressources humaines aux objectifs et aux activités du ministère

Dans le cadre de sa stratégie de changement de l'organisation, le ministère a intégré sa structure de gestion et **de** décision grâce à deux commissions de hauts fonctionnaires chargées de conseiller le Groupe de gestion du Secrétaire. L'une d'entre elles est la commission des Ressources humaines (l'autre s'occupe **de** gestion prévisionnelle, d'évaluation et d'audit). Toutes deux ont un pouvoir de décision et font rapport, en tant que de besoin, au Groupe de gestion du Secrétaire, qui se compose du Secrétaire du ministère, des deux Secrétaire-adjoints et **de deux** chefs de division siégeant en alternance. La commission des Ressources humaines est présidée par un Secrétaire-adjoint et comprend tous les chefs de division ou leurs représentants de niveau **SES**. Ainsi les chefs de division sont régulièrement confrontés aux problèmes **de** Ressources humaines qui se posent à l'ensemble du ministère, et participent aux décisions prises au niveau central.

La responsabilité de la gestion des ressources humaines incombe à la *Corporate Management Division*. Les chefs de la branche Ressources humaines et de la section gestion prévisionnelle des Ressources humaines dépendent du chef de cette division, qui est placée de son côté sous l'autorité directe du Secrétaire du ministère.

Le ministère dispose d'un descriptif de ses missions et d'un plan d'action . Ce dernier comporte des objectifs en matière de ressources humaines. Bien qu'aucune stratégie d'ensemble n'ait encore été formulée en ce qui concerne les ressources humaines, il existe un certain nombre de politiques et de stratégies sur des points précis touchant les RH. Une stratégie des ressources humaines est en train d'être mise au point. L'articulation entre plan d'action et gestion des ressources humaines a besoin d'être améliorée. Le sentiment général est que la direction a dû dépenser une telle énergie à mettre en oeuvre les changements de structure et à s'occuper des réductions d'effectifs qui les ont accompagnés, que l'on n'a pas eu le temps de se concentrer sur les enjeux stratégiques à plus long terme. Cependant, au niveau de la gestion globale des ressources humaines, la préoccupation est de renforcer les aspects planification et élaboration des politiques et d'intégrer plus étroitement les politiques de gestion des ressources humaines et les mécanismes de stratégie et de gestion prévisionnelle au niveau global. L'élaboration d'une stratégie des ressources humaines a été qualifiée de prioritaire dans le Plan d'action couvrant la période 1993/94-1995/96.

La stratégie des ressources humaines qui est mise en point s'efforce d'articuler le plan d'action, les plans de travail internes, les plans de perfectionnement individuel et les accords de performance concernant les hauts fonctionnaires (SES et Senior Officers). Des travaux sont également en cours pour créer des liens plus étroits entre les indicateurs de performance du ministère, les indicateurs de sous-programme et les indicateurs de performance au niveau individuel.

Les stratégies de réforme

Les modes de réforme concernant la gestion des ressources humaines ont été marqués à la fois par les impératifs du changement d'organisation et par les réformes touchant la gestion du personnel qui ont été mises en place dans l'ensemble de la Fonction publique, plutôt que par une stratégie globale de gestion des ressources humaines propre au ministère. Celui-ci se considère comme faisant partie de l'administration australienne, tout en étant en train d'élaborer sa propre stratégie en matière de gestion des ressources humaines. Cette dernière a été jusqu'ici principalement influencée par les facteurs suivants : nécessité de gérer les réductions d'effectifs ; adoption d'une structure de programme où l'encadrement dispose de plus de pouvoirs et de responsabilités ; évolutions propres à l'ensemble de l'administration, comme la mise en place du SES, la décentralisation des procédures de gestion des ressources humaines, ainsi que l'obligation de créer des commissions consultatives dans les ministères et de mettre en oeuvre des mesures d'égalisation des chances devant l'emploi.

Réductions d'effectifs : jusqu'à une date récente une grande partie de l'énergie des gestionnaires des ressources humaines du ministère a été consacrée à gérer les restructurations, et notamment certaines réductions d'effectifs. Il a fallu mettre au point des stratégies et entamer des négociations avec les associations et syndicats de fonctionnaires. Des diminutions d'effectifs intervenues dans les organismes dépendant du ministère, comme la *Civil Aviation Authority*, ont aussi eu une incidence sur la partie subsistante du ministère : il a fallu d'une part recaser le personnel excédentaire soit de manière interne, soit dans d'autres parties de l'administration, soit par la mise en préretraite ; à l'inverse il y a eu des pénuries de personnel et de qualifications au sein du ministère du fait que certains agents ont choisi

d'être mutés ailleurs ou de partir à la retraite. Ces événements ont obligé à développer les actions de formation et de valorisation, et à recourir à des services de conseil et d'aides à la réinsertion.

Structure de classification : le profil de classification du ministère a sérieusement changé au cours des dernières années, du fait de la diminution de la part des techniciens et des fonctionnaires de basse catégorie et de la croissance de la part relative du personnel de grade *Senior Officer*. Ces modifications résultent des changements d'organisation, et de l'élimination de maintes fonctions antérieures du ministère (cf. supra). Il n'y a eu par ailleurs aucun changement important dans la classification et dans la structure des grades administratifs.

Transfert de pouvoirs aux cadres opérationnels : l'évolution vers une structure à base de programmes, où les **cadres** ont davantage de responsabilité quant à la réalisation des objectifs des programmes a exigé, comme on l'a vu plus haut, des transferts de pouvoirs quant à la gestion des hommes (et à l'allocation des ressources financières, naturellement). La stratégie adoptée a consisté à opérer un transfert progressif et sélectif. L'exécution s'est faite sur la base d'un ensemble de principes définis par le Groupe de gestion du Secrétaire, et les responsables de sous-programmes ont été consultés sur ce point.

Formation et valorisation ces transferts de compétences ont mis en lumière le besoin de consacrer davantage d'attention à la valorisation du personnel. Une stratégie révisée a été publiée en la matière en avril 1993, prévoyant notamment la création de Plans de perfectionnement personnel. Le Plan de perfectionnement **1993-1994** met l'accent sur les actions de formation qui aident à la réalisation des objectifs globaux du ministère. Deux exemples récents dans lesquels les actions du ministère ont attiré l'attention du Parlement et celle de l'opinion publique ont conduit à accorder une forte priorité dans la formation à la Sensibilisation au Droit. D'autres thèmes privilégiés concernent les compétences en gestion du personnel, la gestion financière, la formulation des politiques, l'économie, le droit, l'entreprise, et l'aptitude à l'expression.

Le ministère a encouragé l'accroissement de la mobilité du personnel, notamment dans les rangs élevés de la hiérarchie, et il a fait une masse commune de tous les postes de niveau **SES**.

Démocratie industrielle : tous les ministères sont tenus de créer des commissions consultatives et de favoriser la démocratie sur les lieux de travail, Le ministère s'est efforcé de faire participer le personnel à l'élaboration du plan d'action, à la définition et à la mise en oeuvre des politiques et à la gestion des programmes. Il est souligné que c'est un facteur important pour qu'il y ait implication personnelle des agents.

Rémunérations : comme dans le reste de la Fonction publique, le ministère a introduit le système des rémunérations liées à la performance pour le **SES** et les grades de *Senior Officer*. Au bout d'une année d'expérience, le sentiment est que la formule actuelle ne permet pas de distinguer suffisamment entre différents niveaux de performance.

Au moment où les entretiens ont eu lieu, une négociation était en cours pour la conclusion d'un accord sur le lieu de travail. Bien que les agents se soient montrés enthousiastes, la hiérarchie a fait remarquer qu'il était particulièrement difficile pour un ministère état-major de repérer des gains de productivité susceptibles de dégager des économies en vue de financer des hausses de salaires, surtout après dix années de pressions exercées sur les ressources et de réformes favorables à la productivité.

Gestion de la performance : en dépit de l'adoption des rémunérations liées à la performance et de l'obligation qui l'accompagne de réaliser des évaluations de performance pour le SES et les *Senior Officers*, la gestion de la performance n'est pas très développée au ministère. Bien que les cadres opérationnels se sentent plus responsables de la gestion de leurs agents, la gestion de la performance ne fait pas encore partie intégrante de leurs activités. Les personnes interrogées avaient le sentiment qu'en période de surchauffe les gestionnaires avaient tendance à se concentrer sur l'aide à la décision et que la gestion des ressources humaines se voyait accorder une moindre priorité.

Les incidences des réformes

Aucune évaluation d'ensemble n'a été opérée au sein du ministère en ce qui concerne la fonction Ressources humaines ou les réformes de la gestion des ressources humaines. Bien que soit examiné périodiquement le bon usage des deniers publics, des indicateurs de performance pour la gestion des ressources humaines n'ont pas été encore réellement mis au point. Du fait que l'on est passé à une structure en équipes pour la fonction de gestion du personnel au niveau central (cf. supra), les équipes s'occupant du personnel commencent à se comparer les unes aux autres du point de vue des performances. Les programmes d'évaluation du ministère peuvent à l'occasion évaluer certains aspects de la gestion des ressources humaines, et la commission ministérielle des Ressources humaines fournit un moyen de procéder à des examens périodiques. Les politiques de valorisation des ressources humaines sont évaluées chaque année en réponse à une obligation imposée à l'ensemble de la Fonction publique. Les personnes interrogées formulaient généralement un jugement **positif** sur le contexte plus décentralisé dans lequel opère maintenant le ministère en matière de gestion des ressources humaines, et il n'y a aucun désir de revenir à l'ancien modèle de service public centralisé. Pour l'avenir, les priorités vont à l'adaptation au nouveau modèle décentralisé et à la promotion d'une identité collective.

Le Service Australien des Impôts (*Australian Taxation Office, ATO*)

Entretiens

Les entretiens ont concerné le personnel de direction du *National Office* (l'échelon central) et d'un *Branch Office*. Les personnes interrogées comprenaient le *Commissioner of Taxation*, le *First Assistant Commissioner* pour les services centraux, le Directeur chargé des Relations avec le personnel, le *Deputy Commissioner* en charge d'un *Branch Office* (celui de Bankstown) et le responsable des ressources humaines de ce même service.

Introduction

L'ATO a connu au cours de la dernière décennie de profonds changements d'organisation. L'ancienne structure -- un siège central important et six à sept services extérieurs dans les capitales d'États -- a été remplacée par un *National Office* de plus petite taille et vingt-quatre à vingt-cinq *Regional Offices* ou *Branch Offices*. Ces derniers comportent en général de 600 à 800 personnes, ont la charge de fournir un éventail complet de services fiscaux, et disposent d'un large degré d'indépendance vis-à-vis du *National Office*. La restructuration a surtout cherché à faire émerger une organisation moins bureaucratique et moins hiérarchique afin d'accroître l'efficacité et de renforcer l'orientation vers le client.

Cette restructuration s'est appuyée sur un changement fondamental dans les méthodes de perception des impôts, par lequel on est passé d'une imposition décidée par l'administration fiscale à une auto-imposition par les contribuables, s'accompagnant d'un gros investissement en technologie. Ces deux changements ont transformé le travail de l'ATO et de son personnel. L'ancienne organisation fonctionnelle du travail a été remplacée par une structure d'équipes organisées à partir des clients, et l'administration s'est donné beaucoup de peine pour devenir plus ouverte et plus tournée vers la société civile. Les guichets de l'ATO ont maintenant des contacts beaucoup plus étroits avec cette dernière.

Bien que les transferts de compétences en matière de gestion aient été un élément essentiel dans les réformes touchant l'organisation, la nécessité d'augmenter l'efficacité a été une considération tout aussi importante. Le gouvernement a procédé à une mise de fonds pour financer les nouvelles technologies et les nouvelles installations liées à la décentralisation matérielle et à la formation du personnel. L'ATO a accepté de la rembourser en réalisant une économie de 3 000 agents sur dix ans, qui sera achevée en 1999. Fin 1993, l'ATO comptait 17 000 agents, et ce chiffre tombera à environ 16 000 fin 1994.

Le changement dans les méthodes de travail et le passage à une optique centrée sur le client impliquent un changement sensible de culture administrative. Il s'agit d'un processus continu. L'étape suivante est la réalisation d'un travail en équipe, en réunissant des équipes capables de traiter toute une série de recettes fiscales et de clients sur une même base.

La décentralisation de la gestion des ressources humaines

La direction de l'ATO est tout à fait sûre que les changements d'organisation n'auraient pu être menés à bien sans les réformes de la gestion financière et de la gestion du personnel intervenues dans l'ensemble de la Fonction publique. Bien qu'il soit toujours régi par la Loi sur la Fonction publique l'ATO a acquis une substantielle marge de liberté vis-à-vis des questions financières aussi bien qu'à l'égard des ressources humaines.

Il y a cependant plusieurs domaines où la direction de l'ATO souhaiterait être davantage dégagée des contraintes du centre. Il y a d'abord la gestion de ses postes de niveau SES, où un accord du ministère des Finances est nécessaire pour chaque poste et s'obtient très difficilement ; des contraintes pèsent également sur les transferts d'agents de postes techniques à d'autres postes au sein du SES. Le second point concerne les rémunérations, où l'ATO aimerait davantage de flexibilité pour adapter les dispositions qu'elle prend dans ce domaine de façon à mieux refléter sa composition interne, et pour rivaliser en cas de besoin avec les traitements offerts par les institutions financières du secteur privé. Lorsqu'il n'y a pas de récession le Service rencontre certaines difficultés de recrutement, bien qu'il essaie de compenser les niveaux de départ plus bas par des perspectives de carrière attrayantes.

L'accord conclu dans la Fonction publique à propos des négociations sur le lieu de travail est considéré comme ayant des aspects excessivement contraignants. Par exemple, le fait que l'accord prévoit une baisse de 20 pour cent de l'absentéisme dans l'ensemble de la Fonction publique sans préciser la manière d'y parvenir ou le niveau de diminution attendu de chaque ministère.

Certains aspects de la Loi sur la Fonction publique sont considérés comme inadaptés par rapport à l'ATO, et notamment le système de classification fondé sur les postes occupés. D'une manière plus générale, la nécessité de se plier à un ensemble de conditions d'emploi propre à toute la Fonction publique est contestée en raison de la faible mobilité qui existe entre l'ATO et les autres administrations.

L'encadrement souhaiterait pouvoir traiter plus efficacement le cas des agents peu performants. Bien que la situation ait été améliorée par l'introduction en 1992 de dispositions révisées sur le mauvais rendement au titre de la convention collective conclue dans la Fonction publique, l'encadrement estime qu'il doit avoir plus de **liberté** d'action dans ce domaine.

La déconcentration au profit des responsables opérationnels

La déconcentration en matière de gestion des ressources humaines s'insère dans un processus plus général de déconcentration des services centraux amorcé en 1989, dans le cadre de la politique suivie **dans** l'ensemble de la Fonction publique. Il y a eu transfert progressif de fonctions financières et de fonctions Ressources humaines au profit des services extérieurs et des cadres opérationnels, dans le but d'obtenir de meilleurs résultats au niveau global. Les fonctionnaires interrogés considéraient qu'il y avait eu un transfert considérable de compétences au profit des cadres opérationnels. Une évaluation de la déconcentration des services généraux au sein du ministère effectuée en 1993 a constaté que tous les postes comportant des responsabilités de gestion et de surveillance impliquaient des délégations de pouvoirs en matière de personnel.

L'échelon supérieur de la hiérarchie a le sentiment qu'en ce qui concerne la déconcentration, le ministère va fondamentalement dans la bonne direction, bien qu'il y ait un processus d'apprentissage qui se poursuit et que, comme on le verra plus loin, certaines difficultés aient été rencontrées. La principale préoccupation au niveau du *National Office* est d'établir un équilibre acceptable entre la maîtrise par le centre et la liberté de gestion, de veiller à ce que les normes et la cohérence indispensables s'accompagnent de flexibilité lorsqu'il s'agit de faire face à des situations locales.

Le point de vue de l'échelon central est que les responsables **des** services extérieurs sont raisonnablement satisfaits du degré de flexibilité dont ils disposent ; cette manière de voir est corroborée par la responsable de *Branch Office* interrogée. L'étude évaluative de 1993 précitée laisse penser qu'en fait les cadres opérationnels estiment avoir trop, plutôt que trop peu de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Cette question est examinée dans la section suivante.

Les *Branch Offices* ont en charge la majeure partie des aspects de la gestion du personnel, les orientations politiques étant fixées par l'autorité centrale. Des efforts sont faits pour associer l'encadrement à la définition des politiques de façon à susciter un sentiment d'appropriation à l'égard de ces dernières, tout en faisant prévaloir la cohérence dans l'ensemble de l'organisation. Les services extérieurs sont responsables de leur recrutement propre, de la promotion et de la valorisation des agents, de l'appréciation de la performance et de la conduite à **tenir** à l'égard du personnel peu performant. Ils sont libres de décider de la façon de répartir les rémunérations liées aux performances parmi les agents qui y ont droit, et il n'existe aucun processus de réduction des écarts au niveau central. Il y a également eu déconcentration pour la classification des postes, bien que certaines classifications soient valables pour l'ensemble de l'ATO et ne puissent être modifiées. Les éléments de flexibilité du budget de fonctionnement n'ont **pas** été déconcentrés (par exemple, les reports de crédits, la possibilité d'opérer des virements de **crédits** entre chapitres de personnel et autres postes). L'objectif est bien d'aboutir à une déconcentration en la matière, mais **ne pas** le faire tant que les contraintes budgétaires restent fortes.

La responsable du *Branch Office* interrogée a confirmé qu'elle dispose d'une grande liberté à l'égard **de** la gestion des ressources humaines, et qu'elle n'a quasiment pas besoin d'en référer au *National Office* sauf lorsque apparaissent **des** questions de principe ou des circonstances inhabituelles.

Dans son service la gestion du personnel est déconcentrée jusqu'au niveau des directeurs (placés à la tête de groupes responsables des diverses catégories de programmes). Les contraintes existantes tiennent à des dispositions valables pour l'ensemble de la Fonction publique plutôt qu'à des contrôles imposés par le *National Office* ; par exemple, bien que le *Branch Office* soit responsable du recrutement (à l'exclusion des postes du niveau de base), il ne s'ensuit pas que la hiérarchie puisse embaucher et licencier en toute liberté ; le recrutement doit s'effectuer à l'intérieur de la Fonction publique australienne, et il y a des limites aux dispositions en matière disciplinaire. La responsable du *Branch Office* estimait néanmoins que de telles limites devaient être relativisées par rapport à la nécessité de faire place **aux** considérations d'accès, d'équité, d'égalité en matière d'emploi et de démocratie industrielle.

Au siège central la *People and Structures Branch*, qui fait partie du *Corporate Services Programme*, reste responsable de la gestion prévisionnelle de la main d'oeuvre, de la valorisation du personnel, de l'amélioration de la productivité et des relations avec le personnel (ces dernières recouvrent la politique du personnel, l'égalité des chances devant l'emploi, les relations humaines, les enquêtes auprès des agents, les questions d'Hygiène et de Sécurité, les responsabilités familiales des agents et l'accueil des enfants). Certaines de ces activités sont décentralisées géographiquement (par exemple, le conseiller national Hygiène et **Sécurité** se trouve à Brisbane).

S'agissant des négociations avec l'État pour répartir les rémunérations, des postes de conseillers techniques en gestion des ressources humaines ont été créés dans les régions (qui regroupent plusieurs *Branch Offices*) pour fournir des conseils au niveau régional et assurer la liaison entre le *National Office* et les services extérieurs.

En dépit de la déconcentration opérée quant à la gestion des ressources humaines la *People and Structures Branch* n'a que peu diminué de volume, en passant de 75 à 60 personnes. Certains de ses agents ont été affectés dans les régions mais continuent à appartenir au *National Office*. Le maintien de ces niveaux d'effectifs a été expliqué par l'existence de nouvelles règles quant aux rapports à fournir et de nouvelles mesures décidées par le gouvernement. La composition des agents s'occupant des ressources humaines au *National Office* a changé : il y a maintenant moins de personnel auxiliaire et davantage de conseillers techniques. La *People and Structures Branch* estime que son rôle est d'élaborer des politiques et de fournir appui et conseils aux services extérieurs.

Les *Branch Offices* disposent normalement d'un responsable de Ressources humaines et d'une section de Ressources humaines, soit au total environ 700 personnes s'occupant de Ressources humaines, et le *National Office* entretient avec elles de diverses manières des liens en réseau. Dans les services extérieurs qui ont été visités il y a un responsable de la gestion des ressources humaines plus deux équipes s'occupant des traitements ; ces équipes fournissent également d'autres services en gestion du personnel, par exemple pour les promotions, les conditions de service. Il existe également un conseiller pour les questions d'égalité des chances devant l'emploi et un conseiller de haut niveau pour la gestion des ressources humaines. La valorisation des ressources humaines relève de chaque groupe, mais ces dispositions sont en train d'être revues compte tenu du besoin que l'on ressent d'avoir une orientation propre à l'ensemble du service en matière de valorisation des ressources humaines.

L'utilisation des éléments de flexibilité dans la gestion des ressources humaines

Du point de vue du *National Office* les domaines où l'ATO a le plus utilisé le supplément de flexibilité sont la déconcentration dans les services extérieurs des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines et les changements concernant la définition des postes et la classification des emplois. Dans le cadre de la réorganisation de l'ATO, la flexibilité apportée par la réforme du système de classification dans l'ensemble de la Fonction publique a été très importante, car elle a permis de mettre l'accent non plus sur des tâches prises isolément mais sur des emplois envisagés dans leur globalité et de manière souple. Les changements intervenus dans la définition des emplois -- diminution du nombre d'échelons et multi-compétences -- ont également amélioré les déroulements de carrière, et les agents se sont maintenant habitués à la culture de participation suscitée par ces transformations, et à la faculté qui leur est donnée de changer la manière d'effectuer le travail.

Bien que les pratiques varient d'un bureau local à l'autre, de même que le degré de préparation des cadres quant à l'utilisation des compétences déléguées en matière de gestion du personnel, le sentiment général est que l'encadrement n'a pas réussi à tirer pleinement parti des éléments de flexibilité présents dans la gestion des ressources humaines. L'évaluation de 1993 a constaté que si l'encadrement a très volontiers pris des responsabilités en matière financière, il a été moins enthousiaste lorsqu'il s'agissait de gestion du personnel. Ceci a été attribué à plusieurs facteurs : les fonctionnaires interrogés avaient l'impression que cela tenait au fait que les cadres devaient s'occuper de la réduction des effectifs, problème qu'ils auraient préféré laisser aux spécialistes de la gestion des ressources humaines ; un autre facteur est que les cadres n'ont pas clairement perçu où se situaient les limites de leurs pouvoirs ; le sentiment est aussi qu'il est nécessaire d'améliorer les aptitudes des cadres en matière de gestion du personnel ; enfin l'encadrement a l'impression qu'il n'est pas suffisamment épaulé dans les nouveaux rôles qu'il a à assumer.

Il a également été dit que la déconcentration se fait plus aisément en matière financière que pour la gestion des ressources humaines. On a cité en exemple les changements dans l'organisation des services, qui ont nécessité un réexamen de la classification des emplois ; la complexité de la tâche a créé la tentation de reproduire la structure antérieure au lieu d'innover. L'encadrement a également de la difficulté à traiter le cas des agents peu performants.

Les difficultés rencontrées pour amener l'encadrement à montrer plus d'enthousiasme pour la gestion du personnel sont considérées comme des problèmes temporaires par la direction centrale : elle admet que le processus de changement culturel par lequel il faut passer mettra du temps à se diffuser dans l'ensemble des services et que pour susciter de tels changements les accords de performance représentent des moyens d'action importants.

Par opposition à l'image que l'on retire de la situation de l'ATO dans sa globalité, l'expérience du *Branch Office* de Bankstown montre que les cadres opérationnels ont accepté avec enthousiasme des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Ceci tend à corroborer l'affirmation selon laquelle la situation varie selon les services extérieurs concernés. L'évaluation de 1993 a également constaté que dans les services récents, comme celui de Bankstown, l'encadrement acceptait plus volontiers la déconcentration de la gestion des ressources humaines que dans des services plus anciennement implantés.

Le *Branch Office* de Bankstown a utilisé ses marges de flexibilité à diverses fins. Les principales initiatives prises ont concerné la diminution des échelons hiérarchiques et l'élargissement des champs de

compétence de manière à travailler plus efficacement et à alléger le travail de contrôle. Dans ce contexte les équipes de travail ont été autorisées à définir leur propre organisation, conséquence logique de la politique de gestion participative menée dans le service. De profonds changements ont été introduits dans la définition des emplois, avec la participation du personnel et des syndicats à toutes les phases du processus.

L'intégration stratégique de la gestion des ressources humaines aux objectifs et aux activités de l'ATO

La réorganisation de l'ATO et les changements corrélatifs intervenus dans ses méthodes de travail et sa culture ont amené à mettre fortement l'accent sur l'élément humain. Au *National Office* la direction est cependant d'avis que l'on risque de perdre de vue la raison pour laquelle la gestion des hommes a de l'importance au regard des objectifs généraux du Service. A ce titre, une forte priorité est accordée à une meilleure intégration de la gestion des ressources humaines aux objectifs et aux stratégies de l'ATO.

L'ATO a un descriptif de ses missions, un plan d'action et des plans d'activité. Il n'y a pas de plan propre à la gestion des ressources humaines ; les objectifs et stratégies qui la concernent font partie du plan d'action et sont exprimés dans le cadre des objectifs globaux du Service. Deux des trois objectifs formulés dans le plan d'action 1993-94 ont des incidences directes sur la gestion des ressources humaines : faire son travail plus efficacement et satisfaire aux impératifs gouvernementaux. Les objectifs qui ont été formulés en référence à l'efficacité dans le travail sont de renforcer l'implication des agents par rapport aux objectifs de référence fixés en 1993-94, et d'améliorer la productivité par des réformes stratégiques sur le lieu de travail. Le plan expose les stratégies détaillées visant à atteindre ces objectifs. L'implication accrue du personnel doit être recherchée en encourageant la gestion participative et en permettant aux agents de bien comprendre quels sont leurs droits, leurs obligations, leurs responsabilités et leurs conditions d'emploi. Les réformes sur le lieu de travail comprennent notamment la diffusion d'un souci de garantie de qualité dans tous les programmes, le renforcement des qualifications et compétences du personnel, le déploiement des moyens en personnel et la gestion prévisionnelle de la main d'oeuvre, et les négociations sur le lieu de travail. Les stratégies concernant la satisfaction donnée aux directives gouvernementales ont trait à l'hygiène et à la sécurité des salariés et à la promotion de l'égalité des chances face à l'emploi.

Le plan d'action forme la base des plans d'activités, et comporte, pour les services extérieurs, les grands indicateurs de performance liés aux stratégies affichées. C'est en 1993-94 que pour la première fois, le plan d'action inclut de tels indicateurs de performance, et ceci reflète la place plus importante accordée à l'obtention des résultats recherchés. Le plan a été élaboré en consultation avec les services extérieurs, et c'est également la première fois qu'il est intégré avec les dotations budgétaires dans l'ATO. Les grands indicateurs en question seront examinés au bout d'un an pour voir s'ils ont été bien choisis.

L'accent porte de plus en plus sur la mise au point d'indicateurs de performance quantitatifs, notamment pour la gestion des ressources humaines. Il y a par exemple des objectifs concernant la mise en oeuvre, dans les *Branch Offices*, des plans de valorisation des ressources humaines et des plans de perfectionnement individuels, les délocalisations et l'absentéisme, ainsi que les résultats d'une enquête annuelle d'opinion auprès du personnel pour tester son degré d'implication par rapport à l'ATO. Les performances des services extérieurs, notamment quant à la gestion des ressources humaines, sont communiquées au Conseil de direction de l'ATO. On reviendra plus en détail sur ce mécanisme de

transmission hiérarchique. Le Conseil de direction, composé de 28 *Deputy Commissioners*, se réunit environ dix fois par an.

Alors que les processus de planification au niveau plan d'action et plans d'activités sont considérés comme bien intégrés et que, comme déjà noté, un gros effort est fait pour intégrer plus étroitement la gestion des ressources humaines à la planification et aux stratégies globales, on estime que le lien entre plan d'activité et gestion des performances individuelles est faible. Afin d'y remédier, le plan 1993-94 doit servir de base à ce que contiendront les accords de performance des cadres. Pour l'échelon de direction des *Branch Offices*, un principe de solidarité a été introduit en 1993 ("l'échec d'un seul retentit sur tous") pour obtenir que les *Branch Offices* d'une région coopèrent à la réalisation des objectifs recherchés par l'échelon central.

Le chef de la *People and Structures Branch* est placé sous l'autorité du *First Assistant Commissioner, Corporate Services*, qui dépend de son côté du *Commissioner*. Ce fonctionnaire dispose également d'un accès direct auprès du *Commissioner* en cas de nécessité, et il estime que les responsables de la gestion des ressources humaines ont toutes les possibilités de contact nécessaires auprès de l'échelon de direction de l'ATO.

Les stratégies de réforme de la gestion des ressources humaines

Les stratégies de réforme des ressources humaines pratiquées dans l'ATO ont été influencées par les grands objectifs de ce service et par la nécessité de donner satisfaction aux impératifs gouvernementaux dans des domaines tels que l'égalité des chances face à l'emploi et les questions d'hygiène et de sécurité. Les éléments primordiaux des stratégies de réforme sont la déconcentration de la gestion, l'encouragement à une gestion participative, l'amélioration des qualifications et des compétences des agents, la gestion de la performance, et la réalisation de gains de productivité grâce à des réductions d'effectifs et à des réformes sur les lieux de travail. Il a fallu un certain temps pour définir et énoncer clairement les stratégies de gestion des ressources humaines, et le processus d'apprentissage se poursuit.

La déconcentration au profit des cadres opérationnels : les services centraux, comme noté plus haut, ont depuis 1989 été progressivement déconcentrés au profit des *Branch Offices*, afin que les gestionnaires puissent prendre en toute responsabilité les décisions affectant les performances de leurs groupes. Rétrospectivement, il est reconnu que l'on n'a pas initialement pris assez conscience de la nécessité d'appuyer la déconcentration par un cadre de décision compris de tous, une mise en oeuvre échelonnée où la formation et les moyens d'appui auraient leur place, et enfin des mécanismes de suivi et de vérification de la façon dont le droit administratif et les procédures administratives sont respectés. Ces besoins sont maintenant pris en compte.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines la démarche a consisté à transférer la plupart des fonctions aux services extérieurs et d'accorder de larges délégations de pouvoirs à tous les emplois de gestion et de surveillance. En pratique l'ampleur des délégations aux cadres opérationnels et la disposition de ces derniers à en faire usage ont varié d'un *Branch Office* à l'autre. Les pouvoirs et les responsabilités des cadres sont formulés dans un Exposé des responsabilités de l'encadrement, et toute une série de manuels de procédures, de guides et autres documents a été mise au point.

Bien qu'une formation ait été proposée à l'encadrement dès le début du processus de déconcentration, le recours aux moyens de formation et autres a mis du temps à démarrer, et le point de vue du *National Office* est que les intéressés n'étaient pas pleinement conscients de leurs changements de responsabilités. La demande s'est ensuite fortement accrue. Pour mieux cibler l'effort de formation et de valorisation, l'Exposé des responsabilités de l'encadrement a servi pour établir un programme très sélectif de valorisation des cadres -- "*Managing in the Nineties*" (Gérer dans les années 90) qui a démarré en 1992. Ce texte couvre les aspects fondamentaux de la gestion décentralisée des finances et du personnel, ainsi que la direction d'équipe et les styles et techniques de gestion. Des efforts sont également faits pour fournir à l'encadrement des manuels et autres documents utiles qui soient plus simples et plus accessibles,

Un problème non résolu concerne le degré auquel l'échelon central devrait continuer à jouer un rôle dans l'appui et le suivi des initiatives prises en matière de gestion des ressources humaines (et dans d'autres domaines) pour l'ensemble de l'ATO. L'évaluation faite en 1993 de la déconcentration des services centraux montre qu'au sein du *Corporate Services Group* on s'inquiétait de voir que maintes mesures d'organisation (notamment en gestion du personnel) conçues pour être mises en oeuvre par les services extérieurs et les cadres opérationnels n'étaient pas menées à leur terme faute pour le dit *Group* de pouvoir jouer à leur égard un rôle d'appui préalablement bien défini.

Gestion participative : l'encouragement à une gestion participative est considéré comme un élément primordial pour renforcer l'implication des agents à l'égard de l'ATO et donner ainsi un coup de fouet aux performances. Le programme "Gérer dans les années 90" met fortement l'accent sur la direction d'équipe et sur les techniques de gestion participative. L'ATO a également élaboré un modèle de commandement où la gestion des hommes tient une place centrale, et qui sert de cadre aux accords de performance de l'encadrement. Dans la logique d'une culture de gestion participative les syndicats sont associés à tous les niveaux de l'organisation. L'ATO a accordé une somme de 1.5 million de dollars pour créer un centre syndical de recherche sur la bureautique qui fournira en toute liberté des conseils aux syndicats.

L'amélioration des qualifications et des compétences : comme indiqué plus haut, un sérieux effort est fait pour améliorer les capacités de commandement et de gestion à l'ATO. D'autres aspects de la formation et de la valorisation sont également abordés. Dans le cadre d'une stratégie de développement de la qualité globale des services fournis par l'ATO, une formation à la qualité et aux aspects qui lui sont liés a été mise au point, et une politique de Valorisation des ressources humaines est en cours d'application. A la mi-1994 tous les *Branch Offices* doivent avoir mis en place un plan intégré de valorisation des ressources humaines, et l'on a fixé comme objectif que 50 pour cent de leurs agents devraient avoir des plans de perfectionnement personnel. Un modèle des compétences de base a été mis au point et des programmes de formation par équipe, par groupe et par métier sont mis à exécution. De l'avis de la responsable du *Branch Office* de Bankstown il y avait une solide tradition de la formation permanente qui se créait dans ses services. Le personnel intervient dans l'élaboration des plans d'activité, et les objectifs d'activité, en liaison avec le modèle des compétences, forment un élément important dans la négociation des dispositions de nature pédagogique avec les agents.

Gestion de la performance : les accords de performance forment l'élément clé du système de gestion de la performance, et ils sont considérés comme un moyen important pour susciter les changements souhaités dans la culture administrative. Les *Deputy Commissioners* passent des accords avec le *Commissioner*, et des accords sont conclus tout au long de la hiérarchie, jusqu'au niveau *Senior Officer C* au *National Office*, et jusqu'au niveau **AS06** dans les *Branch Offices*. A Bankstown les

accords ayant trait aux grades ASO insistent plus sur l'étude et le développement des qualifications que sur les objectifs de performance proprement dits. Les accords de performance servent de base à l'appréciation de la performance des cadres, ainsi que pour les rémunérations liées à la performance au SES et chez les *Senior Officers*. Il est estimé que ces accords, combinés avec des plans d'activité clairement formulés, facilitent une appréciation plus objective de la performance de l'encadrement.

Comme déjà noté, on se préoccupe de resserrer les liens entre la planification et les objectifs de l'organisation et le système de gestion des performances individuelles. Avec l'articulation introduite en 1993-94 entre le plan d'action et le mécanisme d'affectation des ressources, et l'inclusion dans le plan des principaux indicateurs de performance des *Branch Offices*, les responsables des dits services sont très sensibilisés à l'importance de la gestion de la performance. Le modèle de commandement mis au point sert de cadre aux accords de performance des gestionnaires, avec cinq composantes qui sont : le personnel, les activités d'aujourd'hui, la préparation de l'avenir, la contribution au développement de l'institution, et les relations extérieures. Ce modèle, qui reflète les valeurs collectives recherchées, est considéré comme un instrument primordial de diffusion de ces valeurs dans l'ensemble de l'organisation. A partir de 1993-94 le plan d'action va servir de base pour le contenu des accords de performance. Conformément à l'accent mis sur le développement des qualifications et des compétences dans le plan d'action, tous les accords de performance doivent comporter un volet sur le perfectionnement personnel.

Des indicateurs de réceptivité du service à l'égard de la clientèle interne aussi bien qu'externe sont maintenant en train d'être introduits dans les accords de performance et dans l'évaluation des performances, dans le cadre de la stratégie globale de promotion de la qualité de l'ATO.

La rémunération liée à la performance a été introduite en 1993 pour le SES et les grades de *Senior Officer*, comme dans le cas de la Fonction publique. Les hauts responsables de l'ATO s'inquiètent de ce que la rémunération des individus en fonction de la performance n'est pas cohérente avec l'évolution du service vers des méthodes de travail en équipe. L'accent mis sur la satisfaction du client et sur la qualité totale, qui constitue un élément primordial de la politique du service, met en jeu des problèmes d'équipe, et la direction de l'ATO préférerait que la rémunération liée à la performance des *Senior Officers* s'insère dans les hausses collectives de salaires décidées dans le cadre des négociations sur le lieu de travail. Déjà lors de la première phase, beaucoup de responsables d'équipes ont décidé de répartir les sommes accordées au titre des résultats de manière égalitaire entre les membres des équipes. La manière dont les rétributions versées au SES en fonction des résultats s'harmoniseront avec les négociations sur le lieu de travail est également une préoccupation. Dans la mesure où le SES n'est pas couvert par ces négociations, il risque y avoir une situation où le service ne pourrait pas réaliser des gains de productivité suffisants pour permettre une hausse des salaires au titre des accords sur le lieu de travail, alors que simultanément le SES pourrait percevoir des primes de résultats. Une telle situation serait inacceptable à la fois pour la direction et pour le personnel.

La responsable de *Branch Office* interviewée estimait qu'il était trop tôt pour porter un jugement sur l'utilité de la rémunération liée à la performance en tant qu'outil de gestion de la performance. Toutefois, la phase initiale peut dégager l'idée qu'il faudrait rendre plus cohérent le contenu des contrats de performance des cadres lors de la phase suivante, pour que ces contrats puissent fournir une base valable aux décisions concernant les primes à la performance. Les cadres devraient également faire preuve d'une plus grande discipline lors de la passation des contrats du point de vue du contenu et du calendrier. Quant au SES, il faudrait que les décisions concernant les rémunérations à la performance prises au sein de l'ATO soient davantage cohérentes entre elles.

Les réformes sur le lieu de travail : la stratégie suivie par l'ATO pour améliorer la productivité globale implique toute une série de réformes sur le lieu de travail. Les changements dans la définition des emplois ont représenté un élément fort important dans les réformes organisationnelles lors des cinq dernières années, ce qui a permis une réorganisation fondamentale de la façon dont le travail est effectué. Par exemple les emplois liés à l'emploi de claviers spécialisés et au traitement de données ont été éliminés, la multi-compétences est fortement encouragée, et un nombre croissant des prestations de services de l'ATO est assuré par des équipes spécialisées par clients. Le plan d'action 1993-94 comprend, non seulement la formulation déjà mentionnée d'une démarche de gestion de la qualité pour tous les programmes de l'ATO et une série de mesures pour améliorer les qualifications et la compétence du personnel, mais également des actions visant à améliorer la qualité des prestations de services internes, à encourager la mobilité, ainsi qu'à élaborer et à mettre à exécution des plans de déploiement des effectifs et des processus de gestion prévisionnelle de la main d'oeuvre transversaux aux groupes. Deux éléments liés à l'amélioration de la qualité des services internes présentent un intérêt particulier dans le contexte de ce rapport, à savoir le lancement en 1994 d'une étude sur les pratiques de travail à l'ATO comme première étape d'une meilleure coopération entre fonctions, et la mise en application, à compter de la fin 1993, des accords de service internes pour les services centraux, y compris la fonction ressources humaines au niveau central.

La négociation d'un accord sur le lieu de travail à l'ATO était en cours lorsque les interviews ont eu lieu, et ce peut être une autre façon de faire progresser les réformes souhaitables sur le lieu de travail. La mobilité est encouragée en tant que moyen d'améliorer les perspectives de développement de carrière ; une politique nationale de mobilité pour l'ATO va être mise au point dans le cadre du processus de négociation sur le lieu de travail, et le plan d'action exige que des mesures touchant la mobilité locale soient mises en place dans tous les *Branch Offices* à compter de juin 1994. Pendant l'exercice 1993/94 chaque *Branch Office* est tenu d'élaborer et de mettre en oeuvre des plans de déploiement cohérents avec les nécessités de la gestion prévisionnelle de la main d'oeuvre.

Réductions d'effectifs : un accord a été conclu avec les syndicats pour introduire les changements d'organisation sans conflit du travail. L'accord a exclu les licenciements secs, mais sans éliminer la possibilité de départs volontaires. Jusqu'à présent les économies de personnel ont été obtenues par voie d'attrition ; aucun départ volontaire n'a été recherché.

La satisfaction donnée aux obligations gouvernementales en matière d'égalité des chances devant l'emploi et d'hygiène et de sécurité : la recherche de l'égalité des chances devant l'emploi et d'une amélioration de l'hygiène et de la sécurité au travail est influencée par les obligations qui pèsent sur l'ensemble de la Fonction publique. Le plan d'action 1993-94 exige que tous les plans d'activité et accords de performance des *Branch Offices* comportent des objectifs en matière d'égalité des chances devant l'emploi, et des stratégies relatives à la participation des groupes cibles ainsi concernés dans les organes décisionnels et consultatifs, ainsi que la participation de ces groupes aux activités de formation et de perfectionnement. Les *Branch Offices* sont tenus de faire rapport sur les améliorations réalisées dans ces domaines et sur la représentation des groupes cibles dans la nomenclature des postes.

Pour l'amélioration de l'hygiène et de la sécurité, les stratégies comprennent un examen des mécanismes de rééducation et de dédommagement ; la préparation et la mise en oeuvre d'un accord hygiène et sécurité pour l'ATO ; l'analyse et le traitement des besoins du service en matière d'hygiène et sécurité ; la mise en oeuvre de programmes d'éducation pour l'hygiène et sécurité, et enfin la mise en oeuvre d'une politique nationale du stress. On a fixé des objectifs quantitatifs en matière de réduction

des dommages et accidents liés au travail et pour le traitement au cas par cas **des** dossiers d'hygiène et sécurité.

Les incidences des réformes de la gestion des ressources humaines

Depuis 1987, l'ATO mène une enquête d'opinion annuelle auprès du personnel afin d'avoir un retour d'information sur les forces et faiblesses du service et pour aider à organiser des plans d'amélioration du milieu de travail. L'étude couvre la satisfaction et les attitudes à l'égard du travail ; les opinions sur les supérieurs hiérarchiques et la gestion des services ; la façon dont le travail en groupe est perçu ; le développement des qualifications et la formation ; les futurs plans de carrière ; les charges familiales ; le cadre et les conditions de travail ; les priorités en matière de travail. Cette enquête est utilisée dans le cadre du plan d'action, pour fournir les principaux indicateurs de performance des services extérieurs grâce auxquels peut être mesurée la réalisation des objectifs globaux de l'ATO dans divers domaines : progrès de l'implication des agents vis-à-vis de l'ATO ; pourcentage d'agents estimant posséder les qualifications requises pour faire leur travail efficacement ; conscience des solidarités internes dans certains champs d'activité importants.

L'autre **grande** source d'information sur les incidences des réformes de la gestion des ressources humaines est l'évaluation de la déconcentration des services centraux dans l'ATO réalisée en 1992-93. Selon **cette** enquête, les cadres estiment que la déconcentration leur a conféré un réel pouvoir de décision sur **un** large éventail de problèmes, bien **que** beaucoup soient insatisfaits de l'appui **qu'ils** ont reçu et considèrent qu'on leur a mis sur le dos des responsabilités nouvelles avec une préparation insuffisante. Aucun ne souhaitait cependant renoncer aux pouvoirs ainsi transférés. L'enquête d'évaluation a pourtant constaté aussi que les cadres sont généralement plus disposés à accepter des délégations de compétences financières que des fonctions de gestion du personnel, ces dernières étant perçues comme les détournant de leur **"vrai"** travail. Les responsables de domaines techniques tendent à être particulièrement peu à l'aise avec leurs nouveaux rôles et, d'une manière générale, avec le changement d'organisation. L'évaluation a fait apparaître chez certains cadres une incompétence inconsciente, en ce sens qu'ils supposaient avoir un niveau de connaissance et de pratique suffisant alors que ce n'était pas le cas. Ceci était particulièrement visible en matière **d'égalité** des chances face à l'emploi et d'hygiène et sécurité.

L'évaluation a fait ressortir un net besoin **de** renforcer la responsabilisation de l'encadrement, à la fois en principe et dans la pratique, et elle a suggéré des actions propres à répondre à ce besoin. Elle a également mis le doigt sur la nécessité de disposer **de** guides simples et autres moyens auxiliaires pour aider les cadres à remplir leurs nouvelles fonctions, et pour entretenir au sein du service un fonds **de** compétences en gestion des ressources humaines et autres domaines auxquels les cadres aient aisément accès.

Comme noté plus haut, le personnel **des Corporate Services** s'inquiétait de voir que des mesures concernant la gestion des ressources humaines pour l'ensemble de l'ATO, conçues pour être mises en oeuvre par les cadres opérationnels, étaient laissées de côté faute d'un rôle bien **défini** d'aide et de suivi de la part du *Corporate Services Group*. Un regret est également que les dossiers administratifs fussent dispersés dans l'ATO, ce qui rendait difficile d'obtenir les informations globales nécessaires pour rédiger **les** rapports réclamés par des organismes extérieurs et pour suivre les performances au niveau du Service.

Un effort est fait pour mesurer de façon plus rigoureuse les coûts et la valeur ajoutée par les services internes à l'ATO, notamment pour la gestion des ressources humaines. Une analyse coût-avantage des services de garde d'enfants fournis par l'ATO a été effectuée en 1993 à titre de projet pilote dans ce domaine.

Ministère de la Sécurité Sociale (*Department of Social Security, DSS*)

Entretiens

Les entretiens ont concerné le *Corporate Deputy Secretary* dans la *National Administration* et, au niveau local (le *Central Office* de Sydney) l'*Area Manager*, le directeur des Services centraux, le directeur du Personnel et le directeur des Ressources.

Introduction

Le ministère de la Sécurité sociale (DSS) est responsable de la fourniture des prestations de sécurité sociale. C'est le plus gros ministère de l'administration australienne; en 1992-93 il employait plus de 22 000 personnes (cf. l'*Australian Public Service Statistical Bulletin* 1992-93) dans plus de 300 implantations géographiques. La structure du ministère se compose d'une administration centrale (*National Administration*) à Canberra, de 20 *Area Offices* et d'un réseau de plus de 280 sections locales prestataires de services présentes sur tout le territoire (*Regional Offices, District Offices, DSS Offices* et *TeleService Centres*).

Le DSS a connu depuis 1988/89 de grands changements d'organisation par lesquels il a cherché à se transformer en un organisme plus extraverti et plus axé vers la clientèle. Pour réaliser cette mutation vers une culture attentive au client et fournir des services plus efficacement, le ministère a abandonné une structure basée sur six grands sièges (un par État) pour passer à 20 *Area Offices* plus petits. Il y a eu également simplification des niveaux hiérarchiques, ceux-ci passant en moyenne de 11 à 4 (niveau du contact avec le public; niveau de la détermination des droits; niveau de la gestion; niveau de la direction), et une orientation plus marquée vers les programmes. Le ministère s'est séparé de 1 600 agents, essentiellement par voie de départs volontaires.

Les réformes intervenues dans l'organisation se sont heurtées à une forte résistance du personnel, qui s'est traduite par la grève la plus longue de l'histoire de la Fonction publique.

Une réorganisation de la *National Administration* a débuté au milieu de 1992 dans le but de renforcer l'aide fournie au réseau des *Area Offices* et de refléter le changement de rôle de la *National Administration*. Les changements comportaient notamment une focalisation plus marquée sur les programmes, la création d'une nouvelle division, la *Corporate Services Division*, et une articulation plus efficace entre la *National Administration* et le réseau régional.

Dans la logique de son orientation vers le client, l'objectif du DSS est d'avoir un seul mode de fourniture des services de sorte que les clients reçoivent la même norme de service sur tout le territoire. La structure des bureaux et la formation dispensée au personnel sont les mêmes quelle que soit la localisation.

La décentralisation de la gestion des ressources humaines

Le ministère estime qu'il a été à l'avant-garde des changements d'organisation dans la Fonction publique. Il est considéré que les réformes instaurées dans l'ensemble de l'administration ont été bien adaptées à l'environnement opérationnel du ministère et ont fourni des possibilités d'améliorations sensibles en efficacité et en efficacité. La décentralisation de la gestion des ressources humaines au profit des ministères apparaît comme un sérieux avantage qui a permis à l'encadrement d'assumer des responsabilités.

Le sentiment est que dans les libertés obtenues, les plus utiles concernent une plus grande maîtrise des nominations, des résiliations de contrats de travail et les décisions concernant le volume des effectifs. A cet égard on a souligné qu'une gestion financière décentralisée est un préalable essentiel à la gestion décentralisée des ressources humaines.

Bien qu'il soit généralement satisfait de la décentralisation, l'encadrement de la *National Administration* a repéré certains problèmes. La frontière entre les rôles respectifs des divers organismes centraux de gestion apparaît comme peu claire ; traiter des cas hors du commun sans pouvoir s'appuyer sur les organismes centraux comme auparavant peut être source de difficultés ; il est regretté en particulier la fonction de conseil que dans le passé le Conseil de la fonction publique assumait dans toute l'Australie ; **dans** un environnement décentralisé le placement de certaines catégories de personnes **de** ministère à ministère fait problème.

Certaines des contraintes que le centre continue de faire peser sur les libertés **des** ministères font également problème. Il a été mentionné à cet égard que le fait d'exiger à l'embauche de se référer à une liste des personnes ayant passé l'examen d'entrée **dans** la Fonction publique pouvait rendre difficile de recruter pour des zones reculées, et que d'autre part l'existence de niveaux de classification s'appliquant à l'ensemble de la Fonction publique peut également causer des problèmes dans la mesure où si un ministère reclasse une fonction particulière, cela peut entraîner des pressions sur les autres ministères. Le sentiment est que dans un contexte de gestion décentralisée, il ne faudrait pas envisager des catégories d'emplois distinctes par ministère.

Déconcentration au profit de l'encadrement opérationnel

En vertu de la Loi sur la sécurité sociale **de** 1991 le Secrétaire du ministère a **délégué** ses pouvoirs en matière d'administration et de prestation de services à des fonctionnaires expressément désignés de la *National Administration*, des *Area Offices* et des *Regional Offices*. Pour assurer la cohérence des décisions, **des** directives nationales ont été élaborées. La politique du **DSS** est de transférer le maximum de compétences au plus bas niveau de gestion.

Dans la logique de cette politique, la fonction ressources humaines centralisée à la *National Administration* a été sensiblement modifiée. La *National Administration* a assumé **dans** ce domaine un rôle important de coordination tout en fournissant à la fois des conseils généraux et des conseils spécialisés, des orientations politiques au niveau national régulièrement mises à jour, et des moyens d'appui aux sections du personnel déconcentrées opérant au niveau *Division et Area*. Il existe également un service de formation pour les gestionnaires du personnel dans les *Area Offices*. La seule fonction opérationnelle **qui** ait été conservée consiste à s'occuper des 1600 personnes dont se compose la

National Administration. La gestion du personnel est assurée par des unités spécialisées au sein de chaque *Area Office*.

Des conférences de gestionnaires du personnel sont organisées chaque année à Canberra pour permettre aux praticiens de ressources humaines des *Area Offices* et de la *National Administration* de se réunir pour discuter des objectifs du ministère en Ressources humaines, échanger des idées et débattre de problèmes d'actualité. Un groupe de travail veille à ce qu'il soit donné suite aux problèmes soulevés dans cette rencontre.

Les personnes interviewées dans le *Sydney Central Office* ont confirmé ce tableau d'un système de gestion des ressources humaines fortement déconcentré. L'*Area Office* a la maîtrise de toutes ses activités de gestion du personnel et rares sont les dossiers où il faut en référer à la *National Administration*. Les rapports transmis à celle-ci sont essentiellement à base de statistiques et d'information, à charge pour la *National Administration* de tenir les *Area Offices* au courant des changements d'orientation politique. La première phase des négociations sur le lieu de travail, en 1993, a été prise en charge par la *National Administration*, mais des fonctionnaires de chaque *Area Office* sont intervenus dans des groupes de travail et des groupes de négociation.

Les *Area Offices* disposent de leur budget de fonctionnement propre, lié à une formule-type de dotation en personnel. Ils peuvent, dans la limite de leur budget, décider de la structure de leurs effectifs aux échelons inférieurs. Le point de vue des personnes interviewées au *Sydney Central Office* est que la contrainte budgétaire impose une discipline à l'encadrement, qui doit veiller à ce que les classifications n'atteignent pas un niveau supérieur à ce qui est nécessaire à l'accomplissement du travail. Les *Area Offices* peuvent faire des virements budgétaires entre crédits de personnel et autres dépenses administratives, mais ont besoin pour ce faire de l'accord de la *National Administration*.

De leur côté les *Area Offices* ont déconcentré un degré substantiel de responsabilités aux *Regional Offices* pour ce qui a trait à la gestion des ressources humaines. Avant la déconcentration, la fonction ressources humaines au *Sydney State Office* occupait 140 personnes ; la moyenne est maintenant de 15 agents par *Area Office*. De ce fait la fonction a changé : elle n'est plus centrée sur les procédures mais sur le client dans les rapports avec l'encadrement et avec les gestionnaires des ressources humaines des *Regional Offices*. Chaque *Regional Office* n'a qu'un seul agent pour la gestion des ressources humaines. La responsabilité de la gestion du personnel et du budget et celle de la formation des agents est déléguée aux chefs de section au sein des *Regional Offices*. La coordination des activités de recrutement est en général centralisée dans les *Area Offices* et les Divisions, mais les chefs de section interviennent dans la phase de planification et dans la phase d'entretiens du processus de sélection.

Les contraintes que l'encadrement de l'*Area Office* font peser sur ses marges de flexibilité viennent des réglementations et procédures s'appliquant à l'ensemble de la Fonction publique plutôt que des contrôles exercés par la *National Administration* du ministère. Les dispositions concernant les agents non performants sont considérées comme rigides du point de vue de la longueur des procédures qu'il faut entamer pour apprécier la manière de servir d'un fonctionnaire, même dans les cas où il y a visiblement sous-performance ; les procédures doivent être maniées avec précaution et elles sont coûteuses en ressources. Les personnes interrogées avaient le sentiment d'un équilibre à modifier entre la préservation des droits des individus et la rationalisation des procédures en question. Les affectations des agents sont également considérées comme assez dépourvues de flexibilité dans la mesure où le personnel est normalement nommé à titre permanent dans la Fonction publique australienne. Les agents temporaires sont titularisés après douze mois de service continu. Dans un ministère comme le DSS où les besoins en

personnel peuvent fluctuer rapidement en raison du changement dans le nombre des clients, il n'est pas facile de diminuer les dotations en personnel lorsque le nombre des clients baisse. Le ministère est à même de recruter assez rapidement des agents temporaires en cas de nécessité, car la plupart des *Area Offices* ont des listes de personnes disponibles qui sont prêtes à être recrutées.

L'utilisation des éléments de flexibilité dans la gestion des ressources humaines

A l'heure actuelle le principal usage qui ait été fait de l'accroissement de la flexibilité dans la gestion des ressources humaines a été la déconcentration des responsabilités, pour la plupart des problèmes, aux *Area* et aux *Regional Offices* évoqués plus haut, et la baisse concomitante du nombre des niveaux hiérarchiques au ministère. Les changements d'organisation ont été confortés par l'importance accordée à la communication des objectifs et des priorités tout au long de la hiérarchie, et par la fixation d'objectifs de performance pour les *Regional Offices*. Comme le montrent dans les sections ultérieures de ce rapport, il reste encore des progrès à accomplir pour atteindre le niveau souhaité d'intégration stratégique entre les objectifs et priorités stratégiques, la planification des programmes et la planification des activités, et pour relier la gestion du personnel à ces processus. Ce n'est que très récemment que le système de gestion de la performance a commencé à incorporer des éléments de la gestion de la performance individuelle.

Le développement du réseau des *Area* et des *Regional Offices* a entraîné l'aplatissement de l'organigramme, avec une diminution des postes aux niveaux élevés des *Area Offices*. Il y a eu également une redéfinition des postes, notamment au niveau encadrement et surveillance, afin de tenir compte des nouvelles structures. Pour évoluer vers une optique de service de la clientèle il a fallu changer les méthodes de travail et la définition des postes pour les agents situés à l'interface avec le public ; tout récemment le développement des centres *TeleService* a amené à redéfinir les postes du personnel concerné. Les changements d'organisation intervenus au **DSS**, joints à la création dans l'ensemble de la Fonction publique de structures de classification plus souples calquées sur les bureaux ont élargi les possibilités de rotations et d'échanges de postes.

L'autre axe majeur a été la mise au point de programmes de formation et de valorisation adaptés aux besoins particuliers du **DSS**. La section consacrée aux Stratégies de réforme reprendra ce point.

En dehors des domaines mentionnés, ni le ministère ni l'*Area Office* examiné ne se sont servi des éléments de flexibilité obtenus pour opérer d'autres grands changements ou pour élaborer des politiques ou des pratiques de gestion des ressources humaines qui s'écarteraient de ce qui existait auparavant. La réorganisation substantielle du ministère, qui était encore en cours en **1993**, et la relocalisation concomitante du personnel, s'ajoutant au changement très fondamental de culture administrative impliqué par l'émergence d'une optique de service de la clientèle, ont visiblement absorbé jusqu'ici l'essentiel du temps et de l'énergie de la direction, en ne laissant guère de place pour d'autres initiatives.

Le point de vue de l'encadrement de l'*Area Office* interviewé est que l'on en est encore à une phase d'apprentissage, dans la mesure notamment où le modèle de financement concernant leurs services est en train d'être complété ; tant que les règles de financement ne sont pas définitivement établies, l'encadrement a du mal à tirer vraiment parti de la souplesse qu'apportent la décentralisation et la déconcentration. Les cadres ont en outre le sentiment qu'il est trop astreignant de s'écarter beaucoup du cadre de travail fixé par les accords de performance et les systèmes de responsabilisation. S'agissant des structures administratives une contrainte supplémentaire réside dans le fait que les délégations de

pouvoirs opérées au titre de la Loi sur la sécurité sociale concernent des niveaux précis, ce qui influence la façon dont les services sont structurés.

Le sentiment est cependant que des domaines tels que la valorisation du personnel et la gestion de la performance étaient pris en charge de façon plus efficace maintenant que les cadres exerçaient des responsabilités financières, car ils ne pouvaient plus désormais se permettre de conserver des agents peu performants. En outre la création de groupes de conseillers techniques au sein de la *National Administration* était importante dans la mesure où cela aidait l'encadrement à assumer son nouveau rôle.

La formule **des** négociations sur le lieu de travail est considérée comme offrant des possibilités de changement **dans** un certain nombre de domaines, par exemple : des horaires plus souples ; des moyens de formation plus abondants et de meilleure qualité ; l'introduction d'un programme d'avancement pour certains grades ASO reposant sur l'acquisition et l'utilisation de compétences conçues pour améliorer la qualité du service rendu ; examen de la façon dont la redéfinition des postes pourrait être mise en oeuvre. Un autre exemple de domaines de changements potentiels concerne les initiatives en matière de sélection. L'un des *Area Offices* du ministère a mis au point un processus de sélection **modifié** qui, tout en étant conforme à la loi et aux directives de l'administration, raccourcit considérablement les délais de sélection. Il entraîne une moindre tension pour les candidats et permet aux agents d'avoir davantage de réactions de la **part** de la hiérarchie.

L'intégration stratégique de la gestion des ressources humaines aux objectifs et aux activités du ministère

Le DSS accorde une priorité élevée au plan d'action et à la planification stratégique. Il dispose d'un Plan stratégique décennal couvrant la période 1990-2000, qui représente la vision qu'il a de l'orientation future de la prestation de services et esquisse ses priorités et objectifs globaux. Le Plan est mis à jour annuellement et tous les trois ans sur une base glissante. La planification de niveau inférieur, sous forme de plans-programmes et de plans d'activité, est moins développée. Un modèle de planification des programmes est en cours d'élaboration dans le but **de** formuler des priorités de programmes pour l'encadrement à partir d'objectifs définis dans les plans nationaux, et de rapprocher de manière cohérente et intégrée activités de planification et comptes-rendus d'activité. La nécessité est également admise d'améliorer l'intégration des plans d'activité au niveau de l'*Area* et de la région et **des** plans de niveau supérieur. En 1993 des actions de formation ont été organisées à l'intention de l'encadrement pour l'aider à élaborer des plans d'activité axés sur la réalisation **des** objectifs des programmes.

Le ministère comporte une série de commissions de gestion dont le rôle est d'assurer une gestion efficace des programmes du **DSS** qui s'harmonise avec les objectifs du plan d'action. Le *Corporate Management Committee* joue un rôle essentiel à cet égard en faisant des recommandations sur les affectations **de** ressources et en évaluant les progrès obtenus quant à la réalisation des objectifs. Des groupes de gestion de programme supervisent la gestion des six programmes du ministère, et notamment les services centraux. Chaque *Area* a **son** propre *Corporate Management Group*, qui est responsable des stratégies de financement et de prestation **de** services ; au niveau régional, des *Regional Management Teams* ont pour mission de traiter les questions de gestion et les problèmes opérationnels ayant trait à l'offre de services.

Les objectifs et actions ayant trait à la gestion des ressources humaines figurent dans le Plan stratégique du **DSS** ; les éléments de gestion des ressources humaines à mettre en oeuvre en 1992-93 comprenaient: l'introduction de mesures de mobilité pour les cadres moyens ; l'introduction de l'évaluation de performance pour les grades de *Senior Officer* dans le cadre de l'application de la rémunération liée à la performance pour les dits grades ; l'achèvement de la révision et de la mise en oeuvre des grilles révisées au niveau encadrement dans les *Areas* et les régions ; le renforcement de la formation des cadres ; l'amélioration quantitative et qualitative de la formation des agents en contact avec le public ; la sensibilisation du personnel aux problèmes de santé et de forme physique ; et une large enquête effectuée auprès de 4 000 agents. Il n'existe pas de plan distinct pour la gestion des Ressources humaines, bien que, comme montré plus loin, des travaux soient en cours pour élaborer un cadre stratégique réservé aux activités de gestion des Ressources humaines.

Bien qu'il semble y avoir une très réelle intégration entre les activités de formation et de valorisation et les priorités et objectifs au niveau central, il y a en général un faible degré d'intégration avec les objectifs et les stratégies de gestion du ministère. Cela tient en partie aux insuffisances déjà signalées dans les systèmes de plans-programmes et de plans d'activité ; il faut y voir aussi le reflet du profil relativement bas assigné à la gestion des ressources humaines dans l'ensemble des structures de planification et de gestion du ministère. Dans la *National Administration* la fonction Ressources humaines est placée sous l'autorité de l'*Industrial Relations and Personnel Branch* de la Division de gestion des ressources. Le chef de cette Division dépend du *Corporate Deputy Secretary*. La fonction Ressources humaines se trouve donc au quatrième niveau de l'organigramme. Du point de vue de la structure des commissions nationales, la gestion du personnel dépend du *Corporate Management Committee*, le *Programme Management Group* étant compétent pour ce qui concerne les services centraux. Aucun de ces deux organismes ne semble cependant beaucoup s'intéresser actuellement aux problèmes de gestion des ressources humaines.

L'absence d'une orientation stratégique forte pour la gestion des ressources humaines préoccupe le ministère, et un programme de gestion du personnel est mis au point pour assurer un cadre stratégique à toutes les activités de gestion du personnel. Un Groupe de gestion stratégique du personnel dont les membres appartiennent aux *Areas Offices* et à la *National Administration* a été mis en place début 1993. Ce Groupe vise à fournir un lieu de discussion pour la planification stratégique, l'élaboration de grandes initiatives, le règlement des problèmes et la concertation régulière entre les *Area Offices* et l'administration centrale.

Les stratégies de réforme

Comme le montrent les commentaires précédents, les réformes opérées par le **DSS** dans la gestion des ressources humaines ont principalement porté sur la déconcentration réalisée au profit de l'encadrement opérationnel dans le contexte des grandes réorganisations effectuées, et sur les activités connexes de formation et de valorisation.

La déconcentration au profit de l'encadrement opérationnel : la déconcentration de la gestion s'est effectuée en trois étapes, dont la dernière était encore en cours de déroulement en 1993. La première étape a été marquée par le passage d'une organisation calquée sur les États à une structure plus fine reposant sur les *Areas* ; la seconde phase a vu la suppression de l'essentiel des *State Offices* en laissant subsister quelques fonctions résiduelles au niveau des États ; le stade final se caractérisera par l'élimination de toutes ces fonctions et par la disparition des *State Offices*.

La mise en place du réseau des *Area* et des *Regional Offices* et la déconcentration des responsabilités de gestion des ressources humaines au profit de ces nouvelles structures ont fait l'objet d'une stratégie soigneusement élaborée. Pour ces services, il a été défini un modèle définissant clairement quelles responsabilités seraient déconcentrées et comment elles devraient être réparties dans les différents services. Ce modèle a précisé les attributions des cadres opérationnels et des membres des services du personnel en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

Tout un ensemble d'actions de formation à l'intention de l'encadrement a été mis en oeuvre, et les qualifications requises ont été recensées. La préparation des instruments de formation a été centralisée, les responsables d'*Areas* étant chargés de la mise en oeuvre des grandes orientations, Quant à la *National Administration*, il lui appartient de fournir à l'encadrement des *Area Offices* les lignes directrices et les soutiens nécessaires.

Formation et valorisation : les activités de formation et de valorisation sont structurées de manière à renforcer les qualifications et les compétences dont les agents ont besoin pour bien faire leur travail. Le **DSS** poursuit ses objectifs de formation et de valorisation dans le cadre de la mise en place d'une formation qualifiante dans l'industrie australienne. Un Plan annuel de formation et de valorisation du personnel définit les priorités.

Pour 1992-93 les principales priorités ont été d'élaborer et de fournir des programmes de formation pour certaines compétences d'ordre technique dans les *Regional Offices* ; d'introduire l'analyse des besoins de compétences au niveau surveillance et gestion ; de lancer des programmes de formation et de perfectionnement structurés pour certaines compétences à l'intention du personnel de surveillance et de gestion dans tous les secteurs du ministère ; de définir et de fournir une formation en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale ; d'assurer une formation aux agents en contact avec le public.

Gestion de la performance : le **DSS** dispose au niveau *Regional Office* d'un système de gestion de la performance bien rodé. Les objectifs de performance sont fixés en liaison avec les accords concernant les ressources, et les services sont tenus de fournir des informations détaillées sur les performances. Les plans d'amélioration des performances servent de base à la fixation des objectifs pour les *Area* et les *Regional Offices*. Les *Area Offices* organisent des programmes d'inspections systématiques dans les *Regional Offices* pour apprécier leurs performances et faire ensuite connaître leurs réactions aux responsables des dits services. D'emblée le processus de déconcentration prévoyait qu'il y aurait une évaluation explicite par les responsables des *Area Offices* des résultats obtenus par les chefs des *Regional Offices* au regard des objectifs qui leur avaient été fixés. De leur côté les chefs des *Regional Offices* suivent les résultats jusqu'au niveau des sections, mais sans descendre au niveau individuel. Une compétition amicale est encouragée entre sections et entre *Offices* en matière de performances par rapport aux objectifs fixés, et elle est accentuée par les informations sur les résultats dans l'ensemble des services concernés fournies à l'encadrement.

En 1992-93 le ministère a mis au point et publié pour la première fois un certain nombre de normes pour la prestation de services aux clients. Les rapports sur les résultats obtenus par rapport à ces normes visent à aider les agents à repérer et à résoudre les problèmes et à se concentrer sur les mesures propres à améliorer les résultats.

Comme noté plus haut, les liaisons ascendantes entre gestion de la performance aux niveaux *Area* et *Régions* et les niveaux de planification d'activités et de programmes n'ont pas encore été bien établies. L'articulation descendante entre performance au niveau d'un '*office*' et la gestion de la performance des

individus est bien rodée dans le cas des responsables des *Regional Offices*, mais pas pour les cadres en général. Les accords de performance individuelle pour les *Senior Officers* n'ont fait leur apparition qu'en 1993, l'introduction des rémunérations liées à la performance les rendant obligatoires. On a assuré une formation à l'évaluation, en veillant à articuler cette évaluation aux objectifs du ministère. Il n'existe pas d'évaluation officielle de la performance individuelle en dessous du niveau de *Senior Officer*, mais tous les responsables hiérarchiques sont incités à faire connaître leurs réactions aux performances de leurs agents. Les personnes que l'on a interviewées dans l'*Area Office* estimaient cependant que le problème de l'information du personnel sur ce que l'on attend de lui n'avait pas vraiment été traité, et qu'il fallait continuer d'y travailler. L'évaluation des administrateurs du niveau **SES** a été introduite en 1993 au titre des dispositions concernant les rémunérations liées à la performance.

Le **DSS**, comme les autres ministères, a introduit les rémunérations liées à la performance pour les grades **SES** et *Senior Officer* en 1993. Le point de vue du *Corporate Deputy Secretary* est que l'articulation entre évaluation et rémunération soulève de sérieux problèmes, la raison essentielle étant que la formule adoptée n'accorde pas la souplesse nécessaire pour reconnaître les différences de qualifications et d'expérience des agents. Il y a également un problème dans le fait que les fonctionnaires du ministère se comparent aux agents d'autres ministères. Les responsables d'*Areas* estimaient que la liaison entre rémunération et performance soulevait des problèmes de subjectivité. Tous les *Senior Officers* ont finalement reçu des primes de résultats se situant entre 40 et 60 pour cent du plafond autorisé.

En dépit des craintes exprimées, les personnes interrogées ont considéré que le lien avec les rémunérations est nécessaire pour donner un sens à l'évaluation des performances. Le ministère n'a toutefois **pas** encore décidé si la rémunération liée à la performance pour les *Senior Officers* devrait être insérée dans un accord négocié sur le lieu de travail.

Le **DSS** a cherché à introduire une certaine uniformisation dans la gestion des rémunérations liées aux performances en exigeant des *Area Offices* qu'ils transmettent des exemples d'accords de performance à la *National Administration*, où une procédure d'atténuation des écarts a été mise en place.

Démocratie industrielle/gestion participative : la Loi sur la Fonction publique pose le principe de la démocratie industrielle et de la gestion participative, qui a été mis en pratique au sein du ministère. Le plan de démocratie industrielle du **DSS** vise à faciliter la prise des décisions au plus bas niveau possible, en harmonie avec les principes qui sous-tendent le processus de déconcentration. Il existe des commissions consultatives au niveau national et au niveau des *Areas*. Toutes les régions possèdent des équipes de gestion régionales dont font partie des cadres supérieurs et des représentants de la base. Ces équipes se réunissent au moins une fois tous les quinze jours et elles constituent le principal lieu dans lequel les agents peuvent participer aux décisions concernant leur milieu de travail quotidien. Il semble que cela facilite la diffusion de l'information sur les processus de décision, donne un sentiment d'appropriation des résultats, et contribue à maintenir le moral et à améliorer la productivité.

Les négociations sur le lieu de travail: les négociations intervenant dans le cadre des dispositions relatives à la négociation sur le lieu de travail n'étaient **pas** encore achevées lors de la réalisation des interviews. Les suggestions en matière de productivité proposées pour figurer dans un accord provenaient principalement d'idées soumises par les agents des *Area* et des *Regional Offices*. Les questions en discussion concernaient l'aménagement des heures de travail pour maximiser la flexibilité et la productivité ; le renforcement quantitatif et qualitatif de la formation ; l'introduction

d'un programme concernant l'avancement du personnel pour les agents administratifs en fonction de l'acquisition et de l'utilisation de compétences utiles aux agents de guichet ; la création d'un groupe de travail mixte pour examiner l'application des dispositions concernant la redéfinition des postes ; la diminution des trop-perçus et de la fraude par la mise en oeuvre d'une stratégie d'amélioration de la gestion des créances ; et la simplification des procédures et des activités en rationalisant les opérations informatiques du ministère.

Les négociations sur le lieu de travail ont été favorablement jugées par les cadres de l'*Area Office* interviewés ; ils ont eu cependant de la difficulté à susciter l'intérêt des agents et à aboutir à un accord. L'enthousiasme initial semble être retombé. Les négociations sur le lieu de travail ont néanmoins entraîné des changements positifs pour les services, encore que certains de ces changements auraient de toutes façons été recherchés s'ils se justifiaient sur le plan de la gestion.

Égalité des chances devant l'emploi : conformément à ce qui est exigé de la Fonction publique, le ministère a élaboré un programme d'égalité des chances devant l'emploi, sous la responsabilité du *Corporate Deputy Secretary*. Les progrès réalisés en la matière sont signalés trimestriellement au ministre de la Sécurité sociale.

Les incidences des réformes de la gestion des ressources humaines

Les principales informations relatives aux incidences concernent la déconcentration, où le processus de mise en oeuvre est suivi de près. Les rapports transmis par les différentes administrations de la sécurité sociale au niveau des États en 1989 indiquaient qu'en général, la déconcentration se déroulait comme prévu, et que les nouveaux *Area Offices* accueillaient favorablement la plus grande maîtrise de la gestion qu'ils avaient obtenue. Il a été estimé que la déconcentration avait sensiblement accru l'efficacité opérationnelle, et qu'elle avait amené une meilleure compréhension des objectifs et des fonctions du ministère.

La formation a été désignée comme l'une des plus grandes tâches auxquelles les nouveaux *Area Offices* étaient confrontés. Au moment de la déconcentration il n'y avait pas d'agents en nombre suffisant pour remplir tous les postes de spécialistes dans les *Area Offices*, et il a fallu les former rapidement. La pénurie de personnel qualifié dans des domaines tels que la gestion financière et les ressources humaines a quelque peu ralenti le processus de déconcentration, mais ce problème a maintenant été surmonté pour l'essentiel. Dans certaines *Areas*, le taux de renouvellement du personnel s'est accru et a créé des problèmes à partir du moment où l'enthousiasme initial à l'égard de la déconcentration a décliné, et il a été difficile de trouver des remplaçants qualifiés.

Dans les rapports de 1989 sur la mise en oeuvre, s'est exprimée la préoccupation de voir l'aplatissement de l'organigramme réduire les perspectives de carrière, car même s'il y avait davantage de possibilités de diversification des tâches et de rotation des emplois, néanmoins le sentiment était qu'il faudrait porter davantage d'attention à la valorisation du personnel pour éviter que ne s'accumulent les insatisfactions liées à une impression de ralentissement des possibilités d'avancement. A également été mise en relief la nécessité d'un changement d'attitude de la part des agents, de façon à tirer parti des possibilités de rotation et d'échanges en matière d'emploi.

La déconcentration a créé la nécessité d'avoir de meilleurs systèmes d'information sur la gestion ; selon le *Corporate Deputy Secretary* cette nécessité n'a pas encore été vraiment prise en compte, car il a fallu la faire passer après les évolutions affectant les activités centrales du ministère.

En l'absence d'un système d'information de gestion des ressources humaines bien rodé, le ministère ne peut procéder qu'à un suivi fragmentaire de ce qui passe dans les circonscriptions. L'égalité des chances devant l'emploi fait l'objet de relevés trimestriels, et il y a un suivi sélectif des promotions **et** de la formation. Le processus de sélection du personnel et la gestion générale des services sont évalués à l'aide d'enquêtes d'attitude annuelles auprès du personnel, qui portent à la fois sur des problèmes spécifiques de gestion des ressources humaines et sur les attitudes à l'égard du milieu de travail, la formation et autres questions.

Les cadres interviewés dans l'*Area Office* estimaient que la déconcentration avait nettement amélioré l'efficacité de la prestation de services et renforcé le lien entre les responsabilités et les justifications à fournir. Ils étaient d'avis que la déconcentration était maintenant bien acceptée par les agents. Le fait qu'elle ait été accompagnée par la fixation de normes de service claires **a** joué un rôle essentiel en aidant les agents à se focaliser sur leurs contributions au travail du service, à percevoir la finalité de leur métier et à être satisfaits de leur travail. Le fait qu'il fallait continuer à faire de gros efforts de valorisation du personnel a également été souligné.

En ce qui concerne la gestion de la performance, l'encadrement de l'*Area Office* a constaté que la majorité des agents appréciait l'évaluation de la performance, mais pas la rémunération liée à la performance. Celle-ci suscitait un certain désenchantement, la raison essentielle étant que le processus d'évaluation apparaissait entaché de subjectivité.

LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU CANADA

par Otto Brodtrick

Introduction

Les réformes visant à moderniser la gestion publique au Canada remontent aux années 60. Depuis lors, le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives pour réformer, moderniser et revivifier les services publics nationaux. Généralement, ces initiatives ont été adoptées au moment où les services publics sont apparus comme ne répondant plus aux normes de qualité ou de responsabilité attendues du gouvernement ou du public ou lorsque des difficultés budgétaires ont imposé des économies. Indépendamment de ces grands programmes de réforme, les efforts de moindre envergure entrepris dans cette direction par différentes institutions ont périodiquement conduit les services publics à revoir leurs politiques et leurs procédures ou à s'efforcer de rationaliser leurs opérations.

Les programmes de réforme issus du sentiment de "mécontentement" suscité par les systèmes existants ont souvent tendu à améliorer l'efficacité des opérations ou à moderniser les mécanismes en place pour répondre aux exigences nouvelles du progrès technologique ou du personnel. Parfois, les réformes ont tendu à accroître la frugalité et l'économie des opérations, ou même à veiller à ce que les fonctionnaires ne jouissent pas de privilèges ou d'avantages personnels dont ne bénéficierait pas aussi le grand public. Tel a par exemple été le cas, pendant longtemps, des automobiles et des bureaux climatisés, et tel est encore le cas, même aujourd'hui, des voyages par avion en classe affaire.

Le programme de réforme actuellement en cours au Canada est cependant fondé sur une série différente de priorités. Les réformes sont motivées par une pénurie extrême de ressources entraînée par de sérieuses difficultés économiques, jointe au désir du public de voir les dimensions de l'administration s'amenuiser, la qualité des services s'améliorer et les impôts diminuer. La réforme du secteur public entreprise par le gouvernement a pour but de clarifier le rôle et les compétences des autorités fédérales, de réduire les chevauchements et les doubles emplois coûteux, de veiller à ce que les ressources soient affectées aux priorités les plus élevées, de répondre à la demande du public qui souhaite une administration de meilleure qualité et plus accessible, et d'avoir un secteur public d'un coût plus acceptable. La stratégie suivie pour atteindre ces objectifs consiste à réexaminer les programmes, à restructurer les rouages de l'administration et à modifier les méthodes de travail en s'efforçant principalement de réduire les coûts et de faire plus avec moins de ressources. Comme cela devrait logiquement produire de profonds effets sur le personnel du secteur public, des outils spécifiques d'ajustement de la main d'œuvre ont été mis en place afin de donner aux fonctionnaires plus de souplesse en période de réduction des effectifs et trouver des solutions pour les personnes menacées de perdre leur emploi. Les gestionnaires et les cadres des organismes publics ont dû à la fois

s'efforcer de restructurer et d'économiser tout en soutenant le moral et la productivité de leur personnel. Ce défi a débouché sur un énorme mouvement d'innovations dans certains secteurs de l'administration publique mais a aussi suscité des résistances et une baisse de moral dans d'autres.

La présente étude décrit et analyse l'évolution des réformes de la gestion publique au Canada, particulièrement dans le contexte des stratégies de gestion des ressources humaines appliquées dans le cadre de la fonction publique canadienne depuis les années 60. Les exemples tirés de deux départements opérationnels, Développement des ressources humaines Canada et Travaux publics et services au gouvernement, permettent de se faire une idée de l'effet de l'actuelle série de réformes de la gestion sur les opérations des agences et l'administration du personnel, ainsi que de la diversité des tensions et des questions à prendre en considération à mesure que les réformes avancent. Des entrevues avec de hauts fonctionnaires de la fonction publique sont venues compléter l'analyse des effets que les réformes en cours ont eus sur la gestion des ressources humaines et en particulier sur des questions comme le moral du personnel, la gestion des performances et, en définitive, la capacité du secteur public à continuer d'attirer et de fidéliser un personnel de qualité.

Organisation et gestion de l'administration au Canada

Le Gouvernement canadien opère sous un régime de démocratie parlementaire dans lequel un gouverneur général représente le souverain, mais, à toutes fins utiles, il agit de manière autonome. L'on retrouve au Canada la division classique des pouvoirs entre l'ordre législatif, l'ordre judiciaire et l'ordre exécutif. L'ordre législatif comprend la Chambre des communes, dont les membres sont élus, et le Sénat, dont les membres sont nommés. L'Exécutif, c'est-à-dire le gouvernement, est normalement formé par le parti majoritaire à la Chambre des communes. Le Chef de ce parti devient le Premier Ministre, lequel sélectionne les membres du Cabinet parmi les membres du Parlement. Chaque ministre est chargé de la gestion d'un ou plusieurs ministères et est responsable de l'action et des produits de ces derniers. L'administration canadienne est inspirée du "modèle de Westminster", selon lequel le gouvernement a l'obligation de rendre compte de ses actes devant les représentants élus du peuple.

Au niveau des nominations non politiques, chaque ministère est dirigé par un haut fonctionnaire de carrière qui a titre de Vice-Ministre. Les ministères emploient la majeure partie des fonctionnaires fédéraux, qui sont actuellement au nombre d'environ 200 000 (à l'exclusion des forces armées et des entreprises publiques connues sous le nom de "corporations de la Couronne". La fonction publique a un caractère permanent et est politiquement neutre, c'est-à-dire est indépendante du parti politique au pouvoir et est régie par son propre statut, à savoir la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Les principaux textes législatifs qui régissent la fonction publique ont été promulgués en 1918, 1961 et 1992. Le principe qui inspire les différentes lois sur la fonction publique est demeuré inchangé : il s'agit de mettre en place et de préserver un système de nominations et de promotions au mérite placé sous le contrôle d'une commission indépendante responsable exclusivement devant le Parlement (actuellement, la Commission de la fonction publique).

Trois organismes centraux sont essentiellement chargés de guider et de diriger la fonction publique : le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Le Bureau du Conseil privé donne des avis au Premier Ministre et au Cabinet sur les stratégies d'administration du personnel dans leur ensemble et sur la structure de la fonction publique. Le Conseil du Trésor est un comité ministériel chargé par la loi de jouer le rôle d'"employeur" et est responsable de la rémunération et du classement des emplois ainsi que du

processus **de** négociations collectives dans la fonction publique (conseillé **par** le Secrétariat du Conseil du Trésor). La Commission de la fonction publique est l'organe parlementaire chargé de la dotation en personnel et **de** la formation dans la fonction publique. Elle a pour tâche de veiller à ce que seul un personnel hautement qualifié soit nommé dans la fonction publique sur la base d'un système de sélection et de promotion au mérite.

Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé est en quelque sorte le "Ministère" du Premier Ministre et est dirigé par le greffier du Conseil privé, qui est également Secrétaire du Cabinet et le plus haut fonctionnaire du pays. Le Bureau **du** Conseil privé est chargé **d'assister** le Premier Ministre et de faciliter le bon fonctionnement du Gouvernement canadien et notamment de la fonction publique. Récemment, depuis la proclamation de la Loi sur la réforme de la fonction publique en avril **1993**, le Greffier du Conseil **privé** a officiellement assumé la responsabilité **de** diriger la fonction publique. '.

Au sein du Bureau du Conseil privé, l'un des secrétaires adjoints **du** Cabinet est chargé du "mécanisme **du** personnel gouvernemental et du personnel de rangs supérieurs" et, en cette qualité, est responsable **des** questions de structure et d'organisation et des questions intéressant les hauts fonctionnaires qui se posent dans la fonction publique. **Par** exemple, les mesures de restructuration qui ont été appliquées en 1993 au niveau du gouvernement et de la fonction publique (qui sont mentionnées ailleurs **dans** la présente étude) ont été mises au point et conçues au sein **du** Bureau du Conseil privé. De même, c'est ce dernier qui prépare les dossiers de nomination aux échelons les **plus** élevés **qui** sont soumis au Premier Ministre pour décision.

Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet constitué par six ministres, dont l'un est le Président du Conseil du Trésor et un autre **le** Ministre des finances. Le Conseil du Trésor assure la direction générale et est juridiquement "employeur" de la fonction publique.*A ce titre, il détermine les conditions d'emploi et arrête la politique en matière de rémunérations et d'indemnités, y compris pour ce qui est des normes de travail, des incitations, des congés, des vacances, **des** pensions et des programmes de retraite. Le Conseil de Trésor mène également le processus de négociations des conventions collectives avec les syndicats de **la** fonction publique et élabore des programmes spéciaux pour la fonction-publique (par exemple des programmes d'ajustement pour faciliter les réductions d'effectifs).

L'organe administratif du Conseil du Trésor est le Secrétariat du Conseil **dirigé** par le Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général du Canada. Son activité, d'une façon générale, est régie par la Loi sur l'administration financière. Le Secrétariat est chargé de donner **des** avis **au** Conseil du Trésor au sujet des politiques, directives, réglementations et propositions de dépenses et de programmes concernant la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de l'Etat. En cette qualité, il s'occupe des initiatives, questions et activités pouvant relever de tous les domaines de compétence du gouvernement.

Commission de la fonction publique

Alors que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont des organismes relevant de l'Exécutif, la Commission de la fonction publique relève du Parlement. Elle a été créée pour veiller à ce que les nominations et les promotions dans la fonction publique se fassent au mérite plutôt que sur la base d'autres éléments, par exemple les relations entretenues avec des personnalités gouvernementales. La Commission de la fonction publique est également l'organisme central responsable des programmes de formation et de perfectionnement du personnel au niveau de l'ensemble de la fonction publique.

Pour défendre le principe de la sélection au mérite, la Commission veille à ce que les procédures suivies soient justes, équitables et transparentes. Ainsi, sous la direction de la Commission, les décisions concernant les dotations en personnel dans la fonction publique doivent être prises sur des bases objectives et à l'abri de toute ingérence ; les pratiques suivies doivent être fondées sur un accès égal aux possibilités d'emploi et les attitudes et le système ne doivent opposer aucun obstacle à cet égard ; enfin, les communications entre gestionnaires et employés concernant les pratiques et décisions relatives aux dotations en personnel doivent être ouvertes et transparentes. Dans la pratique, la Commission de la fonction publique est chargée de veiller au respect du principe de la sélection au mérite, mais une bonne part des pouvoirs qu'elle détient à cet égard sont décentralisés et délégués aux vice-ministres, dans le cadre d'accords de délégation de pouvoirs et de responsabilités en matière de dotation en personnel. Cependant, des problèmes de perception demeurent. Il ressort par exemple d'une enquête réalisée en 1988 auprès des cadres supérieurs de la fonction publique canadienne que 75 pour cent d'entre eux ne croyaient pas que les nominations et les promotions aux postes de responsabilité étaient fondées sur le mérite.³ Une meilleure gestion du processus de dotation en personnel est une question de culture et de responsabilité au niveau du ministère ou de l'agence qui recrute effectivement. En conséquence, le rôle de la Commission de la fonction publique, qui s'occupait initialement davantage de décisions ponctuelles, évolue peu à peu vers une supervision d'ensemble et une approche plus stratégique visant à garantir la compétence de la fonction publique tant par le biais des nominations qu'au moyen de programmes de perfectionnement du personnel.⁴

Autres organismes

Deux autres organismes s'occupent également des politiques et des pratiques de gestion dans la fonction publique, à savoir le Bureau du Commissaire aux langues officielles et le Bureau de l'Auditeur général du Canada. Ces organismes relèvent l'un et l'autre du Parlement mais travaillent dans l'administration et la fonction publique. Le Commissaire aux langues officielles doit soumettre chaque année des rapports sur la mesure dans laquelle les deux langues officielles de l'administration (l'anglais et le français) sont utilisées dans le secteur public, et il doit notamment indiquer si l'administration et la fonction publique fournissent leurs services au public sous une forme bilingue, comme prescrit par la Loi sur les langues officielles.

L'Auditeur général est responsable de la vérification des activités du gouvernement et rassemble des informations afin d'aider le Parlement à contrôler la façon dont le gouvernement gère les fonds publics. Indépendamment de la vérification des états financiers, l'Auditeur général examine aussi la façon dont le gouvernement gère ses opérations. A l'occasion, l'Auditeur général est ainsi amené à formuler des observations critiques concernant la fonction publique et la gestion du secteur public, ce qui ne manque pas de susciter certaines tensions entre son bureau et les gestionnaires de la fonction

publique. En ce sens, l'Auditeur général est considéré comme pouvant influencer la gestion de la fonction publique.

Initiatives de réforme

La première, et peut-être la plus vaste, des initiatives de réforme et de modernisation a été prise pendant les années 60 sous les auspices de la Commission royale sur l'organisation de l'administration, habituellement appelée "Commission Glassco".⁵ Les rapports de la Commission remplissent plusieurs volumes, mais l'on se souvient surtout d'elle par le résumé lapidaire de ses recommandations : "Laissez les gestionnaires gérer!".

Ce conseil était l'aboutissement des constatations de la Commission, qui étaient que les gestionnaires de l'administration étaient étouffés comme dans un carcan par une multitude de réglementations extrêmement détaillées. Ces réglementations avaient été élaborées au fil des ans pour garantir la prudence, la régularité et l'économie de toutes les activités de l'administration, celles-ci étant financées au moyen de l'argent du contribuable. Cette époque abonde en anecdotes : un fonctionnaire risquait de se voir refuser le nouveau crayon dont il avait besoin s'il ne pouvait pas produire le reliquat de celui qui lui avait été attribué, l'installation de tout téléphone supplémentaire devait être approuvée par le Conseil du Trésor et toute augmentation de salaire, du plus haut fonctionnaire au plus subalterne des commis, devait être approuvée par la Commission de la fonction publique d'alors. A la suite des travaux de la Commission Glassco, certains contrôles ont été assouplis et l'on a entrepris un grand nettoyage pour éliminer les règles absurdes des codes de la fonction publique. L'on a également commencé à s'occuper un peu plus des programmes et des ressources à mettre en oeuvre pour les exécuter efficacement plutôt que de faire porter l'attention presque exclusivement sur les intrants, comme les salaires et les fournitures. Toutefois, la tendance au relâchement des contrôles a apparemment été considérée comme ayant été poussée trop loin. Au milieu des années 70, l'Auditeur général a signalé que le Parlement était sur le point de perdre son pouvoir de contrôle sur les deniers publics, et le gouvernement a recommencé à appliquer des contrôles plus rigoureux à la fonction publique et aux fonctionnaires.

Les organismes du gouvernement central, comme le Conseil privé et le Conseil du Trésor, ainsi que les dirigeants politiques et les gestionnaires de carrière, étaient manifestement soucieux d'assurer le bon fonctionnement de la fonction publique canadienne et de veiller à ce qu'elle constitue un corps compétent qui permette au gouvernement de fournir efficacement des services aux citoyens. Il ressort néanmoins des rapports publiés à la fin des années 70, notamment par l'Auditeur général du Canada et le Comité d'Avignon, qu'il restait encore beaucoup à faire dans de vastes domaines.⁶ Le rapport de l'Auditeur général contenait une phrase qui reflétait bien le sentiment de frustration qu'éprouvent souvent ceux qui essaient de réformer une organisation vaste et complexe : "Pourquoi persiste-t-il de graves carences de gestion, même après les années d'efforts consciencieux qui ont été déployés pour les surmonter?"

Pendant la même période, une autre commission royale, connue sous le nom de "Commission Lambert", a examiné les mécanismes de responsabilité dans la fonction publique⁷ et est parvenue à la conclusion que le système d'obligations redditionnelles devait effectivement être renforcé car les gestionnaires ne répondaient pas comme il convient de leurs actes. En outre, ils n'étaient pas sérieusement tenus pour responsables par leurs supérieurs hiérarchiques.

Dans son rapport de 1980, l'Auditeur général a reposé la question et, pour y répondre, a discuté de l'absence d'incitations à une gestion efficace. L'Auditeur général, après avoir émis l'avis qu'il fallait bien comprendre les causes sous-jacentes des lacunes constatées, a souligné qu'il fallait qu'il y ait un désir, un engagement et une volonté de créer un environnement dans lequel les gestionnaires de la fonction publique puissent obtenir le meilleur rapport qualité-prix. C'était peut-être là une première prise de conscience du fait que les éléments "intangibles" des organisations -- les valeurs, la motivation et l'engagement de leurs membres -- sont aussi importants que des éléments plus visibles comme les structures, les règles et les contrôles.

En 1983, l'Auditeur général a publié dans le cadre de son rapport annuel une étude dont la principale conclusion était que trop de contraintes entravaient une gestion productive dans la fonction publique. Dans son rapport, il suggérait de réduire les contraintes et les éléments propres à décourager une gestion efficace et de multiplier les expériences pour essayer d'améliorer les performances dans la fonction publique. La suggestion tendant à s'en remettre moins aux règles et réglementations et davantage à ceux qui doivent les appliquer a été favorablement accueillie dans les milieux gouvernementaux et dans la fonction publique.

Une caractéristique commune de la plupart des efforts de dévaluation et de réforme entrepris jusqu'à présent a été que les analystes et experts ont été recrutés en dehors du gouvernement et de la fonction publique, approche qui a été accueillie avec des sarcasmes par certains fonctionnaires. Le dernier grand programme de réforme a été structuré différemment. Appelé "La fonction publique en l'an 2000", ce programme devait être réalisé "par la fonction publique pour la fonction publique". L'analyse des situations auxquelles la fonction publique est confrontée et les réformes recommandées ont été fondées sur les résultats de travaux d'un groupe composé principalement de vice-ministres.

Le programme "La fonction publique en l'an 2000" a été annoncé par le Premier Ministre en décembre 1989. Celui-ci a expliqué à cette occasion que l'objectif de cette initiative était de rajeunir et de préparer la fonction publique dans la perspective du 21^{ème} siècle en prenant les mesures nécessaires pour qu'elle soit professionnelle, hautement qualifiée, apolitique et empreinte de sa vocation de servir le public ; reconnaissant que ses employés constituent un capital qui devait être apprécié et cultivé, déléguant autant de pouvoirs que possible aux employés et gestionnaires immédiats et prévoyant la possibilité de s'organiser de différentes façons pour satisfaire des besoins différents, mais dans le contexte d'une fonction publique unie.'

Plus concrètement, il ressortait des déclarations du Cabinet du Premier Ministre que :

- la politique de l'emploi et la politique d'administration du personnel du gouvernement seraient simplifiées et allégées aussi bien pour les gestionnaires que pour les employés ;
- les contrôles administratifs centraux seraient réduits pour donner aux vice-ministres une plus grande liberté de manoeuvre dans la gestion de leurs ministères et pour les rendre plus clairement responsables des résultats ;
- les rôles des organismes centraux et des systèmes d'administration du personnel et de contrôles administratifs seraient éclaircis et simplifiés au niveau de l'ensemble de l'administration ; et

- l'on rechercherait des moyens novateurs d'encourager l'efficacité et d'améliorer l'exécution des programmes.'

Dans les communiqués et documents de politique générale décrivant le programme "La fonction publique en l'an 2000", l'accent a été mis sur la décentralisation et la déconcentration des pouvoirs de gestion pour faciliter l'administration des programmes et du personnel et pour encourager l'innovation et l'efficacité dans l'exécution des programmes. Par exemple, il était dit que les vice-ministres se verraient accorder la plus grande latitude possible dans la gestion de leur ministère, notamment :

- en réduisant, éclaircissant et simplifiant les contrôles centraux ;
- en établissant une distinction claire entre les rôles du Conseil du Trésor en tant qu'employeur et de la Commission de la fonction publique en tant qu'organe chargé par le Parlement de préserver une fonction publique apolitique et professionnelle ;
- en mettant en place des systèmes de nature à aider les fonctionnaires à faire une carrière satisfaisante au sein de la fonction publique tout en facilitant le licenciement des fonctionnaires dont les services ne donnent pas satisfaction ; et
- en étudiant de nouveaux moyens plus efficaces d'exécuter les programmes et les autres mesures à prendre pour réduire les coûts et améliorer l'environnement de travail, par exemple en permettant que les économies réalisées soient reportées sur l'exercice suivant et en ménageant une autonomie aussi grande que possible dans la gestion de services spécifiques.¹⁰

Pour apprécier l'évolution de la réforme des ressources humaines, il y a lieu de noter que la personne, et la façon dont elle doit être considérée et "gérée" dans la fonction publique de demain occupent une place centrale dans cette politique. La gestion du capital humain et les réformes de cette gestion ont été un élément déterminant du programme "La fonction publique en l'an 2000". Cette orientation a été renforcée par les divers groupes de travail qui ont été constitués pour mettre en oeuvre le programme. L'un d'entre eux était intitulé "Groupe de travail sur l'adaptabilité du personnel" et a soumis un rapport sur ses travaux environ un an après l'annonce du Premier Ministre. Ce groupe de travail est parvenu à la conclusion que la fonction publique devait redoubler d'efforts pour attirer, former et fidéliser des personnes dotées d'un talent d'adaptation. Il a souligné ce qui suit :

'pour revivifier la fonction publique, nous devons recruter les personnes appropriées... Il faut placer des personnes dotées d'un talent d'adaptation à tous les niveaux de l'administration, et pas seulement aux échelons supérieurs. Ces personnes devront être polyvalentes, avoir l'esprit ouvert, savoir sortir des sentiers battus, être disposées à prendre des risques, savoir innover et s'attacher à exploiter les possibilités nouvelles plutôt que de se contenter de résoudre des problèmes.'"

Les recommandations formulées par ce groupe de travail dépassaient de beaucoup la notion traditionnelle, selon laquelle la fonction publique était une institution imbue du règlement, répuant à prendre des risques, sur la défensive et emprunte d'esprit hiérarchique. Bien qu'il n'ait guère été donné suite aux recommandations à l'époque, elles semblaient pouvoir être les bases d'une réforme prometteuse de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique canadienne.

A la suite de ce programme, le gouvernement a présenté un projet de loi sur la réforme de la fonction publique qui a été adopté et a **été** promulgué en avril 1993. Ce texte représentait la première réforme sérieuse des lois régissant la gestion de la fonction publique depuis plus de 25 ans. L'un de ses traits distinctifs était qu'elle tendait à accroître la flexibilité en matière de dotation en personnel en accordant aux vice-ministres le pouvoir de muter des employés, avec leur consentement, d'un emploi à un autre emploi de même classe et de même rémunération sans devoir suivre le long processus de mise **au** concours. Selon la direction générale, les mesures ainsi introduites pour pouvoir mieux gérer et réagir avec plus de souplesse se sont traduites par une amélioration du système d'administration du personnel et de la fonction publique.¹²

A la fin de 1992, le gouvernement a annoncé un train de mesures économiques pour maîtriser le déficit. Entre autres, les dépenses de fonctionnement de tous les ministères devaient être réduites de **3 pour** cent, et les salaires des fonctionnaires devaient être gelés pendant deux ans. Cela faisait suite à deux années pendant lesquelles les hausses de rémunération fixées par la loi avaient été de zéro et trois pour cent. Dans le budget présenté en février 1994, le gouvernement a fait savoir que le gel des salaires serait encore prolongé pour deux ans, que les augmentations de traitement et la rémunération au rendement seraient suspendues pendant deux ans. La rémunération au rendement était déjà suspendue depuis 1991. Comme on pouvait s'y attendre, ces années de gel des rémunérations et des primes a eu un net impact négatif et a sapé encore plus le moral, déjà bas, de la fonction publique." En outre, il y a eu au début des années 90 de vastes mouvements de grèves dans l'ensemble du secteur public **qui** ont beaucoup atteint le moral aussi. Les mesures annoncées en 1992 ont ainsi dissipé nombre des espoirs que le programme "La fonction publique en l'an 2000" avait fait naître dans le secteur public.

En juin 1993, un nouveau Premier Ministre est arrivé au pouvoir et a annoncé la plus vaste opération de compréhension et de restructuration de l'administration jamais entreprise au Canada. Le Premier Ministre a déclaré : "Les Canadiens demandent à l'administration de faire plus avec moins de ressources, tout comme ils ont dû le faire eux-mêmes au sein de leurs propres familles et dans leurs propres entreprises." Le nombre total de ministères a été ramené de 32 à 23 et le nombre de ministres de 35 à 25. Comme l'a déclaré le Premier Ministre, "Les ministères seront fusionnés pour constituer des unités **plus** vastes et plus rationnelles qui permettront de réduire les dépenses d'administration.." Pendant la campagne électorale qui a eu lieu par la suite, le Premier Ministre a déclaré que cette restructuration permettrait au gouvernement de faire des milliards de dollars d'économies¹⁴

Outre que leur nombre a été réduit, les ministères ont été considérablement remaniés ou créés de toutes pièces, et 15 ont été fusionnés ou supprimés. Certains des nouveaux **ministères**, de très grandes dimensions, emploient plus de 20 000 personnes et sont parfois appelés les "mégaministères". Tous ont été invités à présenter des plans de rationalisation de leur administration et des milliers de fonctionnaires ont été directement ou indirectement touchés par les mesures de compression et de restructuration qui ont été prises par la suite.

Dans le cadre des décisions budgétaires annoncées en février 1995 **par** le nouveau gouvernement, le Ministre des finances a annoncé à nouveau un important programme de compression de la fonction publique :

"Au cours de la dernière recession, chaque ménage, chaque entreprise, chaque groupe bénévole a **été** confronté à **des** choix difficiles et a **dû** s'adapter, mais **pas** le Gouvernement canadien. Dans ce budget, nous avons ramené les dimensions et la structure de l'administration à ce qui est abordable... A la suite des programmes de

compression et de réforme, le Président du Conseil du Trésor a annoncé que les effectifs de la fonction publique seront réduits de quelque 45 000 postes sur une période de trois ans, dont 20 000 doivent être supprimés d'ici à l'été prochain... Comme la plupart des personnes affectées ont longtemps fourni de bons et loyaux services au public canadien, nous sommes résolus à faire en sorte que les compressions dans la fonction publique se fassent aussi équitablement que possible.”¹⁵

Il y a lieu de noter que la raison donnée pour justifier les compressions a été la nécessité de faire preuve d'économie, c'est-à-dire les contraintes budgétaires, mais que l'accent a été mis **sur** le fait que ce plan serait exécuté de façon équitable et compte dûment tenu des services fournis par les travailleurs de la fonction publique. Le Président du Conseil du Trésor a ajouté ultérieurement que “le gouvernement s'efforce de concilier la nécessité de réduire ses effectifs et celle d'être juste à l'égard de ses employés.”¹⁶

Impact des réformes sur la gestion des ressources humaines

Le programme “La fonction publique en l'an 2000” et les initiatives prises par la suite, et spécialement les mesures de restructuration de l'administration introduites en 1993, ont *créé* des défis majeurs, mais aussi des possibilités, pour la fonction publique dans son ensemble et pour les fonctionnaires eux-mêmes. Dans les sections précédentes, les réformes prioritaires ont **été** analysées et dans la présente section, l'on verra comment les **défis** et les possibilités créés **par** les réformes sont vécus par la direction et par le personnel. Les réformes seront tout d'abord analysées du point de vue de deux ministères de la fonction publique : Développement des ressources humaines Canada et Travaux publics et services au gouvernement, après quoi les stratégies de réforme seront décrites et évaluées et leur mise en oeuvre au sein de ces ministères seront examinées à la lumière de ce qu'ont déclaré lors d'entrevues les gestionnaires, cadres et spécialistes de la gestion des ressources humaines de ces ministères.

Après ces mini-études de cas, l'on verra, sur la base d'entrevues avec différentes personnes travaillant dans la fonction publique, notamment des hauts fonctionnaires des organismes centraux de gestion, comment les réformes récentes issues du programme “La fonction publique en l'an 2000” et les mesures de restructuration et d'économie qui ont été adoptées par la suite ont influé sur l'administration en général. Cette section se compose de trois parties, qui traitent respectivement des questions liées à la restructuration et aux compressions, dont il y a lieu de **présumer** qu'elles sont temporaires, de l'effet des réformes sur le moral, la gestion des performances **et** l'administration du capital humain et des questions de caractère systémique qui sont communes à nombre de grandes organisations publiques.

Développement des ressources humaines Canada (*Human Resources Development Canada*)

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est un nouveau ministère mis en place par le gouvernement lors des réformes structurelles de juin 1993. DRHC est responsable de tous les programmes concernant le soutien des revenus et le marché du travail. Ce ministère illustre l'un des principaux objectifs de cette réorganisation, qui était de recentrer les activités en rassemblant **au sein** d'un même ministère tous les programmes gouvernementaux apparentés. L'on considère en effet qu'il est plus facile d'**intégrer** et de coordonner les programmes et les activités lorsqu'ils relèvent d'un même ministère. De **ce** fait, DRHC est devenu l'un des plus grands mégaministères de la fonction publique

canadienne. **A** la fin de 1994 (date à laquelle ont été rassemblées les données ayant servi de base à la présente étude), la situation du ministère était caractérisée principalement par les efforts de mise en oeuvre de cette réorganisation.

Le nouveau DRHC se composait de divers programmes qui auparavant relevaient de différents ministères et, en définitive, son domaine de compétences recouvrait les services d'appui pédagogiques et le développement social, le programme d'alphabétisation, les programmes de garantie des revenus, les programmes de participation aux coûts, le programme d'emploi et d'assurance et tous les programmes et services de l'ancien Ministère du travail. Les objectifs collectifs de ces programmes sont "de constituer au Canada une main-d'oeuvre mobile, qualifiée et instruite" et ainsi "d'améliorer la productivité et la compétitivité internationale du Canada et ainsi la prospérité des citoyens". L'intégration de toutes les activités gouvernementales liées au soutien des revenus et à la mise en valeur des ressources humaines apparaît comme un moyen important de fournir à moindres frais des services de meilleure qualité aux usagers.

La réorganisation a commencé par la création d'un comité directeur composé de représentants des différents éléments qui constitueraient le nouveau ministère. Peu après, ces différents éléments (finances, ressources humaines, etc.) ont été organisés au niveau du siège. Il a également été entrepris une étude des structures régionales et du "système de prestation des services" à la suite de laquelle il a été décidé de ramener le nombre d'unités régionales de 37 à 10 (une par province).

DRHC opère avec un personnel de quelque 27 000 employés, dont la majorité, c'est-à-dire près de 75 pour cent (20 000 employés) font partie des administrateurs de rang subalterne et du personnel de bureau. Ces agents aident à administrer des programmes et des activités extrêmement divers. L'un des principaux défis, pour la direction, a consisté à intégrer au sein d'une nouvelle organisation unifiée un grand nombre de cultures organisationnelles et de fonctions distinctes. L'une des principales difficultés d'assimilation a apparemment été les tensions internes de plus en plus vives qui sont apparues entre différents groupes de personnel, par exemple entre le personnel des programmes et le personnel des services d'élaboration des politiques, entre le siège et les bureaux régionaux et entre le personnel des différents organismes, particulièrement dans le cas du personnel des petites organisations qui a eu le sentiment d'avoir été avalé par la nouvelle superinstitution. Ce dernier obstacle a été particulièrement difficile à surmonter vu qu'il y avait souvent de profondes différences de culture entre les anciennes organisations et les nouvelles.

Alors même que le moral et la culture organisationnelle posaient un important problème de gestion, **DRHC** a été confronté à des compressions constantes du budget, des programmes et du personnel. Ces pressions n'ont fait qu'aggraver les tensions. En particulier, l'érosion des programmes et des ressources a eu un effet très marqué sur le moral et l'engagement du personnel, les agents affectés aux programmes sociaux (comme c'est souvent le cas dans la fonction publique) étant généralement fermement convaincus de la valeur des programmes auxquels ils participent et de la contribution qu'ils apportent à la satisfaction d'importants besoins sociaux. Le personnel opérationnel, et particulièrement de bureau moins spécialisé, moins formé et affecté surtout à des tâches répétitives et administratives, a lui aussi ressenti ces tensions et ce sentiment d'insécurité. **En** outre, comme la base de ressources devait diminuer d'environ 5 pour cent au cours des années suivantes et plus des trois quarts du budget de fonctionnement étaient absorbés par les salaires, les effectifs devraient être réduits de 5 pour cent environ pour pouvoir réduire le budget d'autant. **En 1994**, il était encore possible de réduire les effectifs par le jeu des départs naturels. Pour l'avenir, cependant, les objectifs de réduction seraient plus rigoureux et une stratégie fondée exclusivement sur des départs volontaires serait plus difficile à appliquer. Même alors, il s'avérait déjà difficile pour la direction de maintenir et

d'améliorer les normes de service tout en réduisant suffisamment les effectifs pour appliquer les compressions budgétaires.

Au niveau des unités, les gestionnaires opérationnels ont dit se sentir très limités dans leur action par les règles et réglementations à suivre en matière de gestion des ressources humaines. L'une d'elles avait préparé soigneusement une réorganisation totale de son unité **qui** prévoyait notamment un remaniement complet du processus de prestation des services au public et une réduction d'un tiers des effectifs mais, pour pouvoir mettre en oeuvre sa proposition, elle avait dû suivre toute une série de formalités bureaucratiques, et notamment :

- Collaborer étroitement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor **pour** les aspects formation, compression et "sous-traitance" (qui faisaient partie de la proposition).
- Traiter avec un grand nombre d'agents recrutés pour une période de durée limitée et auxquels ne s'appliquaient donc pas les règlements applicables au personnel ordinaire. Un problème était que certains de ces employés étaient extrêmement qualifiés et qu'il était difficile de s'en passer, mais qu'il était difficile de les conserver du fait de la lourdeur des procédures de recrutement et de la nécessité d'accorder la priorité à l'engagement d'agents en poste en surnombre.
- Mener à bien un processus extrêmement complexe consistant notamment à établir de nouvelles définitions d'emploi pour les employés, de nouvelles notations, de nouvelles classifications, de nouvelles procédures d'administration du personnel, etc., ce qui avait dû être fait en coopération avec des organismes centraux et avec le Service de la gestion des ressources humaines de son organisation. Comme l'unité en question n'avait pas de spécialiste de la gestion des ressources humaines, les gestionnaires étaient tributaires de l'assistance technique fournie **dans** ce domaine **par** d'autres unités de l'organisation.

Les gestionnaires opérationnels de l'agence étaient généralement d'avis que le système central de gestion des ressources humaines était lent et faisait qu'il était difficile, voire impossible, d'introduire des transformations radicales dans l'organisation et les tâches. Chose intéressante, les gestionnaires des ressources humaines au niveau de l'organisation ont exprimé des avis semblables. En fait, il se sont félicités des initiatives de réforme, et particulièrement de celles visant à simplifier le système de classification **et** à déléguer les pouvoirs en matière de dotation en personnel. Du point de vue des gestionnaires opérationnels, toutefois, la mise en oeuvre des réformes au niveau de l'organisation a paru avancer de manière très prudente et incertaine. Du point de vue des départements opérationnels, le principal défi, au cours des années à venir, consisterait à simplifier le système de gestion des ressources humaines (on parle de "simplification réelle"), à former des spécialistes des ressources humaines pour qu'ils puissent conseiller les gestionnaires plutôt que de suivre l'application du règlement et à former les cadres pour qu'ils sachent "gérer le capital humain" plutôt que de se limiter à un domaine de compétences étroitement spécialisées.

Un gestionnaire des services centraux a **été** d'avis que la lenteur de la mise en oeuvre des réformes était imputable aux deux camps, c'est-à-dire aussi bien aux gestionnaires opérationnels qu'aux services de gestion des ressources humaines, notant que le système était si laborieux et si difficile à appliquer pour les gestionnaires que ces derniers tendaient à trouver le moyen de le tourner. **Par** exemple, pour tourner l'obligation de recruter les agents en surnombre, il arrivait que l'on promeuve les agents en poste ou que l'on nomme aux postes vacants des personnes exerçant la fonction "par intérim". Le pourcentage de postes pourvus de la sorte était apparemment si élevé que

L'on pouvait se demander si le système de dotation en personnel fonctionnait encore. Un autre élément était que les gestionnaires n'étaient pas à même de jouer le rôle d'"employeur" à l'égard de leurs subordonnés vu qu'ils n'avaient aucun pouvoir en matière de gestion des ressources humaines. Cela étant, a-t-il expliqué, les administrateurs des ressources humaines se trouvent sécurisés dans leurs fonctions d'experts et deviennent des "médiateurs" entre la direction et les employés. La direction leur renvoie, à eux **qui** sont "professionnels", toutes les questions concernant les ressources humaines, et ne peut ainsi ni assumer de responsabilité, ni acquérir d'expérience, dans ce domaine.

Pour essayer de mieux intégrer la gestion des ressources humaines aux tâches quotidiennes des gestionnaires opérationnels, DRHC espère intégrer bientôt plus complètement la planification des ressources humaines à la stratégie d'ensemble de l'organisation. Il faudrait pour cela commencer par définir la mission de l'organisation et une stratégie globale. La décentralisation de la gestion des ressources humaines est également **au** nombre des priorités de la direction. Chacune des dix régions continuera d'avoir son propre service de gestion des ressources humaines, tandis que le service central de l'organisations'occuperait du siège et de toutes les fonctions qui n'auraient pas été décentralisées.

Indépendamment des effets produits par les réformes sur l'agence elle-même et sur la fonction publique en général, un thème fort intéressant abordé par plusieurs gestionnaires de DRHC a été celui des "ruptures de contrat". Ils ont relevé qu'au cours des quelques décennies écoulées, le secteur public offrait à ses employés un "contrat" en vertu duquel l'employé jouissait d'un emploi sûr, pouvait faire une carrière caractérisée **par** des tâches spécifiques, travaillait de longues heures, recevait une rémunération raisonnable, était promu sur la base de considérations liées à la fois au mérite et à l'ancienneté et était tenu par une loyauté totale à l'égard de la fonction publique. Aujourd'hui, il semblait que l'on puisse exiger n'importe quoi de l'employé, il n'existait pas véritablement de "droits" à une carrière ou à l'avancement, les salaires étaient gelés et en retard par rapport à ceux qui étaient payés **dans** le reste de l'économie et la sécurité de l'emploi était menacée. Pour les employés du secteur public, même aux échelons les plus élevés, il semblait y avoir eu rupture de contrat sans que rien ne le remplace. Il a été suggéré que si la direction pouvait essayer de mitiger le problème que cela suscitait du point de vue du moral et de la productivité au niveau du ministère, il s'agissait d'un problème systémique qui affectait la fonction publique tout entière et qui devait être résolu au niveau le plus élevé.

Travaux publics et services au gouvernement (*Public Works and Government Services*)

Travaux publics et services au gouvernement (TPSG) est un autre ministère créé **lors** de la réorganisation de 1993. Ce nouveau ministère a rassemblé quatre organisations existantes qui fournissaient des services communs : l'Agence nationale des télécommunications, le Ministère des travaux publics, le Ministère des approvisionnements et services et le Bureau de traduction. Pour l'administration, cette restructuration avait l'avantage que chacune des quatre composantes opérait déjà sur la base de normes semblables (orientées vers le client) en matière de professionnalisme et de qualité du service. Le nouveau ministère comporte un siège et un certain nombre d'agences responsables des différents services. Il comprend également des bureaux régionaux, devant fournir la majeure partie de ses services sur l'ensemble du territoire. Il opère dans 200 bureaux avec un effectif de quelque 18 000 employés.

TPSG est le principal prestataire de services au Gouvernement canadien, et il s'occupe notamment :

- de tâches administratives : recettes, comptabilité et rapport, fourniture de locaux à usage de bureaux ;
- de services communs : architecture et ingénierie, traduction et interprétation, gestion de l'information, communications et fourniture d'articles en stock ;
- des questions concernant les corporations de la Couronne ;
- d'immobilier, de gestion immobilière et de services d'administration **des** bâtiments ; et
- de gestion des installations : marchés, télécommunications et informatique, communications, imprimerie et édition, services consultatifs et audits, indemnisés, normes et listes de produits agréés.

Selon la direction de TPSG, les défis organisationnels auxquels se heurte le nouveau ministère sont liés à la nécessité de créer une culture de travail commune pour les tâches et fonctions extrêmement diverses du nouvel organisme, d'être réceptif aux exigences des usagers, de soutenir la motivation **du** personnel en période de changements, de maximiser les compétences des employés au sein des nouvelles structures, d'éliminer les doubles emplois et d'améliorer suffisamment l'efficacité pour atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des dépenses budgétaires. Une équipe chargée de la transition a été constituée peu après que la réorganisation a été annoncée pour élaborer des plans de regroupement des services administratifs et régionaux et **de** rationalisation des opérations. **Sur** la base de ces plans, l'on s'est employé à définir la mission de l'organisation, la stratégie de gestion et une série de principes opérationnels, à mettre en place les structures organisationnelles et les systèmes d'obligations redditionnelles et à identifier les règles imposées par la législation.

Une stratégie et un plan d'ensemble de gestion des ressources humaines ont été élaborés d'emblée. La direction fait observer qu'une stratégie commune en matière de gestion des ressources humaines est en effet un élément capital si l'on veut créer une organisation intégrée. La stratégie énonce un certain nombre de principes communs applicables à l'ensemble de l'organisation et d'autres principes opérationnels plus spécialisés pour des groupes spéciaux. Les bureaux régionaux jouissent d'une flexibilité et d'une latitude considérable pour ce qui est de gérer leurs employés **dans** des domaines extrêmement divers. En bref, il semble qu'un équilibre judicieux ait été trouvé entre les services centraux et la décentralisation des pouvoirs de gestion des ressources humaines.

Les gestionnaires opérationnels ont été d'avis divers pour ce qui est du succès et de l'opportunité de la décentralisation des pouvoirs en la matière. Cette divergence d'opinion a été la plus claire entre les vues exprimées par le responsable d'un département traditionnel et par le chef d'un service spécialisé, c'est-à-dire d'un service opérant davantage comme un organisme du secteur privé, et elle met en relief la nécessité d'adapter les structures et les stratégies de gestion des ressources humaines à l'adversité des besoins, des buts et des objectifs des organismes du secteur public, même au niveau d'un même ministère.

Le responsable d'un grand département traditionnel s'est déclaré fermement opposé à la décentralisation des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines, Il considérait que sa mission était **de** diriger les activités centrales de son organisation et il voulait que ses performances soient évaluées sur **la** base des résultats obtenus **par** celle-ci, plutôt que comme "administrateur d'un capital humain". Selon lui, toute délégation **de** pouvoirs en la matière était une perte de temps et il

n'était en tout état de cause pas qualifié pour faire ce travail. Il s'est également demandé si les réformes récentes avaient réellement accru l'autonomie **des** gestionnaires opérationnels et n'avaient pas simplement fait retomber sur ces derniers le travail des services centraux du personnel. Une autre raison de son opposition à la décentralisation des pouvoirs était la disparition des économies d'échelle et la nécessité de sauvegarder l'unité de la fonction publique.

Le responsable d'un service opérationnel spécial, en revanche, a été d'un avis tout à fait opposé. Il a décrit comment il avait transformé son organisation, jadis prestataire traditionnel de services publics en situation de monopole, en une institution qui fait aujourd'hui concurrence avec succès à des entreprises du secteur privé. Pour y parvenir, son organisation avait **dû** devenir beaucoup plus flexible et efficace. La réussite à cet égard n'avait été possible que parce que, du fait de son statut d'organisme spécial, elle avait pu modifier la **plupart** des systèmes de gestion des ressources humaines bien que, même **dans** ce contexte, les modifications avaient **dû** se faire en coopération avec les services centraux du personnel et avaient été négociées directement avec les syndicats. A l'heure actuelle, l'organisation avait son propre système de classement des emplois et tous les employés étaient soumis au même barème de rémunération. Il convient de noter aussi que cette organisation est allée très loin sur la voie d'une transformation en entreprise pleinement commerciale et que, de ce fait, elle a moins en commun avec un ministère, entendu au sens d'organisme traditionnel de service public.

La direction générale de **TPSG**, tout en étant convaincue que tous les éléments doivent apparaître comme faisant partie intégrante de la même organisation et doivent fonctionner sur la base d'un certain nombre **de** principes clefs, est aussi consciente de la nécessité de faire preuve de flexibilité et de décentraliser si l'on veut que la mission assignée à l'organisation puisse être accomplie. A cet égard, nombre des réformes de la gestion et des mesures de déconcentration des pouvoirs introduites depuis l'annonce du programme "La fonction publique en l'an 2000" sont apparemment bien accueillies par la direction et les services du personnel. Les principaux problèmes qu'a posés la gestion des ressources humaines au sein de cette organisation semblent avoir tenu moins à la nécessité d'intégrer des cultures disparates et davantage à celle de résoudre les problèmes de gestion de caractère général soulevés par les mouvements de compression et de satisfaire une demande croissante avec moins de ressources. Les principaux problèmes auxquels **TPSG** a été confronté lors de l'opération de réorganisation relèvent du type de questions que les organismes centraux devront résoudre au niveau de l'ensemble de la fonction publique **qui** concernent par exemple la mesure dans laquelle les organismes publics seront autorisés à "faire concurrence" au secteur privé et les règles qui doivent s'appliquer aux agents du secteur public employés par ces organismes.

Appréciations des réformes de la gestion **des ressources humaines dans la fonction publique canadienne**

Effets de la restructuration et de la compression

Du point de vue de la gestion des ressources humaines, la question la plus communément soulevée par les personnes interrogées dans le cadre de cette étude sur les réformes de la gestion des ressources humaines au Canada est celle des tensions qui sont apparues entre **la** nécessité impérieuse de réduire les coûts et les programmes pour **des** raisons budgétaires et le désir **de** continuer à investir dans les principes et les pratiques sur lesquels repose une bonne gestion des affaires publiques. Avec la consécration des principes énoncés **dans** le programme "La fonction publique en l'an 2000", le Canada est **passé** au premier plan des réformes de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. A peine cinq ans plus tard, les contraintes budgétaires ont virtuellement paralysé tous les

efforts entrepris pour donner effet aux intentions manifestées dans ce programme, les réformes de la gestion publique même les mieux intentionnées devant céder le pas à la nécessité de réduire les dépenses budgétaires. Il suffit de parler avec les fonctionnaires expérimentés pour se rendre compte des sentiments extrêmement divers qu'a suscités l'actuel programme de réformes. Pour certains directeurs et cadres, la situation actuelle, caractérisée par des changements constants et des mesures de compression cause un sentiment d'amertume, de déception et de lassitude. Par exemple, d'aucuns ont indiqué qu'Alors que le programme "La fonction publique en l'an 2000", sous sa version initiale, plaçait un accent marqué sur la gestion des ressources humaines, les réformes actuelles semblent être subordonnées aux impératifs budgétaires que sont la réduction du déficit, y compris au moyen d'une déconcentration **des** tâches, les réductions des services, **la** restructuration et les compressions d'effectifs et de programmes. Une telle orientation a inévitablement des conséquences sur le processus de recrutement.

Cependant, pour d'autres personnes interrogées, les impératifs budgétaires et les politiques sur lesquelles ils ont débouché ont offert des possibilités nouvelles et, en quelque sorte "nécessité a été mère d'invention".

Lorsque de sérieuses contraintes budgétaires forcent à réduire les coûts, il est évidemment possible de ne tenir compte que de l'argent (c'est-à-dire du côté négatif de l'économie et de la réduction **des** coûts) et d'ignorer tout le reste, y compris les principes de gestion des ressources humaines. En revanche, il a été souligné que l'on peut aussi faire preuve d'innovations, trouver des solutions positives à des problèmes difficiles et lier les réductions de coûts à des stratégies novatrices. Par exemple, il a été suggéré que les agences devraient s'employer à mettre au point des incitations autres que pécuniaires fondées sur d'autres choses que le personnel souhaiterait faire ou avoir. Cependant, la législation sur le gel des traitements a empêché toute action en ce sens.

Pour les syndicats de la fonction publique canadienne, toutefois, la situation offre moins de possibilités prometteuses et créatrices. Comme l'on pouvait s'y attendre, la situation actuelle est généralement jugée décourageante par les représentants syndicaux. Les négociations collectives avec les syndicats ont **été** virtuellement inexistantes depuis le début du gel des salaires en 1991. Les syndicats (ainsi que de nombreux gestionnaires) sont conscients de ce que les rapports entre employeur et employés dans le secteur public canadien traversent une période de mutation fondamentale, et rien ne permet aujourd'hui de prévoir ce à quoi ressemblera le nouveau système ni quel sera le rôle **des** représentants des travailleurs dans le futur environnement de travail.

Les personnes interrogées se sont dites fermement convaincues que l'avenir **de** la fonction publique, au cours des quelques prochaines années, dépendra directement des rapports **qui** auront été établis avec les syndicats et que les représentants syndicaux devront être encouragés à participer à la recherche de solutions constructives aux problèmes communs. Les pratiques antagonistes sont vouées à l'échec dans l'environnement actuel. La reprise des négociations collectives annoncée lors de la présentation du budget de 1996 est certes un élément extrêmement positif et une claire manifestation de l'importance que le gouvernement attache aux relations du travail dans la gestion de la fonction publique.

Les négociations collectives sont en principe menées à l'échelon central **par** le Secrétariat du Conseil du Trésor en consultation avec les ministères. Les relations avec les syndicats à l'échelon central peuvent être très différentes de ce qu'elles sont au niveau local (**dans** les ministères ou les agences). **La** question de savoir s'il convient d'accorder des pouvoirs accrus aux gestionnaires des ministères pour qu'ils puissent créer des partenariats avec les travailleurs et leurs représentants se pose

ainsi que celle de savoir quelles tâches doivent continuer d'être réalisées au centre et quelles tâches doivent être confiées aux ministères. Cependant, la décentralisation des négociations collectives soulève un autre problème qui a trait aux ressources dont les ministères disposent pour assumer cette fonction.

Les personnes interrogées ont exprimé des réserves sur la restructuration de l'administration et de la fonction publique intervenue en juin **1993** malgré ce qui semblait être une restructuration réussie au Ministère des travaux publics et des services au gouvernement, décrit plus haut. Depuis la restructuration, il y a moins de ministères, dont la plupart sont plus grands qu'auparavant. Revenue Canada, par exemple, compte aujourd'hui plus de 40 000 employés (soit **plus que** la plupart des **grandes** sociétés canadiennes). L'une **des** difficultés que suscitait la fusion **de** ministères différents était que leurs cultures distinctes étaient difficiles à fondre en une nouvelle entité culturelle. Souvent, le regroupement avait **été** plus théorique que réel.

En dépit des nombreuses préoccupations suscitées par la restructuration, il est impossible de négliger les aspects positifs de la restructuration. Dans l'ensemble, les personnes interrogées se sont accordées à reconnaître qu'en dépit de difficultés et de problèmes nombreux, les mesures de réduction des coûts qui avaient été adoptées avaient également créé en matière de gestion des ressources humaines **des** possibilités et des occasions **qui** n'existaient pas auparavant. Néanmoins, pour l'avenir, l'innovation et la création de partenariats entre l'administration et les syndicats et entre l'administration et le personnel sont considérées comme les éléments clefs si l'on veut pouvoir exploiter ces possibilités nouvelles et créer un climat positif qui transcende **les** effets négatifs potentiels des mesures d'économies et de compression.

Effets sur les performances et la gestion

Le moral et la performance deviennent un problème face aux pressions incessantes qui s'exercent sur l'administration pour qu'elle fasse plus avec moins de ressources et aux processus dépersonnalisés de restructuration et de compression. Les fonctionnaires canadiens sont confrontés au syndrome des "survivants", c'est-à-dire à un sentiment de tristesse, de culpabilité et en même temps de colère, d'incertitude et de crainte qu'ils soient les suivants à perdre leur emploi. L'effet de ce "syndrome" se fait surtout sentir sur le moral, la productivité et les performances, l'énergie qui devrait aller au travail étant **absorbée par** l'inquiétude. C'est ainsi **que** bon nombre des personnes interrogées ont été d'avis qu'il convenait d'accorder une plus grande attention aux besoins des fonctionnaires pris individuellement en s'attachant à les rassurer, à les soutenir, à les sécuriser et à favoriser le déroulement de leur carrière.

En définitive, l'analyse la plus commune a été que les types de réformes de caractère purement mécanique qui ne tiennent pas compte de la nature de la personne humaine ni des valeurs et de l'engagement que chacun apporte à son travail ne se traduisent généralement pas par une amélioration des performances. Ce phénomène pouvait être décelé dans les secteurs aussi bien privé que public où, lorsque les choses vont bien, spécialement dans un environnement complexe, c'est grâce à la qualité du produit, mais aussi à la qualité et à l'engagement des travailleurs. Des structures et des systèmes, à eux seuls, ne donnent pas nécessairement des organisations performantes.

Problèmes structurels affectant les réformes

Les entretiens ont mis en relief des problèmes structurels importants dont il faut tenir compte lors de l'élaboration des stratégies de mise en oeuvre des réformes et dont beaucoup valent pour les autres pays de l'OCDE. L'un d'entre eux a trait aux mesures à prendre pour sortir du statu quo des organismes publics afin d'inculquer une culture nouvelle fondée sur une évolution et une amélioration continues et créer les conditions propices à l'adoption des idées nouvelles. Un autre est lié à la nécessité d'investir pour moderniser et rajeunir l'administratino au lieu d'attendre que le système soit sérieusement dégradé. Cela est particulièrement important en ce qui concerne la réforme du système de gestion des ressources humaines et le perfectionnement du personnel du secteur public afin que celui-ci puisse s'adapter à une mission en mutation. Enfin, il faut faire participer tous les acteurs, d'une façon ou d'une autre, au processus d'élaborer des programmes de réforme et y intégrer à la fois la nécessité d'un changement et les moyens de le mettre en oeuvre.

Conclusions

Les efforts de réforme de la fonction publique canadienne entrepris pendant les années 80 et 90 offrent des exemples frappants du type et du nombre de difficultés qui peuvent surgir lorsque l'on entreprend de réformer la gestion publique et de la moderniser en présence de sévères contraintes budgétaires et, partant, de compressions et de réductions des ressources. **Dans** le contexte canadien, il est clair que les difficultés que suscite la mise en oeuvre des réformes ne peuvent être imputées qu'en partie aux tensions entre les effets négatifs des mesures d'économies et les réformes plus positives visant à améliorer la gestion et le cheminement des carrières. La lassitude du personnel, qui résulte d'innombrables vagues de réformes des structures et de la gestion, peut tout autant entraver le progrès et la volonté de la fonction publique de s'associer dans un esprit confiant aux nouvelles réformes. Néanmoins, nombre des personnes interrogées lors de la présente étude ont commenté les résultats positifs et les défis créés par le changement et le mouvement de réforme, tout en faisant observer que ces éléments positifs étaient souvent négligés.

Pour évaluer la mesure dans laquelle les réformes introduites dans la fonction publique canadienne ont été une réussite, il ne faut pas perdre de vue deux autres points. Premièrement, il importe de ne pas oublier que la "réforme" d'une grande organisation comme une fonction publique est simplement un processus d'apprentissage qui avance parfois à tâtons. Une fonction publique qui se réforme doit en effet apprendre à s'adapter à un environnement en mutation caractérisé par des changements si rapides qu'inkvitablement, les ajustements, les adaptatations et les "réformes" se suivent à intervalles toujours plus courts. L'on peut facilement en prédire l'aboutissement : une fonction publique qui adopte une culture d'apprentissage continu et au sein de laquelle il n'y aura plus de réformes ponctuelles mais plutôt un changement constant et permanent, spécialement dans la façon dont le capital humain est administré et dont le travail est organisé. Un tel scénario risque de constituer un défi particulier pour la fonction publique canadienne, qui a déjà peine à trouver le moyen de soutenir le moral et la motivation d'un personnel soumis à des pressions constantes pour qu'il change et s'adapte.

Deuxièmement, le Canada n'est pas le seul pays à traverser ce bouleversement ni à être soumis à ses causes, Des réformes majeures du même types sont peu à peu introduites dans les fonctions publiques américaine, australienne, néo-zélandaise, britannique, française et suédoise ainsi qu'au sein de nombre d'administrations locales. Ces différentes initiatives ont une origine commune : elles sont motivées par la nécessité, pour les gouvernements, de s'adapter à des forces mondiales qui

transforment les économies, les sociétés et les rapports d'interdépendance au **niveau** planétaire. Si l'on replace les efforts canadiens dans ce contexte international, on constate que les changements déchirants qu'entraînent les réformes sont à bien des égards normaux, les gestionnaires et les décideurs devant trouver le moyen de concilier les conflits entre l'intérêt collectif et les priorités individuelles. Le trait le plus distinctif de la situation du Canada est peut-être qu'en dépit d'incertitudes et de changements incessants, la fonction publique demeure une institution efficace. De plus, la nette conscience que nombre de hauts fonctionnaires ont des problèmes épineux auxquels est confrontée la fonction publique canadienne pour ce qui est de préserver le moral et la sécurité professionnelle **de** son personnel, son image et sa viabilité en tant qu'employeur, ainsi que de la nécessité de créer des partenariats plus étroits entre l'administration et les travailleurs, permet de penser que le processus de réformes fera peu à peu la place qu'elles méritent aux considérations **liées** à l'administration du capital humain.

Il est intéressant de constater que le regain d'intérêt que suscite l'aspect humain des réformes se reflète déjà dans les documents de politique générale. C'est ainsi par exemple que le Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet a déclaré dans son rapport d'août 1995 sur la fonction publique : "La transformation de la fonction publique doit se poursuivre... Pour les échelons supérieurs de la fonction publique, le défi consistera à articuler une vision cohérente et à faire en sorte que les fonctionnaires aient à leur disposition les moyens dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches."¹⁷ Pour avancer dans son programme de réformes, la fonction publique canadienne devra résoudre le même problème que celui qui se pose dans nombre de pays **de** l'OCDE et qui consiste à refléter cette manifestation d'intention du caractère politique dans la réalité **des** politiques et des pratiques de gestion quotidiennes de la fonction publique.

NOTE§

1. Glen Shortliffe : Deuxième rapport annuel **au** Premier Ministre sur la fonction publique canadienne, Ministre des approvisionnements **et** services **Canada**, 1994.
2. Il y a lieu de noter que le concept d'"employeur" ne comprend pas les nominations, qui relèvent juridiquement de la compétence de **la** fonction publique.
3. David Zussman et Jak Jabes, *The Vertical Solitude: managing the public sector*, The Institute for Research on Public Policy, Canada, 1989, p. 213.
4. Voir Commission de la fonction publique du Canada : Rapport annuel **1993-94**, Ministre des approvisionnements **et** services **Canada**, **1994**, p. 35-36.
5. Commission royale sur l'organisation de l'administration (Président : J.G. Glassco) Rapport - volume I, **1963**.
6. Ministre des approvisionnements et services Canada, Rapport de l'Auditeur général à la Chambre des communes, 1978 ; et Commission spéciale d'examen de la gestion du personnel et de la sélection au

mérite dans la fonction publique (Président : G.R. D'Avignon, Rapport de la Commission spéciale d'examen de la gestion du personnel et de la sélection au mérite dans la fonction publique, Approvisionnement et Services Canada, 1979.

Commission royale sur la gestion et la responsabilité financières (Président : A.T. Lambert), Rapport final, Approvisionnement et Services Canada, 1979.

8. Cabinet du Premier Ministre, La fonction publique en l'an 2000, communiqué de presse, 12 décembre 1989.
9. Cabinet du Premier Ministre, 12 décembre 1989, déclaration citée dans "La fonction publique en l'an 2000", Le renouveau de la fonction publique au Canada, p.3. (Ministre des approvisionnements et services Canada, 1990).
10. Cabinet du Premier Ministre, La fonction publique en l'an 2000, communiqué de presse, 12 décembre 1989.
11. Voir le rapport du Groupe de travail sur l'adaptabilité du personnel, p. 24 et 27 (Ministre des approvisionnements et services Canada, 1991).
12. Voir Glen Shortliff : Deuxième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique du Canada, Ministre des approvisionnements et services Canada, 1994.
13. Ibid.
14. Voir les notes préparées en vue d'une déclaration du Premier Ministre, Mme Kim Campbell, et le communiqué de presse correspondant, Ottawa, 25 juin 1993.
15. Débats de la Chambre des communes, 27 février 1995, p.10097.
16. Conseil du Trésor du Canada, communiqué de presse, 4 avril 1995.
17. Jocelyne Bourgon : Troisième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique au Canada, Ministre des approvisionnements et services, Ottawa, 1995.

LES RÉFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN FRANCE

par Sylvie Trosa

Introduction

En France les leçons relatives aux stratégies de mise en oeuvre des réformes de gestion dans le service public ont bénéficié des échecs de la réforme antérieure de rationalisation des choix budgétaires (qui s'est développée dans les années 1970-1975). Elles ont amené le gouvernement à donner une place centrale à la gestion des ressources humaines dans le cadre de la modernisation : l'enjeu actuel est d'impulser une modernisation acceptée **par** les personnels, d'animer un management participatif. Le thème de la gestion des ressources humaines est lié à celui de la critique d'une réforme venue du haut, directive et imposée telle que l'avait pratiquée la Rationalisation des choix budgétaires. Il est également associé à l'idée de réhabilitation du service public : le service public ne deviendrait aussi efficace que le secteur privé qu'à condition **de** revaloriser son image (et non de stigmatiser son improductivité) et **de** mobiliser les fonctionnaires.

Les deux objectifs principaux de la modernisation des politiques centrales de gestion des ressources humaines dans la fonction publique française sont la déconcentration de la gestion des ressources humaines et le renouvellement **du** dialogue syndical. La fonction publique française est dominée par des règles nationales ; la déconcentration vise à conserver ces règles (de recrutement, de promotion) tout en rapprochant la gestion des chefs de service **déconcentrés**.² Le gouvernement a également voulu élargir le dialogue avec les syndicats afin qu'il ne se limite **pas** aux questions salariales mais aborde l'ensemble des conditions de travail des fonctionnaires. En **ce** qui concerne les actions de gestion des ressources humaines **la** France a privilégié :

- les actions **de** motivation et de sensibilisation du personnel (formation, qualité, projets **de** service, valorisation des individus) ;
- la gestion prévisionnelle des effectifs et des métiers.

Par contre une adaptation des statuts et des contraintes de la fonction publique n'a été menée que dans certains ministères et de manière limitée. Une grande réforme de la grille de la fonction publique a eu lieu en 1990 mais son objectif était de plutôt revaloriser les bas salaires et de corriger des déséquilibres dans les carrières que de tirer les conséquences de la modernisation ou d'organiser des contreparties aux efforts demandés aux personnels.

La modernisation du service public en France a été définie de façon cohérente **dans un texte** officiel pour la première fois dans une circulaire **du** Premier ministre en **date** du 23 février 1989 qui a tenté de synthétiser l'ensemble des composantes nécessaires d'une action de réforme du service public dans un même texte juridique. Cette circulaire a été inspirée par la réflexion de hauts fonctionnaires réformateurs : elle a été élaborée et impulsée directement par le Premier Ministre ; elle n'a pas donné

lieu préalablement à son élaboration à des concertations corporatives ou syndicales. La gestion des ressources humaines y occupe une place centrale,

Cette circulaire interministérielle définit les principes de la modernisation :

- relance du dialogue social et de la négociation avec les syndicats ;
- développement de l'autonomie et de la responsabilité des services ;
- priorité à la gestion des ressources humaines ;
- évaluation des politiques publiques ; et
- ouverture sur les usagers ;

mais elle ne fixe pas de calendrier.

Les ministères sont libres de choisir le rythme de mise en oeuvre de la modernisation, les méthodes de travail et même son extension (vaut-il mieux privilégier les services expérimentaux ou généraliser la réforme?). Cette liberté est issue de la volonté de mobiliser et non de forcer les personnels à entrer dans la modernisation : il s'agit de s'appuyer sur les volontaires, de les aider et de les encourager.

Une deuxième circulaire du Premier Ministre du 25 janvier 1990 prévoit la possibilité de créer des centres de responsabilité par un quasi contrat entre le centre et l'administration de rattachement : un centre de responsabilité doit préciser ses objectifs, les moyens de mesurer ses résultats et en contrepartie voit ses crédits de fonctionnement (hors personnel)³ globalisés, avec possibilité de report d'une année sur l'autre et le contrôle financier, a priori, supprimé.

L'existence d'un projet de service c'est-à-dire d'un projet commun défini avec l'ensemble du personnel est le plus souvent présenté comme une condition de la création des centres de responsabilité. Ce qui est intéressant du point de vue de la gestion des ressources humaines est que l'existence d'un projet participatif est un préalable de l'autonomie de gestion. A ce jour, tous les ministères ont un plan de modernisation, plus de 700 projets de service ont été élaborés et plus de 200 centres de responsabilité institués.

L'année 1995 a été une année de transition en matière de centres de responsabilité. Les centres de responsabilité existants ont été reconduits et pérennisés grâce à une procédure allégée. Les enseignements de l'expérimentation ont permis le lancement d'une expérimentation de la déconcentration du contrôle financier des dépenses déconcentrées dans les régions Champagne-Ardenne et Aquitaine.

La circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1995 prévoit la généralisation de ce dispositif à partir de 1997 et l'extension à l'ensemble des services déconcentrés des règles de gestion applicables aux centres de responsabilité.

En outre, devrait être expérimentée à partir de 1996, dans des services volontaires, une formule plus ambitieuse de "contrats de service" qui détermineront les objectifs assignés aux services opérateurs et les marges de manoeuvre qui leur seront garanties, dans la négociation d'un budget global incluant le personnel.

La plupart des projets ont été animés **par** la volonté de mobiliser le personnel afin d'encourager un meilleur fonctionnement des programmes. En particulier, les projets de service soulèvent des questions telles que l'accueil, la communication interne, l'organisation du travail, les conditions de travail, la qualité du service aux usagers. Contrairement aux programmes de modernisation du service public menés dans d'autres pays européens, l'accent n'a pas été mis sur la définition d'objectifs mesurables, parce que la productivité n'a pas été explicitement mentionnée comme une priorité des projets de service. Ceci ne veut pas dire que les projets de service demeurent des déclarations de principe: nombre d'entre eux contiennent des propositions d'action dont la réalisation peut être mesurée. Certains toutefois, dans l'esprit des chartes d'entreprise, affirment d'abord **des** valeurs. Une citation du Directeur général de l'administration et de la fonction publique résume la philosophie sous-jacente de cette approche.

"Le changement passe moins par des réformes législatives et réglementaires **que** par des dynamiques du terrain. Ce qui permet l'adaptation ce n'est plus la centralisation de la décision, la rationalité globale mais c'est la déconcentration de la réponse, les micro-régulations. Ce qui permet la réceptivité et la réactivité des services c'est l'autonomie **des** unités opérationnelles, le couplage des responsabilités opérationnelles et du management des hommes" (le Directeur général de l'Administration et de la fonction publique, conférence donnée à l'École Nationale d'Administration, le 17 janvier 1992).

Le développement de la gestion des ressources humaines en France **a** donc été défini comme l'action prioritaire de la modernisation; il a été mis en avant de façon beaucoup plus notable que les enjeux financiers et **de** gestion. Ceci a été la conséquence de différentes évolutions :

- Dun constat propre à la fonction publique qui est la rigidité des mécanismes hiérarchiques : la fonction publique est aujourd'hui analysée comme un univers d'anonymat où la conformité à la règle prévaut sur la prise de responsabilité et dont la multiplicité des niveaux hiérarchiques décourage les initiatives ou au contraire protège l'absence d'initiative; le changement des relations hiérarchiques, une plus grande souplesse dans les structures, la capacité **de** déléguer des responsabilités sont alors apparues comme des conditions de toute modernisation organisationnelle et financière. Certains ministères ont même explicitement demandé aux services désireux de se moderniser, par exemple en mettant en place des comptabilités analytiques ou des tableaux de bord, de rendre ces actions crédibles auprès des personnels en instaurant préalablement un nouveau mode de relation hiérarchique à travers **des** actions de formation, une communication interne, des cercles de qualité. **Au** ministère de l'Équipement le directeur du personnel entre 1985 et 1992, Serge Vallemont, est parti de l'hypothèse qu'aucune action de modernisation ne pouvait réussir sans une évolution profonde de la gestion des ressources humaines.
- Dun constat de crise de l'attractivité des niveaux supérieurs de la fonction publique. En France la mobilité des fonctionnaires vers le secteur privé n'est pas un phénomène nouveau, voire a de fait durant des décennies maintenu une certaine symbiose entre le secteur privé et l'État. La nouveauté du phénomène réside plus **dans** sa dimension qualitative. dans le fait que les départs s'expliquent par une frustration due au manque d'autonomie dans l'action ; **par** le fait également que les jeunes fonctionnaires n'acceptent plus de voir leur carrière régie **par** des règles abstraites mais souhaitent bénéficier de parcours de carrière individualisés, pensés et discutés voire négociés **à** l'avance.

- de l'influence des consultants dans la fonction publique qui désormais insistent beaucoup sur la nécessaire prise en compte de la gestion des ressources humaines dans le management.

On peut y voir une raison essentiellement historique : l'échec de la modernisation technocratique des années 1970-1975 ; les ministères ont voulu tirer parti de l'expérience de la **RCB**. La **RCB** à l'époque avait créé de nombreux espoirs dont le premier était celui d'une logique d'arbitrage des choix budgétaires entièrement fondée sur des critères rationnels d'efficacité et d'efficience (de multiples ratios permettaient de calculer ce que chaque production ou service nécessitait de temps, de moyens matériels et de forces humaines). Le premier accroc à cette logique a été le fait que les grands choix budgétaires répondent aussi à des considérations politiques et que le ministère des Finances à l'époque se méfiait d'un système d'argumentation des besoins qui l'amènerait à s'engager sur plusieurs années et à réduire sa capacité de régulation à court terme, et ce d'autant plus que la **RCB** a été forte dans les ministères techniques c'est-à-dire les administrations dont les investissements engagent fortement l'avenir. Mais cette raison générale n'a **pas** été la seule cause de l'échec de la **RCB**. Ce qui a pesé dans son avenir a **été** la façon dont elle a été mise en oeuvre, ce que l'on pourrait appeler son caractère technocratique, c'est-à-dire le fait d'avoir été conçue et imposée sans prendre en considération les problèmes de mise en oeuvre, notamment les stratégies qui permettent **de** convaincre ou d'inciter les cadres et le personnel à s'approprier la réforme. Or ceci pourrait être considéré comme la première caractéristique de la gestion des ressources humaines, c'est-à-dire la prise de conscience qu'une réforme passe non seulement par de bons systèmes techniques mais s'applique à des ensembles humains qu'il s'agit de comprendre et qui appellent une stratégie,

Deux grandes stratégies ont essentiellement été adoptées par les ministères pour sortir d'un modèle technocratique de modernisation imposé :

- une complète liberté des services, la modernisation n'étant fondée que sur le volontariat, certes appuyé et conseillé **par** l'administration centrale ;
- une tentative de définir la ligne de partage entre ce qui doit être attendu des services et des personnels et ce qui est laissé à leur libre initiative.

Modernisation de la politique interministérielle de gestion des ressources humaines

La France a d'abord voulu faire face à la nécessité d'assouplir **des** règles **de** carrière des fonctionnaires demeurant fondamentalement unifiées et nationales. De plus elle a porté ses efforts sur la responsabilisation et la participation des fonctionnaires de tous niveaux à la modernisation des administrations à travers les projets de service. **Par** contre, sauf dans certaines administrations telles que le Ministère de l'Équipement ou celui de l'Éducation Nationale, elle a moins progressé en matière d'évaluation des performances et de mécanismes d'intéressement collectif ou individuel (voir ci-dessous).

Les stratégies adoptées sont très volontaristes (obligatoires et généralisées) sur certains points et expérimentales et plus souples sur d'autres. Elles sont obligatoires et très cadrées en ce qui concerne la stabilisation de la masse salariale. Elles sont expérimentales en ce qui concerne les actions de gestion **des** ressources humaines liées à l'animation des personnels ou à l'adéquation aux démarches de management. **Par** exemple, une nouvelle méthode de discussion annuelle sur la performance a fait l'objet d'une expérimentation sur quatre années au Ministère de l'Équipement avant d'être généralisée

à tous les services et tous les agents. Le choix de formules délibérément expérimentales semble correspondre à trois préoccupations :

- tester des solutions pour savoir si elles sont viables et quels sont leurs effets ;
- acclimater en quelque sorte l'opinion publique, notamment celle des fonctionnaires, à ces changements ; et
- prouver au Ministère des Finances qu'ils peuvent être efficaces.

Le ministère de l'Équipement a mené un projet expérimental qui a abouti à ce que les autorités françaises considèrent comme un exemple réussi de mise en oeuvre de pratiques de gestion de ressources humaines. Le processus pour toute décision de gestion des ressources humaines est le suivant :

- décision de principe par un groupe de pilotage comprenant les syndicats ;
- expérimentation dans un panel de services ;
- analyse de l'expérimentation par le groupe de pilotage qui réalise un guide de recommandations ;
- diffusion et expérimentation **par** le groupe de pilotage qui réalise un guide de recommandations ;
- mise en place de formations ;
- extension "obligatoire" de la mesure après que toutes ces phases aient été réalisés.

Ce qui veut néanmoins dire que la mise en oeuvre complète d'une réforme de ce type prend de trois à quatre ans (à tempérer avec le fait qu'il s'agit d'un ministère de 100000 personnes.)

En France les directions centrales du personnel voient certaines tâches décroître (celles qui sont déléguées), mais en **fait** elles ont été déléguées en petit nombre. De plus, les directions centrales du personnel doivent s'emparer d'un nouveau rôle qui est celui :

- d'assurer la cohérence minimale des règles **et** la mobilité des personnels d'un service à l'autre ;
- de permettre les échanges d'expérience ;
- d'évaluer le processus ;
- de pouvoir servir de consultant aux services déconcentrés qui le souhaitent.

De tels changements de la part des directions centrales de gestion ne sont **pas** toujours aisés car ils supposent à la fois des compétences et un comportement nouveau. Le passage d'une activité de production de normes uniformes et imposées à un travail par conviction, échanges et réseaux n'est pas spontané.

Pour l'heure ces changements dans le rôle des directions centrales du personnel ne sont pas pleinement réalisés, le plus souvent parce que l'investissement des responsables ministériels sur la modernisation des administrations centrales a été plus faible que l'énergie consacrée aux services déconcentrés. De sorte un scénario n'est pas à exclure : les administrations centrales des ministères faute de s'adapter, adoptent des attitudes de retrait, laissant faire les services déconcentrés. En ce cas le risque peut être celui d'une réduction des capacités de mobilité des personnels et des tensions liées à la diversité des situations. A l'inverse les services du personnel dans les directions déconcentrées ont dans un premier temps tendance à voir croître leurs attributions parce que les tâches de gestion des ressources humaines augmentent et qu'elles ne peuvent immédiatement être déléguées aux cadres (qu'il faut convaincre et former), Il se peut que le scénario idéal pour le service public français soit celui d'une responsabilisation des cadres assorti d'un rôle des services du personnel (des agences et des ministères) tournée vers la coordination.

L'accord général sur la refonte de la grille de la fonction publique (dit accord Durafour) a eu pour objectif certes de revaloriser les carrières des fonctionnaires mais surtout **de** tenir compte de l'évolution des tâches dans la structure des carrières (de nombreuses tâches s'étant complexifiées en raison de la modernisation technologique ; par exemple les anciens cantonniers aujourd'hui surveillent des chantiers et en calculent les coûts sur ordinateur). Les mesures suivantes ont été prises : suppression de la catégorie la plus basse de la fonction publique (**D**),⁴ repyramidage des catégories intermédiaires (B et C), refonte de la grille pour les cadres intermédiaires.

La réforme vise également à tenir **compte** de la spécificité des fonctions exercées notamment lorsque les fonctionnaires travaillent **dans** des circonstances difficiles. Ceci s'est traduit par une mesure appelée la nouvelle bonification indiciaire (**NBI**) qui permet aux fonctionnaires répondant à ces critères d'avoir un déroulement de carrière plus intéressant. La réforme a été difficile à mettre en œuvre d'une **part** parce que la définition **des** critères a été laissée à la responsabilité **des** ministères, et d'autre part parce que sa mise en œuvre suppose une appréciation fine de quel fonctionnaire est réellement soumis à des contraintes spéciales, ce qui est difficile à définir **au** niveau national (or les syndicats ont voulu définir des critères nationaux).

La professionnalisation est également un objectif au niveau interministériel :

- Un volet consacré aux enjeux européens et un volet consacré aux problèmes de la ville ont été introduits dans les formations initiales suite aux recrutements des fonctionnaires. De même des modules consacrés à la gestion et au management sont généralisés pour les formations de cadres (y compris les magistrats).
- Des lettres de mission précisant les objectifs généraux du ministère doivent être élaborées pour les cadres dirigeants de la fonction publique : chefs de service déconcentrés et directeurs d'administration centrale. Cette mesure n'est pas encore généralisée, notamment parce que pour les chefs de services déconcentrés, elle engage à la fois le ministère et le préfet.⁶
- Dans le même esprit les ministères sont appelés à étendre les formations d'adaptation au poste.

Transfert de compétences et décentralisation

Un des **aspects** essentiels de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique est de déterminer ce qui est autonome, ce qui relève de la responsabilité des services, et ce qui est contraint et dirigé par les administrations centrales. La RCB a été à la fois imposée aux personnels et dictée par l'administration centrale. La question que les responsables du ministère de l'Équipement ont dû se poser est alors : que faut-il demander de façon impérative aux services et qu'est-ce qui doit être mis en oeuvre seulement avec leur accord ? Qu'est-ce qui ne peut être défini que par l'administration centrale et qu'est ce qui doit obligatoirement être issu d'une analyse des problèmes de terrain ? Ou pour simplifier quel dosage effectuer entre la contrainte et le volontariat, entre le descendant et l'ascendant ? Ou peut prendre pour exemple de cette réflexion l'évolution du système d'allocation des ressources au sein de l'administration de l'Équipement.

Au ministère de l'Équipement la conséquence de la **RCB** a été la mise en place d'un système appelé AMM (adéquation missions - moyens) **qui**, à partir de ratios élaborés en administration centrale, calculait les moyens nécessaires à l'ensemble des activités du ministère. Le système s'est rapidement hypertrophié parce que les services ont plaidé l'inadéquation des ratios aux réalités de leur production et n'ont cessé de demander la création de nouveaux ratios qu'ils ont obtenue ; à la fin **AMM** disposait de plus de 400 indicateurs, rendant le fonctionnement du système impossible.

Le lien entre cet échec et les enjeux de la stratégie actuelle de gestion des ressources humaines est que cette **dérive** était inscrite dans la façon même dont le système avait été **défini** ; au lieu de travailler avec les services gestionnaires pour déterminer quels étaient les indicateurs pertinents et quelle était leur finalité (quels indicateurs sont destinés à éclairer les choix budgétaires ? Quels indicateurs permettent d'évaluer l'efficacité des services ? Quels indicateurs servent à la prise de décision locale ?) l'administration centrale avait défini et imposé unilatéralement ses propres critères. La méthode choisie dans le processus actuel (à **partir** de 1990) a au contraire privilégié une démarche ascendante ; l'administration centrale a réuni un groupe de gestionnaires (chefs de service locaux, contrôleurs de gestion) pour diagnostiquer les besoins ; ce groupe a analysé activité par activité, quels sont les indicateurs d'efficacité et de résultat pertinents ; ensuite une sélection a été faite pour déterminer quels étaient les indicateurs dont l'administration centrale avait absolument besoin pour effectuer ses allocations de ressources entre les services, pour plaider son budget auprès du ministère des Finances et pour pouvoir évaluer l'efficacité comparée des services entre eux. **Cet** exercice a débouché sur 10 à 15 indicateurs au plus. Tous les autres indicateurs ont **été** transmis aux services sous forme de guides et non de normes afin d'être **des** outils d'aide à la décision locale, **qui** ne doivent pas nécessairement remonter au centre ou être agrégés.

La conception qui sous-tend ce mode de travail est la volonté de trouver un compromis acceptable entre ce qui doit être exigé des services et des agents pour réussir la modernisation et ce qui doit être laissé à leur libre initiative. L'hypothèse dominante est qu'il ne s'agit **pas** de choisir entre deux modèles, un modèle souple, facultatif, ascendant où les personnels déterminent librement leurs indicateurs et un modèle centralisé imposé et uniforme comme l'était la **RCB**. Il convient de négocier puis d'arbitrer préalablement la ligne de partage entre les deux. L'exemple que nous venons d'analyser du mode de définition des indicateurs est une illustration de ce que les responsables du ministère pensent devoir être l'esprit régissant les actions de gestion des ressources humaines : la gestion des ressources humaines dans ce modèle consiste à être clair sur ce qui relève de l'action autonome des agents et **ce** qui est impérativement attendu d'eux. En ce sens cette stratégie est à la fois directive et incitative.

Cette forme de travail n'a pas été adoptée par tous les ministères, notamment par ceux qui n'avaient pas pris part à l'expérience de la RCB ou qui ne disposent pas d'une culture managériale ancienne. En ce cas la nouveauté du processus, notamment les difficultés de faire évoluer un système entièrement fondé sur les intrants, le contrôle de régularité et l'absence d'objectifs et d'indicateurs, a amené les responsables nationaux à privilégier des méthodes "douces", progressives, fondées sur le volontariat des services, l'animation des ressources humaines, sans qu'aucune démarche ne soit imposée ou sans qu'aucune information ne soit attendue impérativement des services. L'administration centrale a traduit la circulaire du Premier ministre en circulaires internes et a entamé le processus de changement avec les services qui se sont portés candidats.

Les services ont donc pu développer leurs projets et leurs indicateurs librement, Le rôle de l'administration centrale a souvent consisté à conseiller les organisations locales, à leur assurer le soutien de consultants. A partir du moment où le service a été en mesure de proposer un projet avec des objectifs, **des** indicateurs à même de vérifier leur réalisation, la convention permettant de créer un centre de responsabilité a la plupart du temps été signée. Le plus souvent des objectifs financiers précis et des systèmes de mesure fiables n'ont **pas** été considérés comme des préalables.

L'avantage de cette démarche a été de motiver des services sans expériences de gestion préalable et d'engager une démarche de changement dans des secteurs d'activité traditionnels de l'État (notamment au ministère de l'Intérieur). L'inconvénient est que l'administration centrale ne dispose pas **des** informations qui lui seraient nécessaires pour plaider son efficacité auprès du ministère des Finances (parce qu'aucun indicateur ou système d'information commun n'est établi). De plus ce dernier a développé une philosophie dubitative à l'égard de l'ensemble de la réforme pour ce qu'il considère être un défaut de rigueur dans l'information financière, qui évolue moins rapidement que d'autres réformes. Ceci a induit une sorte d'opposition entre la modernisation dite "soft" (gestion des ressources humaines) et la modernisation "hard" (gestion financière), séparation qui se retrouve parfois dans les structures des bureaux **des** administrations centrales.

Cette progressivité de la démarche a été choisie pour pouvoir s'adapter à des administrations de nature plus régaliennne que productive et donner le temps de l'expérimentation. Cependant, si elle se prolonge, elle risque de décourager les services innovateurs parce que l'ampleur et la diffusion des changements est trop lente. En outre, la lenteur de la réforme pourrait venir nourrir les critiques et le scepticisme **du** ministère des finances qui attend des administrations la mise sur pied d'une capacité d'obligation de rendre compte dans le domaine financier.

Dans de nombreux ministères le développement de la gestion des ressources humaines s'est traduit **par** l'élaboration de projets de service qui ont permis l'expression des problèmes du service et des agents et ont conduit à des réformes des procédures de travail. Certains toutefois ont créé plus d'attentes qu'ils n'ont permis d'apporter de réponses.

- Aucun cadre préalable n'avait été fixé par les directions précisant notamment ce qui était impérativement attendu des services et des agents et ce qui par contre ne pouvait être négocié par défaut de marges de manoeuvre financières ou organisationnelles : le personnel a alors cru que tout était possible et s'est senti quelque peu floué lorsqu'il s'est rendu compte que tel n'était pas le cas.
- Les projets de service ont mis en évidence des gestions déficientes au sein d'un ministère notamment au niveau des administrations centrales parce que ces dernières n'ont pu répondre aux attentes formulées ; en ce cas, le service a eu l'impression de se moderniser dans un ministère qui demeurait inchangé et dont il dépend entièrement pour ses

allocations de moyens matériels et humains (par exemple un service qui voit ses crédits de fonctionnement théoriquement globalisés mais ceux-ci demeurent gérés **par** des bureaux d'administration centrale qui ne travaillent **pas** ensemble ; tous les ans il doit donc renégocier avec chacun des bureaux. Ce décalage entre la modernisation locale des services déconcentrés et le défaut d'adaptation des administrations centrales est un problème que rencontrent l'ensemble des ministères.

- Les projets de service n'ont **pas** permis d'atteindre un niveau d'autonomie suffisant au niveau local. Ce problème est particulièrement aigu en matière de gestion des ressources humaines. Quelques exemples : **des** chefs de service locaux ayant des vacances de poste importantes (parce que le département est peu prisé **par** les fonctionnaires) ne peuvent recruter **ni des** contractuels ni des vacataires. Dans un projet de service un préfet avait négocié avec des syndicats une modification du système de primes pour le calquer sur la performance et créer un intéressement collectif. Cet accord a été dénoncé par le ministère de l'Intérieur au niveau national, les syndicats nationaux étant hostiles à ce type de mesures. Il faudrait peut-être des années pour résoudre de tels problèmes, parce que traditionnellement la fonction publique française est très unifiée et centralisée dans le domaine de la gestion des ressources humaines. L'adoption d'un système décisionnel plus déconcentré pour la gestion des ressources humaines nécessitera un changement de "culture" conséquent.
- Les contraintes statutaires demeurent fortes **dans** la fonction publique française. La plupart des directeurs du personnel, plutôt que de le déplorer, y voient une opportunité de bonne gestion (parce qu'en particulier elles permettent de stabiliser les relations **des** agents au sein des corps) et estiment que les entreprises elles-mêmes ne sont **pas** dénuées de règles centrales internes qui régissent la carrière des personnels. Toutefois les enquêtes effectuées par des chercheurs mettent en évidence certaines impasses actuelles⁷ : la démographie et la nécessité d'offrir des carrières plus attractives à des agents plus jeunes débouchent sur une situation où **dans** nombre **de** corps la carrière pour 90 pour cent des agents est bloquée entre 35 et 40 ans ; les exigences au niveau central d'une bonne adaptation des profils individuels aux postes vacants peuvent être fortement mises à mal par le fait que nombre **de** statuts d'emplois réservent les postes à certaines catégories de personnels ou à certains corps, à l'exclusion des autres, entravant ainsi la flexibilité des agences, et **la** mobilité et les possibilités professionnelles,

Un dialogue renouvelé avec les syndicats

Comme on l'a indiqué ci-dessus, un autre objectif de la gestion des ressources humaines est de développer un dialogue avec les syndicats, souvent inexistant auparavant, au niveau du service déconcentré. Plusieurs instruments ont été mis en place à cet effet. La déconcentration de la gestion des personnels se traduit par la mise en place de commissions paritaires avec les organisations syndicales qui permettent à ces dernières de donner un avis localement sur la gestion des personnels. Un effort prioritaire a été effectué en ce qui concerne l'action sociale en faveur des personnels. Le constat a été fait qu'en la matière la fonction publique était souvent en retard **par** rapport aux entreprises, portant moins d'attention aux conditions d'hygiène et de sécurité, à l'assistance aux agents ayant des difficultés personnelles. Les problèmes sociaux font désormais l'objet d'un bilan annuel qui doit déboucher sur des propositions d'amélioration.

En 1984, **par** exemple, a été signé le premier accord cadre interministériel sur la formation continue avec cinq organisations syndicales. Cet accord était prévu pour trois ans et a été renouvelé en 1992 et en 1996. Il prévoit :

- les objectifs prioritaires en matière de formation des fonctionnaires ;
- un pourcentage de masse salariale consacrée à la formation (1.2% en 1990, 3.2 per cent en 1992, **3.8** percent en 1996) ;
- un nombre de jours minimum de formation pour chaque agent (3 jours en 1989, 4 jours dans le deuxième accord à compter de 1992 et l'accord du 22 février 1996, précise que chaque agent devra bénéficier sur la durée de l'accord, d'au moins ;
 - 5 jours de formation pour les agents de catégories **A** et **B** ;
 - 6 jours de formation pour les agents de catégorie **C** .
- en 1992, a été mis en place un congé de restructuration, la formation devenant un instrument de requalification ;
- l'accord de 1996 a porté le seuil plancher de financement du congé de formation à 0,20 per cent de la masse salariale ; l'indemnité mensuelle forfaitaire versée aux bénéficiaires d'un congé de formation professionnelle est égale à 85 per cent du traitement brut et de l'indemnité de résidence correspondant à l'indice détenu **par** l'agent au moment de sa mise en congé, dans la limite d'un plafond qui a été relevé.

Cet accord doit être mis en oeuvre **par** chaque ministère qui est libre de prévoir des dispositions plus favorables.

Il appartient à chaque administration de procéder à l'évaluation des actions de formation dispensées et de présenter chaque année, en comité technique paritaire les résultats enregistrés pour l'année précédente. La politique de formation continue doit faire l'objet d'une concertation approfondie avec les organisations syndicales, au sein des organismes paritaires compétents tant aux niveaux national que déconcentré.

Depuis **1991**, les accords salariaux portent sur une période pluriannuelle. Le dernier accord signé en novembre 1993 couvre ainsi les années 1994 et 1995. L'aspect global de la négociation a **été** confirmé puisque les protocoles d'accord comportent des volets qui ne sont **pas** strictement salariaux ; ainsi, l'accord signé en 1993, présente une partie emploi qui a fait l'objet d'une négociation importante avec les organisations syndicales. En outre, les protocoles peuvent inclure des dispositions diverses à caractère social telles que des abondements de crédits relatifs au logement ou des mesures concernant l'aménagement et la durée du travail.

Autres priorités pour la gestion des ressources humaines

La formation des cadres

Dans le cadre de la modernisation, la réforme de la fonction publique prévoit qu'une importance accrue soit accordée à la formation **des** cadres. Cet effort est **parti** de deux hypothèses : que l'on ne pouvait changer une organisation sans avoir convaincu le sommet de la hiérarchie, et que la gestion

des ressources humaines devait cesser d'être exclusivement l'affaire des spécialistes pour devenir une des missions ordinaires de chaque cadre.

Ces principes ont été clairement définis dans le projet de service du Ministère de l'Équipement. En trois ans plus de 200 cadres de direction (soit la moitié d'entre eux) ont participé à une action de formation longue (8 semaines sur 6 mois) au management accompagnée de la mise en oeuvre d'un véritable projet de modernisation dans leur service (une action réelle et non une simulation ou une étude de cas) évaluée au bout des 6 mois suivants tant par les enseignants que **par** les responsables hiérarchiques du ministère. Le choix des candidats s'est porté sur les niveaux hiérarchiques les plus élevés nonobstant certaines résistances de corps (qui ont réagi) par les commentaires suivants "nous avons assez d'expérience, nous n'avons pas besoin d'être formés"). Le choc induit **par** cette formation était fort :

- le critère de sélection a été la fonction exercée et non le grade ; se sont donc retrouvés dans un même groupe des niveaux hiérarchiques différents ;
- la formation n'est pas académique au sens où le projet de modernisation engage la responsabilité de celui qui le conduit ;
- la formation est évaluée par les responsables hiérarchiques et par les enseignants.

Officiellement cette formation est volontaire, officieusement il est clair que la poursuite de la carrière peut être sérieusement infléchie en fonction de la bonne volonté à participer à cette formation. Certes ce relatif dirigisme a introduit des biais notamment des participations de cadres peu convaincus et rétifs craignant pour leur avancement. Le ministère a estimé que même dans ce cas de figure s'effectue une sorte d'imprégnation de la culture managériale qui, sans pouvoir transformer chaque individu, rendrait au niveau collectif l'ensemble du processus plus légitime.

Une évaluation des effets de cette formation réalisée trois ans après son démarrage par des sociologues à la demande du ministère a montré que :

- le fonctionnement des cadres avait durablement changé (plus de décisions collégiales, plus de capacité de gérer, de réflexes de prévision) ;
- **que ces** changements survivaient à la mobilité des cadres qui les avaient initiés ;
- que les réfractaires aux nouvelles idées sans les mettre en oeuvre les acceptaient de la part de leurs collaborateurs (ils demeuraient inertes mais sans résistance active) ;
- que l'effet de masse c'est-à-dire le fait qu'il ne s'agissait pas d'actions individuelles de formation mais d'une politique du ministère avait eu un impact sur le changement des pratiques de travail.

D'autres ministères ont utilisé la formation comme levier du changement, notamment le ministère de l'Éducation Nationale. Celui-ci est caractérisé **par** le fait qu'il est extrêmement cloisonné d'abord entre le personnel enseignant et le personnel administratif mais également entre les différentes catégories de personnel administratif. L'administration centrale a alors mis en place **des** formations actions (c'est-à-dire associées avec des projets de modernisation) rassemblant des personnels dont les tâches sont complémentaires mais qui n'avaient jamais travaillé ensemble afin **de** réaliser un audit de leur organisation et proposer des pistes de progrès. Ces formations ont été animées et conçues par des

consultants qui avaient eux-mêmes préalablement effectué un audit des services en cause. La formation est alors un moyen de faire partager certaines conclusions, de souder des équipes, de les mettre en mesure de s'approprier les outils proposés par les consultants et d'enrichir ces outils.

Des mécanismes visant à renforcer le moral et la motivation

L'accent mis sur les mécanismes visant à accroître la motivation et l'engagement des responsables des services déconcentrés dépend de la priorité accordée à la déconcentration et à l'autorité accrue du personnel et **des** cadres. Les responsables de services déconcentrés signent avec le directeur du personnel du Ministère de l'Équipement un contrat de trois ans évalué chaque **année** et spécifiant leurs objectifs. Ces contrats visent tout à la fois à responsabiliser (motiver) et à définir le champ de responsabilité des cadres dirigeants. La méthode est la suivante : les directeurs départementaux arrivant dans un nouveau poste réalisent un bilan des forces et faiblesses de leur service ; ils sont aidés pour ce faire par un guide de critères élaboré par la direction du personnel dont ils peuvent se servir s'ils le souhaitent. Ce diagnostic doit déboucher sur un nombre limité d'objectifs prioritaires qui sont discutés et arrêtés avec le directeur du personnel.

La difficulté de ces contrats a été de définir des objectifs personnels qui ne soient pas les objectifs généraux du service. La tendance est en effet forte pour des cadres de direction d'afficher les objectifs du service comme leurs objectifs propres sans montrer ce qu'est leur plus-value personnelle dans ce cadre : qu'est-ce qu'en tant que responsable je dois personnellement faire pour favoriser la réussite des objectifs collectifs ? Cette détermination est d'autant plus importante que précisément la plus-value personnelle d'un cadre de direction réside dans la gestion des ressources humaines c'est-à-dire dans sa capacité à mobiliser ses collaborateurs, à faire émerger des éléments de **qualité**.

La prime statutaire des chefs de service a été modulée en fonction des résultats de ces objectifs. Des cas ont pu se produire où les primes ont été baissées ce qui, dans **la** tradition de la fonction publique française, n'a pas été sans susciter de remous.'

Les préfets désormais disposent d'une lettre de mission du Ministre de l'Intérieur précisant leurs objectifs ; l'accueil de cette initiative a été favorable ; elle se heurte toutefois à **la** forte mobilité d'un corps dont les décisions de carrière répondent plus à des considérations politiques qu'à l'évaluation des résultats des objectifs des lettres de mission.

Une autre initiative visant à renforcer la motivation consiste à donner plus de poids à la performance qu'à l'ancienneté dans les décisions concernant la mobilité. Ces dernières années, les traditionnelles barrières entre les corps ont été partiellement mises à mal par le fait de privilégier la fonction sur le niveau hiérarchique. Par exemple, le critère de sélection dans les formations est devenu la fonction exercée quel que soit le corps d'origine. C'est ainsi que l'on a pu voir dans de mêmes formations des ingénieurs des Ponts et Chaussées, ingénieurs des travaux publics de l'État, des attachés. De même un fonctionnement **par** projet a été systématiquement encouragé, le projet pouvant en fonction des compétences être dirigé par des agents de niveau hiérarchique différent. Le problème pour l'avenir est de savoir si ces innovations se traduiront par des parcours de carrière différents. La question reste posée de savoir si les évolutions de carrière seront fondées autant sur la compétence que sur les modes traditionnels de progression définis par des modèles de **carrière** prédéterminées. Les carrières feront-elles la même place à la compétence ? La promotion à **des** fonctions de direction au ministère **de** l'Équipement a été clairement affichée comme dépendant de la qualité de la participation à l'effort **de** modernisation. Ceci est réalisable au Ministère de l'Équipement car les corps ne sont pas interministériels et la gestion des carrières est très centralisée au niveau d'une direction du personnel

qui est le principal décideur avec l'autorité politique. Toutefois ceci ne concerne encore qu'une partie des cadres et n'a pas éliminé la traditionnelle pression à prendre en compte l'ancienneté, les compromis avec les syndicats, la stratification des corps établie en début de carrière avant toute preuve d'efficacité.

La gestion des performances

On peut considérer que les initiatives mentionnées ci-dessus visant à renforcer la motivation s'inscrivent dans une problématique plus large, dont l'idée est de créer une "culture" de gestion des ressources humaines axée plutôt sur les individus que sur des corps. Un élément majeur de ce projet consiste à aider le personnel (notamment les cadres) à définir à l'avance **des** parcours de carrière individualisés et de débattre avec les agents de leur devenir. Plusieurs étapes ont été franchies au niveau central afin de faciliter ce processus. Des chargés de mission **par** niveau hiérarchique et **par** corps ont **été** mis en place en administration centrale dont le rôle est de recevoir les cadres et d'examiner avec eux de façon prévisionnelle leurs évolutions de carrière. **Des** groupes de travail ont été lancés pour définir des parcours de carrière rationnels ou souhaitables ; par exemple est-il rationnel d'exercer des responsabilités en matière **de** routes après avoir eu des fonctions dans le champ de l'urbanisme? Des commissions ont été créées pour imaginer les moyens de donner de véritables carrières aux spécialistes dans une fonction publique qui comme nombre d'autres demeure dominée par **des** généralistes.

Des progrès sont effectués en matière d'évaluation des agents. Par exemple, au Ministère de l'Équipement une réforme complète de la notation a **été** mise en place ; son objectif est de préciser les critères de notation et d'y inclure la participation aux objectifs de management de l'organisation. L'entretien d'évaluation a été généralisé à l'ensemble des cadres et à une **bonne part** des agents d'exécution.' Pour autant le ministère a aussi délégué certains aspects du processus d'évaluation aux cadres. Ainsi le lien entre entretien d'évaluation et notation n'est pas obligatoire," et la temporalité de l'entretien d'évaluation est laissée à la discrétion de chaque service. L'entretien d'évaluation doit être pris en compte dans la notation mais les deux n'ont **pas** forcément à être simultanés afin de laisser place à une discussion plus ouverte entre notateurs et notés sur les causes de dysfonctionnements.

La réforme du système d'évaluation est partie du constat que 95 pour cent des notes attestaient d'évaluations très satisfaisantes et qu'elles donnaient un poids prépondérant à l'ancienneté. La nouvelle évaluation des cadres doit répondre à deux objectifs : l'appréciation annuelle des résultats **par** rapport aux objectifs **fixés** et l'évaluation du potentiel individuel réfère à l'ensemble de la carrière passée. Ces deux parties sont distinctes et complémentaires. Pour la deuxième étape, chaque cadre dispose d'une fiche individuelle d'orientation portant sur trois ans. Pour la première étape, la note annuelle distingue la note chiffrée, la grille de critères d'appréciation (qui portent avant tout sur la qualité de la participation aux objectifs de l'organisation) et l'appréciation littérale. Le changement consiste dans le fait que la note est divisée en deux parties, une note (de **6** à **8**) fondée sur l'ancienneté et une note établie à partir de la grille de critères précitée qui varie de 0 à 12 (sachant qu'en France la note est sur 20). Seuls 50 pour cent des agents peuvent avoir cette deuxième part supérieure à 6, et 30 pour cent supérieure à **8**.

En ce qui concerne les cadres, un système d'évaluation plus lourd a été mis en place qui débouche sur un classement en trois groupes : G1 soit 50 pour cent des cas, c'est-à-dire les agents qui n'ont pas besoin d'aller au-delà d'une gestion collective et **qui** vraisemblablement ne progresseront que modérément dans la carrière, G2 soit 35 pour cent des cas qui ont un potentiel pour un poste d'encadrement supérieur et qui bénéficieront d'un suivi dit "conseillé" et G3 soit 15 pour cent des cas

qui sont les agents susceptibles d'occuper des postes de direction et **qui** font l'objet d'une gestion personnalisée "dirigée". Le classement en trois groupes résulte de la volonté de créer un vivier national d'agents promouvables. La répartition par groupes résulte de l'appréciation conjointe des chefs de service déconcentrés et de la direction nationale du personnel. La qualité de l'implication des cadres **dans** les objectifs stratégiques du ministère est prise en compte ; elle n'est toutefois pas exclusive des critères préexistants de qualité "technique" des agents. L'entretien d'évaluation des cadres comprend une partie rétrospective (à partir du dossier de l'agent) et une partie prospective (évaluation des domaines de compétences et de la mobilité future du cadre). Il est contradictoire dans la mesure où il confronte les désirs des cadres et la perception qu'a la direction de leurs compétences. Le cadre reçoit ensuite une lettre du directeur du personnel, accompagnée d'une fiche récapitulative qui précise: le groupe de gestion, le prochain poste à proposer, la formation complémentaire recommandée, parfois le poste à prévoir à terme et la date de la prochaine évaluation. Cette évaluation qui est une opération plus lourde que l'entretien d'évaluation annuel puisqu'elle suppose un travail de fond sur l'orientation des cadres, a produit des résultats encourageants : près de deux tiers des mobilités conseillées ont pu être effectuées en conformité avec les perspectives de carrière dessinées lors des entretiens.

De nouvelles méthodes de gestion des performances sont également appliquées à des professions particulières. Traditionnellement la fonction publique française est régie par l'existence de grades c'est-à-dire de niveaux de qualification qui donnent accès à un ensemble d'emplois différents. L'avantage de cette formule est de favoriser la mobilité dans une **gamme** étendue d'emplois et de permettre une certaine disjonction du grade et de l'emploi (par exemple un fonctionnaire jeune de grade élevé peut occuper une fonction de direction). L'inconvénient est que la stratification en grades est pour une large **part** figée en début **de** carrière, surtout dans les fonctions publiques dont les emplois diminuent. De plus ce système favorise l'idée qu'un fonctionnaire est un généraliste qui n'a pas à se spécialiser dans un métier précis. Or de fait les administrations commencent à estimer que nombre de fonctionnaires ont besoin de maîtriser un métier et de se voir récompensés lorsqu'ils ont de bons résultats.

La reconnaissance du métier au Ministère de l'Équipement s'est traduite notamment par le fait que les fonctionnaires arrivant dans un poste, quel que soit leur niveau hiérarchique, reçoivent désormais automatiquement une formation qualifiante adaptée au nouveau poste. Au niveau global de la fonction publique l'existence de métiers a été reconnue par la création d'une **prime**, la nouvelle bonification indiciaire, liée non pas au grade mais aux fonctions exercées. Cet effort demeure néanmoins encore partiel, les syndicats pour la plupart demeurant hostiles à l'idée **de** métier, craignant qu'elle **ne** mette en cause l'unité de la fonction publique ainsi que leurs assises (leurs adhérents étant souvent organisés par corps et par ministère).

La question se pose également de l'existence de contreparties pour les cadres dirigeants et le personnel à l'effort de modernisation. Dans les ministères tels que l'Équipement où la participation à l'effort de modernisation est explicitement un critère de l'évaluation des cadres, le lien entre les carrières et la stratégie de l'organisation est perçu par les personnels ; dans d'autres cas, les cadres peuvent avoir l'impression d'être jugés sur d'autres critères que ce qui constitue l'essentiel de leur effort. En ce qui concerne les personnels, la France est un pays réticent à l'idée d'intéressement individuel pour différentes raisons : les fonctionnaires ne devraient pas être intéressés financièrement à leur activité, leur motivation ne résiderait pas dans le salaire ; l'intéressement individuel aurait des effets pervers tels **que** la survalorisation des activités commerciales au détriment des activités de service public. La contrepartie naturelle de la qualité **du** travail serait la progression dans la carrière et non l'intéressement monétaire. Toutefois des accords d'intéressement collectifs (retours collectifs de modernisation) ont été mis en place **dans** certains ministères (Équipement). Il

s'agit toujours de mécanismes préfinancés : une certaine somme est affichée à l'avance qui est déléguée au service qui l'utilise librement sous forme de retours collectifs ou individuels s'il atteint ses objectifs. Il ne s'agit pas d'un système a posteriori qui attend de pouvoir vérifier des gains de productivité effectifs avant de verser un intéressement.

Un investissement sur la gestion prévisionnelle des effectifs

En 1993 le Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations centrales a noté que "le développement d'une gestion **des** ressources humaines à la fois personnalisée et anticipatrice comme support à toutes les évolutions engagées" représente le principal. mot d'ordre des recommandations pour la conduite de la transformation des administrations. A cet effet, une des contraintes majeures semble être cependant la dimension temps ; les adaptations sont souvent complexes parce que les départs se négocient, que certaines spécialités n'existent pas instantanément sur le marché du travail, que les formations qualifiantes sont longues et coûteuses ; une gestion **des** ressources humaines conséquente suppose des prévisions pluriannuelles ; l'expérience montre qu'en l'absence de prévision, les réductions d'effectifs se font le plus souvent dans les services innovateurs (parce qu'ils sont plus fragiles et plus contestés). Ainsi les plans reliant les objectifs et les moyens demandés à chaque service dans certains ministères (Équipement, Intérieur) depuis quelques années doivent produire des prévisions d'effectifs **par** catégorie de personnel : quel type de personnel peut diminuer et pourquoi ; quelles expertises nouvelles sont nécessaires et comment peuvent-elles être trouvées? **Ces** plans sont tout à la fois quantitatifs (nombre d'agents par catégorie) et qualitatifs (évolution **des** qualifications nécessaires en conformité avec la stratégie du service). En analysant l'ensemble des **plans**, l'administration centrale s'engage à prévoir le recrutement et la formation des nouvelles spécialités.

Évaluation de l'impact des réformes de gestion des ressources humaines

Une **équipe** française du Centre de recherche sur les qualifications a tenté d'évaluer l'impact des réformes de la gestion des ressources humaines sur les pratiques de gestion courantes. Elle a conclu, cependant, que les principales innovations survenues dans la gestion des ressources humaines, généralisées à l'ensemble de la fonction publique seulement au début des années 90 -- n'en étaient pas à un stade assez avancé pour faire l'objet d'une évaluation, notamment en ce qui concerne leur impact sur les évolutions de carrière. Pour le moment, il faut se contenter de noter les impressions des personnes impliquées dans le processus de réforme et des anecdotes racontées par les fonctionnaires.

L'évaluation est d'autant plus difficile qu'il s'agit d'un domaine **qui** attire peu l'attention des parlementaires. De plus des indicateurs d'évaluation n'ont que rarement été définis a priori. Le seul indicateur souvent utilisé de réussite des opérations (hormis les indicateurs quantitatifs de nombre de jours de formation, d'actes déconcentrés) est le degré de délégation de la gestion des ressources humaines sur les cadres. Encore faut-il savoir que cet indicateur ne relève pas de la seule responsabilité des cadres : ceux-ci sont peu incités à assumer des responsabilités face à leurs collaborateurs quand **ils** ne sont pas jugés sur ce point. Or, l'examen des critères d'évaluation montre que la qualité de l'action de gestion des ressources humaines figure rarement dans les barèmes de notation (on trouve des formules assez vagues **du** type : qualité des relations humaines ou de la communication au sein du service). En toute hypothèse les actions de gestion des ressources humaines n'ont pas été accompagnées d'une réflexion systématique sur les indicateurs permettant de **les** évaluer.

Un impact sur l'efficience : Il est toutefois possible de raisonner a contrario : a) avant la politique de gestion des ressources humaines il n'y avait pas d'amélioration sensible du service rendu ; b) cette amélioration n'est possible qu'avec la participation des agents.

Un impact sur la conception même de la gestion des ressources humaines : celle-ci n'apparaît plus comme le supplément social, la dimension presque caritative de la direction des organisations mais comme un outil de management. Ainsi de l'utilisation du bilan social en France : les données sur l'absentéisme, les accidents du travail sont analysées annuellement entre la direction et les personnels pour trouver de meilleures solutions d'organisation du travail.

Un impact sur le dialogue syndical : De nombreux cadres pensent que la déconcentration amène les syndicats à se renforcer localement ce qui par contrecoup les pousse également à se sentir plus solidaires des stratégies des services déconcentrés.

Un impact sur le fonctionnement des équipes : partout où la gestion des ressources humaines a été affichée comme action prioritaire, sa première conséquence réside dans des modes de fonctionnement plus collégiaux, notamment des équipes de direction soudées et une meilleure communication interne (journaux, boîtes à idées etc.) dans des organisations où de telles initiatives n'existaient pratiquement pas avant.

Accorder une plus grande marge de manoeuvre aux responsables des services déconcentrés : En France les services déconcentrés sont responsables de la gestion des agents d'exécution, du choix de programmes visant à accroître la motivation et de la valorisation des ressources humaines; toutefois les règles régissant l'évolution des carrières et les promotions relèvent toujours du niveau national, ce qui limite, en fin de compte, la flexibilité dont disposent les responsables. Ceci est particulièrement vrai quand il s'agit du redéploiement des agents, de la création de postes nouveaux, et du recrutement de cadres.

Gérer le processus de changement : Tous les services ne se modernisent pas au même rythme, ce qui crée des tensions parce qu'il s'agit, dans une fonction publique qui demeure unitaire, de gérer des différences de conditions de travail, de contraintes, de carrière. Il semble que les plans de modernisation sont parfois plus attractifs pour les cadres et les agents lorsque l'intéressement a permis d'améliorer la situation des agents (Ministère de l'Équipement) ; mais ils sont parfois aussi peu séduisants parce qu'il amènent les agents à accepter des obligations de résultat, de productivité et de contrôle qu'ils pourraient éviter en restant dans les parties les plus traditionnelles de l'administration et sans que les récompenses financières soient réellement à la hauteur du changement du mode de travail. Toutes les directions départementales de l'Équipement n'ont pas voulu signer des contrats de performance parce que les retours collectifs prévus (FF300 000 par an pour mille agents en moyenne durant trois ans) n'étaient pas assez attractifs pour abandonner un régime de travail plus paisible.

La mobilisation des cadres intermédiaires : Les aléas démographiques et les modalités de carrière ont amené à gonfler le nombre de cadres moyens ; l'adéquation entre le niveau hiérarchique, le taux d'encadrement, les fonctions et la paie a entraîné une augmentation des strates hiérarchiques. Or l'ensemble de ce système se trouve déstabilisé par le management qui suppose moins de niveaux hiérarchiques et qui souvent prend en étau les cadres intermédiaires entre des cadres de direction "nouveau profil" (plus managériaux et stratégiques) et des agents plus autonomes dans l'amélioration de la productivité.

Conclusions

Il est évident que l'ouverture de la fonction publique française à la politique de gestion des ressources humaines sera déterminante pour la réussite de la déconcentration. Les nouvelles fonctions dévolues aux administrations centrales exigeront une importante évolution de la pyramide de leurs emplois, la place des cadres y devenant prépondérante. Elles exigeront aussi des compétences nouvelles nécessitant une gestion personnalisée prévisionnelle permettant de tirer le meilleur parti des capacités de mobilité entre administrations centrales et services déconcentrés pour tirer de manière différenciée toutes les conséquences tant sur le plan qualitatif que quantitatif de cette profonde mutation des administrations centrales. Un Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations centrales a été créé en juillet 1993, prouvant bien l'importance accordée à haut niveau à la question de la déconcentration. Ce comité, directement rattaché au Premier Ministre, a été mis en place pour impulser et coordonner les démarches de déconcentration de l'ensemble des ministères.

Si l'approche à la gestion des carrières et des performances a progressé au niveau national, la mise en oeuvre demeure faible au niveau des ministères et des agences. Une étude effectuée au Ministère de l'Équipement montre que la gestion des ressources humaines demeure encore pour une large part l'affaire des directions du personnel." De plus, les résultats de cette étude indiquent qu'il reste à examiner les types de flexibilités qui permettraient aux cadres de manoeuvrer efficacement, ainsi que les moyens de les tenir pour responsables des performances des activités de gestion des ressources humaines. Il y a plusieurs hypothèses quant à cet état de choses. Premièrement, la gestion et l'appréciation de leurs collaborateurs comportent un risque personnel pour les cadres dans un environnement où on évite traditionnellement le face à face et tend à laisser les problèmes de personnel aux services spécialisés, aux directions du personnel. Cette tendance est d'autant plus forte que les cadres intermédiaires n'ont pas le sentiment d'avoir de réelles marges de manoeuvre lorsqu'ils procèdent à des appréciations, parce que les sanctions sont difficiles à mettre en oeuvre et les récompenses monétaires sont de très faible ampleur. De plus les cadres ne sont **pas** sûrs d'être soutenus par leur hiérarchie en cas de conflit. Enfin les critères de leur propre notation ne portent pratiquement jamais sur la qualité de leur action en tant que patrons et managers ; ils ne sont donc pas motivés à surmonter ces obstacles.

La philosophie selon laquelle les personnes impliquées dans les réformes doivent être motivées, doivent comprendre leur rôle dans ces réformes et demandent à participer à la formulation de stratégies, apparaît clairement dans les politiques actuelles de réforme **de** la gestion des ressources humaines. En outre, une leçon importante peut être tirée de l'expérience antérieure de la France en matière de réforme de la gestion publique. On a vu qu'une approche hautement technique et centralisée n'est pas suffisante pour assurer le succès des réformes. Toutefois, il n'est pas certain que la réalité s'accorde avec la théorie. Pour l'heure la situation est celle d'une coexistence entre les anciennes règles de la fonction publique et les nouveaux principes de gestion des ressources humaines adaptés à la modernisation : certaines promotions prennent en compte les nouveaux critères, d'autres répondent aux compromis politiques, syndicaux et sociaux (ancienneté). Il est difficile de faire une prospective de cette situation car aujourd'hui les tendances sont très partagées. Il est de fait que la modernisation suppose une forte impulsion centrale ; à défaut de celle-ci, les mécanismes de compromis entre ministères, corps et syndicats tels qu'ils ont toujours été pratiqués peuvent l'emporter.

NOTES

- 1 Certes **ce** mouvement n'a pas touché **de la** même manière tous les ministères loin s'en faut. En dehors des **PTT**, ce sont essentiellement le ministère de l'Équipement, celui de la Défense, la Santé et le Travail **qui ont été** concernés. Il n'en demeure **pas** moins que les leçons de ce qui s'est passé à cette époque ont marqué l'ensemble de l'administration.
2. La déconcentration n'implique pas toujours un pouvoir accru des chefs de service mais vise aussi une rationalisation de la gestion en la rendant plus proche des gestionnaires ; **par** exemple si les concours sont organisés au niveau régional ou départemental l'hypothèse est faite que ces niveaux connaîtront mieux les besoins et les vacances d'emplois que le niveau national qui avait beaucoup de retard en la matière ; les mutations se géreront dans la même aire territoriale, ce qui est également moins lourd.
3. L'ensemble des remarques faites **dans** ce texte sur les déconcentrations de la gestion du personnel et les **flexibilités** dans le cas français doivent tenir compte du fait que globalement **les** règles statutaires n'ont pas changé : les chefs de service déconcentrés n'ont pas la liberté de créer des postes, de procéder eux-mêmes à des recrutements pour la **catégorie A**, de déclarer **des** emplois redondants. Les libertés nouvelles consistent : (a) à rapprocher **la** gestion des actes statutaires **du** terrain par exemple en déconcentrant l'organisation des concours ou de certains actes de gestion **des corps**, à des niveaux différents selon les ministères, départemental ou interdépartemental ; b) à donner aux chefs de service la possibilité de proposer aux administrations centrales des modifications de la structure et de la qualification des emplois. Pour les cadres A (encadrement supérieur et moyen) l'ensemble des actes demeure national.
4. La fonction publique française était organisée en **4** catégories, D exécution, C assistance technique, B premier niveau d'encadrement, A encadrement des services.
5. En France les fonctionnaires sont généralement recrutés avant formation et reçoivent une formation dite initiale dans des écoles de l'État qui pour les cadres est en moyenne de **2 à 3** ans.
6. La France présente la particularité d'avoir une double structure au niveau des services déconcentrés : une antenne locale de chaque ministère **et un** préfet représentant l'ensemble du gouvernement et assurant la coordination des antennes locales.
7. J.C. Thoenig, *Les administrateurs civils face à leur carrière*, Documentation française, Paris, 1992.
8. En l'occurrence les statuts spécifiques au Ministère de l'Équipement accordaient une telle marge de manoeuvre ce qui n'est pas le cas dans tous les ministères. Le montant des variations a été de plus à moins 15 pour cent du total des primes qui, selon le niveau hiérarchique (il s'agit des cadres les plus élevés) peuvent aller de 50 à 100 pour cent du salaire initial. Les variations ont **donc** été significatives.
9. A partir de 1983, l'entretien d'évaluation a **été** expérimenté dans certains services. Les résultats de cette expérimentation ont été évalués et ont **été** référés à un groupe de travail associant les syndicats qui, en 1985, a produit un guide de l'entretien d'évaluation destiné aux notateurs et aux notés, conçu pour les aider à considérer l'entretien d'évaluation comme un outil de management. En 1986 un programme de

formation à l'entretien d'évaluation a été mis en place louchant tous les cadres supérieurs et une partie de la maîtrise. En 1988 l'entretien d'évaluation était suffisamment connu au sein du ministère pour qu'une circulaire puisse en rendre la pratique obligatoire pour tous les agents.

10. En effet une évaluation réalisée par un inspecteur général, Philippe Lapillonne, en 1990 à la demande de la direction du personnel a montré qu'il n'existait pas de solution unique parfaite. Dans certains services l'entretien d'évaluation sert immédiatement de base à la notation de tous les agents ; d'autres services ont préféré dissocier dans le temps l'entretien d'évaluation et la notation afin que l'entretien apparaisse plus objectif, mesurant les résultats atteints et expliquant les causes des écarts alors que la notation fait place également à des jugements individuels et comportementaux.
11. Évaluation de la fonction personnel, Stratema, 1991.

LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AUX PAYS-BAS

par Bo Smith

La gestion des ressources humaines au niveau central

Aux Pays-Bas, la responsabilité centrale de la gestion des ressources humaines dans le secteur public incombe au ministère de l'Intérieur. Jusqu'aux années 80, il y avait centralisation de la politique du personnel. Toutefois dans les années qui ont suivi, on a décentralisé la gestion des ressources humaines, en parallèle, voire en liaison étroite, avec les réformes d'ensemble du secteur public néerlandais.

Le ministère de l'Intérieur est organisé en un certain nombre de directions, parmi lesquelles la Direction générale de la Gestion et du Personnel qui est responsable de la gestion des ressources humaines. Elle se compose de deux directions stratégiques, dont l'une s'occupe des conditions d'emploi dans le secteur public et l'autre de la gestion du personnel dans la fonction publique, et elle comprend en outre diverses agences. Le Directeur général rend compte au Ministre de son activité via le Secrétaire général du ministère.

Jusqu'en avril 1993, le ministère de l'Intérieur a été chargé des négociations avec les syndicats en ce qui concerne les dispositions générales ainsi que les conditions de travail primaires et secondaires pour l'ensemble du secteur public. En principe, les grilles de salaires, les retraites et les conditions de l'emploi public étaient définies par voie de négociations au niveau central. Quant aux décisions sur le détail de la gestion des ressources humaines au quotidien - embauche et licenciement, promotions, questions d'organisation - elles relevaient du niveau décentralisé.

C'est également au niveau central qu'était décidé le nombre de personnes à employer. La régulation de la "consommation des ressources humaines" se faisait par l'intermédiaire des budgets, qui fixent la limite du montant des dépenses salariales, et par des plafonds assignés de manière centralisée, à l'ampleur des effectifs de fonctionnaires, les "postes budgétaires" affectés à chaque organisme.

Au milieu des années 80, il a été décidé de décentraliser la gestion des ressources humaines. Cette réforme a été suivie d'une réorganisation d'ensemble de l'administration centrale pilotée par le ministère de l'Intérieur. La décentralisation a transféré les responsabilités et les tâches de gestion des ressources humaines du ministère de l'Intérieur aux treize ministères opérationnels. L'intention était de décentraliser jusqu'au niveau de l'agence voire jusqu'au niveau des gestionnaires opérationnels. En fait la décentralisation est allée jusqu'au niveau du directeur, c'est à dire de 70 à 300 responsables d'organismes. Le ministère de l'Intérieur a procédé à une évaluation de la décentralisation par voie d'entretiens avec les directeurs et a conclu à son succès. La réforme a été lancée à partir du ministère de l'Intérieur, ce qui veut dire qu'il s'est agi d'un processus descendant.

L'un des résultats de la décentralisation a été de faire diminuer les effectifs à l'échelon central du ministère de l'Intérieur. Il y a eu parallèlement accroissement des effectifs au niveau des directions. Nombreux sont les directeurs désirant disposer de leur propre équipe de responsables de la gestion des ressources humaines, qui exercent en général des fonctions de conseil en matière d'embauche, de formation et de systèmes de rémunérations.

En 1993, une nouvelle et importante réforme a été mise en oeuvre. Les négociations centrales ont été décentralisées au profit de huit secteurs ou branches, de sorte que désormais, la politique en matière de gestion des ressources humaines sera à l'avenir décidée **dans** ces secteurs et non dans un seul ministère, à savoir le ministère de l'Intérieur. Il y aura une coordination entre secteurs dans laquelle on peut penser que le ministère de l'Intérieur jouera un rôle dirigeant.

La philosophie des réformes de décentralisation comporte plusieurs éléments. La décentralisation au profit du niveau du gestionnaire opérationnel repose sur la conviction que c'est le gestionnaire "de terrain" qui sait le mieux comment utiliser efficacement les ressources en personnel. Décentraliser les négociations au profit de huit secteurs reflète l'état de fait que vu l'immensité du secteur public et la variété de ses fonctions et de ses catégories de personnel, il est peu pratique de conserver des négociations centralisées. **Si** dans son fonctionnement et dans sa gestion le secteur public doit se rapprocher du secteur privé - ce qui est un objectif important des réformes d'ensemble du secteur public néerlandais - il est indispensable **de** décentraliser les négociations. Autrement dit, le secteur public n'est **pas** un monolithe capable de traiter ses salariés de façon uniforme.

Les réformes une fois opérées, il a **été** conservé au niveau central les éléments suivants de la gestion des ressources humaines :

- Le système de grades ou de classification. Ce système classe les emplois du secteur public à partir de normes communes. Il couvre toutes les fonctions du secteur public et fixe le niveau de salaire auquel un fonctionnaire peut être classé. Il signifie également qu'un individu ne peut pas être transféré contre son gré à un poste de niveau inférieur.
- Les systèmes de rémunération sont et resteront décidés au niveau central dans le cadre de négociations centralisées.
- Les retraites et la sécurité sociale.
- Les conditions d'emploi.
- Les obligations relatives à l'emploi d'une certaine proportion de "groupes particuliers", minorités ethniques et personnes handicapées, et à l'équilibre à maintenir entre fonctionnaires hommes et femmes.

Les plafonds d'effectifs sont supprimés. Cela signifie qu'à l'avenir le nombre de personnes recrutées ne sera limité que par le budget. Un système central de notification permettra cependant aux ministères de contrôler le nombre de personnes effectivement recrutées au niveau décentralisé.

Les négociations se déroulant dans les huit secteurs seront encadrées par une décision gouvernementale ayant trait au "plafond économique" que ces négociations seront tenues de respecter. **Si** le plafond n'est **pas** respecté, le secteur devra financer les charges supplémentaires de personnel dans les limites de son budget total.

Un domaine de la gestion des ressources humaines ayant fait l'objet d'une certaine centralisation concerne le recrutement des cadres supérieurs. A partir de 1992 il a été mis en place un système dans lequel les ministères opérationnels doivent signaler au ministère de l'Intérieur les vacances dans les emplois de catégorie supérieure jusqu'au niveau de directeur. Ce ministère s'efforce d'accroître la mobilité aux échelons élevés grâce à un dispositif de rapprochement entre offres et demandes. L'idée directrice est que les personnes qualifiées appartenant à d'autres ministères doivent avoir un accès aux emplois supérieurs vacants égal à celui des candidats du ministère concerné. Dans l'esprit du ministère de l'Intérieur, une mobilité accrue contribuera à **créer** une fonction publique plus cohérente et améliorera la coordination entre ministères. La réforme est également liée aux efforts tendant à créer des agences administratives.

On ne recourt que de façon limitée à l'évaluation des performances. Celle-ci est recommandée par les ministères centraux, mais les institutions décentralisées sont parfaitement libres de décider de la pratiquer ou non.

La flexibilité des rémunérations est possible dans certaines limites, à savoir plus ou moins 10 pour cent par rapport à la grille. Le problème que pose le recours à cette flexibilité est que la pratique de l'évaluation des performances est fort limitée, de sorte que la flexibilité des rémunérations ne peut pas s'appuyer sur une appréciation systématique des performances. On pourrait à défaut recourir aux "rémunérations du marché", mais cette solution n'apparaît pas très réaliste.

La réaction des syndicats à la décentralisation a été de l'accepter et de mettre en oeuvre les changements nécessaires dans les structures syndicales. La décentralisation **des** négociations en huit secteurs a revêtu pour les syndicats une importance particulière. La décentralisation d'un certain nombre **de** décisions de gestion des ressources humaines au niveau de la direction a eu également des conséquences pour les syndicats et leur a fait craindre de perdre de leur influence. Ils ont cependant été d'accord avec les réformes.

Sur l'initiative au ministère des Finances un certain nombre de projets pilotes ayant trait à la planification stratégique ont été mis en oeuvre dans les années 80. Il a été notamment intégré la gestion des ressources humaines dans le cadre d'une gestion stratégique plus globale. On n'a cependant pris aucune initiative visant à créer un système général de planification stratégique. C'est à chaque ministère et à chaque organisme qu'il appartient de décider s'il faut introduire **un** tel système et si la gestion des ressources humaines en fera partie intégrante.

Après la décentralisation, les ministères centraux continueront à assurer **un suivi du** niveau décentralisé. **Ils** disposent déjà à l'heure actuelle d'informations détaillées sur les traitements versés et autres types de rétributions. Ces mêmes ministères, et en particulier le ministère de l'Intérieur, restent en étroit contact avec le niveau décentralisé grâce à des réunions régulières avec les chefs des services du personnel et à des contacts suivis au niveau directorial. Il est important de pouvoir disposer d'une série de "boucles de rétroaction" permettant de suivre la façon dont les responsabilités décentralisées sont exercées.

Le programme d'activité des agences centrales de gestion des ressources humaines comprend les points suivants :

- Cadres supérieurs : comment promouvoir la mobilité et la cohérence **de** la fonction publique tout en décentralisant ?

- L'image du secteur public sur le marché du travail. Il est essentiel que le secteur public soit considéré comme un cadre de travail attirant, et qu'il puisse rivaliser avec le secteur privé pour être à même de recruter du personnel qualifié. A cet égard, le problème est qu'aujourd'hui, l'image du secteur public n'est plus aussi positive et aussi attirante que c'était le cas dans les années 60 et 70.
- Le nombre croissant de fonctionnaires âgés dû à l'énorme afflux de personnel intervenu quelque vingt ans auparavant. Comment gérer le secteur public avec un personnel dont l'âge moyen est élevé ?
- Introduire un système de planification et de contrôle plus perfectionné dans le domaine de la gestion des ressources humaines, et l'intégrer dans la planification et la gestion stratégiques.

La tendance générale suivie par le gouvernement est de normaliser son statut d'employeur dans le secteur public et aussi l'aligner davantage sur les pratiques du secteur privé.

Le Bureau Central de la Statistique

Le Bureau central de la statistique des Pays-Bas est un organisme public indépendant chargé d'élaborer toutes les statistiques officielles concernant les Pays-Bas. Il a à sa tête un Directeur général **qui** est responsable sur le plan administratif devant le ministre des **Affaires** économiques, et sur le plan statistique, devant la Commission centrale de la statistique dont les membres représentent les utilisateurs et les fournisseurs d'information statistique.

Les effectifs du Bureau central de la statistique sont de l'ordre de 2 500 personnes, soit une baisse sensible par rapport aux quelque 3 500 d'il y a dix ans. L'organisme est financé sur le budget de l'État, 3 pour cent seulement de ses recettes provenant de ventes de services ou de données. La structure organisationnelle remonte à une vingtaine d'années, lorsque quatre directions ont été créées, et elle ne comporte pas moins de huit niveaux hiérarchiques.

Au cours **des** dernières années, la structure du Bureau central de la statistique s'est trouvée de plus en plus en contradiction avec des conceptions **plus** modernes de la gestion **et** avec des demandes visant une plus grande efficacité. Le Bureau central de la statistique s'est **en** même trouvé confronté à une plus forte concurrence et à une demande grandissante de statistiques. La pression exercée en faveur des changements d'organisation et d'une production statistique plus souple et plus efficace s'est donc intensifiée.

C'est sur cet arrière-plan qu'a été lancée l'opération TEMPO. Il s'agit d'une réforme de grande envergure du Bureau central de la statistique qui comporte les éléments suivants :

- une nouvelle structure organisationnelle ;
- un système de gestion contractuelle ;
- un système de gestion et de valorisation des ressources humaines.

Dans la nouvelle structure, il y aura quatre divisions basées sur le couple marché - produit, plus des divisions servant d'appui. Chaque division comportera un certain nombre de secteurs.

Le changement d'organisation aura des conséquences de grande ampleur pour la gestion des ressources humaines :

- Le nombre de “gestionnaires” sera ramené d'environ 350 à une soixantaine.
- 1500 descriptions de postes seront ramenées à 100 ce qui favorisera la mobilité du personnel.
- La moitié des effectifs du Bureau central de la statistique sera formée pour assumer de nouvelles tâches, et 200 environ devront être recyclés. Pour illustrer l'ampleur des changements de tâches, on notera qu'une fonction importante telle que “entrée de données simples”, qui emploie actuellement 500 personnes, va progressivement disparaître.

Lorsqu'elle met en œuvre une réforme comme TEMPO, la direction du Bureau central de la statistique opère sous un nombre de contraintes dictées de façon centrale. Premièrement, les budgets et les effectifs sont fixés par le gouvernement.

Deuxièmement, le système de classification et de description des postes signifie que le personnel classé dans un certain groupe ne peut pas être transféré dans un autre groupe contre son gré. Dès lors la mobilité est, au moins potentiellement, fort limitée. Parallèlement, les réductions d'effectifs font que la flexibilité par recrutement de nouveaux agents est également limitée. Le système de classification freine sérieusement les possibilités de réforme dans l'organisation et de changements dans l'emploi des ressources humaines.

En troisième lieu, une réforme dans l'organisation doit être négociée avec les représentants syndicaux en “commission du personnel”. Pratiquement l'accord des représentants du personnel est nécessaire pour tout changement important d'organisation. En conséquence, le processus est compliqué, il prend du temps, et les options envisageables se limitent à ce qui est acceptable par le personnel.

Quatrièmement, la législation néerlandaise fait qu'il est très difficile de se débarrasser des personnes dont la manière de servir n'est pas satisfaisante.

Réciproquement, la direction générale dispose d'un certain nombre de “libertés” en ce qui concerne la gestion des ressources humaines :

- La définition de nouvelles fonctions et le recrutement de nouveaux agents. Bien que le système de classification soit un frein, il apparaît à l'expérience que les ministères centraux donnent une suite favorable aux propositions de fonctions nouvelles, etc.
- Le système de rémunération flexible permet d'accorder un avancement d'échelon aux agents ayant un bon rendement et de verser en cours d'année une modeste prime (un avantage en nature, par exemple,) à quelqu'un ayant réalisé quelque chose d'exceptionnel.

- S'agissant de la formation, la liberté décentralisée est totale, chose importante pour le Bureau central de la statistique vu le niveau très élevé de la formation.

La cellule centrale de gestion des ressources humaines du Bureau central de la statistique exerce essentiellement des fonctions de conseil. Dans la nouvelle organisation elle fera partie des services centraux. Les responsabilités quotidiennes de gestion des ressources humaines seront décentralisées.

Il n'a pas encore été créé d'"infrastructure" de gestion des ressources humaines. A cet égard, le problème le plus sérieux réside dans l'absence d'évaluation systématique des gestionnaires, et de programme de valorisation de cette catégorie de personnel.

Sur le plan financier les budgets sont décentralisés, le contrôle financier s'exerçant au niveau de l'échelon central. Les gestionnaires opérationnels ont donc une marge de jeu limitée quant à l'affectation des ressources financières.

Au niveau du gestionnaire opérationnel, la situation en matière de gestion des ressources humaines se caractérise par ce qui apparaît comme une autonomie de gestion assez limitée. Ont été mentionnées les caractéristiques suivantes :

- Le système de rémunération flexible n'a qu'une très faible incidence vu le caractère extrêmement limité des ressources. Pour être utilisé comme instrument de motivation, il faudrait disposer de masses financières plus abondantes.
- Le recrutement du personnel est centralisé, ce qui, combiné avec la rareté des postes vacants, limite les possibilités qu'a le gestionnaire opérationnel de constituer son équipe propre.
- L'organisation du secteur est fixe, de sorte que le gestionnaire opérationnel ne peut pas réorganiser son unité. Cette limite tient à la fois au système de classification et à la centralisation propre du Bureau central de la statistique.

Si le gestionnaire opérationnel peut influencer sur l'activité de son unité, c'est principalement par des instruments indirects tels que les encouragements, les réactions aux performances, des changements limités dans la répartition des tâches et le dialogue avec son personnel sur le contenu du travail. On peut aussi faire intervenir les choix en matière de formation.

Le Bureau central de la statistique est en train de mettre en place un système de "contrats" qui formera le coeur du système de gestion. Des contrats seront passés entre la direction générale et les divisions, et entre les responsables de divisions et les secteurs. Il y aura également des contrats conclus sur un plan horizontal entre des unités se fournissant mutuellement des services.

Les contrats comporteront les éléments suivants :

- Une spécification des ressources, aussi bien financières qu'humaines, qui sont disponibles dans le budget de l'année.

- Les réalisations que l'unité doit effectuer. Elles seront définies en termes de productions à réaliser, d'indicateurs de qualité dans la mesure du possible, et d'un certain nombre d'autres indicateurs d'objectifs.
- La coopération avec d'autres unités du Bureau central de la statistique.

Les contrats instaureront ce qu'on appelle une "gestion par responsabilité". Le but visé est que dans le cadre des contrats, les gestionnaires opérationnels devraient disposer d'une bien plus grande liberté pour gérer leur unité. Ceci concerne la gestion des ressources humaines aussi bien que la gestion financière.

Les contrats seront rédigés et passés selon un processus itératif. La première étape est un "exposé de mission" rédigé par le directeur général. Chaque unité doit ensuite rédiger des projets de contrat, projets qui sont ensuite "négociés" verticalement et horizontalement au sein de l'organisation. Au sein de chaque unité les contrats peuvent être détaillés au niveau individuel, mais les gestionnaires opérationnels n'y sont pas tenus.

Les gestionnaires opérationnels peuvent se montrer sceptiques à l'égard de l'accent mis dans la nouvelle organisation sur les qualifications de l'encadrement. Sauf si des marges de liberté très substantielles en matière de gestion sont accordées aux responsables de terrain, il leur faudra être des experts dans leur domaine plutôt que des généralistes ou des gestionnaires. La consolidation du système des contrats exigera du temps et des ressources, et il est à craindre que les efforts qu'elle réclame ne soient **pas** justifiés si le système ne correspond **pas** à une véritable décentralisation.

Le Service des impôts

Le Service des impôts fait partie du ministère des Finances. Il est responsable du recouvrement de l'ensemble des impôts et des droits de douane aux Pays-Bas. Il a affaire aux personnes physiques, aux petites, moyennes et grandes entreprises et aux contribuables ayant à acquitter des droits de douane et d'accise.

Le service est organisé en cinq divisions **par** "groupes cibles", plus un certain nombre d'unités servant d'appui. Divisions et unités d'appui sont responsables de la coordination et de la supervision. Chaque division comprend une direction et un certain nombre d'unités réparties sur le territoire et qui s'occupent **des** formes d'impôt et d'activité intéressant chacun de leur groupe-cible. Cette approche que l'on qualifie d'"intégrée" est mise en oeuvre par une équipe d'experts maîtrisant les spécialités nécessaires. **Les** équipes constituent la base de l'organisation, et chacune comprend de quinze à vingt personnes. Chaque unité comporte de cinq à quinze équipes.

Le Service compte au total quelque 29 000 agents, soit une baisse par rapport aux 32 000 d'il y a quelques années. On considère que dans les années à venir le Service des Impôts n'aura **pas** à réduire davantage **ses** effectifs, mais devra augmenter sa productivité.

Cette organisation est le résultat d'une refonte totale de l'administration fiscale néerlandaise intervenue depuis 1990. Auparavant le Service était très centralisé et les unités extrêmement spécialisées. Il en résultait une organisation dotée **de** trop peu de flexibilité et insuffisamment axée sur le marché ou le consommateur.

Le changement d'organisation résulte d'une décision interne. Le but a été de créer une organisation **axée** sur le marché, souple et efficace. Dans cette réorganisation le concept de décentralisation a joué un rôle central.

Le processus de réorganisation du Service des impôts a comporté un certain nombre d'éléments :

- La réforme a été préparée dans des groupes de projet couvrant l'ensemble de l'organisation.
- **Un** large processus de consultation et de négociation s'est engagé avec les syndicats. Comme on le verra ci-après, ces derniers ont fini **par** accepter le changement d'organisation. Dans le système néerlandais un accord avec **les** représentants **du** personnel est une condition très **importante** de tout changement organisationnel.
- Dans la nouvelle structure, les postes de responsabilité ont été pourvus environ un **an** avant la mise en oeuvre **de** la nouvelle organisation. Ainsi les chefs d'unité ont pu participer à la préparation détaillée des structures des unités et au recrutement du personnel.
- Les agents du Service des impôts ont été tenus au courant de **la** réorganisation par des voies diverses, réunions, cassettes vidéo, numéro de téléphone spécial, ainsi que par les syndicats.
- Des équipes de projet spéciales se sont chargées de la formation, ont **préparé** les nouveaux locaux, et aidé la direction **pour** les questions d'organisation, de conception et de recrutement.
 - a Tout le monde "a eu une place". La réorganisation ne s'est pas accompagnée d'une réduction des effectifs. Dès lors on n'a eu personne à licencier, mais un certain nombre d'agents ont dû changer de lieu de travail. Au niveau de l'encadrement, les anciens chefs **des** bureaux locaux ont été nommés responsables d'équipe, adjoints **au** chef d'unité, chefs d'unité, ou ont été autorisés à partir en préretraite.

Dans la nouvelle organisation, la fonction de gestion des ressources **humaines** est organisée à trois niveaux :

- au niveau global du service : la Direction du personnel et de l'organisation du Service des impôts ;
- au niveau de la division ;
- au niveau de l'unité (par exemple les bureaux locaux).

Au niveau global, le travail consiste à définir les cadres à l'intérieur desquels les échelons inférieurs peuvent définir leur **action**. Compte tenu de la décentralisation, il y a très peu d'administration concrète au niveau global, et l'accent est mis sur les grandes orientations et sur le **suivi** de la mise en oeuvre de la politique de gestion des ressources humaines au niveau de la division et de l'unité. Au niveau de la division, on coordonne la politique de la **direction** en matière de gestion **des** ressources humaines, on fournit indications et conseils et on assure le suivi de la mise en oeuvre.

Ce sont finalement les chefs d'unité qui sont responsables de la conduite de la politique du personnel au niveau fin, c'est à dire au niveau de l'équipe et à celui de l'individu.

La décentralisation de la gestion des ressources humaines a abouti à un accroissement des ressources consacrées à celle-ci. En **1984** on comptait un cadre supérieur pour 366 agents, et en 1991 le ratio était de 1 pour 166,5. L'augmentation s'est faite au niveau de la division et de l'unité, et en particulier à ce dernier niveau.

La liberté d'action du Service des impôts en matière de gestion des ressources humaines n'est limitée que **par** la législation et par les responsabilités du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances **dans** ce même domaine. Comme indiqué plus haut, ces restrictions concernent certaines conditions de travail primaires et secondaires qui relèvent **de** la loi. Deuxièmement, les niveaux de salaires sont négociés **par** le ministère de l'Intérieur, ce qui veut dire que le Service des Impôts n'est pas en mesure de verser aux agents qu'il recrute les rémunérations que ceux-ci peuvent réclamer. Par exemple le Service n'est pas capable de rivaliser avec les niveaux de salaires du secteur privé pour des conseillers fiscaux, ce qui lui a fait perdre un certain nombre de collaborateurs hautement qualifiés. Troisièmement, il y a des limites au transfert d'un agent d'une fonction à une autre lorsque les grades sont différents, **ce** qui complique beaucoup les changements d'organisation. Enfin les syndicats ont le droit d'être consultés sur les réorganisations, ce qui limite également la marge de liberté en matière de gestion.

En contrepartie, le Service peut faire **appel** à divers instruments de gestion des ressources humaines. **Le** système **de** rémunérations flexibles signifie que l'échelon supérieur peut accorder un mois de traitement supplémentaire aux managers du niveau moyen et aux chefs d'unité qui obtiennent de bons résultats. Il a été mis en place un système grâce auquel les chefs d'unité peuvent obtenir ce genre de prime s'ils atteignent les objectifs qui leur ont été assignés. En second lieu, la référence à des perspectives générales de carrière constitue une motivation importante à laquelle la direction peut faire appel. Troisièmement, en matière budgétaire, il y a eu transfert de compétences du ministère des Finances au profit du Service des Impôts. **A** partir de **1994**, ce dernier recevra une dotation budgétaire globale dont il décidera lui-même la répartition entre dépenses de personnel et autres charges.

Le niveau décentralisé, qui est normalement le niveau de l'unité, s'est vu confier des responsabilités **accrues** en matière de gestion **des** ressources humaines du fait des mesures de réorganisation et de la décentralisation générale opérée dans le Service.

- **A** partir de 1994 les unités disposeront d'une autonomie budgétaire accrue.
- **Les** chefs d'unité peuvent dans certaines limites décider d'augmenter leurs effectifs ou au contraire choisir de ne pas pourvoir les postes vacants.
- Les vacances au niveau "moyen" (y compris celui du responsable d'équipe) peuvent être pourvues sans l'autorisation de l'échelon central.
- Le recrutement du personnel universitaire est centralisé. **A** l'avenir, tous les recrutements seront décentralisés au niveau de l'unité.

En dépit de ces limites les responsables au niveau local disposent d'une bien plus grande latitude dans la gestion des ressources humaines qu'avant les changements d'organisation. Les chefs d'unité peuvent :

- Modifier l'organisation de leur unité, en changeant le nombre d'équipes, compte tenu cependant que la taille maximum et minimum des équipes est fixée.
- Recruter du personnel aux échelons inférieurs et, à l'avenir, à tous les niveaux.
- Récompenser des agents particulièrement performants. La récompense peut consister en une rémunération supplémentaire grâce au système de salaires flexible, ou en une promotion à un poste mieux payé s'il y a une vacance.
- Arrêter les augmentations de salaires pour les agents insuffisamment performants, et envisager même des licenciements.
- Organiser des évaluations systématiques des membres du Service. Il existe au Service des Impôts un système d'entretiens dévaluation périodiques qui s'adresse à tous les agents aux niveaux non cadre.
- **Répartir** les ressources consacrées à l'enseignement, à la formation, etc. Dans la mesure où les moyens de formation sont tout à fait substantiels il y a là un outil de gestion important.
- Enfin les responsables au niveau des unités décident de ce que seront les responsabilités et les tâches de chaque agent. La qualité et l'attrait des tâches est un des facteurs de motivation les plus puissants, avec en outre des implications quant aux perspectives de carrière.

Le Service des Impôts dispose d'un système de planification très élaboré. Sur la base d'un projet de service se déroule un cycle annuel de planification et de suivi. Le projet de service décrit les tâches du Service des Impôts et énonce les principes de mise en oeuvre du plan dans les **diverses** parties de l'organisme. Un plan annuel est élaboré au niveau global pour chacun des secteurs, spécifiant les objectifs de production, le personnel et autres ressources dont on dispose, les questions concernant la communication, les locaux, l'automatisation, etc. Le plan est ventilé par unités et précise également les objectifs, les ressources, etc. pour chaque unité.

Le Service des Impôts a également recours à des contrats de gestion. Il s'agit de contrats passés entre le Directeur général et les responsables des directions. Ils contiennent essentiellement des objectifs de performance formulés dans le cadre du projet de service. C'est l'ensemble des contrats plus le projet de service qui constitue le système de gestion de la performance. A l'heure actuelle le système fonctionne principalement à partir d'objectifs quantitatifs, mais on cherche à renforcer l'aspect qualitatif.

Jusqu'à une date récente le Service **des** Impôts disposait d'un plan de gestion des ressources humaines distinct, mais celui-ci a maintenant **été** intégré dans les prévisions pluriannuelles de personnel, **qui** sont élaborées chaque année. Ce document fournit un cadre général à l'intérieur duquel sont **définis** des objectifs et des tâches de nature concrète pour le court terme. Il spécifie également des "normes de niveau de service" et de "réceptivité à l'égard des clients".

La gestion des ressources humaines constitue également un élément du projet de service au niveau de la direction et de l'unité. S'appuyant sur les prévisions pluriannuelles de personnel, les plans décentralisés contiennent des sections décrivant la mise en oeuvre de la politique à suivre en matière de personnel. Y figurent des thèmes tels que les rémunérations, les récompenses, l'emploi de "groupes particuliers" et les absences pour cause de maladie. D'une manière générale les plans retracent la façon dont la division ou l'unité doit mettre en oeuvre la politique du personnel formulée au niveau global.

Le système de planification descend jusqu'au niveau de l'équipe. Au sein des unités, les plans sont cependant désagrégés au niveau individuel. Un lien systématique est établi annuellement entre les plans et les entretiens d'évaluation individuels, Le système de planification est l'une des bases de l'évaluation des cadres.

La réorganisation a été préparée à l'aide de programmes de formation **de grande** ampleur. Tous ceux qui avaient des responsabilités de gestion dans la nouvelle organisation ont été formés dans un programme qui couvrait tous les aspects du rôle de cadre. Le Service dispose également de programmes de formation permanente à la gestion :

- cours sur les compétences en matière de gestion, notamment la gestion des ressources humaines ;
- programme de perfectionnement des cadres ;
- système de monitorat dans lequel des consultants internes entraînent les gestionnaires ;
- centre d'évaluation ;
- programmes individualisés offrent notamment la possibilité de fournir une aide psychologique aux cadres.

Il existe une formule systématique d'évaluation pour les niveaux d'encadrement. On trouve dans le système d'évaluation des éléments touchant à la gestion des ressources humaines comme les activités pédagogiques, la correspondance entre postes budgétaires et postes effectivement occupés, et l'absentéisme.

Parallèlement à la réorganisation et à la décentralisation, un système d'observation a été mis en place. Les objectifs **fixés dans** le système **de** planification sont suivis de près, mensuellement pour certains, trimestriellement ou annuellement pour d'autres. Des données quantitatives sont élaborées, et des limites ont été **fixées** pour la variation des domaines ou des objectifs suivants :

- correspondance entre postes budgétaires et niveaux d'effectifs ;
- absentéisme pour cause de maladies ;
- entretiens d'évaluation effectués ;
- écarts de salaires ;
- éducation permanente ;
- **mobilité** ;
- facilités d'accueil pour les enfants ;
- présence **des** minorités ethniques **dans** le personnel ;

- part respective des femmes **et des** hommes ;
- objectifs d'embauche de personnes handicapées.

Des informations sont en outre réclamées sur un certain nombre de questions pour lesquelles il n'a pas été défini d'objectifs :

- rotation du personnel ;
- travail à temps partiel ;
- congés parentaux ;
- formules de réinsertion professionnelle ;
- admission de nouveaux agents provenant **du** marché externe et du marché interne.

Les syndicats **qui** représentent les agents au sein **du** Service des Impôts ont **été** impliqués d'emblée dans la réorganisation. Des consultations et des négociations de **grande** ampleur ont eu lieu, et en fin **de** compte les syndicats ont accepté les changements opérés. Cette acceptation a reposé sur un certain nombre de conditions :

- transparence maximum du processus ;
- volonté démontrée de prendre les syndicats au sérieux ;
- implication dès le début, même lors de la phase de réflexion ;
- garantie que nul ne perdrait son emploi et que nul ne verrait diminuer son traitement ;
- programme spécial de **départs** à la retraite et de reconversion ;
- prime spéciale pour les agents qui devraient quitter la partie orientale du pays pour travailler dans la Randstadt.

La décentralisation a eu d'importants effets pour les syndicats. Il n'est plus possible du côté syndical de conserver une structure centralisée, et il s'est révélé difficile d'exercer une influence dans une structure décentralisée. En règle générale les syndicats sont cependant sensibles au fait que les questions de personnel sont traitées au plus près des individus.

Les syndicats formulent sur les changements un jugement généralement positif. Il est très important à leur avis que toute la culture du service ait changé. Il y avait dans le passé une culture **quasi** "militaire", fortement dominée par les règles et par le centralisme. La nouvelle organisation porte beaucoup plus à prendre des responsabilités au niveau décentralisé, **A** cet **égard les** syndicats soulignent que la notion de "partenariat" doit également être partie intégrante de la culture au niveau local. **Il** est trop tôt pour dire si la décentralisation conduira à des gestions **des** ressources humaines différentes d'une partie à l'autre du Service. Pour les syndicats il est indispensable que de telles différences ne lèsent pas les individus.

Les syndicats ont également un point de vue global sur la gestion des ressources humaines dans le Service des Impôts. L'attitude de la direction en matière de consultation et d'information des syndicats est considérée comme très positive, et conforme à la "tradition" du service. Le système de rémunération flexible fait l'objet d'une appréciation défavorable. Les syndicats ne peuvent accepter un tel système que s'il est rendu plus transparent et s'il est utilisé d'une manière qui soit également acceptable de la part de ceux qui ne percevront rien. Leur conseil : rendez le système ouvert, facile à comprendre, reposant sur une "logique", ou supprimez-le.

La réorganisation du Service des Impôts est jugée de façon très positive par l'encadrement. A l'échelon supérieur elle est considérée comme un changement indispensable pour répondre aux demandes futures des citoyens et du système politique. Il est souligné qu'un certain nombre de pays ont réorganisé leur administration fiscale de manière similaire. Un objectif très important consiste à accroître l'efficacité de l'organisation, non pour pouvoir réduire les dépenses mais pour accroître le niveau de qualité et de service sans augmentation des coûts. Aux niveaux décentralisés du service, les responsables voient dans la décentralisation un phénomène vraiment positif. En matière de gestion des ressources humaines, les gestionnaires décentralisés souhaitent obtenir davantage d'autonomie de gestion. Certaines propositions concernent la liberté d'accorder les rémunérations du marché aux nouveaux agents ayant des qualifications particulières, et de disposer de moyens financiers plus importants pour moduler les traitements. Les décentralisations projetées en matière de responsabilité budgétaire et de pouvoir de recrutement sont favorablement accueillies.

Depuis la réorganisation du Service des Impôts amorcée en 1990, le processus a été évalué chaque année par des consultants extérieurs qui ont rédigé des rapports au Parlement. En matière de gestion des ressources humaines, les rapports ont souligné que l'on a **mis** "beaucoup l'accent sur l'individu et sur la fourniture de garanties juridiques solides. Nous avons le sentiment qu'au cours du programme de réorganisation on a trop insisté sur cet aspect, en n'accordant **pas** assez d'attention aux conséquences **pour** le fonctionnement du service. Nous recommandons qu'à l'**avenir** le fondement de la politique du personnel soit le bon fonctionnement du service". Dans le second rapport une autre idée est soulignée : "Le processus de changement **dans** le Service des Impôts ne vise **pas** seulement à créer une nouvelle structure organisationnelle mais également à provoquer un changement radical **dans** la culture du service". Ce thème est repris dans le troisième rapport : "En ce qui concerne la qualité et le style de la gestion nous sommes d'avis que les gestionnaires au niveau local ne se comportent toujours pas de manière suffisamment "managériale" et qu'ils éludent parfois les responsabilités en préférant les reporter sur quelqu'un d'autre". Le Service **des** Impôts a pris un certain nombre d'initiatives au cours du processus de réorganisation pour répondre aux critiques exprimées dans les rapports d'évaluation.

Conclusions

Dans le cas **des** Pays-Bas, le secteur public **a** fait l'objet au cours des dernières années d'une réforme administrative de grande ampleur. **Les** mesures de réforme ont couvert un large éventail de questions d'administration et de gestion. La réforme de la gestion des ressources humaines doit être considérée comme une partie de cette réforme **plus** générale du secteur public. Il ne s'ensuit **pas** que toutes les réformes se présentent comme un véritable plan stratégique pour le secteur public, mais cela signifie qu'il y a communauté de philosophie et d'objectifs.

Cette philosophie de base comporte un certain nombre d'éléments. Un premier élément concerne la "normalisation" **du** secteur public, ce qui signifie que les différences historiques entre le secteur public et le secteur privé doivent être atténuées. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines cela veut dire la suppression des règles **centrales** uniformes sur les conditions de travail, une évolution vers une gestion des ressources humaines modulée selon les branches, des systèmes de rémunération plus flexibles et une mobilité accrue. Un second élément réside **dans** la décentralisation. La conviction **est** que pour que le secteur public fonctionne efficacement, les gestionnaires de terrain doivent disposer d'une **plus** grande autonomie de gestion.

Les objectifs des réformes, notamment celles **qui** ont trait à la gestion **des** ressources humaines, sont d'assurer une orientation vers le marché, d'accroître la flexibilité et l'efficacité, et de créer un cadre de travail plus attirant dans le secteur public. Comme dans un certain nombre d'autres pays, ces objectifs constituent essentiellement une réponse aux problèmes auxquels le secteur public a **été** confronté dans les années 80 après une période de croissance, alors qu'il doit faire face à la fois à des demandes de réduction des coûts et d'augmentation de la production et des services.

Au niveau central, le but principal des réformes est de créer plus de liberté au niveau décentralisé. Il est significatif que l'ambition de disposer d'une fonction publique cohérente et coordonnée reste présente et que ceci s'opère par la centralisation au niveau supérieur **de** la hiérarchie. Il faut également noter que les ministères centraux entendent suivre de **près** les conséquences de la décentralisation grâce à des systèmes de suivi.

Les ministères, les directions et les organismes administratifs sont responsables de la décentralisation au niveau du ministère ou de la direction jusqu'au niveau de l'unité. Comment et dans quelle mesure ceci s'effectue est soumis à de grandes variations, comme le montre le cas néerlandais. Étant donné que la décentralisation peut n'avoir qu'un effet limité si elle ne descend pas jusqu'au niveau du gestionnaire de terrain, on peut présenter les Pays-Bas comme se trouvant à mi-chemin de la réforme de la gestion des ressources humaines.

Enfin l'intégration entre la gestion des ressources humaines et le couple stratégie-planification reste encore limitée. Même dans le cas **du** Service des Impôts, l'intégration n'est pas complète. Au fur et à mesure que la réforme se poursuit, l'objectif visé est d'articuler gestion **des** ressources humaines et gestion stratégique, et ceci semble constituer un point important du programme des réformes à venir du secteur public néerlandais.

LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN NOUVELLE-ZÉLANDE

par Pat Walsh

Introduction

La gestion des ressources humaines dans le secteur public de la Nouvelle-Zélande est régie par les dispositions de la Loi de 1988 sur le Secteur public. Cette loi a déconcentré les pouvoirs en matière de relation d'emploi dans le secteur public au profit des responsables de départements ministériels. La déconcentration en matière de gestion des ressources humaines ne peut pas être envisagée indépendamment d'autres changements intervenus dans le secteur public néo-zélandais. Elle a été lancée dans le cadre d'un programme plus général de restructuration du secteur public amorcé sous le gouvernement travailliste entre le milieu et la fin des années 80, et s'est poursuivie sous le gouvernement national qui lui a succédé. Le programme de restructuration en Nouvelle-Zélande, dont la déconcentration de la gestion des ressources humaines fait partie, s'est déroulé selon une stratégie délibérée. Il ne s'est pas agi d'un processus improvisé pour la circonstance en fonction de l'opportunité politique ou administrative, ce qui ne veut pas dire que ces facteurs n'aient pas joué de temps en temps.

Le schéma de restructuration a fait une large place à la nécessité vitale de recréer les chaînes de responsabilité dans le secteur public. La réforme de la gestion financière a de ce fait revêtu une importance essentielle. La Loi de 1989 sur les Finances publiques est la seconde composante du processus de restructuration. La réforme de la gestion financière s'est appuyée sur la distinction entre intrants, produits et résultats. Les intrants sont les ressources affectées aux ministères par le gouvernement. Celui-ci répartit les intrants afin d'acquérir des produits déterminés auprès des ministères. Les produits sont les biens et services fournis par les ministères, qu'il s'agisse de la décision, de programmes de formation pour les agents publics, d'un service de santé, d'un système d'enseignement, d'un système de défense, de programmes de préservation d'espèces animales ou végétales en danger, de routes, de ponts, etc. Quant aux résultats, ce sont les impacts de ces produits sur la société - des taux de mortalité infantile plus ou moins élevés, des individus en plus ou moins bonne santé, un nombre plus ou grand d'accidents mortels de la route, un environnement plus ou moins pollué. Les gouvernements sont tenus (par le corps électoral) pour plus ou moins responsables de ces résultats, mais ce n'est pas le cas des produits. La production efficiente de ces derniers incombe aux directeurs exécutifs (*chief executives*) des ministères. Les directeurs exécutifs et les ministres ont un lien contractuel dans lequel le ministre accepte de fournir certains intrants de manière à acquérir des produits déterminés. Seuls les produits spécifiés dans la convention d'acquisition entre le ministre et le ministère sont financés, et le directeur exécutif est chargé de s'assurer qu'ils ont été bien produits par son personnel. Autrement dit il fallait faire des directeurs exécutifs les employeurs de leurs agents pour que l'on puisse les tenir pour responsables de ce que ces derniers faisaient et produisaient. La déconcentration de la gestion des ressources humaines a donc été la conséquence de réformes plus

générales plutôt qu'une fin en soi, mais elle a **été** un élément central du programme de réformes. Le programme **global** de réformes n'aurait pu être mis en oeuvre si les attributions en matière de ressources humaines n'avaient **pas** été déconcentrées au profit des directeurs exécutifs.

Avant 1988, l'organisme central de gestion du personnel du Gouvernement, la Commission de la fonction publique (*State Services Commission* - SSC) était l'employeur de tous les agents publics et détenait toutes les attributions en matière de ressources humaines. La fonction publique opérait comme une entité administrative dotée d'une carrière unique. Les fonctionnaires pouvaient en droit être nommés à n'importe quel poste de la fonction publique, et ils étaient protégés par l'obligation faite aux non-fonctionnaires, pour tout poste au dessus du grade d'entrée, de faire la preuve qu'ils avaient "visiblement plus de mérite" que n'importe quel postulant fonctionnaire. Un système de recours assurait le respect de cette disposition. Les fonctionnaires étaient employés dans les conditions prévues dans **des** accords professionnels valables pour toute la fonction publique. De même les classements des emplois et les systèmes d'évaluation de la performance s'appliquaient à l'ensemble de la fonction publique. Les conditions d'emploi étaient négociées par la SSC et le principal syndicat de fonctionnaires, la *Public Service Association* (PSA). Ces négociations étaient soumises à la règle que les conditions d'emploi devaient être plus ou moins comparables avec celles en vigueur dans des postes similaires du secteur privé, encore que des facteurs liés au marché pouvaient changer cela. Les négociations revêtaient de ce fait un caractère ordonné et prévisible. Les conflits touchant à la négociation ou à l'interprétation de ces accords pouvaient être réglés si nécessaire par un arbitrage obligatoire. Les traitements des chefs de ministère et de certains de leurs adjoints étaient fixés par une commission (*Higher Salaries Commission*) qui s'appuyait sur des comparaisons avec les situations équivalentes du secteur privé.

Bien que la déconcentration de la gestion des ressources humaines soit officiellement intervenue en même temps que d'autres réformes, il y avait eu en fait un degré limité de déconcentration avant la Loi de 1988 sur le secteur public. A mesure que ce dernier croissait en taille et en complexité, il était devenu impossible que la SSC exerce toutes les responsabilités qui lui avaient été attribuées en matière de ressources humaines. Elle avait commencé à déléguer maintes attributions intéressant la gestion quotidienne aux ministères, mais il ne s'agissait que de délégations toujours susceptibles d'être retirées. En outre ces délégations étaient limitées, et la SSC conservait un rôle majeur dans la gestion des ressources humaines du secteur public, et gardait notamment la maîtrise complète de la négociation des conditions d'emploi,

L'impulsion donnée à cette réforme a été d'origine politique. Le gouvernement travailliste, élu en 1984, arriva au pouvoir avec la ferme résolution de restructurer le secteur public. Ce n'est **pas** le lieu ici de décrire l'analyse que faisaient les travaillistes de la nécessité de réorganiser le secteur public. En bref, disons que pour eux le secteur public était devenu inefficace et irresponsable, et ils étaient résolus à corriger cela. Bien que les ressources humaines ne fussent point traitées séparément du programme général de réformes, le gouvernement travailliste s'y intéressa particulièrement, en ce qui concerne notamment le processus de négociation des conditions d'emploi. Pendant ses deux premières années au pouvoir, il eut à affronter un certain nombre de conflits sociaux importants qui se terminèrent presque tous **mai** pour le gouvernement. Les Travaillistes résolurent de réformer les relations professionnelles dans le secteur public. Ils étaient particulièrement décidés à supprimer la possibilité de recourir à l'arbitrage obligatoire. Pour le gouvernement, des accords salariaux soumis à arbitrage sur lesquels il n'avait guère de contrôle étaient toujours à même **de** réduire à néant n'importe quel programme gouvernemental de restrictions budgétaires.

La SSC fut le bras séculier administratif des réformes travaillistes. Bien que le ministère des Finances ait joué un rôle tout comme le Service du Premier ministre, c'est la SSC qui eut la responsabilité de l'élaboration de la Loi de 1988 sur le Secteur public. De son côté le ministère des Finances eut la responsabilité de la Loi de 1989 sur les Finances publiques. Il faut noter qu'il n'y a eu aucune participation de hauts fonctionnaires d'autres ministères dans l'élaboration de la Loi sur la Fonction publique. Aucune négociation n'est certainement intervenue quant à l'ampleur et aux conditions des changements, et la plupart des fonctionnaires, mis à part le petit nombre de ceux qui étaient directement impliqués, ignoraient le contenu, voire l'existence du texte de loi jusqu'à sa présentation au Parlement. Cette manière de procéder a eu pour effet d'éviter que les objectifs du gouvernement fissent l'objet d'un compromis, cependant que la forme législative conférée aux réformes leur donnait une force dont d'autres mesures auraient été dépourvues. La Loi sur le Secteur public entra en vigueur le 1er avril 1988 et son application ne donna lieu à aucun étalement, que ce soit par ministère ou par fonction. Elle fut mise en oeuvre simultanément dans l'ensemble des ministères.

Les relations entre la State Services Commission et les ministères sous le régime de la Loi de 1988 sur le secteur public

La Loi de 1988 sur le secteur public a mis fin à un système de relations humaines qui existait depuis longtemps. Elle a créé le poste de directeur exécutif de ministère, recruté pour une durée de cinq ans renouvelables, et a fait de lui l'employeur de son personnel, dépouillant ainsi la SSC du rôle qu'elle jouait depuis 75 ans d'autorité employeuse de tous les fonctionnaires. Du jour, au lendemain les directeurs exécutifs ont assumé les attributions en matière de ressources humaines exercées auparavant par la SSC. Les ministères ont été soudain tenus d'employer des spécialistes en ressources humaines, de devenir compétents dans ce domaine, de prendre des mesures à l'égard des ressources humaines et de les appliquer. Ici comme dans d'autres domaines les directeurs exécutifs auraient à rendre compte de leurs actes.

La Loi sur le Secteur public n'a pas donné entièrement carte blanche aux ministères. Certaines contraintes du centre sur l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines ont continué à s'exercer, et la SSC a conservé un rôle important. La loi limite la marge de jeu du directeur exécutif quant aux nominations. Les postes vacants doivent être signalés d'une manière permettant aux personnes dûment qualifiées de se porter candidates. Les directeurs exécutifs sont tenus de nommer la personne "qui convient le mieux" au poste et de faire connaître toutes les nominations aux agents du ministère. Les ministères sont tenus d'établir une procédure de réexamen des nominations ouverte à tout candidat malheureux appartenant au ministère. Cette procédure doit être approuvée par la SSC en dépit du fait que c'est au département d'effectuer ce réexamen sans aucune surveillance extérieure. D'autres lois, ayant trait l'une aux Contrats d'emploi et l'autre aux Droits de l'homme, fixent des normes de fond et de procédure en matière de discipline et de révocation. D'autres textes législatifs s'appliquant à tous les employeurs réglementent des domaines tels que l'hygiène et la sécurité au travail, les minima de salaires, la durée minimum des congés maladie, les vacances, etc.

La loi oblige également les directeurs exécutifs à être de "bons employeurs". Cela leur impose de faire régner de bonnes et saines conditions de travail, de procéder à des nominations impartiales, et de fournir au personnel des possibilités de développer ses aptitudes. Elle exige également des directeurs exécutifs qu'ils mettent au point et fassent appliquer un programme d'égalité des chances devant l'emploi (EEO), et accordent une attention particulière aux besoins des femmes, des Maoris, des minorités ethniques et des travailleurs handicapés.

La SSC continue de jouer un rôle dans un certain nombre de domaines. Elle est tenue de promouvoir et mettre au point des politiques du personnel pour l'ensemble de la fonction publique, ainsi que de promouvoir, élaborer et suivre des politiques et programmes d'EEO. La SSC surveille les plans d'EEO des ministères et peut fixer des normes qui devront figurer dans ces plans. L'autre contrainte importante exercée par la SSC se manifeste à travers son rôle dans la négociation des contrats d'emploi pour les directeurs exécutifs, et dans l'approbation des contrats concernant les postes relevant du *Senior Executive Service*.

La SSC s'est vue assigner un rôle important à l'égard des directeurs exécutifs. Elle les nomme (et décide s'il faut ou non les renouveler), négocie leurs conditions d'emploi et examine annuellement leurs performances. Les accords de performance des directeurs exécutifs sont négociés avec les ministres. Ces documents ne donnent pas lieu à publication, mais ils sont apparemment appuyés dans une large mesure sur les objectifs fixés pour le ministère dans son plan d'action. Le rôle joué par la SSC dans l'examen des performances des directeurs exécutifs lui donne l'occasion de s'assurer que chacun d'eux satisfait à l'obligation légale d'être un bon employeur. Le processus d'examen des performances des directeurs exécutifs est encore en cours d'élaboration. La question du bon employeur est de celles où l'on vient juste de définir des critères précis. Certains affirment que la menace de ne pas voir renouveler leur contrat quinquennal amène les directeurs exécutifs à respecter leur obligation. De leur côté les sceptiques observent qu'au cours des six années qui se sont écoulées depuis que la Loi sur le Secteur public a créé les contrats de cinq ans renouvelables des directeurs exécutifs, un seul d'entre eux n'a pas été reconduit. La SSC voit néanmoins dans son examen des performances des directeurs exécutifs un chaînon essentiel d'une boucle de responsabilité, car c'est par ce processus qu'elle obtient maintes informations, et notamment celles qui lui sont nécessaires pour remplir ses obligations en matière de gestion du personnel et d'EEO.

Le principal rôle de la SSC est peut-être celui qu'elle joue par le biais de la responsabilité qu'elle a gardée quant aux conditions d'emploi de l'ensemble des agents publics. Le gouvernement a décidé en 1988 de lui laisser cette responsabilité parce qu'il doutait que les ministères fussent capables de la remplacer avec succès dans ce rôle après que soit entrée en vigueur la Loi sur le Secteur public. Dans la plupart des cas les ministères n'avaient aucun savoir-faire en matière de relations professionnelles, et le gouvernement tenait à s'assurer qu'ils n'allaient pas mettre en péril sa politique budgétaire. C'est la SSC qui détient ici la réalité du pouvoir, même si elle est tenue de consulter les ministères. Elle a le droit de déléguer cette responsabilité aux directeurs exécutifs, mais elle s'en est abstenue jusqu'aux négociations de 1992.

Entre 1988 et 1992 les négociations des conditions d'emploi sont restées sous le strict contrôle de la SSC opérant en tant que bras séculier du gouvernement, lequel avait créé un sous-comité spécial pour définir la politique à suivre à l'égard des négociations sur l'emploi dans le secteur public. En règle générale la SSC et la PSA entamaient les négociations dans un certain nombre de ministères, puis attendaient qu'une percée devienne imminente dans une négociation. Toute l'attention se concentrait alors sur celle-ci jusqu'à ce qu'un protocole d'accord soit signé. Ce protocole devenait rapidement la norme pour l'ensemble du secteur public et se diffusait dans tous les ministères. Il y avait une relative souplesse concernant certaines conditions d'emploi susceptibles de varier quelque peu d'un ministère à l'autre. Mais dans l'ensemble le processus engendrait, par une trajectoire très différente, des résultats qui ne s'écartaient guère du système ouvertement centralisé et uniforme du passé.

L'étroitesse du contrôle exercé centralement sur les négociations suscita de l'amertume. On fit valoir que tout cela contredisait la philosophie qui sous-tendait la Loi sur le Secteur public, et en

particulier le rôle des directeurs exécutifs comme employeurs tenus de rendre compte de leurs actes dans ce domaine. Comment était-ce possible si une grande partie de la relation d'emploi demeurait en dehors de leur contrôle? Les responsables des ressources humaines devinrent de plus en plus insatisfaits devant leur absence de maîtrise de la négociation des conditions d'emploi de leurs propres collaborateurs. En 1991 la SSC décida de déléguer ses pouvoirs de négociation aux directeurs exécutifs pour les négociations de l'année suivante. La loi exigeait des directeurs exécutifs qu'ils exercent ces pouvoirs en consultation avec la SSC, ce qui était un renversement complet par rapport à la situation des années 1988-92. Les pouvoirs de négociation des directeurs exécutifs étaient des pouvoirs délégués et la SSC pouvait les reprendre. Elle restait le bras séculier du gouvernement, et celui-ci continuait à s'intéresser d'aussi près qu'auparavant aux conditions d'emploi du secteur public. La SSC a donc spécifié et fait appliquer les contraintes gouvernementales pesant sur la liberté de négociation des directeurs exécutifs.

Les principales exigences du gouvernement étaient que, les résultats des négociations fussent "budgétairement neutres" (pas de coût supplémentaire), entraînent des diminutions dans les indemnités de licenciement susceptibles d'être versées, se traduisent si possible par des économies dans d'autres domaines, et fassent en sorte que les dispositions d'un contrat collectif ne se traduisent pas par des retombées dans d'autres ministères. Même si l'on déléguait le pouvoir de négocier aux ministères, la SSC continuait à jouer les chiens de garde dans le déroulement des négociations. Les ministères devaient obtenir le feu vert avant le bouclage des négociations et la SSC continuait à avoir un représentant dans les groupes de négociation.

Les trois ministères étudiés ont manifesté une certaine déception devant les contraintes pesant sur la négociation des conditions d'emploi. Toutes les personnes interviewées comprenaient bien que ces contraintes provenaient du gouvernement plutôt que d'une intervention directe de la SSC. On se rendait bien compte que dans le secteur public le gouvernement fixera toujours des limites à ce qui est négociable. On était en outre conscient qu'en tant qu'unique actionnaire le gouvernement a le droit d'agir ainsi. Il y avait là néanmoins une source de déception à l'égard de la SSC en tant qu'organisme chargé de veiller à ce que les ministères suivent bien la politique gouvernementale. L'opinion des cadres interrogés variait quant au point de savoir si la SSC se montrait plus active que ne le justifiait la situation. Les représentants syndicaux, pour leur part, ont tendance à considérer que la SSC joue un rôle par trop interventionniste.

Les négociations se sont déroulées différemment en 1994. Cette année-là la délégation de pouvoir de la SSC aux directeurs exécutifs a été moins spécifique et beaucoup moins prescriptive que dans le précédent cycle de négociations. Il y a eu deux raisons à cela. L'une est liée à l'écoulement du temps, en ce sens qu'il avait toujours été entendu qu'au fil des années les ministères deviendraient de moins en moins contraints par le contrôle direct de la SSC. La délégation de pouvoir aux directeurs exécutifs en 1992 avait été un grand pas dans cette direction. On est maintenant allé plus loin. Deuxièmement, on a également estimé que le moment était tactiquement opportun. Ayant obtenu des réductions dans les indemnités de licenciement en 1992-93, et conscient que le personnel faisait de plus en plus pression en faveur de hausses de salaires, le gouvernement a lâché la bride en 1994 et a accordé aux ministères plus de marge de jeu dans le processus de négociation. La SSC a conservé son rôle d'approbation des accords ou de renvoi au sous-comité du conseil des ministres des protocoles d'accord délicats. Il a toujours été clair que les accords conclus devaient se situer à l'intérieur des limites de la politique gouvernementale, mais les paramètres de cette politique n'ont pas été formulés et appliqués de manière aussi directive. La SSC a joué un rôle moins actif dans les négociations elles-mêmes. Les ministères ont eu bien davantage la maîtrise de leur sort en 1994 qu'en 1992-93.

Depuis 1991, les négociations se sont déroulées conformément aux dispositions de la Loi sur les Contrats d'emploi. Cette loi a fait complètement disparaître le système de relations professionnelles qui avait été créé dans les années 1890, et qui, en dépit des modifications intervenues entre-temps, gardait l'empreinte de sa structure d'origine. La Loi sur les Contrats d'emploi a rendu l'appartenance syndicale facultative et interdit de négocier des clauses interdisant l'embauche de personnel non syndiqué (*closed shop*). Elle a enlevé aux syndicats leur droit exclusif de négocier au nom de leurs membres. Les salariés ont acquis la possibilité de choisir un autre mandataire de négociation. Les employeurs ont été obligés de reconnaître le ou les mandataire(s) dûment autorisés par leurs salariés mais ils n'ont pas été tenus de négocier avec eux. Ils ne sont toutefois **pas** libres de négocier avec un **autre** mandataire. La loi a **mis** en place un système de formules contractuelles comme base de la relation d'emploi. Chaque salarié peut décider d'être employé sur un contrat d'emploi individuel ou sur un contrat collectif. Puisque les employeurs sont de leur côté libres **de** décider s'ils souhaitent employer leur personnel sur des contrats individuels ou collectifs, le choix final et l'exacte combinaison **de** contrats d'emploi individuels et collectifs sur un lieu de travail est affaire de négociation. Il est tout à fait possible que certains fonctionnaires restent à l'écart du contrat d'emploi collectif et optent pour des contrats individuels. Dans ces cas-là les employeurs refusent presque toujours de négocier des conditions s'écartant de celles du contrat collectif.

Il est clair que les ministères ne se sentent pas indûment contraints par des obligations législatives telles que la nécessité d'être un bon employeur, les procédures de nomination ou l'obligation d'avoir un code de bonne conduite. Ils ont le sentiment qu'à l'intérieur de ces contraintes d'ordre législatif, ils ont la faculté d'élaborer des politiques adaptées expressément à leurs besoins propres. On remarquera également que les ministères sont beaucoup moins portés à parler de l'"ingérence" de la SSC dans les questions de personnel ou d'EEO que dans la négociation des conditions d'emploi. La loi exige certes de la SSC la promotion et la définition **de** politiques du personnel, ainsi que la promotion, la définition et le suivi des politiques d'EEO. Mais on ne s'inquiète guère de voir l'action de la SSC à ces divers titres faire peser une contrainte sur l'autonomie manageriale. Ceci est particulièrement intéressant pour ce qui concerne l'égalité des chances d'emploi, où la section EEO de la Commission agit de façon à ce que la SSC s'acquitte de ses obligations légales en la matière. Il est vraisemblable que l'absence d'inquiétude des ministères reflète moins l'inactivité de la SSC que la priorité beaucoup moins forte accordée à l'EEO **par** les ministères. **Parmi** les personnes interrogées il en est très peu qui se sont référées autrement qu'en passant à l'EEO, en dépit **du** fait que tous les ministères élaborent des plans annuels d'EEO et produisent deux rapports, l'un statistique, l'autre qualitatif, évaluant les progrès accomplis en direction des objectifs d'égalité des chances d'emploi. La plupart des ministères font figurer des objectifs d'EEO dans les accords de performance des cadres, et la SSC insiste sur leur importance dans l'examen **des** performances des directeurs exécutifs. Même si un petit nombre de cadres tiennent cette question pour prioritaire, il ne semble pas qu'elle ait une grande place dans les préoccupations de l'état-major de ces ministères. Un certain nombre d'études ont abouti à la conclusion que la dynamique de l'égalité des chances d'emploi s'était sensiblement affaiblie ces dernières années. Le manque d'attention accordée à la question par les personnes interviewées par nous va dans le même sens.

Les relations entre administration centrale et gestionnaires opérationnels dans les ministères

Dans tous les ministères les attributions concernant les principales fonctions Ressources humaines ont été déconcentrées au profit **des** gestionnaires opérationnels. On trouve des différences

entre ministères, et dans le cas du ministère de la Protection sociale (*Department of Social Welfare, DSW*), entre **unités** autonomes.

Le pouvoir de procéder à des nominations a été transféré aux directeurs régionaux ou aux chefs d'agences locales (dans l'une des unités autonomes du DSW certaines nominations pour les postes de début de carrière sont effectuées par les responsables d'équipe), ou sont automatiquement approuvées par l'administration centrale; la mise en oeuvre des systèmes de gestion de la performance a été confiée aux gestionnaires opérationnels, et lorsque le système comporte des réinunérations liées à la performance, **ce** sont eux qui font les propositions d'augmentations, tandis que les décisions concernant les promotions ont été transférées soit **aux** directeurs régionaux soit aux chefs d'agence (au *Public Trust Office* - PT - les décisions finales des gestionnaires opérationnels sont prises en consultation avec l'état-major du ministère); les responsabilités pour la formation ont tendance à se répartir entre échelons régionaux et administration centrale; quant aux décisions touchant les révocations et autres aspects de la discipline, elles correspondent à ce qu'il y a de plus centralisé dans la gestion des ressources humaines.

Le service central des ressources humaines tend à voir son rôle comme étant d'un côté un rôle de conception des politiques s'appuyant sur le savoir-faire de l'encadrement en la matière, et de l'autre un rôle de conseil et d'appui pour les questions d'application, Au ministère des Impôts (*Inland Revenue Department* - IRD), où l'encadrement n'est **pas** encore entièrement familiarisé avec son nouveau rôle, le service central des ressources humaines se trouve amené à intervenir plus qu'il ne le voudrait dans les problèmes d'application. Au **DSW** les relations se déroulent à deux niveaux - relations entre l'administration centrale du ministère et les unités autonomes, et à l'intérieur de celles-ci, relations entre l'échelon central et les gestionnaires opérationnels. Au **PT** on veille particulièrement à l'uniformisation des pratiques et à l'équité entre les quatre régions du ministère, ce qui donne à l'administration centrale une plus grande visibilité que dans les deux autres ministères. Dans tous les ministères la négociation des conditions d'emploi est centralisée; les gestionnaires opérationnels y participent à l'IRD et au **DSW**, mais **pas** au **PT**. **La SSC** estime qu'au fur et à mesure que la déconcentration progressera au sein des ministères, le rôle de l'administration centrale deviendra semblable à celui de la **SSC** en ce qui concerne la charge de faire prévaloir l'intérêt collectif du ministère. Il semble qu'en fait les administrations centrales jouent déjà dans une certaine mesure ce rôle.

Le degré de déconcentration opéré soulève **dans** tous les ministères la question de savoir quelle est la compétence des gestionnaires opérationnels en matière de ressources humaines. En pratique cette compétence varie tellement qu'il est difficile de généraliser à ce propos. **Au PT** et à l'IRD les gestionnaires opérationnels ont plutôt une formation technique marquée et ne sont **pas** nécessairement très familiarisés avec les problèmes de ressources humaines. Au **DSW**, où le personnel a vraisemblablement eu davantage l'occasion de contacts avec le public, l'encadrement a pu acquérir un certain savoir-faire d'ordre général dans la gestion du personnel, bien que cela ne soit absolument pas équivalent à une qualification spécifique en ressources humaines. D'où le caractère primordial de la question de la formation de l'encadrement en matière de ressources humaines. Tous les ministères en ont reconnu l'importance, mais il semble que **dans** chacun deux il y ait encore énormément à faire. Quelle que soit **la** diversité des situations, le trait **le** plus commun était que les gestionnaires opérationnels se donnent beaucoup de mal pour s'adapter à leurs nouvelles responsabilités.

La SSC n'a absolument aucun rôle à jouer en ce qui concerne la gestion des ressources humaines dans les ministères. Il n'est **pas** prévu de rendre compte au quotidien de cette gestion à la **SSC**, de lui adresser des réclamations ou de lui faire une voie de recours. **La SSC** ne dispose d'aucune sanction en

cas d'erreur commise par l'encadrement ou les ministères : tout cela est entièrement du ressort des directeurs exécutifs. La SSC n'a **pas** constaté de cas où les cadres ou les ministères essayaient de faire remonter les dossiers jusqu'au centre, à l'exception des négociations salariales, où la commission estime que l'on a tendance à mettre sur son dos des résultats dont les ministères ont en fait la maîtrise. Cette observation a également été faite par un syndicaliste. L'un des grands changements est que maintenant les ministères sentent peser le "poids" du politique dans les questions de ressources humaines, alors qu'auparavant ils en étaient protégés par la SSC.

La déconcentration a soulevé un autre problème important pour les ministères, à savoir si et dans quelle mesure les ministères veulent faire prévaloir en leur sein des politiques et des pratiques uniformes en matière de ressources humaines. Il y a une thèse qui fait valoir que l'élaboration au niveau central de mesures relatives aux ressources humaines et s'appliquant dans tout le ministère assure suffisamment d'uniformisation. Ces mesures peuvent permettre certaines modulations dans l'application, compte tenu des situations régionales ou fonctionnelles particulières, de sorte que les pratiques pour un même ministère peuvent présenter des différences. Cette variation est admissible tant que les paramètres généraux de l'action publique ne sont pas violés.

Selon une autre thèse il y a une tendance séculaire à la déconcentration des pratiques touchant les ressources humaines. Pendant les 75 ans qui ont suivi la Loi de 1912 sur la Fonction publique, il a été jugé important d'appliquer des principes et des pratiques hautement uniformes dans tous les ministères. Il a été admis depuis lors **que** les ministères différencieront les uns des autres quant à leurs principes et à leurs pratiques concernant les ressources humaines. Dans cette optique, il n'y a qu'un pas de plus à faire pour soutenir que l'on peut tolérer des différences considérables quant aux pratiques au sein d'un ministère, pour passer ensuite à un glissement progressif vers des principes différents. Des ministères étudiés c'est le DSW qui se rapproche le plus de ce cas de figure. Il est visible que l'adoption d'une structure en unités autonomes rendra cette évolution plus vraisemblable. Un modèle d'unités autonomes tire son origine du fait de reconnaître qu'il y a des différences, et qu'il est nécessaire d'avoir des cheminements séparés pour tenir compte de ces différences. Une diversité des principes et des pratiques en matière de ressources humaines semble en être la suite logique.

Dans le secteur public, la difficulté vient de ce que les responsabilités d'un directeur exécutif diffèrent de celles que l'on trouve dans le secteur privé. Un PDG d'une société privée à divisions multiples est responsable des résultats financiers. Tant que ceux-ci sont satisfaisants, l'éventail des principes et des pratiques concernant les ressources humaines n'a peut-être **pas** une importance vitale. En revanche dans le secteur public, tout au moins en Nouvelle-Zélande, l'obligation d'être un bon employeur créée par la Loi sur le Secteur public signifie que les directeurs exécutifs du secteur public sont responsables des principes et des pratiques suivis à l'égard des ressources humaines. Cela n'empêche **pas** forcément de grandes variations au sein du ministère, mais le passé du DSW laisse penser que plus les variations sont fortes, plus les difficultés de suivi sont grandes pour la gestion centrale des ressources humaines, et plus il est probable que vont apparaître des principes et des pratiques incompatibles avec l'obligation d'être un bon employeur. C'est pourquoi le directeur exécutif du DSW a décidé de réaffirmer le rôle de l'administration centrale à l'égard des ressources humaines en dépit de ce qu'implique le modèle d'unité autonome, car à son avis on avait vu apparaître en matière de ressources humaines des pratiques inacceptables dont il était tenu de rendre compte.

L'intégration de la gestion des ressources humaines et de la stratégie globale

Les trois ministères s'accordent à reconnaître qu'il importe d'intégrer gestion des ressources humaines et stratégie globale, mais ils avouent aussi qu'ils n'y sont pas encore entièrement parvenus. Ce n'est pas faute d'avoir mis l'accent sur la fonction ressources humaines. La taille et la composition du service responsable a changé dans les trois ministères. Les agents s'occupant de ressources humaines sont plus nombreux, bien que l'augmentation ait été beaucoup moins forte au PT, ce qui est normal vu la faible dimension de ce ministère. Tous trois ont fait appel à des professionnels de la gestion pour le service central, d'où un contraste avec l'inexpérience des gestionnaires opérationnels chargés de mettre en œuvre les principes élaborés par les spécialistes des ressources humaines. La fonction ressources humaines semble avoir suffisamment de prestige et d'influence dans les ministères. Le directeur des ressources humaines dépend du directeur exécutif au PT, du directeur exécutif adjoint à l'IRD et du directeur général des Services centraux au DSW. Dans les unités autonomes du DSW, le directeur des ressources humaines dépend du directeur général.

Dans chaque ministère, le service central des ressources humaines considère que son rôle est d'être au service des grands objectifs stratégiques de l'organisation. Aucun des ministères n'a un plan distinct pour les ressources humaines. Les objectifs concernant ces dernières sont en fait inclus **dans** le plan d'action ou dans le plan d'activités du ministère. Dans chaque ministère il y a un processus de planification ascendant et descendant, qui vise à ce que le travail de chaque membre du ministère contribue à la réalisation des produits que le ministère s'est engagé par contrat à fournir au gouvernement. La logique de ce dispositif est qu'il y a une chaîne ininterrompue de dispositions contractuelles qui **part du** contrat conclu entre le ministre et le directeur exécutif et va jusqu'à l'encadrement supérieur, les gestionnaires opérationnels et le personnel. Bien **que** dans un processus d'une telle complexité il y ait visiblement bien des possibilités de fonctionnement sous-optimal dans un ou plusieurs domaines, il est clair que les principes contractuels qui sous-tendent la Loi sur le Secteur public ont été fermement assumés par les trois ministères. Dans chaque cas l'état-major est conscient qu'il doit fournir ce que le gouvernement s'est engagé par contrat à acquérir, et que nulle autre activité ne sera financée. Chacun dispose ainsi d'un système de gestion de **la** performance visant à faire en sorte que les objectifs de performance de chaque agent contribuent à ces produits. D'où l'importance vitale de la mise au point d'un système de gestion efficace de la performance par les experts en ressources humaines, et de sa mise en œuvre **par** les gestionnaires opérationnels.

Stratégies de réforme de la gestion des ressources humaines

Dans **les** trois ministères il y a eu des réorganisations considérables, qui ont inévitablement retenti sur les ressources humaines. L'IRD a adopté une structure de programmes, le PT a mis en place une structure régionale et le DSW a créé une structure en unités autonomes. Tous les ministères ont resserré leur organigramme. Dans chaque cas la restructuration a été en partie motivée par le désir de transférer la prise de décision aux niveaux ou aux lieux appropriés, y compris la décision relative aux ressources humaines.

Dans les trois ministères, les négociations concernant les conditions d'emploi ont profondément changé. En 1988, avant la Loi sur le Secteur public, tous opéraient sous un système fortement centralisé et réglementé. La Loi sur le Secteur public a supprimé tout cela. Les ministères sont passés à la formule **de** la convention collective unique couvrant la majeure partie des agents d'un ministère. La négociation **des** accords par ministère a reflété le nouveau rôle d'employeur du directeur exécutif et l'abandon de la fonction publique unitaire. Les ministères étant maintenant considérés comme autant

d'organisations distinctes, et avec la mise en place de nouvelles formes de responsabilité pour les directeurs exécutifs et autres hauts fonctionnaires, il était logique de venir à des accords pouvant s'adapter aux caractéristiques particulières de chaque ministère. Tous les cadres supérieurs et certains cadres moyens ont été cependant mis sur contrats individuels d'emploi. Il a été considéré que les contrats d'emploi individuels permettaient de définir des conditions d'emploi parfaitement adaptées aux besoins de chaque relation d'emploi tout en responsabilisant les cadres. En fait presque tous ces contrats contenaient des dispositions identiques et n'avaient pas de durée déterminée. Les seules exceptions étaient les contrats d'emploi pour les directeurs exécutifs (négociés avec la SSC) et pour le *Senior Executive Service* (négociés avec les directeurs exécutifs en consultation avec la SSC). La principale raison de la progression des contrats d'emploi individuels au cours de cette période a été le désir de clarifier le rôle des cadres supérieurs en matière de gestion et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflit d'allégeances de leur part.

Il a été à craindre que la Loi de 1991 sur les Contrats d'emploi ne conduisit à une fragmentation accentuée de la structure de négociation dans le secteur public, la direction cherchant à dissocier l'accord de ministère en une série de contrats collectifs, éventuellement épaulés par une forte extension de la formule des contrats individuels. Il y a bien eu une certaine fragmentation, mais pas au degré que l'on croyait. La structure de négociation est particulièrement fragmentée à l'IRD, bien que ce ne soit pas entièrement imputable au ministère. Cela reflète le fait que les individus ont été en mesure de choisir les dispositions contractuelles qu'ils préféraient. Mais cela traduit aussi l'émergence au sein de l'IRD d'un groupe de fonctionnaires qui s'est séparé de la PSA et a créé sa propre association du personnel. L'IRD a encouragé cette évolution et a négocié un contrat collectif séparé avec l'association, bien qu'il soit identique au contrat conclu avec le syndicat. Mais dans la mesure où l'IRD reconnaît et soutient le syndicat rival, notamment sur le plan financier, on peut dire qu'il s'agit d'une politique délibérée de sa part. Cette politique est susceptible d'affaiblir le syndicat à l'IRD.

Au PT et au DSW il n'y a pas eu jusqu'ici de collectif non syndical (ou de syndicat rival) digne de ce nom. Le PT a négocié deux contrats collectifs, l'un pour la grande masse de son personnel, l'autre pour les chefs d'agence, les cadres situés au-dessus de ce niveau relevant de contrats individuels. Le DSW a ses cadres sur contrats individuels, et le personnel non cadre (à l'exception de quelques isolés qui ont opté pour des contrats individuels) sur un contrat ministériel collectif. En 1994, le DSW a obtenu des contrats collectifs distincts pour chacune de ses unités autonomes. Les fonctionnaires avaient réussi à résister à cela dans le passé, et le DSW a seulement pu obtenir des "additifs" au contrat ministériel offrant la possibilité d'inclure des conditions adaptées aux caractéristiques de chaque unité autonome. Il ne semble pas qu'un ministère ait sérieusement envisagé d'accentuer sensiblement la déconcentration de sa structure de négociation. Aucun enthousiasme ne s'est manifesté pour des contrats Collectifs basés sur le lieu de travail.

Les trois ministères sont fortement syndicalisés, avec en queue le PT et en tête le DSW. La PSA a eu du mal à s'adapter au nouvel environnement, mais le nombre de ses adhérents et le champ couvert restent jusqu'ici élevés. La vogue des idées manageriales et la réaffirmation des prérogatives de l'encadrement ont influé sur les relations syndicat-direction dans le secteur public. Dans les trois ministères de cette étude, on note des signes d'une détérioration des relations avec le syndicat. L'appui accordé par l'IRD au collectif scissionniste en est un indice. Dans certaines des unités autonomes du DSW, il y a eu un effort très résolu pour réaffirmer les prérogatives de l'encadrement, et ceci s'est fait en partie aux dépens des relations avec le syndicat. Mais dans l'ensemble les représentants syndicaux interrogés lors de cette étude ont considéré que les relations étaient généralement bonnes. L'accent a été particulièrement mis sur l'adoption d'une démarche pragmatique à l'IRD et au DSW, qui a remplacé le style traditionnel d'affrontement propice aux conflits, et a permis un travail en commun

vers des solutions constructives. On remarquera cependant que cette évolution était beaucoup plus souvent qualifiée de positive par les représentants syndicaux que par la direction. **Par** ailleurs les représentants syndicaux ne s'illusionnent pas sur leurs rapports avec la direction. Ils se sont montrés sceptiques à l'égard de certaines méthodes adoptées par la direction, notamment en ce qui concerne son affirmation qu'elle consultait les travailleurs alors que, selon le syndicat, la consultation était très limitée. Les trois ministères sont cependant confrontés à un gros problème en ce **qui** concerne le moral du personnel, problème plus grave d'ailleurs à l'IRD et au DSW qu'au PT. Il faut que la direction instaure une relation positive avec le personnel, et elle a peu de chances d'y parvenir en attaquant frontalement son syndicat. De son côté la **PSA** a de sérieux problèmes pour rester à l'unisson de son environnement. Il est probable que la principale menace pesant sur son rôle vient moins d'une attaque directe de la direction que d'une incapacité à obtenir de meilleures conditions de travail, ce qui affaiblirait sa position aux yeux de ses adhérents.

Les trois ministères ont également pris des initiatives dans d'autres domaines des ressources humaines. Ils ont tous entrepris de resserrer leur classement des grades et de refondre la nomenclature des emplois pour faire disparaître les lignes de démarcation entre métiers. Les nouvelles technologies ont obligé à procéder à des recyclages dans chaque ministère, bien que l'ampleur des efforts varie considérablement. Les systèmes de rémunération ont changé dans chaque ministère. Les échelles de traitements ont été remplacées par des fourchettes de niveaux de traitement. Les agents sont positionnés à l'intérieur de la fourchette en fonction de l'appréciation portée sur leurs résultats. Les fourchettes de traitement ont été mises en place **peu** après l'adoption de la Loi sur le Secteur public de 1988, et ont été présentées comme une étape vers **des** rémunérations liées aux performances. Six ans plus tard leur rôle est perçu de manière assez désenchantée. Les systèmes de paye informatisés ont obligé à insérer officieusement des niveaux de rémunération qui sont devenus des échelons de fait; la possibilité de rétrogradation était exclue par une clause de l'accord collectif qui l'interdit; bien que de nombreux postes semblent offrir à leur titulaire une fourchette de rémunération étendue, beaucoup semblent incapables de progresser. au delà d'un certain point, et en dépit du lien ostensiblement établi avec l'évaluation des performances, le système a très vite semblé déboucher sur des progressions annuelles, tout comme son prédécesseur. Le discrédit dont a été frappé le système des fourchettes de rémunérations a rendu relativement urgente l'élaboration de nouveaux systèmes de rémunération et de nouveaux systèmes de gestion de la performance. Chaque ministère a mis fortement l'accent sur son système de gestion de la performance. Comme noté plus haut, on s'est donné beaucoup de peine pour assurer une certaine cohérence entre objectifs individuels, locaux et régionaux et objectifs globaux grâce à un processus de planification descendant et ascendant, Il y a de vives discussions sur le degré de réussite atteint. Le système de gestion de la performance relève de la responsabilité de l'encadrement opérationnel de chaque ministère, tout comme les décisions touchant les rémunérations qui s'appuient sur lui.

Les incidences des réformes concernant la gestion des ressources humaines

Il n'y a pas encore eu d'évaluation officielle des réformes touchant les ressources humaines, ou de la façon dont la fonction ressources humaines est exercée dans les trois ministères. Cela tient peut-être en partie au fait qu'une étude approfondie de l'ensemble du programme de réforme du secteur public a été menée en 1991.

Aucun critère permettant d'apprécier le degré de succès du nouveau régime propre aux ressources humaines n'a été défini à l'avance à l'échelon central. Les évaluations opérées sont intervenues dans le cadre du processus normal de gestion. Dans tous les ministères, la réalisation des objectifs de

ressources humaines des cadres est appréciée au titre de l'évaluation de leurs performances. **A** l'IRD l'évaluation s'opère également par des comptes rendus trimestriels confrontant résultats et objectifs. Il y a naturellement une évaluation informelle qui s'effectue en permanence. Ni les représentants du syndicat ni ceux de la direction n'ont plaidé pour un retour au système d'avant 1988. Tous estimaient que la déconcentration avait été essentielle à la réalisation de toute une série de réformes intéressant les ressources humaines. Ceci se référait d'une manière générale à la nouvelle capacité récemment obtenue par les ministères de disposer de principes et de pratiques propres en matière de ressources humaines, et d'être ainsi à même de prendre les mesures appropriées aux circonstances. Les divergences d'opinion entre les personnes interrogées ont porté principalement sur le bon degré de déconcentration au sein des ministères et sur la capacité des gestionnaires opérationnels d'exercer leurs nouvelles responsabilités. De très sérieuses réserves ont été émises sur le caractère adéquat de la formation dispensée par les ministères aux gestionnaires opérationnels **dans** ce rôle radicalement nouveau pour eux.

Ce fut notamment la principale réserve formulée par les représentants syndicaux. Ils observèrent que les conséquences négatives de l'incompétence de l'encadrement pesaient sur le personnel. Ceci, s'ajoutant à de continuelles réorganisations, à l'insécurité de l'emploi et à un quasi-blocage des rémunérations, avait eu des effets prévisibles sur le moral des agents et leur attitude à l'égard de la direction. La plupart des cadres interrogés l'ont reconnu. Le problème clé semble être la combinaison d'une incompétence de l'encadrement (lorsqu'elle existe) et du degré d'autonomie et de flexibilité dont il jouit sous le nouveau régime. L'incohérence non accompagnée **de** prescriptions est un mélange explosif, et **on** comprend que cela crée de l'appréhension au sein du personnel. **Les** hauts responsables sont conscients qu'il y a là un problème, et pensent que les mesures d'ordre général qu'ils ont prises devraient le résoudre. Mais dans un système déconcentré, cela ne marchera bien que s'il y a un vrai suivi des pratiques concernant les ressources humaines, et il est évident que l'on n'y parvient pas toujours, notamment dans les grands ministères. Cela semble moins faire problème au Public Trust Office, qui est de loin le plus petit des trois ministères. La taille et la complexité ont été naturellement les principales raisons originelles de la bureaucratisation, c'est à dire **de** la formulation de règles universelles et prescriptives accompagnée d'une limitation des marges de jeu.

Remarques pour conclure

Les grandes questions de l'avenir tourneront autour du degré approprié **de** déconcentration. Cela se manifesterà à deux niveaux - les relations entre **la** SSC et les ministères, et les relations au sein des ministères entre gestionnaires opérationnels et services centraux. La tension entre la SSC et les ministères semble porter sur les pratiques plutôt que sur les principes. Les ministères reconnaissent que la **SSC** est le bras séculier du gouvernement, et qu'il est tout à fait normal que ce dernier fasse connaître aux ministères les paramètres de sa politique. Dans la pratique, cependant, les ministères ont tendance à qualifier d'ingérence le rôle de la SSC, et à trouver qu'il va au delà d'une intervention ou d'un contrôle légitime. La question se trouve alors posée du rôle d'un organisme central s'occupant de ressources humaines dans un régime déconcentré. La nature des responsabilités incombant au secteur public signifie que la **SSC** a toutes chances de continuer dans son rôle **de** bras séculier du gouvernement, mais la question est de savoir si cela exige qu'elle fasse appliquer la politique salariale du gouvernement avec autant de vigueur. Les nouvelles dispositions prises pour les négociations de 1994 laissent penser que la SSC évolue progressivement vers un mode d'approche moins directif.

La SSC va probablement conserver aussi sa fonction de défenseur de l'intérêt collectif du gouvernement et continuer à surveiller l'action des directeurs exécutifs (ainsi qu'à les recruter et à les

révoquer). Cette dernière fonction donne à la **SSC** le levier dont elle a besoin pour faire respecter l'obligation d'être un bon employeur et pour obtenir l'information dont elle a besoin pour exercer ses responsabilités concernant les questions de personnel et d'égalité des chances d'emploi. Bien qu'il y ait énormément de discussions quant à l'efficacité avec laquelle elle s'acquitte de ces responsabilités, elle serait très gênée pour le faire sans ce levier. Les relations entre la SSC et les ministères vont sans doute aller en se consolidant au fil du temps. Après le vote de la Loi sur le Secteur public, la tension entre la **SSC** et les ministères venait de la contradiction entre la philosophie de déconcentration de la loi et le fait que la SSC restait responsable de la négociation des conditions d'emploi. De même, la tension actuelle provient du conflit entre le transfert aux ministères de ce pouvoir **de** négocier opéré ostensiblement en 1992 et le rôle de la **SSC** qui continue à veiller à ce que soient observées les limites tracées par la politique gouvernementale. Pour résoudre progressivement ces divergences la meilleure voie consiste probablement à faire peu à peu émerger des compromis et des arrangements pragmatiques. Il n'y a actuellement aucune formule simple que l'on soit tenté **de** préconiser. De telles relations évoluent avec le temps. Les participants apprennent peu à peu ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire, et découvrent la façon de concilier leurs positions et responsabilités respectives. Le directeur exécutif du DSW a fait observer qu'il appartient aux ministères d'établir avec la SSC des relations qui leur permettent de mener leur propre politique des ressources humaines sans porter atteinte aux responsabilités légitimes de la SSC envers le gouvernement. Comme noté plus haut, les dispositions prises pour 1994 étaient beaucoup moins directives, et ceci peut servir de modèle aux rapports futurs entre la SSC et les ministères.

On continuera de toute évidence à discuter avec vigueur des relations entre services centraux et gestionnaires opérationnels et du degré convenable de déconcentration au sein des ministères. L'équilibre des opinions connaîtra probablement **des** fluctuations au fil du temps. Il est en outre visible que le cœur du débat s'est sensiblement déplacé **depuis** 1988. En dépit de l'ampleur des changements intervenus depuis, personne n'est partisan d'en revenir au système d'avant 1988. L'utilité de pousser davantage la déconcentration et sur la manière dont il faudrait procéder continuera d'être discutée. L'expérience du **DSW** donne une idée des limites de la déconcentration, compte tenu notamment des responsabilités propres au secteur public. Le problème crucial que pose la déconcentration concerne la compétence des gestionnaires opérationnels qui sont effectivement responsables des ressources humaines. La question de l'aide efficace à leur apporter, en particulier le niveau **approprié** de formation, revêtira dans le proche avenir une importance décisive, surtout s'il est tenté **de** remédier à la démoralisation actuelle du personnel.

Quelle que soit l'ampleur de la mutation, il y a en même temps des choses qui ne changent pas. L'éthique traditionnelle du secteur public continue d'exercer son influence sur les principes et les pratiques concernant les ressources humaines. La plupart des directeurs exécutifs **de** ministères sont des fonctionnaires de carrière et se considèrent comme les gestionnaires des deniers publics, ce qui limite ce qu'ils sont disposés à faire. Ils restent également conscients que leur politique de l'emploi peut être soumise de la part du public à un examen **plus** attentif que ce ne serait vraisemblablement le cas pour une entreprise privée, et qu'ils ne doivent donc **pas** exposer sans nécessité leur ministre à un risque inutile **par** des pratiques inadmissibles ou prêtant à controverse. En outre la notion d'intérêt collectif pèse comme une contrainte sur les directeurs exécutifs. Même s'il y a des choses qu'un ministre aimerait faire, il lui faut être attentif aux intérêts globaux du gouvernement. Celui-ci est le seul actionnaire **de** l'ensemble des ministères et il a légitimement intérêt à veiller à ce qu'aucun d'entre eux n'agisse au détriment des autres. Il est vrai aussi que si le gouvernement use trop de ce droit, il fait disparaître la responsabilité des directeurs exécutifs.

La relation d'emploi dans le secteur public est à coup sûr vécue aujourd'hui très différemment par rapport à ce qu'elle était il y a moins de dix ans. Elle est maintenant moins réglementée, et davantage affaire de jugement et de souplesse. Pour l'encadrement comme pour les agents le recul du prescriptif crée à la fois des opportunités et des chausse-trapes. Jusqu'ici il est évident que les cadres jugent les changements intervenus de manière plus positives que le personnel. On peut le comprendre compte tenu de l'inspiration manageriale des récentes réformes, et des perturbations que le personnel n'a, semble-t-il, **pas** cessé de subir depuis la fin des années 80. L'appréciation future portée par les fonctionnaires sur leur vécu professionnel, tout comme l'efficacité, la productivité et l'intégrité du secteur public, dépendront largement de la manière dont fonctionnera le nouveau régime déconcentré de la gestion **des** ressources humaines,

Le ministère de la Protection Sociale (*Department of Social Welfare, DSW*)

Introduction

Le ministère de la Protection sociale distribue des prestations aux personnes ayant besoin d'une garantie de revenu ainsi qu'aux enfants et aux jeunes. Il est organisé en quatre unités autonomes distinctes. La plus importante est *l'Income Support Services*, qui consomme 63 pour cent du budget de fonctionnement du ministère et emploie 4 653 personnes sur un effectif total de 7 503. Il est chargé de calculer les droits et de verser des prestations en espèces au titre de diverses catégories de prestations - prestations liées à l'activité, personnes à charge, invalidité, pensions d'ancien combattant, pensions de réversion, allocations complémentaires. Il est également chargé de lutter contre la fraude aux prestations sociales. Le *Children and Young Persons Service* absorbe 32 pour cent du budget et emploie 1 900 personnes. Ses attributions sont de trois sortes - garde et protection (enfants maltraités ou négligés), les jeunes et la justice (poursuite contre les délinquants juvéniles hors procédures officielles) et l'adoption (conseil et aide aux parents biologiques et adoptifs, ainsi qu'aux personnes adoptées adultes et aux parents biologiques souhaitant entrer en contact). Les deux autres unités autonomes sont beaucoup plus petites car chacune ne représente que 2 pour cent des dépenses du ministère. La *Community Funding Agency* (137 agents) répartit et distribue des fonds aux services sociaux communautaires dans trois domaines : familles en difficulté (foyers pour femmes maltraitées, aide à l'enfance et à la famille, conseils et prévention), action sociale (conseil et assistance, gestion ménagère, interventions d'urgence en cas d'attentats à la pudeur ou de viols, logements sociaux), personnes handicapées (aides à domicile, formation professionnelle, conseils et informations, logements sociaux médicalisés). La *Social Policy Agency* (104 agents) est un service d'aide à la décision **dans** les domaines de compétence des quatre unités autonomes. Le dernier un pour cent des dépenses **du** ministère correspond à l'administration centrale et à la section informatique TRITEC. L'administration centrale (371 agents) est au service du directeur exécutif dans toute une série de domaines - financement, audit interne, gestion des ressources, droit, entreprises et Communication. L'administration centrale a également en charge le cabinet particulier du ministre de la Protection sociale (correspondance, questions parlementaires, etc.). Les besoins en information des unités autonomes et de l'administration centrale sont assurés par TRITEC (338 agents).

La décennie qui s'est écoulée depuis le milieu des années 80 a été **pour** le DSW, comme pour la plupart **des** ministères néo-zélandais, une **période** de restructuration continue. La structure en unités autonomes fut introduite en mai 1992 après **que** le ministère a fait l'objet d'une étude approfondie. Cette étude conclut que l'on pouvait obtenir d'appréciables gains d'efficacité en créant des unités séparées disposant d'un haut degré d'autonomie les unes **par** rapport aux autres. Mais l'introduction de cette structure était consécutive à une période de restructurations fréquentes, Avant 1992, le DSW

disposait d'une structure inatricielle. Au troisième échelon de la hiérarchie, en dessous du directeur exécutif et de son adjoint, il y avait une série de sous-directeurs pour les domaines suivants : programmes et services, définition des politiques, gestion des ressources, systèmes d'information, audit, sécurité et fonctions particulières. Au même niveau se trouvaient les directeurs opérationnels, dont le nombre avait été ramené de six à quatre après une étude de la structure régionale du ministère en 1990-91. Les services des directeurs opérationnels constituaient la structure régionale du ministère, et avaient en charge l'ensemble des attributions du ministère dans chacune des zones. A peu près au même moment le **DSW** a réorganisé profondément ses services de district, en en réduisant le nombre de 45 à 27, et en a resserré l'organigramme en le ramenant de six à quatre niveaux. Cet exercice a entraîné la disparition de 600 postes. Le nombre total des agents du **DSW** en 1993 (7 503) n'a guère baissé depuis le vote de la Loi sur le Secteur public en 1988, où il se montait à 7 298. Les effectifs ont atteint un maximum de 8 175 en 1990 et étaient tombés à 7 104 en 1992 avant de remonter au niveau actuel.

La mise en place de la structure en unités autonomes a été l'exercice de restructuration le plus important de l'année 1992, mais on pourrait illustrer la continuité du processus de changement par bien d'autres exemples. De grandes transformations ont été introduites à cause de l'obligation de bon employeur de la Loi sur le Secteur public, qui oblige le directeur exécutif à mettre en oeuvre un programme d'égalité des chances devant l'emploi (EEO). Le **DSW** a créé une Unité d'EEO à l'administration centrale pour superviser l'élaboration et la mise en application de son Plan d'EEO. Il a pris toute une série d'initiatives pour aider à réaliser ce plan. Il a par exemple adopté ou aidé à réaliser des programmes de formation à la gestion pour les femmes, les Maoris et les insulaires du Pacifique; il a accordé aux membres des groupes cibles d'EEO le droit de se réunir entre eux deux heures par mois; il a mis au point un programme de sensibilisation de l'encadrement à l'EEO, exigé des directeurs de district qu'ils affectent une fraction de leur budget à la promotion de l'égalité des chances d'emploi, et fait de l'EEO une responsabilité du personnel d'encadrement. En 1991, le **DSW** a supprimé les structures spéciales qu'il avait mises en place pour l'EEO et a fait de cette question une responsabilité normale de l'encadrement, tout en conservant un expert en EEO pour superviser ce domaine.

Même sous le régime antérieur à la Loi sur le Secteur public, le **DSW** avait commencé à se pencher sur le problème de son propre monoculturalisme. Bien qu'une forte proportion de sa clientèle soit constituée de Maoris et d'autres Polynésiens, le **DSW** donnait une image fermement monoculturelle du point de vue de son style d'action, de ses valeurs et de la composition de son personnel. Au cours des années 80 le **DSW** s'est attaché à y remédier. L'adoption du Rapport "*Puao-to-Ata-tu*" (rapport de la commission consultative du ministère sur une perspective Maorie pour le ministère de la Protection sociale) en 1986 a servi de base aux efforts de redressement du monoculturalisme du **DSW**. Le ministère a noué des rapports plus étroits avec les Maoris et d'autres groupes ethniques et a négocié avec les *Iwi* (autorités tribales) locales des contrats de prestation de services. Le **DSW** a également amorcé la mise en place de Comités exécutifs de district.

D'autres grands changements d'organisation se sont traduits par l'introduction de deux grands projets de développement de systèmes d'information - **SWIFTT** (*Social Welfare information for Tomorrow Today*) et **CYPFis** (*Children, Young Persons and their Families information system*) à la suite de recommandations émanant du rapport de 1987 sur les Systèmes d'information stratégique. Ils ont été progressivement mis en place au cours des quatre années suivantes et ont fortement amélioré l'efficacité du ministère. Comme tous les autres ministères, le **DSW** a dû réorganiser ses systèmes de gestion financière conformément aux obligations figurant dans la Loi sur les Finances publiques. En 1990 le **DSW** est passé à la comptabilité d'entreprise. Il a fallu du même coup mettre au point tout un système comptable indépendant pour remplacer le système de comptabilité basé sur les paiements

dans lequel le ministère des Finances réglait toutes les dépenses du ministère et fournissait toutes les justifications comptables.

Le ministère a introduit en outre de très profonds changements dans la gestion des Ressources humaines (en dehors de l'EEO), et plusieurs d'entre eux seront examinés ci-dessous,

Les relations entre le Department of Social Welfare (DSW) et la State Services Commission (SSC)

Les relations entre le ministère et la SSC se déroulent presque entièrement au niveau de l'administration centrale du DSW. Les unités autonomes ont très peu de rapports avec la SSC. Les relations sont les mêmes que pour les autres ministères. A partir de 1988, le directeur exécutif du DSW est devenu l'employeur de tous les agents du ministère et a exercé toutes les attributions d'un employeur, à l'exception du fait que c'est la SSC qui négociait les conditions d'emploi pour les agents du DSW. Depuis 1992, ce pouvoir a été délégué au directeur exécutif mais, d'après la loi, il doit être utilisé en consultation avec la SSC dont la mission est de maintenir les ministères à l'intérieur des contraintes de la politique gouvernementale. Lors des négociations de 1992-93 la SSC a adopté une démarche prescriptive lorsqu'elle s'est assurée que les paramètres de la politique gouvernementale étaient bien respectés. Le DSW a été perçu comme un ministère "à risque" : c'était un grand ministère, l'accord le concernant aurait de fortes incidences budgétaires et risquait d'entraîner des retombées dans d'autres ministères, et enfin son personnel avait démontré dans le passé qu'il était disposé à se lancer dans des mouvements sociaux. La SSC fut présente dans les négociations, elle **suivit** de près les événements, et toutes les modifications significatives intervenant dans la position de négociation du ministère durent être approuvées par elle. Comme indiqué dans la présentation générale, la démarche de la SSC a considérablement changé lors **des** négociations de 1994. Les conditions dans lesquelles les directeurs exécutifs reçurent le pouvoir de négocier furent moins spécifiques qu'en 1992, et beaucoup moins prescriptives. La SSC est peu intervenue dans le processus de négociation, et n'a **pas** été représentée à la table de négociation. Il y a cependant eu débat entre le ministère et la commission sur la stratégie proposée par le DSW et sur les points qui pourraient figurer dans l'offre globale de négociation avant que celle-ci soit finalement soumise au gouvernement pour approbation finale.

Le directeur exécutif estime qu'à l'intérieur des paramètres fixés par le gouvernement, les ministères disposent d'un espace suffisant pour définir leurs propres solutions. Leur responsabilité est d'établir avec la SSC des relations qui, tout en satisfaisant les préoccupations légitimes de la politique gouvernementale, permettent aux ministères d'avoir le maximum **de** maîtrise de leurs conditions d'emploi.

Les relations entre l'administration centrale et les gestionnaires opérationnels

Au DSW la question doit être abordée à deux niveaux : les relations entre les unités autonomes et l'administration centrale du ministère, et les relations au sein des unités autonomes entre leur propre service central et l'encadrement opérationnel.

Les relations entre l'administration centrale du ministère et les unités autonomes

Dans la gestion du DSW la question **qui** domine toutes les autres est celle des pouvoirs qu'il conviendrait de transférer aux unités autonomes. Ceci s'applique autant, sinon davantage, aux

ressources humaines qu'aux autres domaines de la gestion. Les unités autonomes ont vu le jour en mai 1992 avec un programme de déconcentration radical. Le directeur exécutif de l'époque avait conçu ces unités comme étant en mesure d'exister comme organisations distinctes. C'est pourquoi il fut considéré que la duplication des fonctions administratives centrales importait plus que les économies d'échelle. Cette position fut fortement appuyée par les hauts fonctionnaires qu'il avait recrutés avec pour mission explicite de mettre en oeuvre un programme de déconcentration radicale. Les unités créées fonctionnèrent comme des agences autonomes (certaines d'entre elles éliminèrent toute référence formelle au DSW et se présentèrent au public comme des organisations indépendantes uniques dans leur genre).

La maladie força le directeur exécutif à prendre sa retraite en 1993. Celle qui lui succéda à ce poste était en désaccord avec l'ampleur de la déconcentration opérée au DSW. A son avis, la responsabilité du directeur exécutif à l'égard du ministre était incompatible avec le degré d'autorité dévolu dans les unités autonomes et avec la manière dont cette autorité était exercée. Il était possible, selon elle, d'introduire des améliorations dans la gestion du personnel en se conformant à l'obligation, énoncée dans la Loi sur le secteur public, de traiter équitablement le personnel. Elle estimait que le manque de formation des gestionnaires opérationnels en ressources humaines constituait un gros problème. Sans formation un cadre opérationnel n'avait aucune idée de la complexité des questions de discipline et des normes à appliquer quant au fond et à la procédure. Une indication de la mauvaise qualité fréquente des pratiques de l'encadrement était l'augmentation notable du nombre des réclamations personnelles formulées contre le ministère. Les unités autonomes ont peu à peu fini par admettre que la mise en oeuvre des mesures intéressant les ressources humaines posait problème, et de gros progrès ont été faits pour y remédier.

Le directeur exécutif a fait valoir qu'un modèle déconcentré sans contrôles au centre était inacceptable, et il s'est attaché à faire prévaloir un rôle plus actif pour l'administration centrale. Il a créé un Comité de direction composé des quatre directeurs généraux des unités autonomes et des trois directeurs généraux pour le Financement, les services centraux et TRITEC. Toutes les grandes décisions relatives au fonctionnement du ministère passent par lui. Les directeurs généraux responsables du financement et des services centraux se réunissent en outre chaque mois avec leurs homologues des unités autonomes pour organiser un échange d'informations et d'idées et faciliter la coordination.

Le directeur exécutif du DSW n'est pas porté à la centralisation. Pour elle la relation qui doit exister entre l'unité autonome et l'administration centrale est une relation où les unités sont responsables de leur politique des ressources humaines. Le rôle de l'administration centrale doit consister à fixer les directives et à laisser aux unités autonomes la flexibilité nécessaire pour fonctionner en fonction de leurs besoins propres dans le cadre de ces directives. Les attributions de chaque unité autonome du DSW en matière de ressources humaines couvrent tout l'éventail des activités concernant les ressources humaines. Le ministère fait cependant peser certaines contraintes, notamment en matière de relations professionnelles. Jusqu'en 1994, le ministère avait un seul contrat collectif couvrant toutes les unités autonomes. Les négociations étaient centralisées sous la coordination de l'administration centrale, mais avec la participation des gestionnaires de ressources humaines et des gestionnaires opérationnels des unités autonomes. L'administration centrale et les unités autonomes étaient d'accord sur la nécessité de poursuivre la déconcentration sous la forme de contrats collectifs distincts pour chaque unité autonome. En 1993, le syndicat s'opposa au ministère qui désirait des contrats séparés, mais le contrat collectif conclu comportait des "additifs" au contrat principal, qui portaient sur les points particuliers intéressant les unités autonomes. Le syndicat accepta

toutefois en **1494** de scinder le contrat du ministère en six contrats collectifs - un pour chacune des unités autonomes et pour les deux groupes d'appui.

Les unités autonomes sont totalement libres en matière de recrutement, à une exception près. Dans le secteur public la pratique traditionnelle était que la décision finale en matière de nomination ne pouvait **pas** être prise par une personne faisant partie du panel d'entretien. Le précédent directeur exécutif considérait cependant que le supérieur direct devrait à la fois siéger dans le panel et prendre la décision finale. La seule exception est que pour un poste dépendant directement du directeur général de l'unité autonome, celui-ci devrait s'assurer de l'accord du directeur exécutif avant qu'une décision n'intervienne.

La question des révocations a donné lieu à controverses. Lorsque les unités autonomes ont été créées en mai 1992, ce pouvoir était exercé **par** les directeurs généraux des unités autonomes. Le nouveau directeur exécutif a repris en main pour une certaine période les attributions en matière de révocation et de licenciement, mais a ensuite admis qu'il faudrait les rendre aux directeurs généraux. Elle exige cependant d'être informée de toute proposition de révocation dans **des** délais suffisants pour lui permettre de faire les commentaires qu'elle juge utiles. Les unités autonomes disposent d'une latitude considérable quant à leurs systèmes de gestion de la performance, mais elles sont tenues de le faire fonctionner d'une manière compatible avec l'intérêt collectif du ministère. Il en va de même avec l'EEO, où les plans d'EEO des unités autonomes doivent s'harmoniser avec le plan **global** d'EEO du ministère. Chaque unité a la **maîtrise** de son programme d'évaluation des emplois. Les unités autonomes sont tenues d'utiliser le service juridique du ministère lorsqu'une plainte individuelle ou un conflit du travail parvient devant le tribunal ou la Cour d'appel de l'Emploi.

Relations au sein des unités autonomes entre les gestionnaires opérationnels et les services centraux de ces unités

Dans la *Community Funding Agency (CFA)* la responsabilité de la gestion au quotidien des ressources humaines incombe aux *Area managers*. Il y a centralisation pour les embauches et les licenciements mais les *Area managers* formulent des recommandations **au** directeur général. Les négociations salariales sont centralisées, mais certains *Area managers* participent aux négociations. Le système de gestion de la performance a été mis au point **par** le responsable Ressources humaines de l'unité autonome et un Area Manager, mais son exploitation relève de l'encadrement opérationnel. **A** la **CFA** le service central des ressources humaines apporte son concours aux gestionnaires opérationnels pour tous les domaines touchant les politiques des ressources humaines. **Ce** concours prend la forme de conseils, de directives et de documentation (en particulier sur les questions d'EEO et de discipline). La **CFA** consacre 10 pour cent de son budget à la formation, dont une *partie* va à la formation consacrée aux ressources humaines. Les responsabilités en matière de formation sont partagées entre échelon central et services régionaux. Pour l'instant les gestionnaires opérationnels ne cherchent pas à acquérir de nouvelles attributions, et sont encore en train de se familiariser avec celles qu'ils ont déjà.

Dans les *Income Support Services (ISS)*, il y a un consultant en ressources humaines pour chaque région à l'échelon central, dont le rôle est de fournir aux directeurs de district de la région des conseils en matière de ressources humaines. Mais ces conseils n'ont pas de caractère prescriptif. Les responsables de district nomment tous les agents jusqu'au niveau hiérarchique immédiatement inférieur, mais ce sont les chefs des équipes qui sont effectivement chargés de procéder aux nominations pour les postes d'entrée. La **plupart** des chefs d'équipe ont deux à quatre ans d'expérience professionnelle. L'ISS a fortement mis l'accent sur le travail en équipe, avec l'intention de déléguer

nombre d'attributions aux chefs d'équipe. Les directeurs de district, qui sont eux-mêmes nommés par les directeurs régionaux, possèdent les attributions courantes pour tous les aspects de la gestion des ressources humaines à l'exception des révocations. Ils sont aidés en cela **par** un cadre opérationnel dont les attributions comportent expressément les ressources humaines, bien que tous les gestionnaires opérationnels soient supposés disposer d'attributions concernant la gestion courante des ressources humaines. Les révocations continuent d'incomber au directeur général. Certains directeurs régionaux de l'ISS aimeraient que cette prérogative soit transférée aux directeurs de district. Jusqu'ici l'ISS n'a pas eu de politique nationale des ressources humaines, ce qui veut dire que les mesures prises varient d'un district à l'autre. **L'ISS** est toutefois en train de mettre au point une politique nationale de recrutement.

Le *Children and Young Persons' Service* (CYPS) a d'abord sous-traité par contrat ses attributions concernant la politique des ressources humaines au directeur du service central des ressources humaines du ministère. Au bout d'un an, il a choisi d'utiliser à cet effet son propre personnel. Comme dans les autres unités autonomes, les gestionnaires opérationnels gardent la responsabilité pratique des ressources sauf en ce qui concerne les révocations et les licenciements. Avant juillet 1994 les directeurs régionaux du **CYPS** étaient compétents en matière de ressources humaines, sauf **dans** la région Nord où les chefs d'agence avaient des attributions explicites. Dans toutes les régions, les chefs d'agence avaient des attributions en matière de gestion au jour le jour, les directeurs régionaux jouant à leur égard un rôle de suivi ou de surveillance. Depuis juillet 1994, le **CYPS** a aboli sa structure régionale et ses 15 Area Managers dépendent directement du directeur général.

Comment utilise-t-on la flexibilité en matière de gestion des ressources humaines ?

Le DSW utilise à fond la flexibilité dont il dispose dans ses relations avec la SSC. En ce qui concerne la gestion interne du DSW, le directeur exécutif estimait que d'une manière générale le ministère avait besoin de s'assurer que les normes minimales adéquates avaient été mises en place, et que c'est seulement ensuite qu'ils pourraient souhaiter devenir plus innovateur. Elle s'est attachée à ce qu'il en soit bien ainsi.

Nous avons déjà évoqué la question clé qui se pose quant à l'utilisation par le DSW des éléments de flexibilité inhérents à la gestion des ressources humaines. Dans quelle mesure les directeurs d'unités autonomes sont-ils indépendants à l'égard de l'administration centrale, et de quels degrés d'indépendance les gestionnaires opérationnels disposent-ils à l'intérieur des unités autonomes ? Apparemment le **DSW** et ses unités autonomes se sont servis des éléments de flexibilité dont ils disposaient pour créer un système de gestion des ressources humaines qui d'une manière générale est plus déconcentré que la plupart des ministères, sinon de la totalité. En matière de nominations, de révocations et de discipline, de gestion de la performance et de négociation des conditions d'emploi, la gestion des ressources humaines au DSW est beaucoup plus déconcentrée que dans la plupart des ministères.

Il y a une très grande diversité dans les politiques de ressources humaines propres aux unités autonomes. **Par** exemple, la **CFA** a modifié sa politique de recrutement de manière à définir un profil d'agent plus fidèle et plus adapté à sa clientèle. La **CFA** encourage également son personnel à travailler à domicile et 25 pour cent des effectifs le font, contre zéro il y a deux ans. La plupart sont des travailleurs sociaux itinérants qui rédigent et négocient des contrats de services assurés par des prestataires privés. Le télétravail est dépendant d'un climat de grande confiance et contribue à l'encourager.

Toutes les unités autonomes ont introduit des horaires et des journaux de travail plus flexibles pour leurs agents, bien qu'il y ait des variations d'une unité à l'autre. L'ISS a obtenu le droit d'ouvrir ses bureaux le dimanche en cas de nécessité. Les contrats collectifs concernant la CFA et la TRITEC prévoient pour le personnel, si celui-ci en est d'accord, la possibilité de situer ses heures de travail entre zéro heure et minuit n'importe lequel des cinq jours de la semaine, pour une **durée** hebdomadaire de 37h55 de travail.

L'ISS accorde une énorme importance à la **qualité** et à la ponctualité **des** services rendus. Chaque matin les "informations de 9 heures" sont télécopiées depuis l'administration centrale jusqu'à chaque district, en indiquant explicitement comment chaque bureau s'est comporté du point de vue de la qualité et de la ponctualité du service. L'autonomie accrue des unités autonomes a permis au CYPS de mener des travaux sur le développement des compétences et des qualifications qui n'ont **pas** d'équivalent. Ainsi en l'an 2000, tous les travailleurs sociaux **doivent** posséder une qualification professionnelle. La politique de recrutement en est le reflet, et conformément à cela on s'attache à développer les compétences au sein du service. Auparavant, avant la création des unités autonomes en mai 1992, le service aurait dû entrer en concurrence avec d'autres parties du DSW pour entreprendre ce projet. Maintenant, une fois que l'état-major du service s'est prononcé en ce sens, il en a la possibilité.

L'intégration stratégique de la gestion des ressources humaines et des objectifs de l'organisation

Le DSW a fait de gros efforts pour intégrer les principes et les pratiques des ressources humaines et les objectifs globaux du ministère. Des responsables des unités autonomes pensent que l'on est parvenu à **un** haut degré d'intégration, alors que certains cadres supérieurs sont plus sceptiques.

Le service central des ressources humaines est une petite unité à la disposition du directeur exécutif, qui apporte des soutiens logistiques aux directeurs généraux qui en ont besoin. Chaque unité autonome a sa propre fonction "ressources humaines" et la gère comme elle l'entend. Le service central des ressources humaines dépendait auparavant du directeur exécutif, mais il est maintenant sous l'autorité du directeur général des services centraux, comme tous les directeurs fonctionnels. Les responsables des ressources humaines des unités autonomes dépendent directement **de** leur directeur général respectif,

Le DSW a un descriptif de ses missions, un plan d'action et un plan d'activités. mais pas de plan spécifique pour les ressources humaines. Ce sont les stratégies de ressources humaines qui figurent dans le plan d'action et dans le plan d'activités. Ainsi le plan d'action 1994 énumère comme objectifs de ressources humaines pour l'ISS l'introduction d'une nouvelle classification des grades et des rémunérations pour le personnel en contact avec le public à l'appui d'un système de rémunérations liées aux performances, l'élaboration de programmes de formation au commandement et à la gestion pour tout le personnel de maîtrise et la construction d'un Système d'information sur les ressources humaines. Au CYPS les objectifs concernant les ressources sont d'avoir l'une main-d'oeuvre stable, professionnelle et bien formée". Il est précisé que cela exige de réaliser à 90 pour cent le programme de développement des compétences, **de** pourvoir 90 pour cent des postes vacants de travailleurs sociaux **par** des diplômés en travail social, **de** définir les caractéristiques maîtresses à utiliser comme critères de sélection dans le Service, et enfin d'élaborer un programme visant comme objectif le recrutement d'agents Maoris et insulaires **du** Pacifique.

Ces plans comprennent des niveaux de service et des indicateurs de réceptivité. Les différentes unités et sous-unités négocient des accords de service avec leurs clients internes. Le **DSW** a fixé des objectifs de performance exhaustifs pour chaque catégorie et sous-catégorie de produits sur lesquels le gouvernement s'est engagé dans son contrat d'acquisition. La cohérence est recherchée par une démarche descendante et ascendante qui répartit les produits en sous-catégories avec des normes de performance (qualité/quantité/coût) pour chacune d'elles.

Ces objectifs de performance sont fixés par le biais d'accords de performance. Ces documents forment toute une hiérarchie, depuis le contrat passé par le ministre avec le directeur exécutif, le contrat du directeur exécutif avec les directeurs des unités autonomes et les accords de performance de ces derniers avec leurs directeurs régionaux (dans les unités où il en existe). Les directeurs régionaux concluent des accords avec leurs gestionnaires opérationnels, lesquels en passent avec leur personnel. Tous tirent leur origine des produits que le DSW et les unités autonomes sont convenus de fournir. Le but recherché est d'assurer la cohérence entre les objectifs fixés au niveau global, opérationnel et individuel. En principe c'est ce qui devrait se passer, mais il y a bien des possibilités de fonctionnement sous-optimal dans une chaîne de dispositions contractuelles aussi longues. L'importance accordée aux normes de niveaux de service dans les accords passés avec les clients internes et externes reflète le souci primordial de transformer le ministère en une organisation axée sur le client. La gestion du personnel par le biais des accords de performance est étroitement liée à cet objectif global prédominant.

Les hauts fonctionnaires ont participé aux grandes réformes de la gestion des ressources humaines au **DSW** (y compris les unités autonomes). Il y a eu également participation du syndical, notamment lorsque les changements étaient concernés par les clauses du contrat collectif concernant la consultation. La **CFA** a établi pour les ressources humaines un Projet cadre où elle élabore une série de mesures concernant les ressources humaines pour l'unité autonome. Ce travail est assuré par des consultants qui utilisent des groupes de convergence composés de membres du personnel pour essayer de susciter un sentiment d'appropriation à l'égard du produit final et rendre ainsi celui-ci acceptable. A l'ISS, le service des ressources humaines met au point avec la collaboration de l'encadrement une orientation prioritaire qui focalisera les activités en matière de ressources humaines pour chaque exercice financier.

Stratégies de réforme

Après l'entrée en vigueur de la Loi sur le Secteur public en 1988, le DSW s'est trouvé, comme tous les ministères, confronté à la tâche écrasante de passer du jour au lendemain d'un système de gestion des ressources humaines contrôlé par un organisme central à un système où chaque ministère était tenu de prendre en main ses principes et ses pratiques en matière de ressources humaines. La démarche initiale du DSW a consisté initialement à transposer au niveau du ministère les principes et les pratiques de la **SSC**. Les uns et les autres se sont transformés au fil des années, mais ils ont continué à porter la marque de leurs origines. La création des unités autonomes en mai 1992 a fourni l'occasion de procéder à un réexamen. Depuis lors on a mis l'accent sur l'allégement des règles procédurales et sur l'établissement de directives à l'intérieur desquelles l'encadrement pourrait exercer son autonomie. Celui-ci dispose ainsi de la souplesse dont il a besoin pour gérer, mais il y a aussi le danger, particulièrement dans une grande organisation, que le personnel ait l'impression de ne pas être traité de manière juste ou égalitaire. Le problème se pose en particulier lorsqu'un supérieur récompense un ou plusieurs agents et pas les autres. Le DSW est le ministère le plus important par la

taille, et son personnel a montré dans le passé qu'il était disposé à se lancer dans un conflit social. L'encadrement à tous les niveaux doit en être conscient.

Changements dans les structures. Depuis 1988, le grand changement a été la restructuration en unités autonomes. On a remplacé une structure matricielle par des unités fonctionnelles que le DSW a continué depuis lors à peaufiner. Alors que le DSW était fortement centralisé, la déconcentration a **créé** quatre unités autonomes appuyées par deux groupes centraux, **TRITEC** (informatique) et Services centraux. La structure hiérarchique a été sensiblement resserrée. A la CFA, **par** exemple, les 17 niveaux ont été ramenés à 5 (y compris le directeur exécutif du **DSW**). **L'ISS** et plus récemment le **CYPS** ont supprimé leurs services régionaux. Les directeurs régionaux de l'ISS travaillent à **partir** d'une voiture munie **d'un** téléphone cellulaire, et passent la majeure partie de leur temps à faire le tour des services de district. Leur principale préoccupation concerne les responsabilités des personnels de guichet.

Classification des emplois et des grades. Jusqu'en 1994, le DSW a conservé le système de classification des emplois hérité de l'époque d'avant la Loi sur le Secteur public. Le contrat collectif prévoyait 23 catégories de métiers qui ne pouvaient être modifiées que **par** négociation. En 1994 le DSW et la PSA sont convenus de remplacer ces 23 catégories **par** une échelle pour chaque unité autonome, **qui** figurerait dans le contrat collectif de chacune d'elles. On y introduirait le principe de la rémunération liée à la performance. En compensation de cette décision une somme de 500 dollars a été versée une **fois** pour toutes au personnel.

Systèmes de rémunération. **Après** 1988, le DSW a supprimé les échelles de traitements traditionnelles du secteur public pour introduire des fourchettes de **traitement** (généralement appelées fourchettes de niveaux de traitement) au sein desquelles chaque agent était positionné; toute progression à venir était conditionnée par les résultats obtenus **appréciés** par le biais du système dévaluation. Bien que l'introduction des fourchettes de traitements ait prêté à controverse, en pratique il s'est agi d'un changement limité. Dans l'ensemble les agents ont continué à progresser chaque année jusqu'à ce qu'ils atteignent le plafond. Aucune disposition ne prévoit de rétrogradation au sein d'une fourchette. Ce système a changé en **1994** (voir ci-dessous), mais ne comporte toujours pas la possibilité de rétrogradation. L'octroi par le contrat collectif de 1994 d'une somme de 500 dollars (*cf. supra*) a été financé par un excédent dégagé grâce à des améliorations de rendement. Le ministère a obtenu l'accord du gouvernement pour affecter l'excédent à cet usage.

Taille et composition des effectifs. Les effectifs sont restés quasiment les mêmes (environ 7 500 personnes), mais de nouvelles formes d'organisation du travail et de nouvelles technologies leur ont permis de devenir plus productifs. Initialement les nouvelles technologies étaient supposées économiser environ 600 postes, mais le ministère a assumé d'autres fonctions, ce qui a stabilisé dans une large mesure les effectifs. Il y a eu de substantiels redéploiements, environ 130 licenciements et un volume de recyclage très limité. Toutes les nominations ont été bloquées. Le DSW traite maintenant un plus grand nombre de clients à partir du même montant de ressources. Les financements ont baissé bien que la comparaison soit difficile, du fait que l'on est passé d'une comptabilité basée sur les paiements à une comptabilité d'entreprise. La composition du DSW s'est modifiée. Comme tous les ministères, le **DSW** emploie un nombre accru de spécialistes de questions financières, **de** communication et de marketing. Le ministère s'est rendu compte qu'il lui fallait devenir plus professionnel dans l'art de vendre son image et de faire connaître son action au public.

Gestion de la performance. Comme tous les ministères, le DSW a **décidé** après la Loi de 1988 sur le secteur public d'introduire son propre système de gestion de la performance. Il n'y a

généralement **pas** eu de systèmes de rémunération liés à la performance. On en a connu une forme très limitée par le biais du système des fourchettes de traitements, mais elle s'est heurtée comme on l'a vu à des difficultés considérables.

Depuis lors, le **DSW** a fait de gros efforts pour élaborer des objectifs de performance exhaustifs et, comme déjà noté, pour les intégrer dans l'ensemble des accords de performance de l'organisation, depuis le contrat conclu entre le ministre et le directeur exécutif jusqu'aux accords de performance que les gestionnaires opérationnels concluent avec leur personnel. Le but visé est que tous ces accords se complètent mutuellement et contribuent à la réalisation, selon des normes de qualité convenues, des produits que le gouvernement a accepté par contrat d'acquérir. Les réserves émises quant au degré de réussite atteint ont été mentionnées plus haut.

Tous les cadres sont sur contrat d'emploi individuel, et tous ont une partie de leur rémunération liée à la performance s'ajoutant au traitement de base, avec une composante "non garantie". Jusqu'en 1994 il n'y avait en revanche aucun système de rémunération liée à la performance pour le reste du personnel, qui progressait de façon quasiment automatique le long des fourchettes de traitement. Au lieu de servir de base aux rémunérations, le système de gestion de la performance visait à réaliser les objectifs globaux, à améliorer les performances du personnel et à le valoriser. Le fonctionnement du système dans l'ensemble du ministère relevait de l'encadrement opérationnel.

Le système a changé en 1994. Les unités autonomes ont introduit chacune dans son contrat collectif un système de rémunération liée à la performance. Une seule fourchette pour chaque unité a été introduite, en supprimant le plafond et le plancher de la fourchette. Il existe **pour** chaque poste une série d'échelons à l'intérieur de la fourchette générale de l'unité autonome. **Dans** au moins une unité, les nouveaux agents sont employés à 85 pour cent de la médiane de leur poste, et ils progressent chaque année en fonction de leurs résultats jusqu'à 105 pour cent. La plupart des unités autonomes financent cela grâce aux 2 pour cent de gains de productivité que le gouvernement a accepté de restituer au ministère. Une unité autonome, la CYPS, a intégré ces économies dans ses fourchettes de traitements, mais elle a également adopté un système de rémunération liée à la performance, ce qui veut dire qu'il lui faut 2 pour cent de gains de productivité de plus sur les deux ans que dure le contrat pour financer cette composante. La PSA a consenti à contre-cœur à l'introduction de ce système, car elle aurait préféré un système de rémunération fondé sur les qualifications. Le syndicat a également plaidé en faveur **de** l'idée de systèmes de récompense fondés sur l'équipe. A l'ISS et à TRITEC, où le travail en **équipe** n'a cessé de prendre de l'importance, il est maintenant admis que la rémunération liée à la performance peut s'effectuer sur la base d'une performance d'équipe et non sur une performance individuelle si chaque membre de l'équipe l'accepte. Certaines unités autonomes recourent pour les équipes à **des** incitations collectives non monétaires.

Les responsabilités touchant les ressources humaines figurent dans les accords de performance des gestionnaires opérationnels. Chaque cadre est évalué selon plusieurs rubriques - capacité à travailler en équipe, gestion budgétaire, aptitude à déléguer, appui fourni au directeur exécutif quant à l'obligation légale d'être un bon employeur, plus le critère, qui englobe tous les autres, de respect des impératifs du plan d'activité, où figurent des objectifs de ressources humaines. En outre l'appréciation portée **par** les cadres tend à conférer une haute priorité à la qualité de la gestion des ressources humaines. Le **DSW** reconnaît que la formation des cadres, notamment à la gestion des ressources humaines, est **un** problème important. Avant **que** les unités autonomes ne soient créées, il existait un programme bien précis à l'intention des cadres supérieurs pour l'ensemble du ministère. Depuis lors, la formation de l'encadrement opérationnel est devenue une responsabilité de chaque unité autonome, et elle varie selon les unités.

Structure de négociation. Comme tous les ministères, le DSW est passé d'une multiplicité d'accords professionnels couvrant tout le secteur public à un accord unique en 1988. En outre la plupart des cadres ont été placés sur contrats individuels d'emploi. Comme déjà observé, jusqu'en 1994 le DSW avait conservé un seul contrat collectif de ministère mais avec des "additifs" distincts propres aux particularités de chaque unité autonome. En 1994, le DSW et le syndicat se sont mis d'accord sur **des** contrats collectifs distincts **pour** chaque unité autonome. Ces contrats collectifs étaient négociés par chaque unité autonome, mais avec la participation d'un représentant du service central des ressources humaines. Le directeur de ce service suivait de près les négociations, et durant la phase intense des négociations il organisait chaque jour une réunion de tous les responsables de ressources humaines des unités autonomes. Tous les cadres relèvent aujourd'hui de contrats individuels **d'emploi**. Seuls les cadres supérieurs relevant directement du directeur exécutif et quelques spécialistes ont des contrats à durée déterminée, dont le contenu est assez uniforme. Il y a eu certains débats au DSW lorsqu'on a commencé à introduire les contrats individuels **pour** les cadres en 1988, mais la formule a fini par être acceptée. On a surmonté les craintes initiales éprouvées à l'égard des contrats individuels, soupçonnés de n'être qu'un moyen de porter atteinte aux avantages des cadres ou de les rendre plus vulnérables. Dans l'ensemble du secteur public de Nouvelle-Zélande, la formule des contrats individuels pour les cadres est maintenant largement admise, bien que certains ministères aient conservé des contrats collectifs séparés pour les cadres moyens.

Relations avec les syndicats. Le DSW est fortement syndicalisé, et comme déjà signalé son personnel a montré qu'il était disposé à se lancer dans un conflit du travail. Cela tend à exclure toute pratique nettement anti-syndicale de la part du ministère. Les prérogatives de l'encadrement ont été fermement réaffirmées, de manière inégale selon les unités autonomes, mais sans porter sensiblement atteinte au rôle du syndicat, du moins jusqu'à présent. La PSA a eu de la difficulté à réagir au nouvel environnement, mais elle a pris quelques initiatives importantes, comme par exemple le passage d'une attitude d'affrontement à une attitude pragmatique. Cela veut dire que le DSW et le syndicat sont en train d'aboutir à de vraies solutions qui s'attaquent aux problèmes et ont des chances d'être durables. C'est un processus qui prend énormément de temps, et à une époque d'incertitude et d'anxiété pour les deux parties, il faut un véritable acte de foi pour s'y engager.

Les incidences des réformes

Aucune évaluation officielle de la fonction "ressources humaines" ou des réformes introduites dans le ministère à cet égard n'a été pratiquée. Certaines appréciations sont portées par le biais des accords de performance des gestionnaires opérationnels. Certains cadres des unités autonomes ont une opinion favorable du moral des agents et pensent que le personnel est enthousiaste à l'égard de la réorganisation du ministère et des politiques et pratiques nouvelles mises en oeuvre depuis lors. D'autres, notamment à l'administration centrale, étaient au début moins élogieux à cause de la médiocrité des pratiques de gestion des ressources humaines qu'ils avaient constatée dans certaines unités autonomes. Il est estimé cependant que ces difficultés ont été surmontées depuis la nomination de l'actuel directeur exécutif qui avait accordé une haute priorité à cette question.

Ces différences entre cadres du ministère reflètent des différences d'attitude à l'égard du degré souhaitable de déconcentration quant **aux** ressources humaines et autres fonctions de gestion. Le directeur exécutif qui a présidé à la création des unités autonomes était d'avis que presque tout devrait être déconcentré à leur profit. Il n'aurait probablement pas pensé qu'il y avait durablement place pour une fonction Ressources humaines importante au niveau central. Certains des cadres qu'il avait nommés partageaient ce point de vue. Le nouveau directeur exécutif est pour sa part fermement

partisan de la déconcentration, à condition qu'il y ait au centre une aide et une coordination vigoureuse grâce à laquelle il pourrait s'acquitter de son obligation légale d'être un bon employeur.

Pour les agents du DSW les questions importantes en matière de Ressources humaines ont été la sécurité de l'emploi, des conditions d'emploi justes et équitables, l'absence d'augmentation des traitements de base depuis plusieurs années, de saines conditions de travail (sur le plan physique et à l'égard des tracasseries), des perspectives de carrière, et un encadrement en qui on puisse avoir confiance. Les agents sont préoccupés par la transférabilité de l'ancienneté d'unité à unité : jusqu'où ira la déconcentration ? Le syndicat estime qu'avant la nomination de l'actuel directeur exécutif le **DSW** a régressé en matière d'égalité des chances d'emploi. Une préoccupation plus générale a porté sur l'élaboration de normes et de pratiques variables selon les régions et les districts, et le désir de disposer de normes nationales cohérentes.

Pour l'avenir, la grande question concerne le degré de déconcentration adéquat. Certains considèrent que la déconcentration doit aller plus loin, et que les problèmes qui sont apparus viennent de ce que l'on est resté en deçà du modèle intégral d'unité autonome. D'autre estiment que la déconcentration a fait apparaître toute une série de problèmes difficiles, essentiellement liés à la cohérence des normes et à l'équité de traitement. Ils pensent que l'administration centrale doit jouer un rôle de coordination plus affirmé, ils notent avec approbation que cela commence déjà à se produire, et jugent que les problèmes sont en train de se résoudre. Cela permettrait aux unités autonomes de retrouver la maîtrise des principes et des pratiques de la gestion des ressources humaines, mais en restant dans le cadre de grands paramètres compatibles avec les responsabilités de bon employeur du directeur exécutif. Personne ne préconise un retour au modèle d'avant 1988, et le problème pratique du point de vue du modèle (déconcentré) d'après 1992 est de trouver le bon équilibre.

Service du Curateur d'État aux Successions (*Public Trust Office - PT*)

Introduction

Le Service du Curateur d'État aux successions (*Public Trust Office - PT*) est l'un des très rares ministères à vocation commerciale qui subsistent dans la fonction publique néo-zélandaise. La plupart des activités commerciales ont été soit privatisées soit transformées en Entreprises d'État (*state-owned enterprises - SOE*). Les **SOE** sont créées en vertu de la Loi sur les Sociétés et sont tenues **par** elle de fonctionner de manière aussi rentable que des firmes comparables du secteur privé. Bien qu'elles restent **dans** le domaine public et relèvent donc du ministre des Entreprises d'État, elles ont une orientation nettement commerciale et jouissent d'une substantielle autonomie, tant dans leurs rapports officiels avec le gouvernement que du point de vue des modes d'exploitation qui s'y sont développés. **PT** n'est **pas** une entreprise d'État. Il a été créé par la Loi de 1957 en tant que société possédant le statut d'une entité juridique séparée et distincte de la Couronne. Cependant le Curateur d'État aux successions est nommé comme directeur exécutif du ministère en vertu des dispositions de la Loi sur le Secteur public, et il dépend directement du ministre chargé du *Public Trust Office* pour la gestion financière, la gestion du personnel et la gestion générale du ministère. **Pour** ce **qui** regarde les fidéicommissaires, successions, représentations ou autres, le Curateur d'État est dans chaque cas juridiquement responsable vis-à-vis des ayants-droits ou autres personnes véritablement et légitimement intéressées. A cet égard le Curateur d'État intervient de la même façon que toute autre *trustee company* du secteur privé.

La principale mission du *Public Trust Office*, telle qu'elle est énoncée dans le plan d'action 1993-94, est "de fournir de manière compétitive des services de fiducie, concernant notamment la rédaction de testaments, la gestion de successions et fidécimmis, et toute intervention comme représentant agissant sur procuration". Il veille à ce que "indépendamment de l'ampleur ou de la valeur de la succession ou du fidécimmis, des services personnels de fiducie soient accessibles à un coût raisonnable à tous les Néo-Zélandais". Le PT intervient pour protéger les biens de personnes décédées et de celles qui sont hors d'état de s'occuper de leurs biens. Il s'efforce de maintenir à son bas niveau actuel la fréquence des intestats et encourage les individus à assurer leur propre avenir et celui des personnes à leur charge. Il remplit également pour le gouvernement toute une série de fonctions de nature fiduciaire imposées par la loi.

Le *Public Trust Office* ne reçoit **pas** de financement de l'État. Il dépend totalement des recettes d'exploitation qu'il dégage grâce à ses activités commerciales, qui comprennent notamment les honoraires qu'il reçoit du gouvernement pour l'accomplissement de certaines **de** ses fonctions correspondant à une obligation légale. Commercialement il est axé sur la fourniture de services de fiducie aux personnes plutôt qu'aux sociétés. Les successions de la majorité de ses clients n'ont pas une valeur élevée, mais l'Office ne refuse jamais une commande quelle que soit la taille d'une succession ou d'un fidécimmis, et indépendamment du fait que la recette correspondant à cette désignation couvre ou non le coût de la gestion. Ces facteurs poussent fortement le *Public Trust Office* à fonctionner de manière efficace et rentable. **Il** y parvient, puisque ses bénéfices avant impôt en 1993 atteignait 14.2 millions de livres néo-zélandaises, soit une hausse considérable par rapport aux 2.7 millions de 1989.

L'Office a connu une profonde réorganisation ces dernières années. Ses effectifs n'ont cessé de diminuer, de 579 en 1988 à **477** en 1993, soit une baisse cumulée d'environ 20 pour cent. Ce résultat a été obtenu presque uniquement par attrition. La productivité, mesurée d'après les recettes par agent, a progressé de plus de 40 pour cent depuis 1988. L'organisation du ministère a changé avec l'introduction d'une structure régionale. Auparavant l'administration centrale coordonnait directement les activités **des** 53 agences, mais ceci se fait maintenant par le biais des quatre régions. Ceci s'est inévitablement accompagné d'une certaine déconcentration des attributions de l'administration centrale aux régions.

Les relations entre le Public Trust Office (PT) et la State Services Commission

En tant que ministère à vocation commerciale, le PT est dans une situation différente de celle de la plupart des autres ministères. Il est entièrement autosuffisant dans son exploitation et ne reçoit aucun argent d'origine fiscale du gouvernement. Les ressources dont il dispose reflètent son niveau d'activité commerciale. Ses relations avec la SSC ne sont pourtant pas différentes de celles des autres ministères. Il est autonome en matière de ressources humaines, à l'exception de la négociation des contrats d'emploi. Dans les négociations concernant l'emploi le PT est en effet soumis aux mêmes contraintes **de la** politique gouvernementale **que** les autres ministères.

Ces contraintes visaient essentiellement les ministères classiques, et n'étaient parfois **pas** adaptées à un organisme qui s'autofinance tel que le PT. Ce problème a été aggravé par le fait que pendant quelques années il s'est trouvé que le PT était l'un des premiers à entamer les négociations salariales publiques. Tout en reconnaissant que le PT était différent des autres ministères, la SSC continuait de craindre que comme dans tout ministère, une percée dans les négociations du PT pourrait avoir des incidences sur les autres ministères. De fait il est arrivé une année que le protocole d'accord du PT a

servi de modèle aux autres ministères. Le PT a donc été contraint de négocier un prolongement de la durée du contrat d'emploi collectif en vigueur pour se mettre à l'écart du début du cycle des négociations. Le ministère a essayé d'encourager la PSA et la SSC à le considérer comme une SOE commerciale plutôt que comme un ministère classique. Néanmoins la délégation du pouvoir de négociation est maintenant plus sensible depuis que le PT n'est plus perçu **par** la SSC comme un ministère "à risque". Les ministères classés "à risque" **par** la SSC (ministères de grande taille avec probabilité de voir naître des conflits sociaux) sont suivis de plus près **par** la Commission. Le syndicat a eu néanmoins le sentiment que la SSC était très activement interventionniste dans les négociations du PT.

Comme pour la plupart des ministères, il en a été particulièrement ainsi dans les négociations 1992-93. Le fait **que** le gouvernement fut décidé à ce que les accords soient budgétairement neutres (ne coûtent pas davantage) ne concernait **pas** directement le PT dans la mesure où l'accord conclu par celui-ci n'avait littéralement aucune incidence budgétaire. Mais la crainte de la SSC qu'une hausse substantielle - ou même une hausse tout court - des salaires au PT pourrait de nouveau se répercuter sur d'autres ministères excluait toute initiative de la **part** de ce ministère. Ceci a **créé** des difficultés à la direction car le personnel a été en mesure de souligner les bénéfices très convenables affichés **par** le PT, et obtenus en partie au moins grâce à ses agents, et de demander quand ils pourraient recueillir une part des fruits de leur travail. Les fonctionnaires du PT avaient tendance à comparer leur ministère à ses concurrents du secteur privé, où des bénéfices record et de fortes augmentations de productivité avaient plus **de** chance **de** se traduire soit par des primes au personnel soit par des hausses de salaires d'une ampleur acceptable. **Ils** ne se comparaient pas aux autres ministères, et ne considéraient pas que l'accord les concernant devrait être lié aux accords d'autres ministères. Pour le gouvernement, cela illustre naturellement le problème qui se pose lorsqu'on attend que **les** ministères à vocation commerciale maximisent leur niveau de bénéfices sans leur permettre, à cause des retombées dans d'autres ministères, de récompenser les agents publics d'y avoir participé. Dans la mesure cependant où le PT est l'un des très rares ministères à vocation commerciale qui subsistent, ce problème ne s'est pas souvent posé.

Comme indiqué dans la présentation générale, les ministères ont constaté que la SSC avait joué un rôle beaucoup moins restrictif dans les négociations les plus récentes intervenues en 1994. Au début des négociations le PT a présenté **par** écrit sa position à la SSC et a été autorisé à négocier sur cette base, **La** SSC n'a pas été représentée **aux** négociations, et bien que le directeur des relations humaines du PT ait tenu la SSC au courant du déroulement des événements, le ministère a bénéficié d'une considérable autonomie dans la conclusion d'un accord. **A** cette occasion le problème des retombées a opéré dans le sens opposé à celui qui était indiqué au paragraphe précédent. Le PT a ajourné les négociations dans l'attente d'un règlement dans les grands ministères qui étaient en train de négocier en de négocier au même moment. L'accord qu'ils ont conclu a servi de précédent aux ministères plus petits, dont le PT. Sa caractéristique était le versement à tous les agents d'une somme forfaitaire unique de 600 dollars. Ceci fut présenté au personnel du PT comme une récompense pour les gains de productivité réalisés et pour leur contribution aux bénéfices records du ministère, bien que l'on puisse douter que les intéressés aient trouvé cette logique convaincante étant donné le grand nombre de primes similaires versées au personnel de tous les ministères qui avaient jusqu'alors conclu leurs négociations. Le contrat a une durée de 27 mois, ce qui donne au PT une période de stabilité avant de devoir renégocier les conditions d'emploi.

La direction du PT accorde de l'importance **aux** contraintes exercées **par** la SSC par le biais des niveaux de salaires **fixés** pour les postes du Senior Executive Service (SES). La SSC se sert d'un système Hay modifié, **ce** qui d'après le PT aboutit à des traitements inférieurs à ceux du marché. Le

PT préfère pour sa part le système Price Waterhouse. Selon lui le résultat est que les ministères essaient de sortir certains postes du **SES** afin de pouvoir leur verser les vrais tarifs du marché. Pour le PT il s'agit d'un problème sérieux car il est directement en concurrence avec le secteur privé pour les spécialistes qu'il utilise. La direction du PT a également noté ce qu'elle considère comme des incohérences dans le suivi de son programme d'égalité des chances d'emploi **par** la SSC. Selon le PT de temps en temps se modifient de manière inattendue les priorités de la **SSC**, à des moments qui coïncident avec des changements de personnel dans la section EEO de la Commission.

Les relations entre le service central des ressources humaines et les gestionnaires opérationnels

Lorsque le PT a créé une structure régionale en 1988-89, le consultant Price Waterhouse a recommandé que l'on régionalise également la gestion des ressources humaines. Celle-ci est en fait restée à l'administration centrale, en dehors de quelques attributions spécifiques déléguées aux quatre directeurs régionaux. Le ministère a préféré conserver une coordination centrale, de crainte que la régionalisation de la gestion des ressources humaines n'aboutisse à quatre modes d'exploitation différents.

Une certaine déconcentration a eu lieu. La régionalisation visait à assurer une coordination plus efficace que celle que l'on aurait avec 50 directeurs d'agence dépendant du directeur exécutif, mais pour que cela marche il fallait déléguer aux directeurs régionaux des attributions auparavant détenues par le centre. C'est pourquoi ces directeurs disposent d'une certaine autonomie dans le cadre d'une délégation de pouvoirs précise. Les décisions de nomination leur ont été transférées jusqu'à un certain niveau, soit deux échelons en dessous **des** directeurs d'agence. Auparavant ces derniers procédaient aux nominations pour les niveaux de début de carrière, mais il leur faut maintenant consulter leurs directeurs régionaux. La qualité du personnel est un élément crucial dans l'organisation, et le faible renouvellement des effectifs le pousse à s'assurer que les employés sont des agents de valeur car ils sont susceptibles d'être là pour vingt ou trente ans. Le ministère a donc tendance à faire preuve de conservatisme dans ses recrutements comme dans ses licenciements. Les décisions touchant les révocations et la discipline sont prises **par** l'administration centrale sur proposition des directeurs régionaux. Ces derniers décident des hausses de rémunérations individuelles, mais ils le font lors d'une réunion des quatre directeurs régionaux à laquelle se joignent des hauts fonctionnaires de l'administration centrale. On s'efforce ainsi de faire prévaloir cohérence et **équité** à travers toute l'organisation. Les directeurs régionaux sont responsables de la mise en oeuvre du système de gestion de la performance. Les chefs d'agence évaluent leurs agents par rapport aux objectifs qui leur ont été assignés, mais les directeurs régionaux visitent chaque agence locale et interviewent chaque membre **du** personnel dans le cadre de l'évaluation **de** leur performance. Cela est rendu possible par la faible taille des agences locales, chaque directeur régional ayant affaire à une centaine de personnes.

Toutes les négociations salariales sont centralisées. Les directeurs régionaux et les chefs d'agence n'y participent pas. Le service central des ressources humaines considère que les directeurs régionaux ont leur mot à dire, mais ceux-ci le contestent. Pour eux la négociation du contrat collectif est un domaine où la consultation ne s'est pas suffisamment développée. Les directeurs régionaux se considèrent comme les mieux placés pour apprécier le moral du personnel. Ils font valoir que bien souvent **des** problèmes soi-disant triviaux ont provoqué une amertume qu'une consultation adéquate des directeurs régionaux aurait permis d'éviter.

Le service central des ressources humaines considère que sa fonction consiste à offrir conseils, formation et aide aux gestionnaires opérationnels. Il a **mis** au point un guide du personnel pour les

chefs d'agence. Les nouvelles mesures prises en matière de ressources humaines comportent de la formation, mais les questions de discipline ne sont **pas** abordées. Les directeurs régionaux et le syndicat critiquent l'absence de formation des gestionnaires opérationnels en matière de ressources humaines. Les chefs d'agence sont promus s'ils sont de bons fonctionnaires en matière fiduciaire. Cela ne veut pas dire qu'ils soient de bons gestionnaires des ressources humaines. Le ministère admet la nécessité d'améliorer la formation de son encadrement. Il a mis au point une liste de compétences nécessaires à la carrière d'un cadre et introduit un programme de perfectionnement où le ministère et le cadre acceptent d'être conjointement responsables de la gestion de la carrière. Le but visé n'est pas simplement de préparer à des progrès de carrière futurs mais de penser aux chefs d'agence âgés d'environ de 40 ans, dont il est réaliste **de** penser qu'ils resteront chefs d'agence pendant toute leur présence au PT, et qui doivent trouver le moyen de **garder** la flamme et d'affronter le changement.

Comment utilise-t-on les éléments de souplesse de la gestion des ressources humaines ?

Le PT utilise de plus en plus les éléments de souplesse dégagés dans les ressources humaines **par** l'autonomie que la SSC a octroyée aux ministères. L'accent a été mis au début sur les relations professionnelles, et sur la mise au point des règles directives appropriées. Une fois ce but atteint, le ministère a **été** amené à se pencher sur d'autres questions telles que le développement de carrière et l'évaluation **des** performances.

Pour la première fois des spécialistes en ressources humaines ont été utilisés. Une nouvelle structure **de** négociation a **été** mise au point. Il a été fait appel à de nouvelles qualifications et défini à leur intention de nouvelles formules de récompense. Le classement des grades **du** ministère a été resserré de façon à mettre en place un système à multi-qualifications. L'année dernière s'est déroulée une révision approfondie du système d'évaluation des performances. Une formule **de** rémunération liée aux performances a été mise en place depuis 1989. Le ministère commence à introduire un régime de primes pour les fonctionnaires ayant de bons résultats.

Un changement culturel considérable s'est produit dans l'organisation, y compris dans la gestion des ressources humaines. Il s'est harmonisé avec le système d'évaluation de la performance et avec les efforts faits pour amener les agents à se sentir partie intégrante du ministère. Chaque fonctionnaire d'agence signe un accord qui le lie au plan d'agence, et les objectifs individuels s'articulent avec les objectifs **de** l'agence. Un nouveau système informatique évalue la performance de chaque agence et sa capacité à réaliser les objectifs assignés. Tout ceci a contribué à ce que le personnel se mobilise sur les résultats à obtenir plutôt que sur les tâches à accomplir. Chacun a l'œil fixé sur ce qui se fait dans les agences comparables. Chaque agent se rend maintenant compte qu'il a son avenir en main, et que ce qu'il réalise dépend entièrement de lui.

L'interaction stratégique entre gestion des ressources humaines et stratégie globale

A la suite de la Loi sur le Secteur public, le PT a pour la première fois utilisé des spécialistes en ressources humaines. Auparavant les ressources humaines étaient du ressort **de** la SSC. Le PT n'utilisait que des agents de paye et, dans l'année qui a **précédé** la Loi sur le Secteur public, un gestionnaire du personnel chargé essentiellement de problèmes pratiques. Étant donné la taille du ministère le service central des ressources humaines reste relativement petit. La directrice des ressources humaines a deux agents chargés **de** la paye qui s'occupent également de problèmes de personnel. Elle a un responsable de la formation et un coordonnateur EEO qui dépend directement du directeur exécutif. Elle dispose

également d'attributions plus générales en matière de personnel. Les deux agents responsables de la paye étaient là avant 1988, de sorte que le secteur des ressources humaines ne s'est pas fortement développé. La directrice des ressources humaines dépend du directeur exécutif. Il n'y a pas de Comité de direction, mais il existe un groupe interne des hauts fonctionnaires du ministère, et des liens officieux ont été établis entre les services des ressources humaines et du financement.

Au PT il n'existe pas de plan propre aux ressources humaines (il y a un plan spécifique pour l'égalité des chances d'emploi, comme l'exige la Loi sur le Secteur public). Les ressources humaines font partie du **plan** d'action du ministère. Le **plan** d'action 1994, par exemple, comprenait comme objectifs en ressources humaines la mise en oeuvre d'une stratégie visant l'accroissement de la part des Maoris et des insulaires du Pacifique dans le personnel du ministère, la création d'un Groupe consultatif sur les questions culturelles intéressant le personnel et le ministère, l'adoption des normes récemment imposées par la récente Loi sur l'Hygiène et la sécurité dans l'emploi comme **minima** pour le ministère, et l'inclusion d'objectifs d'égalité des chances d'emploi dans les accords de performance de tous les cadres. On trouve dans les **plans** des agences des objectifs concernant le financement, l'EEO, les ressources humaines, les activités, et il en est de même tout au long de la filière jusqu'au plan global en passant par les plans régionaux. Il doit s'agir d'un processus intégré à la fois descendant et ascendant. La gestion des ressources humaines fait partie du processus de planification des activités. Le fait que le directeur des ressources humaines dépende maintenant directement du directeur exécutif aide à intégrer cette gestion dans les objectifs globaux. Les directeurs régionaux interviennent davantage dans l'élaboration **des** politiques de ressources humaines, et ils sont davantage consultés au stade de la conception. Ceci reflète le fait que l'administration centrale est de plus en plus consciente de la nécessité d'une participation de l'échelon régional. Le personnel a **de** plus en plus de possibilité de s'exprimer à propos des **mesures** concernant les ressources humaines - tous les agents ont eu par exemple l'occasion de commenter **la** conception et l'exploitation du nouveau système de gestion de la performance.

Stratégies de réforme

Le PT s'est trouvé confronté à la même situation que les autres ministères. A partir de 1988, il a dû prendre en mains toutes les attributions auparavant détenues par la SSC en matière de ressources humaines, à l'exception de la négociation **des** conditions d'emploi. A partir de 1992 cette dernière attribution a également été déléguée au ministère dans le cadre des contraintes fixées par la politique gouvernementale (cf. supra). Ainsi un changement radical en 1988 a **été** suivi par un changement progressif. En un sens, il y a eu un processus où une révolution a été suivie par une évolution.

Structures et organisation. Le changement d'organisation le plus important a **été** la mise en place de la régionalisation en 1989. Auparavant le ministère exploitait plus de cinquante agences qui n'étaient responsables qu'à l'égard de l'administration centrale. Il a maintenant créé une structure régionale, où les directeurs régionaux sont en position d'autorité par rapport à ces agences. Comme le montre l'analyse faite du rôle de ces directeurs régionaux en matière de ressources humaines, un degré limité de déconcentration a été ainsi rendu possible **dans** ce domaine. Cette analyse a également montré les changements dans les domaines de la classification des métiers et des grades, les systèmes de rémunération, l'appréciation des performances et l'intégration des objectifs individuels et collectifs.

Structure de négociation. Comme les autres ministères, le PT est passé d'une série d'accords professionnels avant 1988 à un accord unique. Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les Contrats d'emploi, le PT a tiré parti de la souplesse qu'elle offre pour négocier deux contrats collectifs,

complétés par **des** contrats d'emploi individuels pour trente à quarante fonctionnaires qui avaient refusé de faire partie du contrat collectif. Les dispositions de leur contrat étaient identiques à celles du contrat collectif. L'un des contrats collectifs couvre la majorité du personnel, l'autre couvre les chefs d'agence. Ceux-ci sont traités à part pour éviter tout conflit d'intérêts. Il existe de douze à quinze cadres, et en particulier les directeurs régionaux, qui sont sur des contrats d'emploi individuels. Il s'agit de contrats à durée non déterminée. Ils se caractérisent par une large uniformité des conditions, malgré une certaine diversité des avantages offerts.

Relations avec le syndicat. La nouvelle structure a été négociée avec le personnel et le syndicat, mais dans l'ensemble il n'y a pas eu autant de consultation des syndicats au PT que dans d'autres ministères. **Ainsi** il n'existe aucune instance permanente de consultation; dans le nouveau système de gestion de la performance, par exemple, le PT consulte maintenant plus directement le personnel, plus peut-être que ce n'est le cas avec le syndicat. Mais le taux de syndicalisation reste proche de 90 pour cent. L'inquiétude pour l'avenir était qu'après l'entrée en vigueur de la Loi sur les Contrats d'emploi ce taux serait dépassé, mais celui-ci est maintenant revenu à son niveau antérieur. Mais s'il y a forte syndicalisation le niveau d'activité est assez bas. Le PT crée bien des groupes de travail mixtes sur certaines questions, et procède à un échange de documents que la **PSA** envoie ensuite à ses délégués. C'est une formule plus fréquemment utilisée que celle consistant à fonctionner en face à face dans des groupes de travail. La démarche pragmatique **qui** a été introduite dans certains ministères n'a pas encore fait son apparition au PT. Selon le syndicat, si le PT essaie de pratiquer la consultation les avis divergent sur ce qu'il faudrait faire, mais dans l'ensemble, il y a de bonnes relations avec le personnel et le syndicat.

Reclassification des métiers et des grades. Après le vote de la Loi sur le Secteur public, le PT a hérité comme tous les ministères de la classification des métiers et des grades en vigueur dans le service public. Le premier accord collectif négocié au PT prévoyait dix catégories de métiers, bien que l'immense majorité du personnel du ministère fasse partie de quatre catégories - comptabilité, droit, secrétariat et dactylographie - avec de multiples grades pour chaque catégorie. Le PT s'est empressé de réviser son système de classification. En 1989, il a introduit trois catégories, niveau d'entrée, opérateurs qualifiés et **technico-professionnels**, les chefs d'agence formant une catégorie séparée. Chaque catégorie contient des fourchettes de traitements, avec en outre des fourchettes propres à certains postes.

Système de gestion de la performance. L'initiative concernant le nouveau système d'évaluation de la performance du ministère est venue du personnel, et sa mise au **point** a donné lieu à une forte implication de la **part** du personnel, ce **qui** reflète l'ampleur du changement culturel intervenu dans l'organisation. Cela reflétait aussi l'insatisfaction à l'égard de l'exploitation du système des fourchettes de traitements créé en vertu de la Loi sur le Secteur public de 1988. Les fourchettes de traitements impliquaient que les échelles de traitements comportant une série d'échelons soient remplacées par une fourchette de traitements où les agents étaient positionnés en fonction de l'évaluation de leurs performances. L'une des critiques adressées à ce système concernait le fait que la progression ou l'absence de progression à l'intérieur de la fourchette manquait de plausibilité. Une autre critique portait sur le secret ou la non-transparence **des** décisions relatives à chaque agent. Un système de gestion de la performance objectif et crédible était nécessaire pour servir de base au positionnement des agents. Désormais les fonctionnaires sont nommés à 90 pour cent de la médiane nationale de leur poste, comme le montre l'enquête *Price Waterhouse*, et **ils** peuvent progresser jusqu'à 105 pour cent ou, dans **de** rares cas, 110 pour cent en fonction des évaluations de performance obtenues. Tout paiement supplémentaire revêt probablement la forme de primes.

Le système de gestion de la performance est centré sur les performances des agents et sur le changement culturel plutôt que sur les objectifs globaux proprement dit, mais performances et changement sont considérés comme un moyen de réaliser les objectifs globaux. La responsabilité du système de gestion de la performance incombe principalement aux directeurs régionaux, bien que le processus soit coordonné par le directeur du service central des ressources humaines. Les directeurs régionaux évaluent les performances des chefs d'agence, et interviewent tous les fonctionnaires de la région au titre du système de gestion de la performance. Ce sont également eux qui décident de la promotion des chefs d'agence et de leur personnel, mais ils le font en consultation avec le service central des ressources humaines pour établir une cohérence entre les régions. La façon dont les ressources humaines sont gérées figure dans les accords de performance des directeurs de région et d'agence.

Le système de gestion de la performance contient des objectifs (avec intégration effective des objectifs individuels et collectifs), des accords de performance entre le personnel et l'encadrement, l'appréciation des résultats individuels des agents par la hiérarchie, et des récompenses individuelles liées aux performances. Dans le passé le PT a recouru aux hausses de traitements plutôt qu'aux primes, mais il commence maintenant à introduire des primes à titre de récompenses non récurrentes. Il y a là pour une part l'influence de ses homologues du secteur privé, où il est habituel de verser des primes pour récompenser le personnel. Les primes recueillent certaines critiques adressées aux fourchettes de traitements, et notamment le fait que tout recours contre une décision particulière doit être adressée à la personne qui l'a prise. Les principales lacunes du système de gestion de la performance sont les récompenses de groupes et les sanctions pour insuffisance professionnelle. En dépit de l'importance considérable accordée aux performances d'agence et au travail commun permettant d'atteindre des objectifs communs, le PT n'a pas encore décidé d'introduire des récompenses au niveau de l'équipe. Il n'existe aucune disposition prévoyant la rétrogradation d'échelon. Du point de vue des sanctions il a été cependant procédé ces dernières années à une évaluation plus réaliste des performances de l'encadrement. La retraite anticipée a été encouragée et plusieurs cadres ont saisi cette possibilité. Pour le syndicat, le nouveau système de gestion de la performance est un gros progrès, notamment en raison des occasions offertes aux agents d'avoir leur mot à dire dans leur évaluation, par exemple lors des deux phases de l'entretien, d'abord avec le chef d'agence puis avec le directeur régional.

Incidences des stratégies de réforme

L'incidence des stratégies de réformes en matière de ressources humaines n'a pas été explicitement évaluée. Il n'existe aucune évaluation explicite de la fonction ressources humaines au PT, ce qui traduit actuellement la modeste taille de l'organisation (470 personnes environ) et le faible taux de renouvellement. La manière dont les cadres exercent la fonction ressources humaines est appréciée au titre de leur propre évaluation. L'évaluation des réformes qui a été opérées dans le domaine de la gestion des ressources humaines s'est fait au quotidien ou de façon informelle plutôt que de manière explicite.

La déconcentration par rapport à la SSC a été essentielle parce qu'elle a permis d'autres changements dans le PT. Mais dans ce ministère il y a probablement eu moins de déconcentration que pour d'autres grandes fonctions concernant les ressources humaines. En outre la déconcentration au sein du PT n'est pas allé aussi loin que dans d'autres ministères.

Le personnel a au début regardé d'un oeil soupçonneux la déconcentration pourtant limitée du PT. Le faible taux de renouvellement du personnel favorise des points de vue intransigeants et pousse au culte du précédent. Mais à mesure que le temps s'est écoulé et que le PT a fait des progrès du côté de la mise en oeuvre de la déconcentration, l'attitude du personnel est devenue plus positive. Le syndicat n'est **pas** opposé au principe de la déconcentration, et le représentant syndical que nous avons interviewé au titre de ce projet a appelé de ses voeux une déconcentration plus poussée, tout en signalant qu'il parlait à titre personnel et n'exprimait aucun point de vue syndical officiel. Il a affirmé que l'administration centrale est encore considérée comme détenant plus de pouvoir qu'on ne le souhaiterait. Il est d'avis que le personnel est plus satisfait lorsque les décisions sont prises au niveau régional, car elles interviennent plus rapidement et semblent mieux adaptées.

Le syndicat et la direction sont d'accord sur ce que sont les principaux sujets de préoccupation du personnel après les réformes concernant les ressources humaines. L'absence d'augmentation des rémunérations constitue un gros problème, tout comme la sécurité de l'emploi. L'équité constitue aussi un problème crucial, qui vaut pour toute une série de domaines comme les actions en faveur de l'égalité des chances d'emploi, mais que l'on trouve le plus souvent exprimé à propos de l'exploitation du système de gestion de la performance. Une récente enquête sur les attitudes des agents menée par le ministère a montré que le personnel s'inquiétait du caractère secret de l'appréciation portée sur chaque individu au titre du système de gestion de la performance. Les agents admettaient l'idée de gestion de la performance, mais voulaient qu'elle fut franche et transparente pour **assurer** l'équité. Tant que l'on n'y serait pas parvenu, ils risquaient de rester soupçonneux quant au sérieux du système de rémunération liée à la performance.

Le degré de déconcentration de la gestion des ressources humaines suscite généralement la satisfaction. Comme noté plus haut, le représentant syndical interrogé aimerait la voir aller plus loin. La direction du ministère considère comme essentiel qu'elle ait été en mesure de gérer l'organisation comme une entité commerciale efficiente et compétitive. On remarquera cependant que des trois ministères étudiés, c'est au PT qu'il y a eu le moins de déconcentration. Plusieurs des personnes interviewées ont qualifié le ministère d'organisation conservatrice. Voilà **qui** reflète peut-être la nature du travail et la nature du personnel - les fidéicommissaires et successions, comme les fonctionnaires qui les traitent, ont naturellement tendance à être conservateurs, et ce facteur peut peser plus lourd que les pressions de la concurrence. Il est très possible que les cabinets juridiques s'occupant principalement de fidéicommissaires et de successions aient aussi une tendance au conservatisme et soient également plus centralisés.

Ministère **des Impôts (Inland Revenue Department - IRD)**

Introduction

Le ministère des Impôts est l'une des plus importantes organisations de la Nouvelle-Zélande, qui employait en juillet 1993 5 952 agents publics en équivalent plein temps. Le chiffre total des effectifs n'a **pas** beaucoup diminué ces dernières années **du fait** que le ministère a assumé de nouvelles responsabilités. La principale activité du ministère concerne la perception des recettes fiscales et la fourniture au gouvernement de conseils à la décision quant à la politique fiscale. Ceci absorbe 75 pour cent de son budget. Le reste est consommé **par** la mise-en-oeuvre de mesures non fiscales. Celles-ci se divisent en quatre catégories. En juillet 1992, a été créée au sein du ministère la *Child Support Agency*, qui a repris les fonctions du *Liable Parent Scheme* auparavant géré par le ministère de la Protection sociale. La *Child Support Agency*, chargée de l'aide à l'enfance, calcule les sommes dues

par les parents divorcés n'ayant pas eu la garde d'enfants, intente des poursuites contre les débiteurs défaillants, verse les sommes dues aux parents ayant la garde des enfants, et d'une manière générale informe la population sur ses droits et obligations en la matière. L'IRD gère deux systèmes de garantie de revenu grâce auxquels il est possible de faire bénéficier les titulaires de bas revenus de crédits d'impôt en fonction du nombre d'enfants. Le ministère est chargé de recueillir les sommes remboursées au titre du système des prêts aux **étudiants** créé en 1992, grâce à une taxe perçue lorsque les revenus d'un individu atteignent un certain seuil. Il encaisse également les primes correspondant au régime d'assurance des accidents du travail qui sont versées par les employeurs et les salariés et intente **des** poursuites en cas de défaut de paiement. Enfin l'IRD fournit des quantités limitées d'informations spécifiques à d'autres organismes publics pour établir le droit à recevoir certaines prestations en espèces versées par l'administration.

L'IRD est organisée sur la base de programmes. Un Conseil de direction comprenant le Commissaire aux Impôts, quatre Commissaires adjoints et quatre Contrôleurs régionaux supervise 12 Directeurs de programme, quatre Directeurs de centres d'exploitation **des** déclarations fiscales et quatre Directeurs fonctionnels. Chaque région est divisée en un certain nombre de districts et d'agences d'aide à l'enfance. La grande majorité du personnel (72 pour cent) est localisée dans les régions, avec 14 pour cent dans les centres d'exploitation, **5** pour cent dans l'informatique et tout juste 9 pour cent dans l'administration centrale. Les principaux programmes sont *Taxpayer Audit* (23 pour cent des effectifs), *Taxpayer Services* (19 pour cent), *Revenue Assessment* (16 pour cent), *Debt and Return Management* (11 pour cent), *Human Resources and Support Services* (11 pour cent), *Child Support Agency* (10 pour cent) et Informatique (5 pour cent). Les cinq autres programmes (*Legal Services*, *Legislative Affairs*, *Finance*, *Planning and Development* et *Special Projects*) emploient les **5** pour cent restants.

Comme **dans** beaucoup de ministères néo-zélandais, l'IRD a fait l'objet d'un programme apparemment ininterrompu de restructuration et de réorganisation depuis 1988. En 1988, l'IRD a mis en place sa nouvelle structure de programmes et a substantiellement diminué le nombre de ses échelons hiérarchiques. En 1990-91 il a introduit une exploitation centralisée **des** documents fiscaux, ce qui lui a permis d'alléger substantiellement le volume et les fonctions de ses services de district. Entre 1991 et 1993 il a restructuré les services *Debt and Return Management*, *Crown Revenue*, *Taxpayer Audit* et *Technical Policy*. Durant **la** même période il a créé les services *Child Support*, *Revenue Forecasting*, *Internal Audit*, *Programme Evaluation*, *Small Business Advisory Service*, et a élaboré une Charte du Client. La **période** 1988-94 a été témoin d'un processus incessant de grands changements **dans** le développement de l'organisation : introduction de politiques et de plans concernant l'égalité des chances d'emploi en 1988, *Total Quality Management Awareness* et *Strategy Development* en 1990, et un *Competency-based Manager Development Programme* en 1992. Des changements importants ont eu lieu dans les services *System Technology* et *Strategic Planning*. En 1993-94, une étude approfondie du ministère a été réalisée. Cette étude aura visiblement des implications de grande portée pour la structure et le fonctionnement du ministère.

Les relations entre le ministère des Impôts et la Commission de la Fonction publique

Comme pour les autres ministères, les relations entre la SSC et l'IRD comprennent deux catégories : la négociation des conditions d'emploi, où la SSC joue un rôle primordial, et les autres aspects de la gestion des ressources humaines où l'IRD est autonome, sous réserve du rôle de la SSC quant au suivi des actions du ministère en matière d'EEO.

Dans la négociation des conditions d'emploi, l'IRD comme les autres ministères, est obligé par la SSC de se conformer à la politique gouvernementale. L'uniformité des contraintes gouvernementales peut soulever des difficultés. Lors des négociations 1992-93 l'obligation faite à tous les ministères de réaliser des économies grâce à une diminution des indemnités de licenciement n'était guère pertinente pour l'IRD, dont la politique avait consisté jusqu'ici à réduire les effectifs par attrition et redéploiement plutôt que par voie de licenciements. L'insistance sur la réalisation d'économies budgétaires par une diminution des indemnités de licenciement a éveillé au sein du personnel le soupçon que l'IRD pourrait envisager de procéder à des licenciements. Tout cela a prolongé les négociations et créé une atmosphère dans laquelle il était difficile de progresser sur d'autres propositions de grands changements n'entrant pas **dans** le programme de la SSC. Dans le cas de l'IRD il aurait pu s'agir d'économies budgétaires obtenues par la suppression de son indemnité de rattrapage, grâce à laquelle des fonctionnaires soumis à redéploiement gardent leur ancien traitement jusqu'à ce que le nouveau traitement l'ait rejoint. Dans l'ensemble, l'IRD a quand même été moins soumis à la contrainte de la **part** de la SSC que beaucoup d'autres ministères. La SSC n'a **pas** envoyé d'observateur lors des quatre dernières négociations collectives de l'IRD. Ceci traduit l'opinion de la SSC que l'IRD n'est pas un ministère "à risque", en ce sens qu'il y a eu peu de risque de mouvements sociaux de la part de son personnel.

L'IRD a cependant la maîtrise de tous les autres aspects de sa gestion des ressources humaines. L'encadrement de l'IRD ne se sent pas bridé par l'obligation faite par la loi à la SSC de promouvoir et d'élaborer des politiques du personnel et de surveiller les politiques d'égalité des chances d'emploi. Le directeur exécutif de l'IRD est l'employeur de tout le personnel, et il est responsable de la relation d'emploi dans sa globalité. Ce pouvoir a permis à l'IRD d'élaborer des politiques de ressources humaines adaptées à sa situation propre, qui sont différentes de celle des autres ministères. Il s'agit de la mise au point de son propre système d'évaluation des performances et dévaluation des emplois, de sa politique de recrutement et de promotion, des procédures d'installation des fonctionnaires et de la mise en place d'un système d'information sur les ressources humaines. La gestion des ressources humaines a connu une évolution depuis 1988. A mesure que les ministères progressent en savoir-faire et en assurance, ils sont disposés à innover dans un plus grand nombre de domaines. L'IRD envisage maintenant d'introduire de grands changements **dans** certaines politiques et dans certains systèmes installés lors des premières années qui ont suivi la Loi sur le secteur public. Il a créé un groupe de travail chargé **de** réfléchir à l'orientation de sa politique de rémunérations, et il a lancé une vaste étude de ses procédures **de** nomination. Le programme d'installation des fonctionnaires est en bain d'être renforcé, et sont examinées les articulations entre rémunération et performance. D'autres domaines de la politique **des** ressources humaines sont également en cours d'examen.

Le rôle des gestionnaires opérationnels dans la gestion des ressources humaines et leurs relations avec le service central des relations humaines

Sur le plan interne, l'IRD a transféré nombre d'attributions en ressources humaines aux gestionnaires opérationnels, et en particulier aux Commissaires de district (qui dirigent les services fiscaux de district) ainsi qu'aux cadres des services de district en dessous du niveau de Commissaire. Ils exercent ces pouvoirs dans le cadre de la politique du ministère. Les paramètres et **les** critères de la politique du personnel ne sont donc pas maîtrisés **par** les gestionnaires opérationnels, **ce** qui est en revanche le cas pour les décisions prises à titre individuel. C'est là un changement radical **par** rapport à il y a six ans où l'encadrement ne prenait aucune décision en matière de personnel. C'est l'encadrement opérationnel qui décide s'il y a un poste vacant, comment le faire savoir, qui interviewer et qui recruter. C'est lui qui fixe le point dans la fourchette de traitement où l'on positionnera le

nouveau fonctionnaire, qui apprécie ses performances, qui détermine sa progression indiciaire et prend les décisions touchant les primes, les promotions et la discipline, bien que les Commissaires de district soient chargés de prononcer les révocations.

Le service central des ressources humaines a augmenté en taille, mais plus important, il se compose maintenant de professionnels des ressources humaines, et il est orienté vers les questions de conception des politiques alors qu'avant **1988**, il était plongé dans les problèmes d'application. Il estime que sa fonction consiste à aider les gestionnaires opérationnels à faire leur métier de gestionnaires. Lorsqu'il met en place une nouvelle procédure ou une nouvelle mesure, il fournit une formation adéquate, des brochures d'information et des guides de formation aux cadres supérieurs opérationnels, à charge pour ceux-ci **de** former ensuite leurs subordonnés. Ainsi l'encadrement opérationnel est fortement aidé, mais c'est lui **qui** est responsable de la mise en oeuvre. La démarche de l'IRD consiste à choisir ce dont les gestionnaires opérationnels ont besoin comme attributions pour gérer le personnel au quotidien, et ensuite à les leur donner. Quant aux applications, le niveau central ne donne que des aides et des conseils. Il s'agit d'un modèle déconcentré où les décisions sont prises sur le terrain. Une source importante d'appui sur le terrain réside dans la présence dans chaque district d'un chef des services centraux assisté de quelques collaborateurs. Il est à même de fournir sur le champ aide et conseil aux gestionnaires opérationnels, et peut en cas de besoin répercuter certains problèmes à son homologue du niveau régional voire, si nécessaire, à l'administration centrale. Les questions ainsi posées constituent pour l'échelon central une importante remontée d'informations sur les problèmes que rencontrent les gestionnaires opérationnels, et sur la clarté et la pertinence des informations fournies par le centre aux districts.

Le service central des ressources humaines joue un rôle essentiel dans la formulation de la politique **des** ressources humaines, mais il le joue en liaison avec les gestionnaires opérationnels. Ceux-ci participent de manière importante à la définition de la politique **du** ministère en matière de négociations salariales. L'IRD dispose d'un comité de pilotage composé de hauts fonctionnaires opérationnels, qui examine l'éventail des propositions émanant d'autres gestionnaires opérationnels ou du service central des ressources humaines. Formellement, le comité adresse des recommandations au directeur exécutif, mais c'est en fait lui qui prend les principales décisions sur les priorités de négociation et supervise ensuite le déroulement des négociations. **Sur** d'autres aspects des relations humaines, les gestionnaires opérationnels seront représentés au comité de projet chargé de définir une politique, et/ou seront responsables de la mise en oeuvre d'un projet pilote.

Le syndicat convient que le service central des ressources humaines aide effectivement l'encadrement opérationnel, mais il trouve qu'il fait par moments preuve **de** directivité à l'égard d'initiatives ou de décisions prises au niveau central. Quant aux gestionnaires opérationnels, leur point de vue est que leur rôle a radicalement changé quant aux ressources humaines. Avant 1988 il était facile de les gérer, car ou bien la réponse se trouvait dans le guide du personnel, ou bien la question était répercutée à l'administration centrale qui la traitait elle-même ou la transmettait à la SSC. Il est rare aujourd'hui que les gestionnaires opérationnels aient à en référer à l'administration centrale. Ils disposent de l'autonomie nécessaire pour faire leur métier dans les limites de leur budget et des paramètres de la politique du ministère, et c'est ce que chacun attend d'eux. Pour eux le fait d'avoir la maîtrise et la responsabilité de leur budget est un grand changement. L'amplitude des fourchettes de traitements constitue une source de flexibilité importante pour les Commissaires de district. Elle leur permet de décider **par** eux-mêmes la composition de leur personnel et le niveau des rémunérations pourvu qu'ils ne dépassent pas leurs crédits. L'amplitude des fourchettes **de** traitements atténue également les pressions qui s'exercent en faveur du reclassement des emplois. **Alors** qu'avant 1988 la plupart des postes se situaient à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 3 000 et 4 000 dollars, ils se

situent le plus souvent maintenant dans une fourchette 3 ou 4 fois plus étendue. Le personnel n'a pas besoin d'un nouveau classement des grades pour continuer à voir progresser ses rémunérations. La classification des emplois continue à être établie à l'échelon central.

Il semble qu'un certain nombre de gestionnaires opérationnels ne sont pas vraiment à l'aise dans leur nouveau rôle. Pour le service central des ressources humaines, l'encadrement a généralement la situation bien en main, mais beaucoup de cadres préféreraient une voie d'approche plus prescriptive et qui les aiderait davantage dans les décisions à prendre. Selon le syndicat, beaucoup de cadres ayant une formation technique et possédant peu d'expérience des ressources humaines ont de la difficulté à utiliser dans ce domaine l'autonomie nouvelle dont ils disposent. Il leur faudrait être plus soutenus qu'ils ne le sont maintenant dans ces fonctions. Pour les hauts fonctionnaires l'explication est à chercher notamment dans la culture particulière **qui** caractérise une administration fiscale. **Les** lois qui guident les fonctionnaires dans l'accomplissement de leur métier de base - la perception des impôts - ont un fort contenu prescriptif et ne laissent guère de place à la souplesse ou au pouvoir d'appréciation. Les gestionnaires opérationnels ayant une formation technique ou fiscale ont du mal à s'habituer à faire preuve de souplesse ou à user de leur pouvoir d'appréciation, facultés si importantes dans la gestion des ressources humaines. Ils préféreraient recevoir davantage de recommandations, d'aide voire de directives de la part du service central des ressources humaines, lequel se trouve du même coup replongé plus qu'il ne le souhaiterait dans les problèmes d'application,

Comment est utilisé en fait la souplesse caractérisant la gestion des ressources humaines

Les précédents commentaires ont évoqué une série de domaines où l'IRD a **pris** des initiatives quant à la formulation des principes et des pratiques touchant les ressources humaines. Il s'agit notamment du recrutement et de l'avancement, de l'évaluation des emplois, des négociations collectives et de l'évaluation des performances. L'IRD essaie d'utiliser les marges d'appréciation et la flexibilité dont il dispose quant aux ressources humaines pour mettre au point les principes et les pratiques les mieux adaptés à ses besoins organisationnels. Il n'y a pas toujours réussi, du moins dans l'immédiat. L'exemple de la déconcentration des attributions en matière de ressources humaines au profit de l'encadrement opérationnel analysé ci-dessus est un exemple de succès jusqu'ici mitigé. Les changements dans la composition du personnel, l'existence d'un nouveau système de négociation et de nouveaux systèmes **de** comptabilité financière ainsi que, comme on l'a noté plus haut, un processus quasi-continu **de** changement, ont soumis les responsables des ressources humaines à de fortes pressions.

Prévoir la trajectoire future des traitements est devenu essentiel à la maîtrise des dépenses. Ces prévisions se sont en général révélées exactes. L'encadrement a été obligé d'adopter une attitude plus active à l'égard du Comité de direction, qui a dû lui-même s'habituer à de nouveaux problèmes. Auparavant les gestionnaires opérationnels n'étaient responsables ni des décisions touchant les rémunérations ni de leur crédits de personnel. Maintenant, ce que l'IRD verse à ses fonctionnaires dépend entièrement de ce que le gouvernement est disposé à payer pour les produits de l'IRD.

L'autonomie dont bénéficie l'IRD lui a donné la faculté de définir une démarche propre quant au processus de réorganisation du ministère. L'IRD a programmé sa restructuration sur une certaine durée. Il a recouru à l'attrition et au recyclage pour résoudre les problèmes **de** déficit en personnel qualifié. Les nouvelles marges de liberté acquises vis-à-vis des ressources humaines ont également été mises à l'épreuve par les grands changements qu'a connus la composition du personnel. Au moment même où il réduisait ses effectifs de 1400 personnes au total, l'IRD a dû également faire face à un

gros arrivage de nouveaux salariés. Il a fortement accru l'emploi de comptables et d'informaticiens. Il a été du même coup forcé de mettre au point de nouvelles pratiques d'emploi à leur intention, notamment du point de vue des politiques de rémunération où il lui fallait rester compétitif avec le secteur privé. Les départs de personnel dans d'autres secteurs lui ont permis d'y parvenir en pleine période de contrainte budgétaire.

L'IRD a également tiré parti de l'assouplissement de la gestion des ressources humaines pour innover dans la structure et la procédure de négociation. S'agissant des négociations collectives, l'IRD communique maintenant directement avec son personnel sans avoir toujours à passer par le syndicat. Le ministère insiste auprès de ses cadres pour qu'ils fassent comprendre la position du ministère auprès de leurs agents, et ne se croit **pas** obligé de se contenter du syndicat comme truchement auprès **du personnel**. L'IRD a également introduit de grands changements dans la structure des négociations et dans la représentation syndicale, changements analysés ci-dessous. Au cours des dernières années, l'IRD a profité de tous ces assouplissements pour innover dans des domaines tels que l'assurance maladie et les retraites du ministère (le système s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique est maintenant fermé aux nouveaux arrivants). L'IRD utilise une société d'investissement bien connue pour ses fonds de retraites.

L'intégration stratégique de la gestion des ressources humaines et des buts et activités de l'organisation

Le statut, la taille et les responsabilités du service central des ressources humaines ont beaucoup changé par rapport à la situation d'avant 1988. Un Commissaire adjoint **du** ministère, qui dépend directement du directeur exécutif, est responsable des ressources humaines. La taille de ce service s'est accrue. Le directeur dispose de 22 collaborateurs s'occupant de **la** conception des politiques, à l'exception des **6** agents des services d'information qui ont des tâches essentiellement pratiques. L'augmentation de taille est cependant moins importante que la composition et la nature des attributions. Auparavant le personnel se composait de fiscalistes qui avaient changé de service. Maintenant **il** s'agit de professionnels expérimentés de formation universitaire. Comme il a été noté plus haut, avant 1988 l'administration centrale de l'IRD avait une section du personnel qui travaillait essentiellement sur des problèmes pratiques. Il lui était inutile d'intervenir **dans** la formulation d'une politique du personnel puisque c'est la **SSC** qui en était chargée. De même l'IRD a maintenant une section **des** relations professionnelles qui n'était pas nécessaire auparavant.

Le service central des ressources humaines estime que son rôle est de servir les grands objectifs de l'IRD. Ainsi le ministère cherche à intégrer ses politiques et ses pratiques touchant les ressources humaines et sa stratégie globale. Le service central est d'avis que l'IRD a un processus de planification sophistiqué grâce auquel il existe une intégration suffisante entre la gestion des ressources humaines et les objectifs globaux du ministère. Le processus de planification doit faire en sorte que toutes les actions des agents du ministère soient cohérentes avec la stratégie globale et contribuent à son succès. L'IRD organise chaque année une série **de** réunions de planification stratégique à l'intention du "cercle intérieur" des principaux cadres. Dans ces réunions sont passés en revue les objectifs principaux pour l'année suivante, la discussion portant notamment sur les objectifs de ressources humaines. Le ministère réunit ensuite une conférence nationale de ses principaux responsables, où l'on assigne à l'IRD un cadre d'activité pour les 12 prochains mois. Vient ensuite une conférence nationale à l'intérieur de chaque programme, où il est examiné comment intégrer les grands objectifs du ministère et les préoccupations propres du programme. Puis chaque programme rédige ses demandes de crédits lors d'un cycle budgétaire, pour **lui** permettre d'atteindre les objectifs spécifiques qu'il s'est fixé. Un

Comité de direction élargi comprenant les directeurs de programmes étudie les demandes de crédits et prend les décisions. On alloue des ressources aux directeurs de programmes, à charge pour eux de réaliser leurs objectifs dans les limites du budget. Les gestionnaires opérationnels sont responsables de la mise en œuvre. Les ressources humaines font partie de ce processus afin que celui-ci s'intègre dans les objectifs généraux du ministère.

Le ministère a un descriptif de ses missions et un Plan d'Action, mais bien que le service central des ressources humaines dispose d'un plan d'activités, il n'existe pas de plan spécifique des ressources humaines. Le Plan d'Action comprend sur ce dernier point des objectifs spécifiques, formulés de façon assez générale. Le Plan d'Action 1993-94 définit les principaux enjeux de l'année comme étant la réussite de la mise en œuvre de l'évaluation du programme Taxpayer Audit, la participation à une étude globale portant sur le ministère et la mise au point d'une stratégie de ressources humaines plus exhaustive. Des normes de service sont insérées dans le plan, et le directeur des ressources humaines en rend compte chaque trimestre auprès du Comité de direction. L'Abrégé des principes et des pratiques actuelles de gestion des ressources humaines, document substantiel de 96 pages établi par le ministère, présente de façon beaucoup plus détaillée les principes et les pratiques actuels et les objectifs pour l'avenir dans chaque domaine des ressources humaines.

Le directeur des ressources humaines et le directeur financier sont placés sur le même plan fonctionnel. Ceci, s'ajoutant aux contacts étroits noués entre les deux services, garantit qu'ils sont en mesure de lier les considérations financières à celles qui touchent aux ressources humaines. Les gestionnaires opérationnels ont le sentiment que toutes les questions de ressources humaines sont maintenant bien maîtrisées financièrement. Antérieurement les gestionnaires opérationnels ne se souciaient guère des limites budgétaires. S'ils avaient besoin de personnel ils le demandaient. Maintenant ils sont dominés par leur budget et se demandent sans cesse "en ai-je les moyens?". On ne peut faire appel à de nouveaux agents que si l'on réduit les effectifs ou les activités ailleurs. L'existence des contraintes budgétaires signifie que l'encadrement doit sans cesse consulter le personnel pour recueillir ses idées. Le mot d'ordre est : "travailler plus intelligemment" et dans les limites du budget. Mais les cadres reconnaissent que le processus a ses limites, et que les amputations budgétaires peuvent porter atteinte à la qualité.

L'IRD a connu quelque succès dans l'intégration des ressources humaines et des grands objectifs du ministère, mais il reconnaît qu'il y a encore du chemin à faire. Cela tient notamment au problème évoqué plus haut des difficultés que rencontre une partie de l'encadrement dans l'exercice de ses attributions en ressources humaines. Une autre raison est liée aux pressions que le processus de restructuration a exercées sur le service central, et qui lui a rendu difficile d'adopter une vision stratégique. Inévitablement il a fallu affronter en priorité les problèmes que posaient l'ampleur et le rythme du changement. Il y a eu également la tension qui existe entre l'accent mis dans l'organisation sur le travail en équipe et le caractère individuel des structures de récompense. Plus généralement, la dimension et la vitesse du changement, l'accroissement des niveaux de travail résultant des réductions de personnel accompagnées d'un quasi-blocage des rémunérations, ont sérieusement porté atteinte au moral du personnel, en dépit du fait que la politique du ministère ait consisté à recourir à l'attrition plutôt qu'aux licenciements. Lors d'une récente enquête sur les attitudes des agents, l'item "le moral du personnel" est celui des vingt items dont le score a été le plus bas. Le ministère a jugé pourtant encourageant le fait que les items "importance de la qualité", "service du client" et "compréhension du métier" aient eu un bon score. Jusqu'ici l'apport organisationnel des ressources humaines et du service central qui en est responsable a consisté à se montrer directif afin que se réalisent les changements dont le ministère avait besoin. Il faudra maintenant œuvrer pour obtenir l'adhésion aux changements de l'ensemble du personnel.

Stratégies de réforme

Beaucoup de stratégies de réformes structurelles introduites dans la fonction publique sont issues de la Loi de 1988 sur le Secteur public. Cela a été le cas de l'obligation d'être un bon employeur, qui a nécessité l'élaboration d'un plan d'EEO dans chaque ministère. Bien d'autres aspects des ressources humaines ont également été concernés du fait que les directeurs exécutifs sont devenus les employeurs de leur personnel.

L'IRD a opéré de grands changements dans son organisation, qui ont des incidences sur la gestion des ressources humaines, le point le plus important étant le passage à une structure de programmes et le resserrement de sa pyramide hiérarchique. Comme on l'a analysé plus haut, une autre grande stratégie de réforme a été le transfert au profit des gestionnaires opérationnels d'attributions en matière de ressources humaines.

Il y a eu d'importantes stratégies de réforme dans les principaux domaines des ressources humaines.

Structure de négociation

L'IRD a mis au point une nouvelle structure de négociation. En vertu de la Loi de 1988 sur le Secteur public, l'IRD est passé comme tous les ministères d'une série complexe d'accords professionnels pour toute la fonction publique à un accord de ministère. Cet accord couvrait tous les agents de l'IRD sauf l'encadrement supérieur qui a été transféré sur des contrats d'emploi individuels. Ce dernier point a suscité une certaine opposition de la part du syndicat, la Public Service Association (PSA). Avant 1988, tous les fonctionnaires autres que les directeurs exécutifs et leurs adjoints étaient couverts par une négociation collective, et le syndicat s'est opposé à l'extension des contrats d'emploi individuels au niveau des cadres supérieurs voire, dans certains cas, des cadres moyens. Cette structure de négociation a de nouveau changé du fait de la Loi de 1991 sur les Contrats d'emploi qui permet à une organisation de mettre au point une combinaison quelconque de contrats d'emploi individuels et collectifs. La structure de négociation de l'IRD a sept composantes :

- La grande majorité du personnel de l'IRD (4 800 personnes) est couverte par le contrat collectif que négocient le syndicat et l'IRD.
- Un groupe beaucoup plus restreint d'agents non syndiqués (environ 700) sont employés sur un contrat collectif distinct du contrat collectif du syndicat mais identique à lui (toutes les références au syndicat ont été enlevées). Ce contrat est négocié par le ministère avec une association du personnel propre à l'IRD (cf. *infra*).
- Un très petit nombre d'agents non cadres a choisi l'option qui leur était proposée en vertu de la Loi sur les Contrats d'emploi et a négocié des contrats d'emploi individuels, qui sont identiques aux contrats collectifs.
- Trois membres du personnel qui étaient auparavant couverts par le précédent contrat collectif ont choisi une autre option que leur offrait la Loi sur les Contrats d'emploi, et ont décidé de ne pas renégocier leurs conditions d'emploi. Cela veut dire qu'ils restent

couverts **par** les conditions d'emploi de ce précédent contrat collectif, mais que ces conditions sont maintenant insérées dans des contrats d'emploi individuels séparés.

- L'IRD a négocié un contrat collectif séparé pour ses cadres, de façon à les mettre à part du contrat collectif et prévenir d'éventuels conflits d'intérêts. Cela a également permis à l'IRD de faire intervenir pour les cadres une "rémunération non garantie" (5 pour cent du traitement) qui dépend de l'évaluation de leurs performances.
- Des contrats individuels identiques s'appliquent à une vingtaine de cadres qui sont restés à l'écart du contrat collectif des cadres.
- Les cadres supérieurs sont employés sur **des** contrats individuels contenant une composante "non garantie" de 10 pour cent.

En 1994, l'IRD a renégocié ses deux principaux contrats collectifs sur une **durée** de 19 mois. Comme la plupart des contrats collectifs du secteur public, ils comportaient un versement comptant unique au personnel sans relèvement des rémunérations de base. Les contrats étaient à tous autres égards essentiellement inchangés.

Relation avec le syndicat

Le taux **de** syndicalisation reste très élevé à l'IRD (de 80 à 90 pour cent), et la direction ne peut pas envisager une stratégie consistant à combattre ou à éviter le syndicat. Le contrat collectif oblige à consulter le syndicat sur le processus de restructuration, bien que le contenu des décisions de restructuration reste la prérogative de la direction. En pratique il est difficile au ministère de limiter la consultation au processus et d'en exclure le contenu. L'IRD a cherché à renégocier la clause de consultation **du** contrat (qu'il a héritée de la SSC en 1988), mais il s'est heurté à un refus compréhensible de la part du syndicat. Le service central des ressources humaines considère que son mode d'approche doit consister à coopérer avec le syndicat et à consulter le personnel et ses représentants, en respectant le principe que le droit de décider appartient à la direction. Le syndicat est d'avis que c'est bien la voie que suit l'IRD, mais il a tendance à insister davantage sur les limites du processus **de** consultation. Ainsi il fait valoir que la consultation prend souvent la forme d'une information du syndicat sur les changements plutôt que celle d'un authentique processus de consultation préalable à la mise en oeuvre de ces changements. Cependant l'IRD ne manque jamais de nommer des représentants du syndicat à des groupes de travail sur les grandes questions **de** politique des ressources humaines, bien que les recommandations émanant de ces groupes soient parfois (mais **pas** toujours) modifiées par la direction. Le syndicat décrit la démarche générale du ministère comme une démarche empreinte de pragmatisme plutôt que d'agressivité.

L'IRD finance en fait l'association du personnel propre au ministère qui négocie le contrat d'emploi collectif pour les agents non syndiqués. L'association a maintenant une véritable structure avec des délégués nationaux et locaux. Elle est également représentée dans les groupes de travail. La **PSA** et l'association du personnel se font une concurrence limitée au niveau des adhérents.

Classification des emplois et des grades

L'IRD a apporté de grands changements dans sa classification ~~des~~ grades. Sa démarche a essentiellement consisté à unifier un certain nombre de grades en faisant correspondre au grade unique obtenu une large fourchette de traitement. Il a en outre sérieusement diminué le nombre des catégories de métiers. L'une des conséquences indirectes a été de réduire les possibilités d'avancement d'échelon, ce qui a rendu le personnel pessimiste à l'égard de la structure des carrières et des possibilités de progression de carrière.

Organisation du travail, formation qualifiante, redéploiement, recyclage

Un important programme d'informatisation a changé les tâches administratives de manière significative et a conduit à effectuer un recyclage et un redéploiement à grande échelle pour pallier le déficit de personnel qualifié et adapter les agents à de nouveaux types de tâches. L'IRD table sur une moyenne de 15 jours de formation par an et par agent. Dans les domaines en mutation le chiffre peut atteindre 22 jours par an, tandis que là où les changements sont dans une large mesure achevés, comme la gestion des ressources humaines, il tombe à 8. Le recrutement porte maintenant sur du personnel plus fortement qualifié. Le ministère a établi des profils de compétences pour chaque poste, et il demande aux agents de faire davantage preuve d'esprit d'innovation et d'analyse que par le passé.

Le service central des ressources humaines a pris des initiatives dans des domaines tels que l'évaluation des emplois, l'analyse des circuits administratifs, les processus de définition des postes, au lieu d'y être contraint par la nécessité. D'autres changements ont été provoqués par la dynamique même de la restructuration, comme par exemple l'amélioration des processus de travail grâce à l'informatisation. Le service fait valoir les avantages de ces initiatives auprès de la direction et obtient son accord, puis il consulte le personnel et ses représentants. Il lui faut en effet démontrer l'intérêt, pour l'organisation, que représente ce **qu'il** propose.

Gestion de la performance

L'IRD a introduit de grands changements dans son système de gestion de la performance. Le but visé est de réaliser les objectifs globaux du ministère, d'améliorer les performances du personnel et d'assurer sa valorisation. Mais ce sont en définitive les objectifs globaux que l'on cherche à atteindre. L'accent mis sur l'efficacité - l'obtention d'un résultat identique ou meilleur avec moins d'intrants - signifie qu'améliorer les performances du personnel et valoriser ce dernier sont deux choses importantes. Le service central des ressources humaines fournit aux gestionnaires opérationnels les instruments leur permettant d'assurer la gestion de la performance, mais c'est eux qui en ont la responsabilité. La description de l'emploi afférente à chaque poste personnalise les objectifs globaux. Les objectifs individuels se combinent avec eux, et le personnel est jugé sur la réalisation des deux séries d'objectifs. Comme noté plus haut, malgré l'importance accordée au travail d'équipe il n'existe pas d'évaluation ou de récompenses au niveau **des** performances de groupe, bien que l'IRD commence à se pencher sur la question. Les résultats obtenus à la suite d'une évaluation permettent aux agents d'obtenir une augmentation de traitement, un avancement d'échelon, une progression accélérée ou des primes. Ces résultats sont un des éléments intervenant dans la détermination de la rémunération de chaque agent. L'IRD est limité quant aux sanctions directes qu'il peut utiliser en cas d'insuffisance professionnelle. Le contrat collectif exclut en effet toute rétrogradation de la rémunération. Toutefois le ministère n'est pas totalement démuné et il dispose d'une procédure disciplinaire destinée à

améliorer les performances des agents. Les gestionnaires opérationnels se sont souvent plaints de ne pouvoir rien faire à l'égard des fonctionnaires professionnellement insatisfaisants. Beaucoup pensent que les cadres du secteur privé doivent se trouver dans une situation différente, et ont du mal à croire que l'on y applique les mêmes textes de Loi sur les réclamations à titre personnel. Le service central des ressources humaines estime qu'à propos du système de gestion de la performance, il y a encore du travail à accomplir de concert avec l'encadrement.

Les incidences des réformes

L'exercice de la fonction ressources humaines est régulièrement évalué de diverses manières. L'Enquête d'attitude auprès du personnel donne des indications sur le point de vue des clients. Il y a évaluation sur le plan interne par le biais du processus général de gestion. Le service central des ressources humaines confronte chaque trimestre les réalisations et les objectifs. Le cycle de négociations fait l'objet d'une appréciation distincte par le directeur exécutif. L'IRD a participé à l'enquête d'étalonnage effectuée par Price Waterhouse, qui lui a permis de se comparer à d'autres organisations du point de vue du financement et des ressources humaines. Les performances de l'encadrement opérationnel sont elles aussi évaluées, et le déroulement de la fonction ressources humaines - la gestion des personnes - en constitue l'un des critères.

Le personnel et la direction portent un jugement très différent sur l'incidence des réformes. La préférence du personnel va plutôt à ce qui est certain et prescriptif plutôt qu'à ce qui est flexible. Les cadres voient d'un oeil favorable la marge d'autonomie dont ils disposent, mais il en va tout autrement des agents, comme le montre l'Enquête d'attitude. La direction de l'IRD admet volontiers que les agents ont un point de vue négatif à l'égard des cadres. Dans leur optique, la marge d'autonomie de l'encadrement signifie que le personnel ne peut pas prévoir ce qu'un supérieur va faire ou la façon dont il réagira dans telle ou telle situation. Certains agents souhaitent par exemple que le système de gestion de la performance comporte un chiffrage plus précis de façon à ce qu'ils puissent être sûrs d'être augmentés si le niveau exigé est atteint. D'autres s'opposent au principe même de la rémunération liée à la performance, en partie au moins parce qu'ils n'ont pas confiance en la hiérarchie qui la met en oeuvre.

Il est clair que tous les fonctionnaires sont très préoccupés par l'absence de relèvement des traitements de base depuis plusieurs années. Pour le syndicat le mauvais moral ne vient pas uniquement de là, mais tient au fait que l'IRD n'a pas associé son personnel aux grands Changements qu'il a effectués. Le syndicat considère en outre que l'on ne s'est pas donné le temps nécessaire pour consolider la série des changements qui ont eu lieu. Au lieu de cela sont introduits ou annoncés, encore d'autres changements. Le personnel juge cela fort déstabilisant, et il est devenu très sceptique à l'égard de la fonction ressources humaines. Le ministère comme le syndicat sont tout à fait convaincus qu'après une ère de turbulence ininterrompue, le personnel de l'IRD a le désir et le besoin d'une période de stabilité.

Le ministère estime pour sa part que l'IRD a très bien réussi à gérer un processus de changements continuels profonds, y compris les aspects clés de la fonction ressources humaines (en particulier la rémunération liée à la performance et la définition des emplois), tout en améliorant ses relations avec le syndicat. Pendant tout ce temps il a fait en sorte que l'activité primordiale de l'organisation s'exerce de manière efficiente. C'est à son avis un remarquable résultat.

LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN ESPAGNE

par James Adams

Introduction

Pour comprendre les réformes dont l'administration espagnole a pris l'initiative quant à la gestion de ses ressources humaines, il faut bien saisir le contexte social, politique et économique du pays. Les quatre principaux déterminants de ce contexte sont, premièrement, le processus de transfert de compétences à d'autres niveaux d'administration (les Communautés autonomes); deuxièmement, la volonté de moderniser la fonction publique en tant qu'élément clé de l'effort de modernisation de l'ensemble du pays; troisièmement, l'incidence de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Économique Européenne; quatrièmement, les limitations financières actuelles, communes à de nombreux pays, qu'impose un climat de récession économique.

Le transfert de compétences de l'État aux gouvernements régionaux et locaux a eu pour effet que l'administration centrale a représenté une part de plus en plus réduite des fonctionnaires, et a dû affronter de sérieux problèmes de réorganisation et de mobilité du personnel (actuellement l'administration centrale, en excluant les forces armées, les forces de sécurité et les entreprises publiques, représente moins de la moitié de l'ensemble du personnel du secteur public). Un tel contexte explique l'importance des réformes de la gestion des ressources humaines concernant la mobilité des agents et la rationalisation des structures.

C'est le souci de moderniser progressivement les vieilles structures bureaucratiques qui explique la plupart des efforts de réforme de la gestion des ressources humaines : uniformisation, rationalisation, flexibilité, équité, participation des syndicats, modernisation technologique, service du client, efficacité, efficience et décentralisation sont autant d'objectifs correspondant à ces efforts.

Si l'adhésion à la Communauté Européenne a influé sur la gestion des ressources humaines du secteur public espagnol, c'est principalement par son incidence sur l'abolition des monopoles publics, par exemple dans les secteurs des communications et de la distribution des produits pétroliers. On verra plus loin que ceci lance parfois de sérieux défis aux gestionnaires des ressources humaines.

L'influence des considérations financières a toujours été présente derrière la politique suivie quant à la gestion des ressources humaines, mais jamais autant qu'aujourd'hui. Le blocage général des recrutements et des salaires mis en place depuis 1992 illustre clairement cet important facteur, que l'on retrouve naturellement de façon implicite derrière des objectifs d'efficience, d'efficacité, d'utilisation optimale des ressources, etc.

L'administration considère que les trois réformes les plus importantes des cinq dernières années dans ce domaine étaient la rationalisation des structures de classification et de carrière; l'instauration d'une représentation syndicale intégrée dans la fonction publique; et l'accord gouvernement-syndicat

sur l'amélioration des conditions de travail qui a associé les syndicats au processus de modernisation en général et au Plan de modernisation de 1992 en particulier.

Les raisons qui sous-tendent les réformes touchant la gestion des ressources humaines réalisées en Espagne ces dix dernières années correspondent moins à une stratégie cohérente et intégrée qu'à une série de mesures prises pendant une certaine période en vue de moderniser la gestion des ressources humaines dans le secteur public tout en répondant aux changements intervenus dans la société. La modernisation est expressément perçue comme une tâche de longue haleine, dans la mesure où elle implique le remplacement progressif d'une culture administrative par une culture faite de responsabilité, de souplesse et de volontarisme.

Bien que les études de cas examinées ci-après fassent quelquefois apparaître des variations subtiles dans l'expérience des composantes de la fonction publique espagnole -- le statut des Entités publiques (*Entes Públicos*) comme l'Agence des impôts, les Aéroports, les chemins de fer (**RENFE**) constitue la variation la plus notable -- toutes les organisations sont essentiellement régies par le même cadre juridique qui définit la nature des réformes de la gestion des ressources publiques et l'étendue de la décentralisation opérée dans ce domaine. Puisque ce cadre est souvent mentionné dans les études de cas, nous allons esquisser ici ses traits essentiels. Il comporte quatre instruments.

Premièrement, la Loi no. 30 de **1984** sur les mesures de réforme du secteur public (et ses nombreux amendements). Cet instrument a **créé** les compétences fondamentales et le cadre réglementaire de chaque niveau d'administration en matière de ressources humaines. Ses amendements se sont efforcés de rationaliser les systèmes de corps et de classification; de faire davantage appel aux concours pour les nouveaux recrutements et de généraliser l'avancement au mérite; **de** garantir l'égalité d'accès et d'accroître la représentation des femmes et des handicapés physiques dans la fonction publique; de mieux faire correspondre les descriptions de poste et les fonctions effectives; d'améliorer les procédures de sélection et les niveaux de rémunération; d'accorder aux ministères plus de souplesse dans les calendriers et les horaires; de transférer divers aspects de la gestion des ressources humaines des organismes centraux aux ministères; et, tout récemment, de définir les conditions s'appliquant aux Plans d'Emploi.

L'amendement créant les Plans d'Emploi est devenu une loi le 1er janvier 1994. Cet instrument a pour but d'encourager une utilisation et une répartition souple et rationnelle du personnel; d'instaurer un contrôle des entrées en fonction; de libérer des postes par des incitations à la retraite anticipée, l'élimination progressive de certaines tâches et un plus grand recours aux formules **de** temps partiel. L'initiative peut être prise soit dans les organismes centraux, soit **dans** les ministères, et les plans peuvent être adaptés à des domaines ou à des **unités** administratives spécifiques. **Les** plans comportent trois étapes de réaffectation possible : la première, mise en oeuvre par le ministère intéressé, entraîne la réaffectation d'agents mal placés ou en surnombre dans leur propre ministère; si cette option n'est pas disponible, la seconde étape prévoit le placement par le ministère de l'Administration publique (Ministerio para las Administraciones Públicas - MAP) dans d'autres ministères ou organismes administratifs; si rien de tout cela n'est possible, la troisième étape implique le placement temporaire des agents au MAP en position de réaffectation temporaire. En dernier lieu les intéressés feraient l'objet de licenciements secs,

La Loi no. 9 de 1987 (et ses amendements) sur les instances de représentation **a** introduit les syndicats **dans** la fonction publique **par** la grande porte, en fixant les règles **de** la représentation syndicale et les conditions de la négociation, en créant des instances de représentation, en

réglant le droit d'organiser des réunions, et en définissant le rôle des syndicats en matière de conditions de travail, de formation et de médecine **du** travail.

Les Lois de finance fixent les limites à l'intérieur desquelles le processus de négociation peut se dérouler et les dispositions régissant la création de nouvelles sociétés.

En dehors de ce cadre juridique, il existe une série supplémentaire de mesures qui a trait à une composante essentielle de tout le processus **de** modernisation, à savoir l'informatique. Un grand nombre de réformes évoquées dans ce rapport dépendent fortement de l'informatisation. Le traitement des informations sur la gestion des ressources humaines et l'accès rapide à de gros volumes **de** données ont évidemment révolutionné le domaine, et **dans** certains contextes, cela a même **donné** un sens différent **au** concept de décentralisation. Comme on le verra, certaines décentralisations (en particulier entre les ministères et leurs services extérieurs régionaux) ont eu lieu en partie parce que l'informatique permet un plus grand degré de contrôle du centre sur les régions. **A** cet **égard** la métaphore géographique qui se trouve derrière les mots centralisation/décentralisation est peut-être trompeuse car grâce à l'informatique, le "centre" peut également être effectivement "présent", en direct, à la "périphérie". En fait cette commodité a permis à bien des organisations centrales de décentraliser des processus, notamment de type administratif, sans s'inquiéter de perdre en contrôle ou en qualité.

S'agissant des bases théoriques des réformes de la gestion des ressources humaines, bien qu'on puisse discerner dans certaines d'entre elles des éléments de la doctrine de la "nouvelle gestion publique" -- en particulier dans le Plan de modernisation et dans les programmes **de** formation à la gestion -- on ne peut pas encore dire qu'en Espagne il y a là une force d'impulsion. Ceci peut être en partie attribué au stade auquel se trouve la réforme du secteur public, à savoir qu'il faut peut-être arriver à certains niveaux de rationalisation avant de pouvoir passer à des programmes plus "avancés", notamment **dans** un contexte de transfert de compétences à d'autres niveaux d'administration. **A** cet **égard** il est logique que dans la réponse au questionnaire de Première étape on lise qu'entre 1987 et 1992, les pratiques en matière de gestion **des** ressources humaines sont en fait devenues "beaucoup plus uniformisées" en Espagne.

En ce **qui** concerne l'acceptation et l'utilisation pratique de cette doctrine, un autre facteur important a cependant joué, à savoir les différences **de** réceptivité des pays à l'égard d'idées qui tirent pour l'essentiel leur origine **du** secteur privé d'autres pays, avec des contextes spécifiques, et en réponse à des problèmes différents. Il y a naturellement des groupes et des secteurs **qui** sont fort réceptifs à l'introduction de telles idées, mais la doctrine reste encore quelque peu incongrue, dans le secteur public certes mais même dans le secteur privé. Il y a des signes qui montrent que cette réceptivité va croissant du fait de la pression de plus en plus forte de la concurrence et de l'existence d'un public plus exigeant : on verra que dans le secteur public ceci vaut particulièrement pour les organismes gouvernementaux opérant dans un contexte de marché concurrentiel (par exemple, l'Établissement autonome des Postes et Télégraphe) ou qui sont en contact direct avec le public (par exemple, l'Institut national de la Sécurité sociale et l'Agence des Impôts); de son côté l'ensemble du secteur privé ressent le besoin de s'adapter à la concurrence, notamment étrangère, à laquelle il est de plus en plus exposé.

Dans ce contexte, le concept clé de décentralisation de la gestion des ressources humaines n'est pas sans soulever des problèmes d'analyse. Comme le montre le rapport, même si le terme est défini de façon à couvrir un large champ, ce qui lui permet d'être utilisé par la plupart de ceux qui répondent au questionnaire de manière à cadrer avec le sens qu'ils **lui** attribuent, il arrive quelquefois que ce qui

pour l'un est une décentralisation bienveillante devient pour l'autre une limitation contraignante par le centre. En dépit de cette grande dispersion aucune des réponses n'a pu identifier complètement l'expérience espagnole de décentralisation de la gestion des ressources humaines avec celle qui est implicite dans la formulation de l'enquête. En d'autres termes, le programme espagnol de décentralisation n'a pas été caractérisé par les traits dont le questionnaire pour **cette** étude présume l'existence. Ceci n'a cependant pas sérieusement compromis son efficacité en tant que moyen de voir clairement quel est le statut des réformes de la gestion des ressources humaines dans l'administration centrale espagnole.

Dans ce rapport nous traiterons d'abord des réponses des organismes centraux de gestion, c'est à dire le **MAP** et le ministère de l'Économie et des Finances (Ministerio de Economía y Hacienda, MEH). Les commentaires porteront ensuite sur les réponses de l'Établissement autonome des Postes et Télégraphe, de l'Institut national de la sécurité sociale du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, et de l'Agence des impôts.

Le rôle des organismes centraux de gestion dans la gestion des ressources humaines

Décentralisation

Il existe, du point de vue des organismes centraux, un certain nombre de raisons de fond à la décentralisation de la gestion des ressources humaines :

- promouvoir une gestion efficiente dans les ministères et les organismes publics, ce qui, estime-t-on, exige l'assouplissement de la gestion des ressources humaines;
- accorder aux cadres une plus grande capacité de décision en gestion des ressources humaines, tout en leur donnant une plus grande responsabilité quant à l'utilisation efficiente de ces ressources;
- adapter les statuts des personnels (recrutement, carrière, etc.) des différentes organisations **du** secteur public aux besoins particuliers à satisfaire et **au** personnel disponible;
- encourager la motivation et la performance des agents;
- renforcer le rôle des organismes centraux en ce qui concerne l'élaboration des politiques, le contrôle et l'évaluation.

La décentralisation, et les réformes de la gestion des ressources publiques en général, sont essentiellement des initiatives d'un organisme central, bien que le processus comporte également une phase de consultation avec les ministères.

La politique de décentralisation a **conduit** jusqu'ici à la situation suivante : les politiques sont définies, coordonnées et contrôlées de façon centrale par le **MAP** et le MEH. La coordination MAP-MEH se fait ici essentiellement dans le **cadre** de la Commission interministérielle des rémunérations (CIR), qui contrôle tous les aspects liés à la classification des emplois, aux rémunérations, au volume des effectifs, et qui figurent dans les *Relaciones de Puestos de Trabajo* (**que** l'on désignera ci-après sous les initiales habituelles de RPT), ainsi que les éléments pertinents **des** conventions collectives. La

CIR est l'instance de décision centrale la plus importante en matière de ressources humaines. Les Plans d'emploi sont coordonnés par le **MAP** et le **MEH**.

La coordination entre organismes centraux (**MAP-MEH**) fonctionne généralement bien, encore qu'il y ait **des** désaccords. Par exemple le **MAP** aurait souhaité promouvoir (et contrôler) plus de décentralisation dans le domaine du changement des classifications.

Toutes les politiques liées aux recrutements externes (offres d'Emplois publics), à l'offre de postes, etc. sont de la responsabilité du **MAP**, bien que celui-ci travaille en liaison avec un organisme interministériel, le Conseil supérieur du personnel administratif, par le biais duquel s'effectue la participation des autres ministères.

La décentralisation s'applique indistinctement à l'ensemble des ministères, bien qu'en raison de la nature spéciale de leurs ressources humaines l'enseignement, la recherche, la santé, les postes et télégraphe, la justice, l'administration pénitentiaire et les télécommunications disposent à cet égard de plus d'indépendance. D'autres organismes publics comme les Aéroports, les Ports et l'Agence des impôts sont des entités publiques et bénéficient de degrés d'indépendance plus élevés. Mais dans tous les cas c'est au centre que réside en dernière analyse la responsabilité financière, de façon à assurer le respect des limites budgétaires de l'État.

La mise en oeuvre de la gestion des ressources humaines a été **décentralisée** au profit des ministères. Ces derniers, utilisant des critères fixés par les organismes centraux, gèrent des aspects tels que : le recrutement à l'extérieur; l'offre de postes; les promotions; certains changements dans les **RPT** (par exemple, la redistribution des postes dans une unité administrative ou la suppression d'un poste sans titulaire); la formation; l'évaluation de la performance et les primes; **enfin la rédaction des Plans d'Emploi, qui** seront ensuite discutés et approuvés par les organismes centraux.

Le statut des Entités publiques, **qui** s'occupent toutes de fournir des services directement au public, fournit probablement une bonne indication de certains des modèles d'organisation que le gouvernement risque d'inscrire dans son Projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics. Ce texte offrira un cadre typologique global et précis aux diverses organisations et on pense qu'il devrait donner une forte impulsion au processus de réforme de la gestion publique. Le texte a disparu de l'ordre du jour lorsque des élections ont été organisées en 1992, et bien que le **MAP** et le **MEH** travaillent en commun à une nouvelle rédaction, les détails de sa présentation et de sa discussion au Parlement ne sont pas encore connus.

Il est cependant important de souligner que le projet de loi contient des propositions visant à accorder à l'encadrement plus de souplesse quant à la gestion des ressources humaines et sur d'autres points, bien que ceci s'accompagne d'un renforcement des contrôles, ce qui montre clairement que les organismes centraux ressentent le besoin de faire avancer la décentralisation tout en la maîtrisant. Par exemple le projet prévoit que les responsables disposeraient, dans des limites **fixées** par la **CRI**, d'une certaine latitude pour modifier les **RPT**, notamment les niveaux de traitement des agents. Le projet reflétera également les intentions de l'administration quant aux types d'organismes publics qu'elle privilégie pour différentes catégories d'activités, en adaptant leur degré d'autonomie à la nature de leur mission tout en renforçant les contrôles sur les budgets et les objectifs : à cet égard l'expérience de l'Agence des impôts est importante.

Les questions relatives au contrôle, au **suivi** et **aux** sanctions spécifiques de la décentralisation ne sont pas directement pertinentes, car à l'exception des Entités publiques comme l'Agence des Impôts,

les attributions décentralisées sont de nature essentiellement administratives et relèvent de la loi. L'informatique fournit en tout cas aux organismes centraux la capacité constante de contrôle et de suivi dont ils ont besoin. Il n'existe pas de sanctions concernant la décentralisation, et les services d'inspection de chaque ministère, et ceux des organismes centraux, couvriront ces problèmes dans leurs vérifications et leurs rapports; il est considéré que ces systèmes de contrôle des organismes centraux devraient être renforcés parallèlement aux progrès de la décentralisation, par exemple en ce qui concerne les Entités publiques.

Le déroulement de la décentralisation de la gestion des ressources humaines est favorablement jugé par les organismes centraux, bien que l'on estime nécessaire de poursuivre les efforts. Ceci vise l'aide à apporter aux ministères dans l'exercice de leurs missions, par le biais de conseils touchant l'informatique, les systèmes d'évaluation des performances et la direction par objectifs.

Comme il a déjà été noté, les primes de résultats sont la seule composante de la rémunération qui ait été décentralisée. La plupart du temps, cette prime est simplement accordée aux agents travaillant en deux équipes, matin et soir, au lieu du matin et de l'après-midi, ce qui n'a évidemment pas grand rapport avec la productivité. La prime a donc généralement perdu tout son pouvoir d'incitation et elle est considérée le plus souvent comme une partie fixe du traitement.

Certains ministères ont toutefois élaboré, généralement en collaboration avec les syndicats, des critères d'évaluation des résultats valables pour le versement des primes. Il y a déjà eu des expériences en ce sens à l'Institut national de la Météorologie, au Conseil supérieur des Sports, au ministère de l'Éducation et de la Culture et à l'Institut national de la Sécurité sociale; elles font appel à des critères plus systématiques et impliquent le recours à des niveaux de notation et à des objectifs de performance mesurables, et elles doivent être étendues et appliquées ailleurs, notamment au sein du MAP (cinq projets de ce type figurent dans le Plan de modernisation).

Puisque le montant des ressources allouées au fonds de paiement des primes varie selon les ministères, il peut exister entre eux de sensibles disparités : en fait l'ampleur de ces primes peut aboutir à des écarts atteignant jusqu'à 15 pour cent dans la rémunération de deux postes de la même grille et du même échelon dans deux ministères différents.

Il est prévu qu'à l'avenir les fonctions d'élaboration des politiques, de conseil, d'orientation et d'évaluation des organismes centraux iront en se développant et en se précisant. Les Plans d'emploi et la seconde phase du Plan de modernisation -- qui est, comme la première, est axée sur des projets et met l'accent dans son volet ressources humaines sur l'optimisation de la main-d'oeuvre -- constituent les deux initiatives nouvelles qui vont beaucoup contribuer à définir le sens de l'évolution dans le proche avenir.

Les organismes centraux assurent, comme ils y sont tenus, le suivi de la décentralisation par le biais de comptes rendus portant sur les recrutements, la mobilité, les promotions, etc. A l'exception des Entités publiques, ils ont également la haute main en matière de Plans d'emploi, de RPT, de concours administratifs, etc. Il existe également des organismes interministériels comme la CRI et le Conseil supérieur du personnel administratif, qui suivent les problèmes de ressources humaines pour l'ensemble de la fonction publique. En outre le Registre central du personnel -- qui contient toute la base de données concernant les RPT et grâce auquel chaque ministère peut avoir accès à ses propres RPT -- établit périodiquement des études et des rapports sur la gestion des ressources humaines dans les ministères (par exemple, les effectifs, la répartition des corps de fonctionnaires dans les ministères, et la répartition par zone géographique et par secteur d'activité, etc.).

Le processus de décentralisation a permis aux organismes centraux d'acquérir une vision plus stratégique de la politique de gestion des ressources humaines. Il en est résulté de profonds changements structurels, par exemple dans la Direction générale de la Fonction publique, après la décentralisation des tâches administratives intervenue en 1990. Quelques réductions d'effectifs ont été opérées, mais d'une manière générale les profils de postes ont été modifiés pour tenir compte des nouvelles situations.

Bien que l'on n'ait **pas** élaboré d'indicateurs de succès lorsque la décentralisation a été mise en oeuvre, les objectifs visés étaient d'aboutir à plus de souplesse dans la gestion, et d'avoir moins de procédures et d'interventions administratives. Couplée à l'informatique, la décentralisation a notamment abouti aux résultats suivants : accélération des procédures dans la gestion courante du personnel; capacité relativement accrue des ministères à adapter leur organisation interne; plus grande participation **des ministères** à la gestion de leur personnel; accroissement du temps dont disposent les organismes centraux pour s'occuper des grands problèmes; simplification de la gestion pour les ministères grâce à l'utilisation des RPT.

La stratégie de réforme

Il existe une stratégie générale de réforme en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, mais elle est classée **dans** les stratégies de modernisation et d'optimisation des ressources menées au cours des dix dernières années, et dans la stratégie plus récente visant la réduction **des** déficits. Elle a revêtu un caractère progressif, c'est à dire qu'elle s'est traduite par une série d'initiatives décalées dans le temps (rationalisation des grades et **des** classifications, RPT, accroissement **de** la mobilité, informatisation, décentralisation, Plans d'Emplois, etc.). Ces initiatives ne correspondent pas à une stratégie intégrée de gestion des ressources humaines, mais constituent des mesures s'insérant dans une action continue pour rendre la fonction publique plus moderne, plus efficace et plus efficiente. Il s'agit d'un processus qui s'adapte à un contexte changeant et intègre les enseignements recueillis tout au long de la mise en oeuvre.

On estime aujourd'hui qu'à la lumière des progrès réalisés par la décentralisation de la gestion des ressources humaines et par l'informatique, et compte tenu de ce facteur important que sont les contraintes budgétaires, la priorité va à l'optimisation des ressources humaines. Celle-ci s'obtient en limitant les recrutements externes (d'où l'amputation **des** Offres d'Emplois publics) et en rationalisant le personnel en activité (d'où le nouvel instrument qu'est le Plan d'Emploi).

Au sein **du** gouvernement ce sont les organismes centraux qui ont pris l'initiative et la direction de la stratégie. Les projets de loi donnent lieu à contributions et à commentaires **des** ministères, des organismes *interministériels* et intergouvernementaux, et des organisations syndicales intéressées.

De même **la** plupart des réformes (par exemple, celles qui impliquent des amendements à la Loi no. 30) ont suivi une démarche descendante, bien que certains cas -- dont le plus important est le Plan de Modernisation de 1992 -- aient donné lieu à de larges et abondantes discussions **au** sein des ministères et **avec** des experts extérieurs. Ce processus a également comporté l'organisation en 1990 d'une enquête Delphi pour obtenir les réactions anonymes des hauts fonctionnaires eux-mêmes (313 directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et secrétaires généraux). Les résultats ont montré que pour ce groupe les quatre principaux enjeux futurs étaient, par ordre d'importance : la formation à la gestion; l'introduction des nouvelles technologies; **la** création d'une nouvelle culture administrative; **et la** décentralisation de la prise de décision.

Certaines composantes de la stratégie, comme l'évaluation de la performance, les formules de primes et les programmes de direction par objectifs ont été lancées à titre expérimental, mais ce n'est pas vrai de la plupart.

Les besoins de formation découlant des réformes ont été pris en considération; la gestion des ressources humaines et la "gestion publique" en général figurent parmi les thèmes proposés dans les programmes de formation de l'INAP (Institut national d'Administration publique), dont le contenu fait l'objet de consultations régulières auprès des ministères. En outre des programmes de formation interne ont lieu dans les ministères et organismes administratifs, et certains comportent des cours traitant de la gestion des ressources humaines.

L'évaluation des réformes de la gestion des ressources humaines

Les critères utilisés pour évaluer les divers éléments des réformes sont naturellement variables. Par exemple le succès lié à l'investissement informatique dans les services de ressources humaines est avéré s'il libère des agents de procédures routinières et leur permet de s'attaquer à d'autres tâches. Quant à la décentralisation, elle devrait se traduire par une plus grande souplesse de gestion, alors que dans le Plan de modernisation chaque projet de réforme possède son propre mécanisme d'évaluation.

En général, les réformes sont également évaluées selon des considérations de coût, d'efficacité et d'efficacité, ce qui reflète la stratégie d'optimisation de l'usage des ressources humaines existantes et de limitation des nouvelles embauches.

L'évaluation s'effectue dans les ministères eux-mêmes, tandis que le Conseil supérieur du Personnel administratif et la Commission de coordination de la Fonction publique offrent la possibilité d'une boucle d'apprentissage du fait de leur rôle de coordination, de communication et de contact.

Le Plan de modernisation dispose de sa propre procédure d'évaluation, dont la direction est assurée par le Ministre responsable (qui fait rapport au Parlement sur les réformes de son ministère) en collaboration avec le MAP, et il est suivi par deux commissions : l'une présidée par le Ministre de l'Administration publique, et l'autre, d'un rang plus élevé, est présidée par le Vice-Premier Ministre. En outre le Ministre de l'Administration publique fait rapport au Parlement sur la mise en oeuvre du Plan de modernisation.

L'incidence sur l'affectation des ressources s'est principalement traduite en termes de niveau de recrutements extérieurs. A titre indicatif, disons qu'en 1994 il y aura croissance négative : les 6 000 nouveaux postes offerts -- qui sont tous des exceptions au regard du gel des embauches -- ne compensent pas les quelque 15 000 suppressions de postes attendues.

Ces réformes impliquent des conséquences bénéfiques pour le public, ne fût-ce qu'indirectement. Cela tient au fait qu'en fin de compte une gestion des ressources humaines plus efficace et des fonctionnaires mieux motivés se traduisent par des services publics de meilleure qualité et plus efficaces. S'agissant du contact avec le public, un "Observatoire de la Qualité" a été créé pour mesurer les résultats; il couvre 12 types de services publics et on pense qu'il s'y en ajoutera d'autres. En outre un certain nombre d'organismes et de ministères directement en contact avec le public ont fait appel à des questionnaires et à d'autres instruments pour obtenir les réactions du public à leurs programmes.

Les organismes centraux contrôlent l'application de la réforme par des contacts continus avec les ministères, des rapports adressés au MAP et au MEH, ainsi que par l'intermédiaire d'organismes comme la CRI, le Conseil supérieur du Personnel administratif et la Commission interministérielle de l'informatisation.

On trouve des mécanismes plus spécifiques dans les inspections effectuées sur le terrain par l'Inspection générale des Services publics du MAP, et dans les services du Contrôleur général d'État du MEH, qui traite essentiellement, mais non exclusivement des questions financières.

En ce qui concerne les projets de Plan de Modernisation, il y a eu institutionnalisation de l'évaluation. La décentralisation figure parmi les domaines couverts par les organismes centraux de contrôle. Dans les ministères eux-mêmes, l'évaluation est chose de plus en plus commune, comme en témoigne l'existence en leur sein de cellules d'évaluation. Celles-ci peuvent proposer des améliorations en se fondant sur les résultats.

Établissement Autonome des Postes et Télégraphe (*Organismo Autonomo Correos Y Telegrafos, ACT*)

Introduction

L'Organisme autonome espagnol des Postes et Télégraphe (ACT), comme ses homologues dans d'autres pays de l'OCDE, affronte les défis liés au changement rapide des technologies des communications et au rôle croissant du secteur privé dans cette branche. En réponse à cette situation -- qui s'est reflétée dans le déclin des parts de marché des ACT sur certains secteurs et par de sérieux déficits -- elle a changé de statut et de Direction générale : elle est devenue un organisme autonome le 1er janvier 1992. Dans sa nouvelle capacité, elle n'en reste pas moins sous la tutelle du ministère des Travaux publics et des Transports (*Ministero de Transportes, Turismo y Comunicaciones*).

L'objectif du nouveau statut était de donner aux ACT plus de souplesse de gestion, en se fixant comme objectif à moyen terme de les faire devenir pleinement capables de s'autofinancer, tout en donnant toute satisfaction aux demandes des clients. Le principal changement lié au statut d'autonomie réside dans la capacité nouvellement acquise par l'organisation de négocier les conditions de leurs transactions avec les clients, et de répondre ainsi au défi des concurrents privés. Son statut et son terrain d'action n'ont cependant pas été complètement définis, puisqu'il lui faut réagir à un marché très concurrentiel sur certains marchés où il n'y a pas de monopole (par exemple, courrier rapide, service des colis), tout en fournissant sur d'autres marchés, à tous les citoyens, des services postaux universels en tant qu'opérateur public doté d'un monopole. Les implications précises de cette situation du point de vue de l'indépendance et du financement des ACT, et sur leur rôle dans l'introduction et l'exploitation de nouvelles technologies de télécommunications sont encore à établir.

Dans ce contexte non stabilisé, les ACT opèrent comme l'un des plus gros employeurs du pays : en 1993 leur personnel comprenait 65 579 personnes, niveau semblable à celui de ces dernières années, alors qu'il connaissait auparavant de fortes variations. Ce personnel est naturellement fort dispersé : il y a 52 Directions provinciales, coordonnées par 10 Directions Régionales. Les besoins en services et en personnel sont bien entendu particulièrement sensibles aux changements de répartition de l'activité économique et de la population, et aux évolutions affectant les systèmes de transport et la technologie.

La flexibilité en matière de gestion des ressources humaines

Le nouveau statut n'a pas entraîné une plus grande autonomie dans la gestion des ressources humaines. L'organisation n'a donc pas connu en la matière de processus de décentralisation distinct des processus généraux évoqués dans l'introduction à ce rapport. Le statut a toutefois donné à ceux **qui** étaient chargés de la gestion des ressources humaines un accès plus direct à la CRI, par exemple pour leurs propositions de nouveaux recrutements (il leur fallait auparavant passer par l'intermédiaire du ministère responsable). Pour répondre aux questions qui supposaient qu'une sérieuse décentralisation avait eu lieu, il a été choisi de prendre comme principal point de référence le statut autonome de l'organisation,

Les ACT sont l'une des organisations évoquées explicitement dans la Loi no. 30 comme disposant **de** leur propre mécanisme de négociation collective (pour les traitements et les conditions d'emploi), mais le déroulement s'effectue naturellement à l'intérieur des paramètres du budget de l'État.

Les ACT doivent donc obtenir l'approbation des organismes centraux pour les nouveaux recrutements ou pour les modifications des RPT. Leurs marges d'autonomie concernent essentiellement la gestion du personnel, c'est à dire la reprise de fonction, les retraites, etc. En août 1992, la CRI a accordé aux ACT une autorisation spéciale pour accroître ses effectifs dans les groupes les plus élevés (**A** et **B**), et la possibilité de recruter des agents sur contrat pour **des** postes spécifiques de nature technique, administrative et manageriale (par exemple, médecin, chef de la sécurité, directeur commercial).

Puisque les libertés dont disposent les ACT en matière de gestion des ressources humaines concernent essentiellement l'administration du personnel, ils ne possèdent pas la marge de jeu dont ils estiment avoir besoin pour gérer de façon dynamique leurs ressources humaines et répondre ainsi aux exigences de leur environnement, que celui-ci soit déterminé par le marché ou par la société.

De manière plus précise, les ACT ont d'abord le sentiment qu'il leur faudrait avoir bien davantage voix au chapitre dans le processus de sélection, parce qu'à leur avis les critères utilisés ne reflètent pas convenablement leurs besoins. Une proposition qui vise à résoudre ce sérieux problème est actuellement en attente d'approbation; dans ce cas elle aurait notamment pour conséquence que la possession d'un permis de conduire serait un préalable exigé des candidats à un poste de préposé.

Deuxièmement, les ACT ont de sérieux problèmes avec la répartition de leurs ressources humaines; selon leurs calculs il y a environ 1500 agents mai utilisés. Ceci est le résultat de la combinaison de deux facteurs : opérer **dans** une branche qui connaît un changement rapide, et avec une main-d'oeuvre que l'on ne peut pas redéployer. Ce dernier problème tient en partie aux changements dans la répartition de la population, mais il y a aussi les changements intervenus dans les manières d'opérer de la poste. Celle-ci a par exemple des agents occupés à **des** tâches liées à un passé où jusqu'à 95 pour cent de la distribution du courrier se faisait par les chemins de fer. Ce pourcentage est maintenant en train de diminuer fortement, ce qui oblige à réaffecter ces agents. C'est pourquoi les ACT se montrent optimistes quant à l'introduction des Plans d'Emploi comme manière de répondre à ces problèmes.

Troisièmement, les ACT ont une forte proportion (20 pour cent, en baisse par rapport aux 25 pour cent de 1992) d'agents contractuels temporaires, dont la plupart se trouvent dans les niveaux inférieurs de la hiérarchie; pour eux l'une **des** priorités est de changer leur statut juridique pour en faire

des fonctionnaires. Ceci stabiliserait et homogénéiserait la main-d'oeuvre et rendrait ainsi la gestion plus efficace, tout en améliorant les perspectives et la mobilité de ces agents (dans la mesure où beaucoup de postes sont réservés à des fonctionnaires), Les ACT sont en train d'y parvenir, mais pas aussi rapidement qu'ils le souhaiteraient. Ils estiment qu'il leur faudrait disposer d'environ 3 000 postes dans les RPT pour une partie de leurs agents temporaires (ceci n'influerait que sur leur statut, et n'aurait pas d'incidences financières). S'agissant d'une procédure qui doit passer par la CRI, il faut plus de temps que les ACT ne le jugent souhaitable.

L'organisation de la fonction gestion des ressources humaines

Des réorganisations ont récemment été opérées au sein des ACT. En novembre 1992 la Sous-direction des Ressources humaines a été transformée en une Direction distincte, qui comporte trois Sous-directions : Gestion du personnel (250 personnes); Relations humaines (13 personnes) et Gestion prévisionnelle (90 personnes). Les 52 Directions provinciales ont des Sections des Ressources humaines dont la taille dépend du nombre de services d'exploitation et de l'ampleur des effectifs dans chaque province,

Depuis l'acquisition d'un statut d'autonomie il n'y a pas eu de changements sérieux dans le volume des effectifs s'occupant des ressources humaines ou dans leur composition.

Le directeur et les sous-directeurs chargés des ressources humaines siègent au Comité de Direction des ACT et font rapport au Directeur général.

La Direction des Ressources humaines et la Direction financière ont le même niveau dans l'organisation. Du point de vue de l'exploitation, la première gère tous les chapitres budgétaires liés aux dépenses de personnel, tandis que la seconde s'occupe de toutes les formalités administratives.

Les ACT sont actuellement en train de lancer un processus de décentralisation régionale dans tous les domaines de leur gestion, notamment l'exploitation, le financement et les ressources humaines. L'objectif visé est de rapprocher la gestion de la clientèle, en vue de répondre plus efficacement et plus rapidement aux besoins immédiats. En ce qui concerne les ressources humaines, l'objectif est de décentraliser les divers aspects de la gestion du personnel (par exemple, toutes les formalités ayant trait aux entrées en fonction, aux cessations de fonction, aux absences, aux réintégrations, aux départs à la retraite, etc.). Ils seront tous soumis au contrôle des Directions régionales correspondantes. La Direction des Ressources humaines à l'échelon central gardera le dernier mot en ces matières et pour toutes les compétences qui sont par définition de portée nationale (par exemple, les concours administratifs). C'est également aux services centraux qu'incombent les négociations avec les syndicats.

Un point important de ce processus de décentralisation a trait à la nécessité de former à de nouvelles qualifications ceux qui se sont attaqués à des tâches nouvelles et ceux qui vont le faire à l'avenir. Des programmes de formation ont été organisés en interne et se voient accorder une importance croissante.

Les ACT sont une organisation très centralisée. Les compétences en gestion des ressources humaines de leurs services extérieurs ne vont pas au delà des responsabilités en matière de paye. Les responsables des services extérieurs aimeraient que l'organisation soit beaucoup plus attentive à la réalité de la clientèle. Il y a eu en réponse à cela une expérience, qui accorde aux directeurs

provinciaux, sous la coordination de leurs directions régionales respectives, une certaine souplesse dans l'utilisation de leurs agents intérimaires, souplesse qui peut être décisive lorsqu'il y a de fortes variations de la demande (par exemple, durant les périodes de vacances dans les zones touristiques).

Descriptif des missions/plan d'action

Les ACT ont un Plan d'Action, qui recouvre tous les aspects de leur activité et comporte un volet ressources humaines. Il s'agit donc d'une sorte d'hybride entre plan d'action-plan d'activités. Les rubriques du volet traitant des ressources humaines concernent le renforcement des équipes de gestion (formation et valorisation, définition des qualifications, recrutement); le modèle d'organisation (évolution vers une organisation prenant modèle sur le secteur privé); l'uniformisation et l'amélioration des relations dans l'entreprise; les règles concernant le personnel (systèmes de sélection améliorés et plus décentralisés, classification des postes, place accrue donnée aux qualifications, spécialisation et performances); la main-d'oeuvre (diminution du nombre d'agents intérimaires); la formation.

Le plan comporte des objectifs de qualité à réaliser dans le service de la clientèle. Il ne comprend cependant pas des normes de productivité, qui font actuellement l'objet de négociations avec les syndicats à la suite des études qui ont été menées à la fois en interne et sur le terrain.

L'intégration d'éléments de gestion des ressources humaines dans le plan d'action et dans les plans d'activité se produit en fait par le biais de l'élaboration des mesures et des stratégies d'organisation touchant tous les aspects des activités des ACT. Le plan fixe des objectifs spécifiques de ressources humaines en précisant le volume maximum des effectifs, la répartition par catégories d'agents, les plafonds de dépenses et le financement.

La gestion de la performance

Il n'existe pas d'objectifs de performance au niveau de la division, de l'équipe de travail ou de l'individu. Au niveau global, on a toutefois mis en pratique la direction par objectifs.

Les ACT n'ont pas de systèmes de gestion de la performance, qu'elle soit individuelle ou de groupe. La seule composante du traitement liée à la rémunération est la prime de productivité que l'on verse à ceux qui travaillent systématiquement en deux équipes, le matin et le soir. Les ACT pensent qu'ils pourraient faire un bon usage des primes de résultats s'ils disposaient du triple des moyens financiers disponibles -- la prime correspond actuellement à 2 pour cent de la masse salariale -- et si elles dépendaient du type de critères objectifs -- par exemple nombre d'articles distribués -- que l'on est en train d'établir au titre de l'exercice de définition de normes mentionné plus haut.

Ce même exercice comporte la définition de normes de productivité et de qualité de service, et il inclut une composante réceptivité à la clientèle dans chaque poste de l'organisation.

L'évaluation de la gestion des ressources humaines

La Commission des Ressources humaines, présidée par le Directeur général des ACT, se réunit tous les quinze jours pour apprécier la gestion des ressources humaines. En dehors de la mise au point

d'initiatives et de projets nouveaux, la commission évalue toutes les initiatives déjà appliquées, en usant de critères quantitatifs tels que nombre d'agents, ressources financières utilisées, etc.

Institut **National de da** Sécurité Sociale (*Instituto Nacional De La Seguridad Social*, INSS)

Introduction

L'Institut national de la Sécurité sociale (**INSS**) est l'organisme gouvernemental qui, sous la tutelle du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, **MTSS**), est responsable de la fourniture des prestations sociales concernant les retraités, les invalides, les conjoints survivants et les orphelins. Il gère à ce titre un budget substantiel qui dépasse **6.3** milliards de pesetas, et dont environ 90 pour cent sont liés au versement de pensions à environ 6.5 millions de citoyens.

L'INSS a réduit son personnel au cours des dernières années, et il a maintenant un effectif de 13 545 personnes, dont **891** au siège central, le reste étant dispersé dans 52 Directions provinciales et 370 Centres de service et d'information de l'INSS (chiffre qui devrait passer à 490).

L'énorme quantité de citoyens concernés par l'INSS et la nécessité de moderniser ses activités ont fait de cette organisation le lieu idéal pour instaurer un programme de changement. Ceci a commencé en 1988, avec l'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante. Le programme a été focalisé sur l'introduction d'une culture de service de la clientèle pour remplacer la culture administrative traditionnelle. Ceci s'est traduit par un vaste ensemble de mesures comprenant une refonte matérielle complète des points de contact avec les "clients" (c'est le terme nouveau que l'on emploie), comme par exemple le fait de servir les clients à un bureau et non à un guichet; un sérieux investissement en informatique; un programme de formation approfondi pour inculquer une culture de service de la clientèle; des changements dans le langage administratif; l'introduction de la direction par objectifs (qui furent en général liés au début à la simplification et à la rapidité du service du client); enfin l'introduction d'un système d'évaluation des performances.

Les réactions des clients, que l'on obtient de manière continue par voie de questionnaires, révèlent un taux d'approbation très favorable (80 pour cent environ des usagers considèrent le service comme "très bon"). De ce fait l'INSS est devenu une sorte de vitrine de l'administration pour son programme de modernisation du secteur public.

Chose peut-être étonnante, ces réalisations ne se sont pas accompagnées de changements en ce qui concerne la situation de l'INSS au sein des structures gouvernementales. Un examen de la place de l'INSS dans l'organigramme montre qu'il possède l'organisation la plus enchevêtrée des trois études de cas examinées dans ce rapport.

Le Directeur général de l'INSS relève d'un Secrétariat général (Sécurité sociale) qui dépend lui-même du ministre du MTSS. Toutefois les choix politiques en matière de gestion des ressources humaines, comme par exemple les changements dans les RPT, sont soumis au ministre par un Sous-secrétariat distinct (Travail et Sécurité sociale) par le biais de la Sous-direction et de la Direction générale correspondante. Cette voie compliquée que les propositions de l'INSS doivent emprunter au sein du ministère avant de pouvoir être évoquées devant les organismes centraux est source de découragement pour les gens de l'INSS.

La flexibilité en matière de gestion des ressources humaines

Comme noté plus haut, l'INSS constitue en fait, sur le plan des ressources humaines, une unité opérationnelle du MTSS. Le ministère pour sa part a fait l'objet de la décentralisation qui a touché d'autres ministères, mais l'INSS n'en a bénéficié que de façon limitée. Au cours **des** dernières années des décrets lui ont délégué quelques-unes des compétences administratives qui avaient été transférées par un décret de 1985 à un niveau hiérarchique plus élevé. Ces décrets fixent les limites de son action. Une telle situation a amené les réponses à se concentrer sur ce **qui** fait l'originalité de l'expérience de l'INSS, au lieu de prendre comme cadre de référence quelque chose qui apparaissait comme un processus **de** décentralisation inexistant.

Dans la gestion des ressources humaines, les instruments les plus importants dont dispose l'INSS sont la formation, l'évaluation des performances, plus une certaine latitude pour redistribuer les postes au sein des RPT. En tout premier lieu, les gens de l'Institut aspirent à ce que toutes les attributions en matière de gestion des ressources humaines soient déléguées au ministère lui-même, ce **qui** leur donnerait la maîtrise directe de la politique des ressources humaines, même s'il fallait se contenter des **marges** de flexibilité dont dispose l'administration en général. Les réformes relatives à la gestion des ressources humaines ont été préparées **par** l'échelon central, avec la collaboration des services extérieurs et des syndicats.

L'organisation de la fonction gestion des ressources humaines

Au total 500 personnes environ travaillent dans le secteur des ressources humaines pour l'ensemble de l'organisation, dont 80 au siège central. La fonction ressources humaines a en charge les actions liées **aux** variations de la vie administrative des agents de l'INSS (prises de fonctions, cessations de fonctions, nominations provisoires, mutations, etc.). C'est aussi à elle qu'il appartient de proposer **des** mesures concernant le personnel, d'établir des rapports sur les besoins en personnel des autres services, de définir la politique d'action sociale de l'INSS -- celle qui concerne les avantages sociaux du personnel comme les bourses d'études, l'assurance-maladie complémentaire -- et d'intervenir en matière de formation, de médecine du travail, de ponctualité des agents et de contrôle des présences, de calcul et de paiement des primes de productivité. L'encadrement opérationnel souhaiterait pouvoir disposer de plus **de** pouvoirs en matière de promotion, de mobilité des agents et d'horaires.

- L'INSS n'emploie aucun cadre sous contrat.
- La Sous-direction de l'Organisation intérieure, qui est en charge des sections Gestion des Ressources humaines, Formation, Organisation intérieure et Installations, ne date que de deux ans. Le Sous-directeur qui en est responsable dépend directement du Directeur général de l'INSS, et siège au Conseil de direction.
- Le seul changement sérieux qui soit intervenu dans la gestion' **des** ressources humaines concerne principalement la possibilité qu'a l'INSS d'utiliser comme il le **juge** bon la prime de productivité, dans le cadre d'une rémunération véritablement articulée avec la réalisation des objectifs.

- Les liens entre ressources humaines et fonction financière apparaissent à l'occasion de l'élaboration des projets de budget,
- La relation avec les unités opérationnelles consiste en communications ayant trait au budget, au financement et aux inspections, à des fins de financement et de contrôle des coûts. Les services du Bureau de conseil juridique sont sollicités pour des questions et des rapports spécifiques, et les contacts sont permanents avec les unités opérationnelles pour déterminer les besoins en personnel à des fins de gestion prévisionnelle.
- Comme déjà indiqué, un décret a décentralisé certaines attributions administratives relatives aux ressources humaines au profit du sous-directeur de l'Organisation intérieure et des Directeurs provinciaux.

Les négociations salariales sont menées au niveau national (celui de la fonction publique) dans le cadre des Lois de finances, sans la moindre participation de l'INSS. Il existe cependant une convention collective couvrant le personnel administratif de la Sécurité sociale à la négociation de laquelle l'Institut participe, bien que l'approbation finale du texte incombe au MTSS.

Les services opérationnels sont responsables du contrôle de l'assiduité de leurs agents, et du contrôle des performances de leurs catégories de cadres. Ils disposent d'une certaine souplesse quant à l'organisation, dans la mesure où ils peuvent modifier leurs structures internes.

En matière de gestion des ressources humaines l'aide fournie à l'encadrement opérationnel revêt diverses formes. Tout d'abord, un accueil, des visites de services et des stages de formation sont prévus pour les agents nouvellement recrutés. Deuxièmement, un programme interne parallèle est organisé pour mettre à la disposition de ceux qui auront à s'occuper des ressources humaines les instruments et mécanismes de gestion dont ils ont besoin. Enfin, on a créé à l'intérieur de l'INSS un bureau d'information chargé de fournir aux agents des renseignements sur les problèmes de personnel, et qui représente en outre un moyen de liaison permanent à la disposition des bureaux provinciaux.

En ce qui concerne la formation à la gestion des ressources humaines, ses moyens financiers et en personnel ont été accrus. L'INSS, en collaboration avec les syndicats, a apporté beaucoup de soin à la préparation des programmes de formation. Il existe des procédures d'évaluation pour permettre un suivi et une adaptation des cours, et les plans futurs prévoient l'organisation d'une formation sur le tas.

Une autre initiative de l'INSS, d'un genre inhabituel, a consisté à créer une boîte à idées pour recueillir les suggestions des agents visant à améliorer les façons de travailler et les systèmes d'organisation. Les meilleures suggestions sont récompensées par des prix en espèces.

Descriptif des missions/Plan d'Action

En même temps qu'il s'efforçait de changer de culture, l'INSS s'est rendu compte qu'il était important pour lui de disposer d'un descriptif de ses missions. Ce document est intégré dans le Plan d'Action, principalement par le biais de la formation des cadres supérieurs et moyens. La composante ressources humaines est essentiellement axée sur l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience. La gestion des ressources humaines est intégrée dans le plan dans la mesure où les études de besoins, les plans de formation ainsi que les caractéristiques générales de la politique sociale et de la médecine du travail y trouvent leur reflet.

L'évaluation des performances

Le système des objectifs de performance est l'un des mieux conçus de l'administration espagnole. Des objectifs de performance sont assignés à tous les services opérationnels ayant affaire avec le public, et font appel à des chiffrages objectifs liés au volume et à la qualité des tâches effectuées (par exemple, nombre de dossiers traités, qualité du service, qualité de l'information).

L'Institut dispose d'un système de gestion de la performance, d'une procédure de fixation des objectifs, de plans de performance, d'une procédure d'évaluation des individus, de récompenses et de sanctions, et de primes de résultats individuelles et collectives. Les objectifs sont fixés dans un cadre annuel. Ils sont négociés avec les services opérationnels après que les éléments à évaluer ont été arrêtés à l'échelon central. Ils peuvent changer d'une année sur l'autre. Ainsi cette année certains aspects de la politique du personnel des unités figureront dans les éléments soumis à évaluation, à savoir la formation, le contrôle des absences et les communications internes. Cette **année**, et pour la première fois, la médecine du travail fera également partie des critères utilisés pour apprécier les résultats.

Comme **déjà** mentionné, la prime de productivité est la seule partie décentralisée de ce que touche le personnel, et elle est à ce titre utilisée **par** l'INSS pour les rémunérations versées par lui. La formule a **été** introduite en 1991. La prime est versée tous les six mois et comprend deux parties : les primes bénéficiant aux membres de l'encadrement (échelons 24 et plus) et celles que perçoivent les niveaux inférieurs en tant que membres de groupes opérationnels. Les objectifs sont quantifiables et les appréciations se situent à trois niveaux : haut, normal, et bas; le haut niveau reçoit 50 pour cent de plus que le niveau normal, et le **bas** niveau 50 pour cent de moins. **Les** primes sont réparties également au sein du groupe, bien que le montant perçu par chaque agent **puisse** varier en fonction des résultats individuels. Les primes individuelles accordées aux cadres sont liées au succès du groupe qu'ils dirigent.

La prime ne s'est pas dévalorisée, non seulement parce qu'elle est liée **aux** résultats, mais parce que seuls les treize meilleurs services peuvent obtenir l'appréciation haute. Chaque unité opérationnelle est informée de sa position et de celle de l'unité de tête, de manière à fournir un point de référence. Initialement l'appréciation haute se traduisait par une hausse de 1 à 3 pour cent du traitement de base, alors qu'aujourd'hui elle atteint 7 à 10 pour cent, ce que l'INSS considère comme suffisant. Un autre problème réside dans le fait **de** pouvoir appliquer un système similaire **aux** activités moins faciles à mesurer que l'on accomplit à l'échelon central.

Le système de gestion de la performance a finalement pour objet **de** rapprocher l'INSS de ses clients, en créant une entité moderne efficace et efficiente régie par une culture de service de la clientèle. La valorisation **du** personnel est implicitement présente derrière tout cela. Dans chaque secteur les cadres sont responsables de la gestion du système de performance de leurs groupes, tant à l'échelon central que dans les provinces. Les performances concernant la gestion des ressources humaines ne sont pas directement intégrées dans l'évaluation des cadres, bien qu'elles le soient implicitement puisque l'appréciation et les primes des cadres sont liées à l'appréciation et aux primes de ceux qu'ils gèrent.

L'évaluation de la gestion des ressources humaines

La décentralisation de la gestion des ressources humaines est vue comme tout à fait insuffisante. L'organisation est d'avis qu'il lui faudrait disposer de beaucoup plus de flexibilité en la matière pour atteindre ses objectifs. Le fait qu'il n'y ait **pas** eu de changement sérieux des RPT depuis 1987 donne une idée des problèmes rencontrés. Bien qu'elle ait sensiblement modernisé son fonctionnement, la structure et la répartition de son personnel sont souvent le reflet de systèmes d'organisation antérieurs. Le résultat est que l'INSS a des groupes d'agents appartenant à des classifications différentes (donc à différents niveaux de rémunération) tout en faisant le même travail. Dans certains secteurs l'INSS a également des problèmes d'agents en surnombre que l'on ne peut pas transférer. L'évolution actuelle des besoins de l'Institut, où les activités des centres de Service et d'Information au niveau provincial pèsent d'un plus grand poids, pourrait rendre souhaitables des transferts émanant du niveau régional. Les Plans d'Emploi sont susceptibles de se montrer utiles à cet égard, bien que l'on ne sache pas quels sont les critères utilisés par les organismes centraux pour accorder leurs autorisations.

L'agence des Impôts (*Agencia Tributaria*)

Introduction

L'Agence des Impôts a commencé à fonctionner le 1er janvier 1992, dans le cadre des efforts faits par l'administration pour moderniser son système de perception des impôts. Elle emploie actuellement 26 253 personnes, dont 85 pour cent sont localisés dans les **services** extérieurs. Les effectifs ont **diminué** de 1.01 pour cent depuis le démarrage de l'Agence, du fait du blocage général des recrutements que pratique le gouvernement.

La loi portant création de l'Agence des Impôts a doté celle-ci de compétences en gestion des ressources humaines qui étaient précédemment l'apanage de l'appareil dirigeant du MEH (le ministère au sein duquel se trouvait auparavant les services de perception des impôts), en y ajoutant d'autres attributions que ne possède aucun autre ministère. Cette autonomie a conféré à l'Agence une situation enviable aux **yeux** de nombreuses autres organisations gouvernementales, et causé quelques soucis aux organismes centraux. Elle a également fourni l'occasion de faire naître une nouvelle culture de direction par objectifs au sein de la fonction de perception des impôts.

L'autonomie de l'Agence des Impôts fait d'elle une organisation unique dans le contexte espagnol, et provoque bien des commentaires **dans** l'administration. L'une de ses caractéristiques qui a **été** souvent évoquée lors des entretiens concerne le fait que les niveaux de rémunération de ses agents tendent à être les plus élevés de l'administration publique. L'explication fournie est que l'Agence emploie des professionnels hautement qualifiés et formés qui sont très demandés dans le secteur privé, et qu'elle doit donc essayer de rivaliser avec les taux de rémunération de ce dernier.

En fait, l'Agence a eu dans le passé de la difficulté à garder son personnel, notamment aux niveaux Inspecteur et Sous-inspecteur. Ce problème a perdu de son acuité avec l'adoption en 1993 d'un amendement à la Loi no, 30 de 1984 obligeant tout agent de l'État à rester dans son poste cinq ans avant d'obtenir le droit à une mise en disponibilité. En outre l'Agence a le droit de garder par devers elle les agents qui appartiennent **aux** corps, grilles de traitements et spécialisations qui lui ont été assignés. Un problème supplémentaire à cet égard réside dans le fait que la réglementation espagnole **des** incompatibilités d'intérêts permet à tout fonctionnaire de **L'Agence des Impôts de**

travailler pour un "client" de l'Agence immédiatement après avoir cessé de travailler pour cette dernière, la seule exception concernant les cadres supérieurs, qui doivent attendre deux ans.

Cette disparité des niveaux de traitement peut évidemment susciter des ressentiments dans la fonction publique et, dans le contexte d'une mobilité accrue (qui est l'un des résultats des réformes récentes), cela pourrait poser des problèmes de gestion du côté du personnel dans la mesure où d'autres fonctionnaires risqueraient d'être tentés par des postes au sein de l'Agence -- encore que celle-ci estime que les **dits** postes sont assortis d'exigences qui rendront *ce* risque peu probable. C'est pourquoi il a quelquefois été émis l'idée que ce problème de disparité (qui met en cause le moral des fonctionnaires et leur mobilité) sera en partie résolu avec l'adoption du projet de loi portant organisation des pouvoirs publics, qui définira clairement les différents types d'organisation, et limitera probablement la mobilité des agents d'un type à l'autre.

La flexibilité de la gestion des ressources humaines

Les attributions les plus importantes dont dispose l'Agence, et qui la distinguent des autres ministères, concernent le droit de : publier **des** Offres d'emplois publics; de réserver ses postes aux seuls agents appartenant aux corps, grilles et spécialités qui lui sont propres; d'approuver les RPT et leurs changements; de définir et d'autoriser des concours internes; et d'approuver les conditions aux corps, grilles et spécialités qui lui sont propres. En dépit de ces libertés l'Agence continue de relever expressément de la Loi no. 30 ce qui, à son avis, amoindrit considérablement sa flexibilité en lui imposant un modèle commun et limite **sa** capacité d'innover dans ce domaine. Toutes **les** réformes de **la** gestion **des** ressources humaines introduites dans l'Agence sont issues du Département des Ressources humaines, avec la participation des unités concernées, des organismes centraux, des syndicats et des associations professionnelles.

Bien que beaucoup de ces contraintes soient purement formelles, comme par exemple la nomination des fonctionnaires affectés à l'Agence, certaines sont considérées comme pesantes. Par exemple le MAP garde le contrôle de certains aspects liés aux corps et aux grilles de traitements de l'Agence (par exemple suppression **de** poste, nomination à titre temporaire, réintégration). Vis-à-vis **des** Plans d'Emploi de l'Agence des Impôts qui pourraient être appliqués, le MAP dispose également d'un certain nombre de pouvoirs. Enfin les organismes centraux ont la **possibilité** de retarder de vingt jours la date **de** cessation de fonction **des** membres du personnel de l'Agence qui changent de poste après leur succès à un concours.

Les deux autres grands problèmes ont trait aux Offres d'emplois publics, Comme on l'a signalé plus haut, l'Agence a tous pouvoirs à cet égard, mais les difficultés financières actuelles ont amené le gouvernement à suspendre ce droit et à reprendre le contrôle des recrutements de l'Agence à l'extérieur. Le second problème est que l'Agence doit participer aux plans mis en oeuvre dans d'autres ministères. En 1992, par exemple, elle a dû intégrer 36 salariés de la CAMPSA, le monopole d'État pour la distribution des produits pétroliers, dont la restructuration a été provoquée par les directives de la Communauté Européenne dans ce secteur.

L'Agence est néanmoins satisfaite de certains résultats obtenus dans la gestion des ressources humaines, Le premier intéresse la transformation de 2750 membres de son personnel qui, de contractuels, sont devenus fonctionnaires, ce **qui** a de ce fait porté la part des fonctionnaires à 70 pour cent de l'effectif total, aidé le processus d'homogénéisation des effectifs et amélioré l'intégration de ces agents ainsi que leurs perspectives de carrière.

Le second point concerne l'homologation par les organismes centraux de deux spécialisations (Agents de l'Administration fiscale et des Finances publiques), ce qui marque un **pas** de plus vers l'élaboration de filières de promotion et de carrière pour les corps, grilles de traitements et spécialisations propres à l'Agence. En troisième lieu, des mesures ont été prises pour établir un modèle très participatif de relations du travail intégrant à la fois les syndicats et les associations professionnelles (**qui** n'ont aucun rôle à jouer de droit, mais ont une grande importance de fait). Enfin, le programme de formation n'a cessé d'être renforcé, dans le but non seulement d'améliorer les compétences techniques et managériales du personnel, mais également de diffuser une culture commune dans l'organisation.

L'organisation de la fonction gestion des ressources humaines

Le Département des Ressources humaines est un service central qui dépend directement du Directeur général, et qui est situé au même niveau de l'organigramme que les autres départements. Il existe également dans les Bureaux régionaux un petit nombre de postes administratifs s'occupant de tâches de gestion du personnel simples -- comme les traitements et les autorisations. Le personnel comprend **134** agents, et l'effectif n'a pas varié depuis la création de l'Agence. Les cadres ont tous un statut de fonctionnaire et ne peuvent pas être employés comme contractuels.

En 1992, lorsque l'Agence a été créée, la plupart des attributions pour la gestion courante des ressources humaines -- par exemple les retraites, les absences, les traitements -- ont été transférées au niveau provincial. En 1994 cette expérience a été étudiée et il a été décidé que les problèmes de paye devraient être concentrés à l'échelon régional (initiative rendue possible par les nouvelles capacités informatiques), tandis que les autres **aspects** pourraient rester au niveau provincial. L'autre décision prise à l'époque a consisté à centraliser au Département des Ressources humaines le contrôle des activités exceptionnelles pouvant avoir quelque incidence sur les niveaux de rémunération, par exemple celles qui résultent de décisions de justice, dont on a pensé que vu leur importance et leur complexité, elles exigeaient le maximum d'homogénéisation des critères d'évaluation.

Quelques autres services centraux se sont vu accorder des attributions limitées en matière de ressources humaines, comme les autorisations concernant la formation et autres points dépourvus d'implications financières, ainsi que la prise de mesures disciplinaires. **Mais** des considérations d'harmonisation et d'efficacité ont conduit à lancer un processus général de centralisation de la fonction gestion **des** ressources humaines, qui est passée des départements **du** Bureau central au Département des Ressources humaines du Bureau central.

Les responsables des Bureaux régionaux disposent d'un certain nombre d'attributions pour les questions courantes de personnel, les aspects les plus importants étant réservés au Bureau central, comme par exemple les réintégrations provisoires après mise en disponibilité ou départ à la retraite volontaire, les demandes de mise en congé pour convenance personnelle, l'octroi d'avances, etc. Pour toutes ces opérations les services centraux et régionaux bénéficient du concours du Département des Ressources humaines sous diverses formes : instructions et circulaires; cours de formation; réunions; guides de procédures; rapports sur des points particuliers évoqués; possibilité d'être consulté en permanence,

Les négociations salariales se déroulent au niveau national dans le cadre fixé **par** les Lois de finances. Eu égard aux attributions dont l'encadrement aimerait disposer, l'Agence estime que le désir d'avoir plus d'autonomie au niveau régional est une constante dans toute organisation, notamment

avec une telle dispersion géographique et une telle variété de taille et de catégorie d'agents, mais la situation actuelle est considérée comme adéquate.

Descriptif des missions/plan d'action

La mission de l'Agence est présentée dans le texte de loi qui la crée, et **il** a essentiellement trait à la mise en oeuvre efficace du système fiscal et douanier de l'État. La loi précise également que le Président de l'Agence doit présenter un Plan d'Action et un projet de budget correspondant à la réalisation de la mission. Le Département des Ressources humaines prépare chaque année un document retraçant les objectifs, et indiquant les actions les plus importantes à lancer au cours de l'année à venir pour les atteindre. Quant aux plans d'actions sectoriels, ils comportent des normes de réceptivité vis-à-vis de la clientèle. La politique des ressources humaines est déterminée par les objectifs généraux de l'Agence. Le Plan stratégique définit comme objectifs globaux l'accomplissement volontaire par les citoyens de leurs obligations fiscales, et l'élimination de la fraude fiscale. En outre le Plan d'Action comporte des programmes spécifiques qui définissent des objectifs et des actions spécifiques auxquels participent tous les départements et tous les bureaux régionaux. On y trouve notamment les objectifs, programmes et actions concernant les ressources humaines, ce qui implique du même coup le Département des Ressources humaines dans la mission d'ensemble de l'organisation.

Évaluation des performances

Les objectifs généraux des Plans d'action sont ventilés entre les secteurs responsables, puis décomposés en fonction des unités opérationnelles qui doivent les réaliser. Des objectifs sont dès lors fixés pour chaque secteur et chaque unité, chaque responsable assignant des objectifs aux différents agents. Les **dits** responsables sont également chargés d'évaluer individuellement les agents.

Le système de gestion de la performance a pour but d'améliorer les résultats et les performances du personnel. La responsabilité en incombe non au Département des Ressources humaines, mais aux différentes unités centrales et aux services extérieurs de l'organisation. Dans le cas des Inspecteurs et des Sous-inspecteurs les primes de résultats sont liées à des objectifs à atteindre (**par** exemple, nombre de dossiers, montants des impôts perçus). Ces objectifs varient d'une direction à l'autre à cause des différences **dans** la composition de l'assiette fiscale selon les zones (agricoles ou industrielles). Dans d'autres secteurs, des primes de performance sont également versées, et c'est au chef d'unité à décider de la procédure à suivre. Dans le secteur technico-juridique du Département des Ressources humaines, par exemple, le montant des primes est réparti de manière égale, mais **au** prorata de la position occupée par chacun -- autrement dit tous les agents ont reçu la même évaluation de performance et ont été ensuite récompensés selon leur position -- puisque l'encadrement estime que l'ensemble de l'unité est satisfaisant. Le responsable de l'Agence des Impôts souhaite voir la prime utilisée de manière beaucoup plus active, comme instrument de gestion. Le système d'évaluation des échelons hiérarchiques les plus élevés de l'Agence a besoin d'être retravaillé, et la performance en gestion des ressources humaines n'y tient pas une **grande** place. Les indicateurs de niveau de service ne sont **pas** inclus dans les descriptions de poste, bien qu'ils fassent partie du système de gestion de la performance.

L'évaluation de la gestion des ressources humaines

Il n'a pas encore été mis en place de système pour l'évaluation de la fonction gestion des ressources humaines, bien qu'il y ait eu des contrôles partiels sur des points spécifiques, et des opérations de vérification. Le caractère récent de l'Agence n'a pas permis de créer un système de communication interne grâce auquel on pourrait obtenir une remontée d'information **dans ce** domaine, et l'on n'a pas non plus organisé des enquêtes à cet effet. **La** communication à l'intérieur de l'Agence est considérée comme fort peu développée, et l'on pense qu'un magazine interne constituerait un progrès à cet égard. La décentralisation de la gestion **des** ressources humaines, **au** sens où l'Agence des Impôts formerait une unité distincte, fait **l'objet** d'une appréciation très positive; le problème est qu'à en juger d'après les attributions dont **l'Agence** aimerait disposer, cette décentralisation **est** considérée comme n'ayant **pas** été poussée assez loin.

LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN SUEDE¹

par Bo Smith et Christine Lidbury

Introduction

Un vaste programme de renouvellement de la fonction publique se déroule en Suède depuis plus d'une décennie. Les réformes de la gestion mettent l'accent sur une flexibilité plus grande, une efficacité et une productivité accrues, ainsi qu'un meilleur service du client. Le secteur public a largement déconcentré la gestion des ressources humaines. Les autorités suédoises signalent qu'il n'est pas rare que les ministères opérationnels soient responsables de toute une série de tâches relevant de la gestion au jour le jour du personnel. Les décisions prises par le gouvernement dans ce domaine ont **été** essentiellement conçues pour créer les conditions permettant aux agences d'assumer leurs nouvelles responsabilités. Parmi les grandes initiatives prises au titre de la réforme de la gestion, on citera par exemple :

- un accord sur la sécurité de l'emploi (1990) qui rend possibles des réformes **de** structures et des réductions d'effectifs;
- un changement sensible dans la politique des rémunérations où les formules centralisées font place à des rémunérations différenciées déterminées par des négociations au plan local;
- une réforme budgétaire d'ensemble s'appuyant sur des plafonds globaux de dépenses plutôt que sur des dotations détaillées, de façon à permettre une réelle déconcentration tant **dans** les attributions en gestion **des** ressources humaines que **dans** les négociations avec les syndicats.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le renouvellement du secteur public s'opère sous de sérieuses pressions budgétaires et fiscales. Le secteur public que possède la Suède est l'un des plus importants au sein de l'OCDE. Les salariés du secteur public représentent environ un tiers de la population active totale. Les dépenses publiques constituent près de 70 pour cent du **PNB**, ce qui est le chiffre le plus élevé de tous les pays de l'OCDE. Le problème de la taille et du coût du secteur public est devenu de plus en plus préoccupant au cours de la dernière décennie, à mesure que la Suède a été confrontée à un gros déficit budgétaire, à la récession économique et à des niveaux de fiscalité élevés. Il a été observé que même en l'absence **de** tout déficit budgétaire, des réductions de dépenses seraient nécessaires **dans** le secteur public pour assurer l'harmonisation fiscale **avec** les autres pays européens.²

Ces pressions financières ont connu au début **des** années 90 une ampleur **qui** a conduit à mettre à nouveau l'accent sur l'évaluation de la dimension et du coût du secteur public, dans le but d'opérer

ainsi des coupes sévères dans les dépenses publiques. Il en est résulté une substantielle restructuration des organisations appartenant à l'administration publique (généralement dénommée le "secteur de l'État"). Les réformes se sont traduites par des transferts de fonctions de l'échelon central vers les collectivités locales, un allègement des contrôles de l'État sur les fournitures de services au niveau local, la création de sociétés par actions et d'entreprises publiques à partir des services d'utilité publique et des services de transport auparavant offerts (et subventionnés) par le secteur public, et la suppression de programmes budgétaires et de services jugés non indispensables, ou susceptibles d'être mieux assurés par les universités ou le secteur privé. Dans le secteur de l'État, certains ministères et certaines agences ont entièrement disparu. Dans les institutions qui ont subsisté les budgets et les effectifs ont souvent été considérablement réduits. Ainsi l'Office national de l'éducation a été transformé en Administration nationale des écoles, et ses effectifs sont passés de 600 agents en 1980 à 150 en 1993.

Il n'y a pas à s'étonner que ces changements structurels aient été accompagnés par des réformes concernant la façon dont les ressources humaines sont gérées, avec en particulier un accent mis de plus en plus sur la déconcentration des attributions portant sur l'affectation des moyens (personnel et budgets) et sur les décisions opérationnelles, et ce en échange d'une responsabilisation accrue. Une grande partie des réformes structurelles de fond ne sont intervenues qu'à partir du début des années 90. Cependant elles peuvent être considérées comme faisant partie intégrante des réflexions sur le fonctionnement du secteur public qui ont lieu depuis le milieu des années 80. En 1985 un projet de loi prévoyant une déconcentration des fonctions de gestion des ressources humaines a été présenté. Son principal but était de renforcer le lien entre agences, leurs enjeux opérationnels et leur politique du personnel. Trois ans plus tard a été mis en place le nouveau système budgétaire, qui prévoyait lui aussi un degré accru de déconcentration. Ces réformes ont été depuis lors mises en oeuvre et, au moins en théorie, elles donnent aux agences et aux institutions un degré fortement accru d'autonomie de gestion dans l'usage qu'elles font aussi bien des ressources économiques que des moyens humains.

Compte tenu d'une situation économique grave et de changements profonds intervenus dans l'administration publique, le but de cette étude de cas est d'examiner la situation de la gestion des ressources humaines en Suède au début et au milieu des années 90 tant d'un point de vue théorique que sur le plan pratique. L'essentiel de cette étude porte sur la façon dont la gestion se pratique dans trois organisations publiques : l'Office national des assurances (*Riksforsäkringsverket*), l'Office national des impôts (*Riksskatteverket*) et la Poste suédoise. Une attention particulière portera sur des enjeux stratégiques tels que :

- l'équilibre entre décisions centralisées et décisions déconcentrées quant aux politiques de gestion des ressources humaines ;
- la façon dont les gestionnaires de terrain et les hauts fonctionnaires voient le déroulement des réformes et leurs incidences sur les effectifs et le fonctionnement des services ;
- l'intégration des problèmes de gestion des ressources humaines dans la planification stratégique de chaque institution ;
- l'articulation entre les réformes de la gestion du personnel et les grandes priorités de réforme dans l'ensemble de l'administration.

Les réformes de la gestion des ressources humaines au sein de l'État suédois et le rôle des organismes centraux de gestion

La Suède dispose d'un important secteur public employant environ **1.4** million de personnes, soit près d'un tiers de la population active suédoise. Les communes sont responsables notamment de l'éducation, des services sociaux et de l'urbanisme, et les conseils régionaux de comté sont chargés principalement de la santé et des services médicaux. Ce secteur local constitue l'essentiel du secteur public suédois, et il emploie 1.2 million de personnes. Les 250 000 personnes restantes sont employées par l'administration nationale ou "secteur de l'État". Notre étude de cas couvre seulement la fraction minoritaire étatique de la fonction publique.

Le secteur de l'État est organisé en deux niveaux - les ministères et les organismes. Le premier niveau est principalement responsable de la conception des politiques publiques, le second, de leur exécution. Les ministères suédois sont petits par rapport aux normes internationales, et leurs effectifs combinés sont inférieurs à 2 000 personnes (ministère des Affaires étrangères exclu). Il y a en outre près de 100 organismes centraux d'État dont dépendent des directions régionales et locales.

La réforme du secteur public

Au début **des** années 90, la Suède a entrepris de réorganiser totalement le secteur de l'État afin d'en accroître l'efficacité, l'efficacité et la productivité. Les demandes concernant l'augmentation de la qualité, une meilleure satisfaction des besoins du client et l'offre d'un plus large choix se sont heurtées à la récession économique et au manque de moyens nouveaux pour les programmes publics. La recherche de meilleurs résultats ne pouvait donc être satisfaite que par une utilisation plus efficace des moyens disponibles. La réorganisation s'est traduite par des efforts visant à moderniser et à rationaliser les programmes, à mieux se coordonner avec les collectivités locales et à décentraliser davantage au profit de ces dernières, et enfin à recourir plus largement à la contractualisation.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines au début des années 90, **les** réformes ont comporté un programme de déconcentration qui, en matière d'effectifs et de moyens d'organisation, a accentué les transferts d'attributions des services centraux du personnel des ministères fonctionnels au profit des gestionnaires opérationnels. Les réformes de la gestion des ressources humaines reposaient sur le principe que les gestionnaires ne peuvent être rendus responsables des résultats **que** lorsqu'ils sont pleinement responsables de leurs actes (**par** exemple sur le financement, les effectifs, l'organisation du travail). On s'est également de plus en plus préoccupé de rendre les programmes gouvernementaux compétitifs sur le marché du travail. Par exemple, dans le **but** de maintenir cette compétitivité, les sociétés publiques de services avaient besoin de flexibilité pour concevoir des formules de rémunération comparables à celles qu'offrait le secteur privé.

Parallèlement au programme de déconcentration de la gestion des ressources humaines, la Suède a **créé** un nouveau système de budget fonctionnel dans le secteur de l'État. En théorie le nouveau système permettrait aux organismes administratifs centraux d'influencer **les** activités de chaque ministère et autres institutions grâce à un processus d'affectation des moyens et de définition des objectifs, mais fournirait aux organismes une autonomie appréciable dans la gestion **de** leurs activités quotidiennes. **Les** principaux éléments du nouveau système de budgétisation comprenaient :

- Des budgets triennaux visant à assurer un certain degré de stabilité au niveau déconcentré.

- Une procédure budgétaire plus rigoureuse tous les trois ans, où pourraient être analysés en détail des facteurs tels que les coûts, les objectifs, la performance et l'efficacité. En 1995, cette disposition a été assouplie afin que ces analyses soient effectuées uniquement en cas de besoins et non à échéance fixe.
- Une plus grande autonomie de gestion au niveau du ministère quant aux décisions d'affectation des ressources.
- Un accent mis sur la responsabilité et sur la performance par le biais d'objectifs et de résultats spécifiés pour chaque institution et chaque activité.

Le budget et les réformes de la gestion des ressources humaines sont sous-tendus par une philosophie managériale simple. l'État et le Parlement devraient se préoccuper des objectifs, de la qualité des services et de la production, des résultats et des coûts totaux au lieu de faire de la gestion fine en intervenant sur la façon dont les objectifs sont atteints dans le cadre des moyens accordés. Les activités quotidiennes et les méthodes propres à obtenir les résultats souhaités devraient être de la responsabilité de la direction au plan local. Tous les trois ans, le gouvernement et le Parlement auraient la possibilité de procéder à un examen plus fouillé des objectifs et des moyens, mais entre-temps, les gestionnaires seraient libres de gérer de la manière qu'ils jugeraient la plus efficace et la plus efficace.

La composante politique de la déconcentration de la gestion des ressources humaines tient également une place importante dans le cas de la Suède. Celle-ci est peut-être le seul exemple d'un pays où la gestion des ressources humaines (y compris les salaires) du secteur public a cessé d'être un enjeu politique. Cela s'explique par la convergence d'un certain nombre de facteurs qui ont joué au cours des années 80 et 90, comme par exemple :

- une sérieuse crise économique qui a imposé non seulement une progression très modeste des salaires, mais également une diminution de la taille du secteur public ;
- un système politico-administratif où des agences et autres institutions déconcentrées disposent d'une autonomie peu commune ;
- des syndicats très puissants habitués à avoir un accès direct auprès du gouvernement et à travailler en étroit contact avec le niveau politique du système (du fait de la déconcentration l'influence politique des syndicats est en train de se réduire, et ils ne peuvent avoir cet accès que pour les questions qui concernent directement la gestion des ressources humaines pour autant qu'elle intéresse leurs adhérents) ;
- un fort consensus qui s'est manifesté depuis le milieu des années 80 en faveur d'une plus grande réceptivité de la gestion des ressources humaines au plan local.

Les autorités suédoises signalent qu'au cours des dernières années, l'état d'esprit de la fonction publique suédoise en matière de gestion a changé dans la bonne direction. Il a été estimé que la réussite des mesures de déconcentration reposait sur l'existence d'un corps de gestionnaires compétents, attentifs aux résultats, et prêts à prendre en mains leurs nouvelles fonctions. Traditionnellement les qualités d'un bon gestionnaire venaient en second, derrière la compétence professionnelle apportée à l'accomplissement des tâches. Certes on continue à attendre des gestionnaires qu'ils soient de bons spécialistes dans leur domaine, mais la déconcentration les a

également obligés à bien gérer. En conséquence les organismes centraux de gestion ont mis encore plus l'accent sur la formation et le perfectionnement des cadres de direction, y compris la formation dans des domaines tels que le commandement, les relations avec le personnel et la gestion de la performance. A l'heure actuelle chaque agence est responsable de la formation de son propre encadrement (formation que l'on peut obtenir à titre payant auprès d'organismes centraux de l'État ou auprès de firmes privées). En outre le ministère de la Fonction publique organise maintenant un programme spécial de formation à la gestion pour les cadres supérieurs.

Dans le cadre du système réformé, deux organismes centraux de gestion ont en charge les politiques de gestion des ressources humaines pour l'ensemble de la fonction publique' : le ministère des Finances et l'Agence nationale des employeurs publics. Le ministère des Finances est responsable de la politique concernant les hauts fonctionnaires et il supervise le budget. L'Agence nationale des employeurs publics est un organisme de négociation représentant les employeurs du secteur public dans les négociations sur les salaires et autres conditions d'emploi. En outre le Bureau national de vérification effectue des enquêtes sur les pratiques suivies dans le secteur public suédois en matière de gestion des ressources humaines. Ces institutions sont brièvement décrites ci-dessous.

Les organismes centraux de gestion

Le ministère des Finances

Le ministère des Finances est chargé de la réforme budgétaire, de la préparation du budget, de la politique du personnel pour les hauts fonctionnaires, ainsi que des pensions, et il a la responsabilité globale de la coordination de la réforme de la gestion publique. En 1991 la gestion des ressources humaines au ministère a été regroupée en un seul service. Sur un effectif total de quelque 270 personnes 5 à 10 agents seulement travaillent directement sur des problèmes de gestion du personnel.

Le ministère des Finances est responsable au premier chef de la supervision de la procédure budgétaire. S'agissant du nouveau système budgétaire, il conseille les agences opérationnelles tant sur les procédures que sur le fond. Il a également introduit une formule d'entretiens annuels entre les responsables d'agences et les différents ministres, et il entretient des contacts officiels avec les ministères pour superviser l'évolution des agences dans le cadre du nouveau système.

Dans ce nouveau système budgétaire un élément clé réside dans l'explicitation des objectifs spécifiques de chaque agence, lesquels peuvent ensuite être évalués au cours du cycle budgétaire triennal. Pour être efficaces les objectifs doivent être opérationnels et concrets, autrement dit la direction de l'agence doit avoir la possibilité de vérifier si oui ou non l'objectif peut être atteint. On n'a eu jusqu'ici que peu d'informations sur le bon fonctionnement du système en pratique. Une preuve du succès du nouveau système sera de savoir si à la longue le processus de formulation des objectifs marche bien. Fait intéressant, alors que la réforme de la gestion des ressources humaines et la réforme budgétaire font partie de la même philosophie de la réforme, il est rare que des éléments de la gestion des ressources humaines soient expressément articulés avec des objectifs budgétaires.

Outre la supervision de la procédure budgétaire, le ministère des Finances exerce plusieurs fonctions centrales en matière de gestion des ressources humaines. L'une de ses principales fonctions à cet égard consiste à fixer les traitements des responsables d'agence et des directeurs généraux. Lorsqu'il supervise la politique suivie à l'égard des hauts fonctionnaires, le ministère s'attache à faire

prévaloir un certain professionnalisme dans la gestion. Le ministère des Finances intervient également à titre de conseiller auprès des ministères lorsqu'il s'agit de pourvoir des postes vacants, et il exerce diverses autres fonctions en donnant par exemple son avis sur la question du rattachement d'un conseil d'administration à une agence ou à une direction de ministère.

Dans le passé le ministère des Finances exerçait également une influence sur la politique de gestion **des** ressources humaines par le biais **des** activités de l'Agence nationale des employeurs publics (la "SAGE" est l'abréviation suédoise qui **la** désigne). L'exercice d'une tutelle sur la SAGE donne **au** ministère des Finances un moyen d'influer sur d'autres domaines de la gestion du personnel, notamment les négociations sur les salaires et les conditions d'emploi. La SAGE est toutefois devenue à partir du milieu de 1994 une entité indépendante qui représente les organismes relevant de l'État et qui est financée par des cotisations **des** agences ou "organisations membres" qu'elle sert (au lieu d'être financée directement par le budget de l'État). La tutelle de l'action de **la** SAGE ne sera plus exercée **par le** ministère des Finances mais par un Conseil indépendant comportant des représentants des organisations membres.

L'Agence nationale des employeurs publics (SAGE)

L'Agence nationale des employeurs publics (*Svenska Arbetsgivarverket* ou SAGE) est l'agence centrale du secteur de l'État en Suède en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. La SAGE est responsable des négociations **avec** les syndicats du secteur public en matière de salaires, de pensions et de questions d'ordre général touchant l'emploi public. Elle représente les intérêts de l'État en tant qu'employeur, et coordonne la gestion des ressources humaines entre les trois niveaux - État, comtés et communes.

La SAGE fonctionne avec une centaine de salariés. Ce niveau d'effectifs a été grandement diminué ces dernières années, dans la mesure où la gestion des ressources humaines a été déconcentrée au profit des ministères et des agences. D'une manière générale la SAGE est organisée en unités dont chacune est responsable d'un domaine fonctionnel tel que les conditions de travail, la participation à la prise de décision, les qualifications, la politique salariale, la sécurité de l'emploi. Il y a également une infrastructure correspondant aux "clients" des différents secteurs représentés par l'agence, tels que la défense, la justice et la culture. La SAGE fonctionne sous l'autorité d'un Conseil des Directeurs Généraux. Cette structure de conseil assure un dialogue régulier avec les ministères et les agences. En outre dix "délégations" composées de représentants des différents secteurs servent d'organisme consultatif du Conseil.

A partir de juillet 1994 la SAGE a cessé de dépendre du ministère des Finances pour acquérir un nouveau statut d'agence indépendante financée **par** des cotisations des utilisateurs. Cette position nouvelle constitue une transformation importante en vertu de laquelle la SAGE sera exploitée, dirigée et financée par les divers employeurs étatiques plutôt que par le ministère des Finances. Un tel changement, décidé par le gouvernement et le Parlement, est apparu comme un prolongement logique du programme de déconcentration transférant la responsabilité de la gestion des ressources humaines des autorités centrales au profit des agences. Le principe qui sous-tend cette initiative est tout simplement **que** dans la mesure où chaque agence se voit confier la responsabilité de la gestion des ressources humaines, les employeurs en question devraient avoir aussi la liberté corrélative de déterminer la forme et le contenu des relations et des négociations **avec** les syndicats concernés.

La **SAGE** et les syndicats continuent à mener **des** négociations de façon centralisée en ce qui concerne le montant total des hausses de salaires et le taux minimum d'augmentation des salaires. Ce chiffre, une fois décidé, s'applique à tous les salariés du secteur de l'État. Les employeurs de chaque agence peuvent ensuite négocier au niveau local des augmentations supplémentaires pour des groupes ou pour des individus dans les limites fixées pour l'accroissement total.

En principe, en vertu du nouveau statut de la **SAGE**, ce sont les employeurs eux-mêmes qui décident de la façon dont l'équilibre entre négociations centrales et négociations décentralisées s'opérera à l'avenir. Pratiquement cela veut dire que les politiques concernant les salaires et traitements des différents agents se décideront au niveau local. Après négociation avec les syndicats locaux les employeurs sont libres de verser aux agents un salaire qu'ils considèrent comme nécessaire ou souhaité en fonction des qualifications ou **de la** valeur sur le marché. Seules les rémunérations des cadres de très haut niveau sont fixées de façon centrale par le ministère des Finances.

Le changement de statut de la **SAGE** résulte d'idées **de** réforme remontant au milieu des années 80. **Les** réformes de la gestion des ressources humaines ont abouti à un changement dans la relation entre les organismes centraux de gestion et les agences opérationnelles. Alors que dans le passé les autorités centrales étaient responsables des choix politiques et ne déléguaient que l'administration au niveau de l'agence (il y avait donc une relation hiérarchique), on s'attend à l'avenir à ce que les agences soient le principal acteur pour la conception de la politique de gestion des ressources humaines. **Les** agences et autres institutions auront le "pouvoir" de fixer cette politique. **En** outre le choix de l'ampleur et des formes des délégations ascendantes d'attributions au profit de la **SAGE** sera à **la** discrétion des agences. Pour l'instant toutefois, **ce** seront les décisions du Conseil **de** la **SAGE** et de son organisme consultatif qui guideront les activités de la **SAGE** et conserveront le caractère décentralisé de la procédure.

La **SAGE** exerce également un certain nombre de fonctions de gestion des ressources humaines qui sont en rapport avec son rôle d'"organisation des employeurs". Il s'agit des fonctions de porte-parole, de conseiller technique, de consultant et de vecteur "pédagogique", qui ont toutes pour objet de professionnaliser la gestion des ressources humaines dans le secteur public. On pense que la plupart de ces fonctions persisteront même après que l'agence sera devenue indépendante. Promouvoir le "professionnalisme" est considéré comme une tâche particulièrement importante dans la mesure où l'on espère que les gestionnaires au niveau local seront capables de prendre en mains de nouvelles activités telles que les négociations de salaires, les rémunérations (liées le cas échéant à **la** performance), les adaptations des effectifs et les licenciements, qui étaient auparavant traités à l'échelon central.

En tant que porte-parole la **SAGE** surveille les intérêts des employeurs qui sont concernés dans les projets de loi ou de règlement, et elle essaie d'influencer en conséquence la prise de décision. **A** cet égard la **SAGE** est susceptible d'intervenir dans les discussions politiques sur des enjeux tels que les conditions **de** travail et l'hygiène du travail, la coopération entre le personnel et la direction, les questions d'équité entre hommes et femmes sur le marché du travail, la sécurité de l'emploi et les limites aux adaptations des effectifs, et les décisions ou accords concernant la création de fonds spéciaux à des fins éducatives ou autres ainsi que la manière dont ces fonds pourraient être utilisés. La **SAGE** intervient également dans des procès ou dans des interprétations complexes **de** textes de loi ou d'accords dans lesquels l'intérêt des employeurs est spécifiquement mis en jeu.

Au **titre** de sa fonction de conseiller en gestion la **SAGE** donne aux agences des avis d'expert sur la gestion prévisionnelle, l'administration et la gestion des ressources humaines. Elle effectue

également **des** études sur ces questions (et plus généralement sur les questions de marché **du** travail du secteur public) de façon à se tenir au courant des évolutions les plus récentes pour en faire bénéficier les organisations membres.

En tant que vecteur pédagogique la **SAGE** fait connaître les mesures prises et les conseils offerts à la fois bilatéralement et par des intermédiaires tels que les réseaux existants, les conférences et les séminaires. Elle a par exemple noué des contacts étendus et systématiques avec les directeurs des ressources humaines et les agents des services du personnel à l'échelon local. Ces réseaux ont été créés à la **fois** par secteur et géographiquement. En outre l'agence est de plus en plus impliquée dans l'exercice d'activités très variées d'enseignement ainsi que d'organisation de conférences et de séminaires.

Les mesures de déconcentration ont entraîné pour la **SAGE** un certain nombre de dilemmes qui n'avaient pas été surmontés au moment où cette étude était réalisée en **1994**. Par exemple, on ne voit pas encore clairement si les employeurs désirent avoir un système comportant une organisation centrale relativement forte, comme la **SAGE**, ou s'ils préfèrent une organisation centrale plus restreinte dotée de fonctions plus limitées qui laisseraient un champ d'activité à exercer aux différents employeurs. On pense que sur cette question les points de vue peuvent différer entre les grands et les petits employeurs du secteur de l'État.

Auparavant, les effectifs et la structure de la **SAGE** reflétaient l'accent mis **sur** une gamme étendue mais spécialisée de questions touchant la gestion des ressources humaines. Feu après, les agences membres ont décidé de réduire la taille **de** la **SAGE** d'environ **15** pour cent, La **SAGE** a également été engagée à restructurer ses activités afin de centrer davantage ses efforts sur la coopération stratégique entre les agences concernant les questions relatives à la gestion des ressources humaines.

Le Bureau national de vérification

Le Bureau national de vérification effectue des études et des analyses du coût et de l'efficacité des administrations et organismes de l'État. Tous les **aspects** de la gestion et des **structures**, fonctions et systèmes intéressant l'administration sont examinés, et des recommandations et des analyses sont formulées. Le Bureau de vérification a consacré des études particulières à l'analyse de la gestion des ressources humaines de certaines institutions.

Le Bureau de vérification a généralement abouti à la conclusion que le niveau **de** qualification du personnel a d'importantes répercussions sur la réalisation des objectifs d'une institution. Pour aboutir à un secteur public efficace il est indispensable de donner la priorité aux qualifications des agents et aux moyens d'en améliorer le niveau.

Selon les rapports du Bureau de vérification les ministères et organismes de l'État disposent, pour améliorer les qualifications du personnel, d'une latitude plus large que celle que la hiérarchie a effectivement utilisée ou dont les agents ont fait l'expérience. Il a été généralement constaté que les questions de qualifications et d'effectifs sont **des** responsabilités cruciales mais souvent négligées. Il y a là, estime-t-on, un vrai problème parce que la hiérarchie doit mettre au **premier** plan la gestion des ressources humaines pour assurer le succès des efforts visant à améliorer le niveau **de** qualification du personnel. Les rapports concluent en outre que le relèvement du niveau de qualification est avant tout une affaire d'organisation : c'est par l'organisation **des** fonctions, par les transferts **de** personnel entre

différentes fonctions et par l'instauration d'un bon ajustement entre tâches, fonctions et agents que l'on peut améliorer les qualifications et, en fin de compte, les performances.

Le Bureau de vérification a également analysé le "système de récompense" que comporte le système des salaires après sa réforme, et il a constaté que les possibilités offertes par le nouveau système des salaires ne sont pas utilisées autant qu'elles pourraient l'être. Le système permet une différenciation des récompenses beaucoup plus poussée que celle qui est effectivement mise en oeuvre. En outre le système de récompense a souvent été décrit comme trop "passif" et arbitraire, au lieu d'être actif et raisonné.

Selon le Bureau de vérification, la hiérarchie administrative devrait se préoccuper des effets d'une gestion déconcentrée des ressources humaines sur la capacité à maintenir (notamment dans les organisations de grande taille) une vue d'ensemble cohérente grâce à une gestion coordonnée du personnel et la formulation de règles communes. Sa recommandation est que les administrations s'efforcent d'intégrer la gestion des ressources humaines dans la planification stratégique d'ensemble de chaque organisation. Il souligne également combien il est important d'inclure la gestion des ressources humaines dans les analyses et les évaluations détaillées intervenant dans la procédure budgétaire triennale.

L'Office national des assurances

L'Office national des assurances (*Riksföräkringsverket*) est responsable au niveau national du système suédois d'assurances sociales. Il constitue l'agence nationale chargée de la mise en oeuvre des décisions du gouvernement et du Parlement dans le domaine des assurances. Cet Office recouvre un système complexe d'assurance dont les attributions concernent :

- l'aide financière aux familles ayant charge d'enfants ;
- l'aide aux personnes invalides (par exemple aide financière, aide à la réinsertion, indemnisation des handicaps et accidents du travail) ;
- **pensions** de vieillesse ;
- autres assurances ;
- prévention des maladies et accidents (depuis 1992 seulement).

Au moment où cette étude était effectuée, le système d'assurances gérait une masse financière d'environ 300 milliards de couronnes par an. Le montant total des assurances versées équivalait à 30 pour cent de la consommation privée. Le système était financé par des cotisations des employeurs (assises sur le total des salaires versés) **qui** couvraient 60 pour cent des coûts, ainsi que par des cotisations provenant de l'État, **par** le biais d'une caisse centrale, et des communes.

L'ensemble du système administratif des organismes d'assurance se composait de l'Office des assurances (l'organismes national), de 25 agences d'assurance (*kasser*) **et** d'environ 370 sections locales, Au total le système d'assurance employait **15 500** salariés dont environ 690 étaient employés

par l'Office des Assurances (**430** au siège central à Stockholm et **260** dans un centre informatique à Sundsvall).

En 1994, l'Office des assurances avait pour objectif global : d'apporter en toutes circonstances une sécurité économique à tous les citoyens suédois par le biais du système d'assurance ; et d'assurer la prévention **des** maladies et des accidents. L'agence souhaitait se faire connaître par la grande compétence **de** ses agents, la haute qualité des services offerts et la diversité de ses initiatives. Elle devait assumer les tâches suivantes :

- surveiller la mise en oeuvre des décisions, des lois et autres textes officiels ;
- analyser les incidences des lois et règlements ;
- évaluer les services et les informations fournis au public ;
- juger l'efficacité de l'appareil administratif du système d'assurance ;
- proposer des changements de nature législative, réglementaire ou autre dans l'ensemble du système d'assurance.

Pour les hauts responsables de l'Office **des** assurances, la gestion **des** ressources humaines avait connu une révolution, un changement radical de paradigme au cours de la dernière décennie. Au coeur de cette mutation l'ancienne philosophie taylorienne a été remplacée par une nouvelle philosophie axée sur l'individu. Avant les réformes, la doctrine en matière d'organisation insistait sur le fait que l'efficacité passait par une hiérarchie, des règles et des procédures. Après, l'idée que c'est l'individu, et la capacité de développer et d'utiliser les qualités propres de chaque agent qui importe le plus pour le succès était communément admise. La déconcentration a été perçue comme le prolongement logique de cette nouvelle philosophie. C'est seulement dans une organisation déconcentrée qu'il est possible de donner à chaque membre du personnel la liberté qui est indispensable pour trouver des solutions adaptées à chaque problème et intervenir avec le maximum d'efficacité.

Ce changement de philosophie **a** eu d'importantes conséquences pour la gestion. L'ancien système, consistant à dessiner la "bonne" organisation à partir d'une analyse des tâches et des liens avec les clients et à essayer ensuite de façonner chaque travailleur pour qu'il s'ajuste à **ce** moule, allait à l'encontre **du** but visé avec cette nouvelle orientation donnée à la gestion. Dans le cadre du nouveau système, il fallait partir des membres **du** personnel qui se trouvaient dans l'organisation, et concevoir ensuite les systèmes de gestion et d'organisation pour qu'ils s'accordent avec les qualités et les besoins du personnel. La question primordiale était : comment peut-on donner au personnel les conditions optimales de développement et l'environnement idéal pour réaliser les tâches qu'il faut accomplir ?

A l'office des assurances le changement de philosophie peut être illustré à l'aide de plusieurs petits exemples :

- Pour donner aux agents s'occupant des clients la liberté d'assurer le meilleur service les attributions ont été déconcentrées au profit du personnel en contact avec le public.
- L'organigramme de chaque organisme d'assurance a été déconcentré. Auparavant c'était l'Office des assurances qui prenait les décisions touchant l'organigramme et celles concernant les relations entre le siège et les sections locales des organismes d'assurance.

Après les réformes, les décisions sur l'organigramme étaient prises au niveau de la section locale.

- L'Office des assurances ne nomme que le directeur de chaque organisme d'assurance. Dans les années antérieures, il nommait également une grande partie de l'encadrement.

La gestion des ressources humaines à l'Office des assurances et dans l'ensemble du système des assurances a été elle aussi déconcentrée. La tendance a été à l'abandon de la gestion par voie de directives au profit d'une gestion par objectifs. En particulier les pouvoirs de décision en matière de recrutement, de rémunération et de formation ont été pour l'essentiel transférés au niveau déconcentré. Le service du personnel de l'Office des assurances a continué d'exercer des fonctions consultatives et il a fourni aide et conseils aux gestionnaires. Il en est allé de même de chaque agence d'assurance. Un document spécial décrivant les qualifications que doivent posséder les agents dans le nouveau mode d'organisation a été établi. L'accent était mis sur le fait que les agents devaient chercher à viser "plus haut" dans leur organisation, et que pour ce faire il leur fallait être réceptifs à tous les messages en provenance de l'environnement, de leurs clients et du public.

Les relations entre l'Office des assurances et les instances centrales politico-administratives, ministères et autres organismes, ont commencé à reposer sur des contacts informels et sur des rencontres. En moyenne un entretien informel était organisé toutes les six semaines entre le ministre et les hauts responsables de l'Office des assurances et toutes les questions d'actualité pouvaient y être débattues. L'Office des Assurances informait le ministre des travaux en cours et des nouvelles initiatives ou des changements de procédure, et lui présentait les évaluations faites de ses efforts. C'était également l'occasion pour le ministre de réagir et de suggérer des changements d'orientation, ou de soulever des questions qu'il souhaitait voir analyser.

Ce contact informel était considéré comme beaucoup plus important que les "entretiens annuels" entre le ministre et le Directeur général. Ces entretiens étaient perçus comme des événements à caractère officiel relevant d'un système constitutionnel où le Directeur général s'adresse à l'ensemble du gouvernement plutôt qu'à un ministre particulier. En outre, la notion d'entretiens annuels donnait à penser que les ministres voulaient "gérer" et étaient qualifiés pour le faire, alors qu'en fait les ministres ne sont pas des gestionnaires mais des politiques.

Au moment où l'étude a été réalisée, les responsables de l'Office des assurances se montraient sceptiques vis-à-vis du nouveau système budgétaire triennal. Ils pensent qu'il était irréaliste que le cadre financier de quelque chose d'aussi compliqué que le système d'assurances puisse être fixé pour une période de trois années. La planification et les décisions devaient en fait avoir un horizon temporel beaucoup plus rapproché.

L'évaluation des changements intervenus en matière de gestion des ressources humaines a été cependant très positive. Ces changements ont beaucoup contribué à rendre possible la transformation du système d'assurance en une organisation administrative moderne et qui marche bien.

L'Office national des impôts

En 1994, les divers services fiscaux de la Suède étaient regroupés sous l'égide de l'Office national des Impôts (*Riksskatteverket*). Cet Office regroupait les services fiscaux nationaux et infranationaux, dont 24 services fiscaux régionaux, 131 agences locales, 24 services régionaux de recouvrement et

leurs 89 agences locales. Le nombre total d'agents des services fiscaux avoisinait 15 400 (1993) dont environ 900 étaient employés par l'Office national des impôts, 11 600 dans les services régionaux et locaux et 2900 dans les services de recouvrement.

Cette étude de cas porte essentiellement sur la gestion des ressources humaines au niveau national de l'Office national des impôts au début des années 90, en se bornant à quelques références à titre de comparaison au rôle que joue ce service national en matière de supervision et de coordination des échelons infranationaux.

Sur le plan administratif, l'Office national des impôts fonctionnait avec un Conseil de direction, un groupe central de gestion et des services administratifs centraux pour des fonctions telles que le personnel, l'informatique et la gestion financière. L'Office national des impôts relevait directement du ministère des Finances et du Parlement, et également du ministère de la Justice pour les voies légales de recouvrement. Ses attributions sur le plan des programmes et des politiques comprenaient :

- la fiscalité, dont l'impôt sur le revenu, la taxe à la valeur ajoutée, et tous les autres types d'impôts à l'exception des droits de douane ;
- le recouvrement des sommes dues à la fois par les personnes physiques et par les entreprises ;
- l'enregistrement ;
- les élections au plan national et au plan régional et local.

Au début des années 90, l'Office national des impôts a connu un certain nombre de changements au niveau national et infranational. L'impôt suédois sur le revenu a été modifié et il y a eu un gros travail de mise en oeuvre de la réforme fiscale. Parallèlement les moyens de l'Office national des impôts ont été diminués tandis que la rotation des effectifs baissait sensiblement (de 4.6 pour cent en 1990 à 1.6 pour cent en 1992). Pour la première fois, il est devenu nécessaire de licencier du personnel pour faire face à la baisse des moyens. Une grande réorganisation interne, "SOL 90", a été également mise en oeuvre.

Pour les années à venir, le défi majeur auquel l'Office national des impôts est confronté en matière de gestion sera de transformer la mission et les priorités de l'agence dans le sens des directives du Parlement, et de continuer en même temps à réaliser des gains d'efficacité de façon à faire plus avec moins. Le Parlement a, par exemple, ordonné qu'à l'avenir on insiste moins sur les relations du fisc avec les citoyens ordinaires et qu'on accorde une importance particulière au contrôle des entreprises et aux efforts pour réduire la fraude économique. Un tel travail exigera toutefois un personnel dont le profil de qualifications soit différent du personnel qui collaborait au début des années 90 à l'agence, comme par exemple une qualification en science économique et en comptabilité d'entreprise.

Pour répondre avec promptitude et efficacité aux nouvelles demandes qui s'exprimaient sur les lieux de travail, les gestionnaires ont indiqué vouloir plus de flexibilité pour réorganiser les effectifs et remplacer les agents dont les qualifications étaient dépassées. Mais en dépit de l'évolution vers une plus grande déconcentration de la gestion des ressources humaines, les gestionnaires ont fait observer que les pratiques de l'Office national des impôts en la matière continuaient d'être limitées à certains égards par des règles centrales. Les limites se manifestaient sous la forme de la législation sur les

conditions de travail et sur les consultations obligatoires, et des règles applicables à l'ensemble du secteur de l'État pour décider quels sont les agents qui peuvent être licenciés. Bien que la tendance ait déjà été à une plus grande liberté pour la direction et à moins de règles et de règlements détaillés, en pratique, en 1994, le secteur de l'État en Suède continuait de vivre sous un régime complexe de règles régissant les relations du travail entre employeurs et salariés ainsi que les conditions de travail. **Par** exemple, si la direction de l'Office national des impôts voulait diminuer l'emploi, elle ne pouvait pas simplement sélectionner les agents qu'elle estimait les moins nécessaires. Conformément aux conditions définies dans un accord sur la sécurité **du** travail valable pour l'ensemble du secteur de l'État, seuls les agents du domaine spécifique où le volume de travail avait baissé pouvaient être licenciés. En outre les règles d'ancienneté s'imposaient quant à l'ordre dans lequel les licenciements devaient s'opérer.

Au moment où l'étude était réalisée, l'agence disposait de plus de souplesse dans le domaine des salaires. Ceux-ci étaient en général décidés par une combinaison de négociations centralisées et décentralisées. Lors **des** négociations de 1993, la **SAGE**, autorité centrale du secteur de l'État en matière de négociations, et les syndicats s'étaient mis d'accord sur une hausse de salaires de 3.5 pour cent. Dans cette hausse, 2 pour cent étaient accordés à tous les agents à titre d'augmentation minimum. Le reste était disponible pour des rémunérations individualisées négociées de façon décentralisée. Pour l'Office national des impôts (et pour les autres organismes du secteur public national), cela voulait dire que la direction devait décider à quel niveau les rémunérations individualisées devaient être négociées et quelles catégories d'agents y serait incluse. Il est important **de** noter que les rémunérations individualisées ne peuvent pas *être décidées par* la seule direction mais doivent être négociées avec les syndicats et approuvées par ceux-ci.

En **fin** de compte les rémunérations individualisées dans l'ensemble de l'Office national des impôts (niveau national et infranational) ont été réparties comme suit :

- Une répartition entre différents groupes d'agents a été décidée. Le montant disponible était assez restreint de sorte qu'il n'a pas **été** possible d'en réserver une partie à des groupes auxquels la direction aurait pu vouloir accorder une priorité particulière.
- Une série de critères ont été **fixés** pour guider la sélection des agents susceptibles de recevoir une rémunération **individualisée**. Les critères mettaient l'accent sur les compétences professionnelles, **la** productivité et les fonctions impliquant un contact avec les clients.
- Des négociations ont eu lieu **dans** chaque partie de l'organisation (l'Office national des impôts à l'échelon central et les niveaux régionaux et locaux).
- L'ensemble de la procédure a été suivie **par** le service du personnel de l'agence, pour être sûr que dans l'ensemble de l'Office seraient adoptés des procédures et des critères uniformes.

En 1994, l'Office national des **impôts** disposait d'un service central du personnel, **qui** suivait les changements et les évolutions en matière de gestion des ressources humaines pour l'échelon national et infranational de l'Office. **Par** exemple, voici à peine quelques années, le problème de personnel le plus important était la rotation rapide des effectifs, **car** le pourcentage d'agents quittant l'Office deux **ans** après y être entrés atteignait 40 pour cent. Au moment où cette étude était réalisée, les stratégies

du service **du** personnel devaient se transformer et affronter le problème inverse où il n'y a quasiment plus de départs volontaires. Le service central du personnel exerçait d'autres fonctions telles que :

- des programmes centraux de formation (le système de formation combine des programmes de formation centraux et des programmes exploités régionalement) ;
- des programmes spéciaux de formation tels que le perfectionnement des cadres ;
- l'élaboration de lignes directrices centrales dans des domaines tels que les rémunérations individualisées ;
- soutien en matière **de** gestion des ressources humaines et du conseil aux agences régionales et locales ;
- des évaluations de la gestion des ressources humaines dans des régions sélectionnées (chaque année huit régions sont désignées pour des évaluations détaillées).

L'Office exerçait également un certain nombre de fonctions d'administration centrale au niveau national et infranational, par exemple superviser la nomination du Directeur général et des directeurs régionaux. Les nominations à d'autres postes (y compris des postes de direction) étaient soit plus ou **moins** déconcentrées. Il existait cependant une procédure centrale de notification **des** vacances de postes de cadre à toutes les agences sous l'égide **de** l'Office des Impôts. Les niveaux globaux de ressources faisaient également l'objet d'une répartition centralisée **par l'office** national des impôts. Il existait **des** différences de taille considérables entre régions, et lorsque les **divers** services fiscaux ont été regroupés pour former l'Office national des impôts il y avait des disparités dans le niveau des ressources affectées d'une région à l'autre. On estimait qu'il était plus efficient que les moyens soient répartis dans le cadre de la procédure budgétaire centralisée et à partir d'éléments de mesure plus objectifs tels que la charge de travail.

Ce n'est qu'au début des années 90 que les services fiscaux régionaux ont été placés sous l'autorité de l'Office national des impôts. Auparavant, les activités des services fiscaux régionaux et locaux étaient déconcentrées **par** le biais des administrations de l'État au niveau local. La nouvelle **relation** établie entre l'Office national **des** impôts et les services fiscaux régionaux et locaux s'est caractérisée par un certain degré de centralisation. Il existait quelques champs d'activité où les décisions d'organisation étaient prises au niveau central ou suivant des principes directeurs établis par l'Office national des impôts. C'était le cas :

- des règles concernant l'assiette et le recouvrement des impôts ;
- des procédures établies dans le cadre de la conception de systèmes informatiques nationaux ;
- de la conception des formes d'organisation, lorsque la conception d'une organisation-type régionale ou locale est décidée à l'échelon central ;
- du nombre des services locaux. L'Office des Impôts a récemment voulu ramener le nombre d'agences de recouvrement au niveau régional de **24** à **8**, mais ceci a été rejeté à l'échelon politique.

Pour coordonner le processus de préparation des choix au sein de cette énorme diversité de services fiscaux, l'Office national des impôts a mis au point un système de planification très étudié qui couvrait en principe toutes les activités de l'organisation. La procédure de planification comportait les étapes suivantes :

- Le niveau décisionnel de l'Office national des impôts définissait les objectifs généraux dans les principaux domaines fonctionnels pour l'année à venir. Ces objectifs étaient notifiés par la voie hiérarchique aux responsables de l'organisme au niveau central et aux directeurs régionaux.
- Les objectifs et les activités pour l'année à venir étaient discutés entre le niveau central et le niveau régional. Un certain nombre de commissions étaient créées en vue d'étudier les différentes tâches et fonctions. La planification de l'année à l'avenir était également un thème important des trois réunions de planification organisées à l'intention de tous les hauts responsables.
- Les objectifs et des activités concernant le niveau régional étaient décidés, ainsi que les différentes unités des services centraux au sein de l'Office national des impôts.
- Des objectifs détaillés étaient ensuite discutés et décidés en ce qui concerne les bureaux locaux et les unités de base.
- Au cours de l'année, il y avait un suivi continu des performances. Pour le service financier central de l'Office national des impôts, la tâche consistant à vérifier si les plans sont bien respectés au niveau régional, et à entreprendre des discussions avec les directions régionales si les performances effectives semblent s'écarter du plan est encore aujourd'hui essentielle.

La gestion des ressources humaines faisait désormais partie intégrante de la procédure de planification de l'ensemble de l'organisation. Chaque unité régionale était supposée analyser les qualifications et la composition de son personnel, et évaluer dans quelle mesure celui-ci était à même d'effectuer les tâches futures. Comme noté plus haut, il y avait un dialogue constant entre la direction régionale et le service central du personnel. Au moment où cette étude était réalisée, on constatait une pénurie de personnel possédant les qualifications nécessaires pour travailler avec les entreprises (haute priorité pour l'Office des impôts dans les années à venir). Il incombait à la direction régionale de faire des propositions sur la manière dont on pouvait changer le personnel ou perfectionner les agents afin d'effectuer les tâches exigées par les plans. Grâce à un travail détaillé d'analyse et de planification en matière de gestion des ressources humaines, le service central du personnel se tenait continuellement au courant de la situation de ses agents et projetait les besoins en personnel à horizon de cinq ans.

Les adaptations structurelles qui s'effectuent dans des organisations telles que l'Office national des impôts ont également posé aux syndicats une série de nouveaux problèmes. Il y a quelques années les syndicats se préoccupaient des efforts faits pour rendre attrayante une carrière dans l'Office national des impôts face aux taux élevés de rotation des effectifs. En 1994, ils se concentraient sur le changement organisationnel, les rémunérations individualisées, les licenciements, les demandes de qualifications nouvelles, et les pressions en faveur des gains de productivité.

En s'attaquant aux défis organisationnels, les syndicats ont été d'accord pour coopérer avec la direction de l'Office des impôts pour les changements de structures et les problèmes de productivité, à

condition qu'ils soient consultés et que leurs points de vue soient pris en considération. Lorsque la direction a réclamé des hausses de productivité, le principal souci des syndicats a été d'obtenir un accord sur le maintien de la "qualité" du lieu de travail. Ils ont accepté les rémunérations individualisées, et en 1994, la direction et les syndicats se sont mis d'accord sur la répartition des montants financiers que l'on pouvait leur consacrer. Les syndicats voulaient toutefois une procédure plus transparente où des critères de décision précis montreraient clairement pourquoi certains agents obtiennent une augmentation et d'autres non. Ils préconisaient un système prévoyant des pourcentages d'accroissement égaux pour les différentes catégories d'agents.

En revanche les syndicats n'apportaient aucun soutien aux décisions de licenciement. Au lieu d'une diminution du volume des effectifs, ils préconisaient une augmentation des niveaux de services et de production. Lorsque des agents étaient licenciés, les syndicats demandaient que des efforts et des moyens considérables soient déployés pour les aider et les assister (la Convention sur la sécurité de l'emploi, qui a été négociée avec les syndicats et s'applique à l'ensemble du secteur de l'État, assurait, et continue d'assurer, des protections, des services d'une ampleur notable aux agents qui perdaient leur emploi du fait des restructurations ou des compressions d'effectifs).

Les hauts responsables de l'Office national des impôts opéraient dans le cadre d'orientations et d'objectifs **fixés** par le Parlement, qui prenaient la forme de textes de loi ou de décisions spécifiques sur des questions d'ordre fiscal ou liées au budget, notamment le budget triennal qui est plus détaillé. L'Office dialoguait également de façon informelle avec le gouvernement. La gestion quotidienne de l'Office national des impôts incombait toutefois pour l'essentiel à la direction **de** l'agence. La gestion déconcentrée représentait en Suède la politique officiellement suivie, mais elle était aussi évidente **dans** les modalités de travail..

Étant donné le changement de statut de l'Agence nationale des employeurs publics (**SAGE**), il appartenait désormais aux employeurs tels que l'Office national des impôts et autres organismes d'État de prendre des décisions sur les aspects de la gestion des ressources humaines qui n'étaient pas couverts par la loi. Les négociations salariales sont devenues une affaire de gestion plutôt qu'une question politique. Dans ce contexte, qui était nouveau pour les organismes au moment où l'étude était réalisée, les responsables de l'Office national des impôts considérèrent qu'une organisation centrale telle que la SAGE, capable de négocier au nom de l'ensemble du secteur **de** l'État, était nécessaire. Ils estimaient que des questions fondamentales - par exemple cadre général des salaires, conditions de travail - devaient être négociées à l'échelon central et non point séparément par chaque agence. Cela n'impliquait pas forcément que la SAGE doive avoir une grande taille. Ils étaient au contraire d'accord pour que le plus de choses possible restent déconcentrées.

Au milieu des années 90, l'Office national des impôts a dû affronter un certain nombre de défis en matière de gestion des ressources humaines. Le souci était de préserver la crédibilité de la direction vis-à-vis de son personnel en période de changement rapide. La continuité et l'échange d'informations étaient considérés comme particulièrement importants dans le contexte actuel de la réforme, contexte où la structure de l'organisation, ses missions, ses besoins en personnel étaient en mutation, alors que parallèlement, on licenciant un nombre d'agents considérable tout en recrutant simultanément d'autres du fait des nouvelles qualifications qui étaient nécessaires. La direction de l'Office des impôts pensait également que les changements devaient être compris et acceptés **par** le personnel pour être efficacement mis en oeuvre.

S'agissant de l'avenir, la préoccupation constante est d'élever le niveau général des qualifications au sein de l'organisation. Cette tâche **est** rendue d'autant plus ardue par les possibilités de mobilité très

limitées dont dispose le personnel. Enfin on tient beaucoup à ce que l'Office national des impôts reste une organisation efficace et un lieu où l'on ait envie de travailler. Bien que dans l'état actuel du marché du travail suédois il ne soit pas difficile d'attirer du personnel qualifié, l'administration fiscale doit conserver une perspective à long terme en étant en mesure de recruter et de conserver une nouvelle génération d'agents hautement qualifiés.

La Poste

La Poste est une entreprise d'État **qui** assure la fourniture des services postaux traditionnels, notamment la distribution des lettres et des colis nationaux et internationaux, les services "bancaires" et les transferts de fonds électroniquement ou **par** lettre (appelé le *Giro*). Avant 1984, la Poste fonctionnait comme une organisation unique. En 1984, et dans les années **qui** ont suivi, elle a **été** divisée en plusieurs groupes d'activités : deux groupes en 1984, quatre groupes en 1988 et cinq groupes en 1989. Au moment de la réalisation de cette étude en 1994, ces cinq entités opéraient comme des entreprises indépendantes sous l'autorité d'un siège social unique,

En **mars** 1994, la Poste a fait un pas de plus vers le mode de fonctionnement d'une entreprise privée lorsqu'elle est passée du statut d'organisation gouvernementale traditionnelle à celui de société par actions. La division "Banque et Transfert de fonds" fonctionnait **déjà** selon ce système. La décision de faire de l'ensemble de l'organisation une *aktiebolag* - une société **par** actions - relevait d'une stratégie politique destinée à faciliter l'émergence d'une gestion indépendante et professionnelle et, en fin de compte, d'une organisation plus efficace. Sous ce régime, la Poste relevait de la même législation que les firmes du secteur privé (bien qu'elle continue d'être en 1996 entièrement possédée par l'État), ce **qui** fait bénéficier la direction de marges de liberté égales à celles **de** ses concurrents privés. Chose intéressante, les parlementaires sociaux-démocrates qui ont lancé et appuyé la modernisation **du** service postal sont devenus sceptiques à l'égard de ce changement de statut. On s'inquiète toujours à l'idée que la prochaine étape pourrait être de privatiser l'entreprise en vendant les actions, et que l'une des conséquences de la privatisation pourrait être de diminuer les niveaux **de** service, notamment dans les zones les plus reculées et les plus rurales du pays.

La Poste **a** connu ces dernières années une forte rationalisation des effectifs. **Sur** cinq ans, le nombre total d'agents est passé de 72 000 à 50 000. Rien qu'au cours de **1993 et 1994**, environ 7 000 emplois ont été supprimés. En 1996, il est prévu **de** réduire encore les effectifs de 7 000 agents. Au total il y aurait fin 1996 une diminution du nombre des emplois de 29 000 (40 pour cent). Sur les emplois **qui** ont été perdus, moins de 3 000 ont résulté de licenciements ; l'essentiel des diminutions a été obtenu par un arrêt des embauches et **des** incitations financières aux départs volontaires à la retraite.

L'initiative de la réforme de la Poste est venue principalement de la direction. Ce n'est pas par hasard qu'un certain nombre d'emplois de haut niveau y ont été occupés par des cadres ayant une expérience d'entreprise privée. Cependant, il importe de noter que tous les changements de quelque importance dans l'organisation ont été négociés avec les syndicats.

En dépit de leur nature radicale, les changements intervenus dans la Poste ont été acceptés par les syndicats. **Ceux-ci** se sont rendus compte que le monopole détenu par le système postal avait survécu grâce à une protection politique appuyée sur son statut de service d'intérêt vital pour le public. A mesure que les services offerts par la Poste ont **été** confrontés à une concurrence croissante de la part de firmes du secteur privé, on a en même temps senti qu'il y avait des changements quant aux attentes

de la classe politique et du public en matière d'offre de services. Les syndicats ont en conséquence accepté la transformation structurelle de la Poste en groupes d'activités commerciales. Initialement les syndicats n'ont pas été favorables au plan visant à changer le statut de la Poste pour en faire une *aktiebolag*, car ils craignaient qu'il en résulte une dégradation des conditions d'emploi pour les travailleurs. Par la suite, cependant, les syndicats ont accepté les changements, et les relations entre les organisations syndicales et la Poste se sont normalisées.

Au sein de chacune des cinq divisions, les fonctions de gestion du siège social et des directions des divisions ont été déconcentrées au profit du niveau régional et local. Cette déconcentration était considérée comme particulièrement importante dans les divisions offrant directement des services au public, comme les 2 000 bureaux locaux dispersés à travers la Suède. Ainsi les services bancaires ont été organisés en 13 zones géographiques, chacune ayant de larges attributions de gestion dans son secteur.

La direction et la régulation de la Poste reposaient sur un système de planification perfectionné qui servait de cheville ouvrière à la gestion de l'institution. Le système a été conçu au niveau global et recouvrait l'ensemble de l'organisation. Cette planification tournait autour de trois objectifs fondamentaux :

- **Efficienc**e : 5 pour cent des **crédits** de fonctionnement en moyenne étaient affectés à un fonds de réserve pour un nombre déterminé d'années. Les investissements étaient financés à **partir** de ce fonds.
- **Satisfaction du client** : la satisfaction du client était vérifiée à tous les niveaux de service et **dans** l'ensemble de l'organisation grâce à des enquêtes périodiques.
- **Satisfaction de l'agent** : des enquêtes périodiques étaient effectuées pour s'assurer de la satisfaction de chaque agent.

La planification était devenue une procédure itérative qui démarrait avec les objectifs de l'organisation et descendait progressivement niveau **par** niveau avec **la** fixation **des** objectifs pour chaque division, pour les sièges de chaque division, et enfin pour les niveaux régionaux et locaux. Le plan comportait des objectifs budgétaires pour chaque partie de l'organisation.

Une **fois** les objectifs arrêtés, les responsables au niveau déconcentré avaient toute latitude pour choisir la façon **de** les atteindre. Par exemple, le nombre de bureaux locaux était précisé dans chaque zone, mais la direction régionale était libre de diminuer les coûts en coopérant, par exemple, avec les commerces locaux pour la fourniture de services postaux : l'idée maîtresse était que la façon dont les services étaient assurés au plan local est décidée non à l'échelon central, mais par la direction locale. La dotation en personnel au niveau local était elle aussi à la discrétion de la direction locale (dans le cadre des limites budgétaires globales).

La gestion des ressources humaines a été elle aussi déconcentrée. Il y avait des services de gestion des ressources humaines à chaque niveau (siège, division, région et bureau local), mais les effectifs au niveau du siège ont été diminués de moitié (d'environ 30 à 15) du fait de la déconcentration. Les fonctions qui faisaient encore l'objet d'une certaine centralisation **par** le biais du siège social et des sièges divisionnaires comprenaient :

- l'insertion de la gestion des ressources humaines dans les plans stratégiques et l'appréciation des incidences que les changements d'organisation inscrits **dans** les plans stratégiques auront sur la gestion des ressources humaines ;
- les négociations avec les syndicats ;
- l'élaboration d'orientations et de conseils sur des questions concernant l'ensemble de l'organisation (par exemple, le système de rémunération) ;
- le traitement des dossiers ou des conflits où la direction est concernée (**par** ex. les licenciements) ;
- l'enseignement et la formation à l'échelle **de** l'organisation ;
- le suivi des objectifs, des plans et des activités de gestion des ressources humaines tels que les enquêtes sur la satisfaction du personnel et autres contacts avec la direction, les représentants syndicaux et les agents, ainsi que le relevé des dépenses en gestion des ressources humaines et en formation.

Plusieurs fonctions importantes de gestion des ressources humaines ont **été** transférées des sièges au niveau régional :

- le recrutement, le volume et la composition du personnel ;
- l'organigramme pour la direction régionale et la zone géographique (encore que, comme on l'a vu, le nombre des bureaux dans une zone soit une quantité fixe) ;
- le licenciement (sauf pour motif disciplinaire, ce qui relève du niveau du siège) ;
- les avancements (qui doivent être approuvés à deux échelons hiérarchiques au dessus de l'intéressé) ;
- la répartition des rémunérations individualisées ;
- l'enseignement et **la** formation visant à améliorer les qualifications des agents.

Le système salarial en vigueur à la Poste illustre bien les degrés de souplesse **des** aux réformes du système de rémunération du secteur public intervenues au niveau national. Comme d'autres organismes d'État, la Poste a continué d'avoir un certain pourcentage des hausses de salaires annuelles négocié au niveau de l'administration centrale. Lors des négociations de **1994**, la hausse générale (relevant d'une négociation centrale) a été de **3** pour cent. Initialement 60 pour cent étaient affectés aux augmentations du salaire de base, mais des changements ont pu intervenir **par** voie de négociations entre la direction de la Poste et les syndicats représentant les employés de la Poste. Le solde a **été** réservé aux hausses de salaires individualisées négociées au niveau local. **Les** responsables du **siège** et les syndicats ont fourni des principes directeurs pour la conduite des négociations au plan local.

A la Poste, **le** système des salaires individualisés a été utilisé comme moyen **de** fournir des incitations économiques au service des objectifs du plan. L'une d'elles passait par **des** systèmes de

primes à l'encadrement. La structure du système **de** primes variait selon les divisions. **Par** exemple, dans la division "Services bancaires", les directeurs régionaux pouvaient obtenir jusqu'à 75 000 couronnes suédoises par an en primes. Une moitié de la prime était liée aux objectifs économiques de la zone, et l'autre moitié aux indices de satisfaction du client et de l'agent. Sur 13 responsables régionaux, 11 ont reçu des primes en 1992 et 9 en 1993. La même répartition s'appliquait aux responsables de district (le niveau immédiatement inférieur), bien que les primes soient un **peu** plus faibles. Au moment où l'étude était réalisée, il était prévu de mettre en oeuvre des formules similaires pour les autres échelons de **la** hiérarchie.

A l'opposé, dans la division "Transferts de fonds" (*Giro*), 20 pour cent seulement **du** montant de la prime étaient versés pour des performances individuelles en matière de gestion liées à des objectifs de l'individu ou **de** l'unité administrative. L'encadrement ne percevait ensuite 60 pour cent de la prime que si l'ensemble de la division réalisait ses objectifs du plan, les 20 pour cent restants étant mis en réserve pendant deux ans et versés uniquement si les objectifs des années deux et trois étaient atteints. L'évidence **qui** sous-tendait cette structure de prime de la division "Transferts de fonds" était d'inciter à une réflexion en équipe et de favoriser un succès durable de l'ensemble de la division.

En dépit des avantages offerts par l'évolution vers des groupes d'activité distincts et vers la déconcentration, une question qui se pose à l'avenir est celle du maintien d'une certaine continuité propre à préserver la cohésion de l'organisation. La réforme de la Poste comportait à **la** fois une restructuration horizontale par la création de cinq divisions très indépendantes, et une restructuration verticale par la déconcentration de la gestion opérée depuis les sièges au profit des niveaux régionaux voire locaux. De l'avis des responsables de la Poste, divers facteurs maintiendraient l'unité de la Poste en tant qu'entité juridique :

- des systèmes de planification et de définition des objectifs pour l'ensemble de l'organisation ;
- des principes communs pour la gestion des ressources humaines (notamment le système de salaires) ;
- des principes et des programmes propres en matière d'enseignement et de formation, notamment pour l'encadrement ;
- des décisions centralisées en matière d'avancement pour les 300 principaux postes d'encadrement.

Les hauts responsables de la Poste ont reconnu qu'il était important de maintenir la souplesse indispensable à une organisation efficace, tournée vers le marché, et capable d'être compétitive face au nombre croissant d'entreprises de transport et de prestataires de services du secteur privé. La direction avait le sentiment que la réorganisation avait pris un bon départ et qu'il restait peu d'obstacles structurels. Le principal défi au cours des années à venir consistera à passer du changement des structures au changement des attitudes.

En 1994, le prochain grand **défi** pour la Poste était le changement de mentalité. Cette organisation était encore dotée de cadres et d'employés qui n'avaient **pas** tout à fait compris les conséquences d'une orientation vers le marché. Au cours des prochaines années, une très forte priorité devait être accordée aux programmes à destination des cadres visant à faire **naître** les valeurs et attitudes nouvelles dont on a besoin pour que se crée une nouvelle culture d'entreprise.

Il était clairement perçu que ces changements radicaux n'auraient pas été possibles si la Suède n'avait pas traversé une crise économique. C'est sur un arrière-plan de crise que les agents comme les syndicats ont accepté l'équivalent d'une révolution dans la gestion et l'organisation de l'institution. Une fois que l'on a perçu que la crise doit être affrontée à la fois par le personnel et **par** la direction, le grand problème sera d'entretenir la dynamique nécessaire à la poursuite du changement sur le long terme.

Remarques **pour** conclure

Jusqu'au milieu des années 90, les réformes du secteur public suédois ont été amples et spectaculaires. Considérées dans une perspective nationale elles ont marqué une rupture **par** rapport aux principes et aux traditions. Dans une optique internationale les changements survenus dans les relations entre le niveau politique et le niveau administratif, tout comme la déconcentration opérée dans les niveaux administratifs, constituent des réformes remarquables et de grande portée.

Il n'est pas douteux que c'est la crise de l'économie suédoise qui a rendu à la fois indispensables et possibles des réformes aussi radicales. **Si** la nécessité de diminuer les dépenses publiques et de les utiliser à meilleur escient n'avait pas été rendue aussi évidente aux yeux du public aussi bien que des décideurs, on a du mal à croire que les syndicats tout comme les partis politiques auraient accepté aussi vite des réformes d'une telle ampleur. Cela ne veut pas pour autant dire que si l'économie n'avait **pas été** dans un tel état il n'y aurait pas eu de réformes ou qu'elles n'auraient **pas** pris la même orientation. Qu'il s'agisse du budget ou des ressources humaines les réformes remontent aux années 80. La trajectoire des réformes et les principes les régissant avaient été décidés avant que la crise économique ne devint manifeste.

S'agissant des modifications intervenues dans la gestion des ressources humaines, l'élément le plus frappant est le changement de statut de l'Agence nationale des employeurs publics (SAGE). Le changement de statut signifie que les salaires et les autres questions concernant le personnel qui ne sont pas du domaine de la loi sont retirés de l'agenda politique. Aucun autre pays Membre de l'OCDE n'a connu une évolution semblable. Au premier abord l'effet produit est particulièrement frappant du fait que les syndicats ont un tel pouvoir en Suède et disposent d'une influence politique considérable. A bien y **réfléchir** on peut cependant faire valoir **que** la position forte qu'occupent les syndicats fait peut-être partie **des** conditions préalables **qui** ont conditionné la nature des changements intervenus. Confronté à la nécessité de diminutions et de changements auxquels les syndicats seraient forcés de s'opposer, le gouvernement n'a peut-être pas eu d'autre choix que de déconcentrer et de supprimer l'accès direct des syndicats au système politique national. De fait, après les élections de **1994**, le nouveau gouvernement s'est déclaré favorable à **ce** nouveau système et a assuré que les réformes se poursuivraient.

Compte tenu de la convergence de facteurs tels que la crise économique, la nécessité de changer à la fois les coûts et la qualité de l'offre de services, et le besoin qui en résultait de réduire les effectifs, on pourrait soutenir que tous ces défis n'étaient susceptibles d'être relevés que dans un système déconcentré. Par exemple la direction de la Poste était à même d'expliquer à son personnel que la concurrence et d'autres considérations rendaient indispensable de modifier les structures, de diminuer les effectifs et de mettre en place de nouveaux systèmes de rémunération. Grâce au fait que la direction peut expliquer les changements comme des mesures nécessaires pour préserver les emplois face à la transformation **des** forces économiques et **de** celles du marché, ces changements peuvent, au moins dans une certaine mesure, être acceptés même s'ils exigent une rupture par rapport aux droits

acquis et à la culture de l'organisation. Si de tels changements étaient introduits et décidés au niveau politique, ils pourraient être perçus comme une façon de sacrifier politiquement les agents du secteur public et susciteraient en conséquence condamnation et refus.

En outre le cas suédois illustre l'interdépendance des réformes. La gestion des ressources humaines ne peut pas être envisagée séparément du système budgétaire ou des macrostructures. L'examen de la situation suédoise donne l'impression que la réussite de la mise en oeuvre des réformes du secteur public exige une intervention simultanée sur tous les aspects de l'organisation. Il faut en outre que toutes les transformations reposent sur les mêmes principes, valeurs et attitudes.

En Suède, cette approche coordonnée a débuté par une perception commune de la situation et des défis à relever. La forte position qu'occupe l'encadrement pour ce qui est d'influer sur le Changement montre également qu'un tel changement n'a pas à être préparé en détail à partir du sommet. Lorsque les responsabilités sont déconcentrées, on peut penser qu'à chaque niveau les gestionnaires élaboreront des stratégies pour affronter les situations nouvelles et qu'ils réagiront en conformité avec les principes et les objectifs formulés à l'échelon politique.

La réforme du secteur public a bénéficié en Suède d'une forte priorité politique. La privatisation et la soumission à l'épreuve du marché des services auparavant fournis par le secteur de l'État sont encouragées dans nombre de domaines. Le rythme des restructurations et des diminutions d'effectifs s'est ralenti ces dernières années, mais les pressions financières montrent que l'amputation des dépenses devra se poursuivre. Dans ce contexte la gestion des ressources humaines paraît devoir affronter des défis de court terme et de long terme. Dans le court terme, il sera essentiel de réaliser l'intégration entre planification stratégique et gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il est également très nécessaire de créer des capacités de mesure des performances et d'évaluation. A plus long terme, la question la plus primordiale sera peut-être de savoir si les équipes politiques futures continueront de rester à l'écart des activités des agences, en acceptant par exemple que les salaires et les aspects importants des conditions de travail soient déterminés par des fonctionnaires. Il y aura sans nul doute des cas où les administrations utiliseront le pouvoir que leur confère la déconcentration des attributions pour faire des choses que certains hommes politiques n'approuveront pas ou pourront souhaiter modifier. Il y aura en outre des cas où des pressions s'exerceront sur les hommes politiques pour qu'ils interviennent dans les négociations salariales afin de protéger les intérêts de telle ou telle catégorie d'agents.

A l'heure actuelle les effets des réformes intervenues dans la gestion des ressources humaines sont majoritairement positifs. Les agences semblent avoir commencé à prendre en mains leurs nouvelles responsabilités en tant qu'employeurs, et l'on voit apparaître des changements dans les attitudes et les mentalités que certains gestionnaires estimaient inimaginables il y a seulement dix ans. Par rapport à bien des pays de l'OCDE les gestionnaires publics jouissent en Suède d'une autonomie considérable : les agences sont pleinement responsables de leur politique du personnel, de leur gestion financière et, pour une large part, de leurs investissements ; en outre, elles sont libérées de décider leur organisation interne et de combiner leurs moyens de production de la manière la mieux appropriée à leurs activités.³ En dépit de ce qui a pu être une période éprouvante de mutations et de restructurations, le changement d'orientation consistant à passer de la maximisation des moyens à une focalisation sur les résultats est incontestable et grâce à lui la poursuite de la réforme dispose d'une assise stable.

NOTES

1. **Les entretiens et la collecte des données ont été réalisés en 1993 et 1994.**
2. **Dahlberg, Lars, l'Expérience suédoise d'administration déconcentrée par le biais des agences, communication présentée à Barcelone, 12 février 1993, Cour des Comptes de Catalogne.**
3. **Ibid.**

LES REFORMES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU ROYAUME-UNI

par Sylvie Trosa et Christine Lidbury

Introduction

En près de dix ans, le secteur public anglais a fait l'objet d'une profonde réforme et d'une redéfinition impliquant de nombreux changements structurels, procéduraux, administratifs et culturels. Comme cela a été le cas dans de nombreux pays Membres de l'OCDE, divers facteurs ont été à l'origine de ce processus. Outre l'évolution de la demande de travail ainsi que **des** exigences des travailleurs sous l'effet de la modernisation provoquée par les changements sociaux, on peut mentionner : la transformation de la structure démographique de la main-d'œuvre, les contraintes budgétaires et la nécessité de contrôler les dépenses publiques après la croissance significative des effectifs du secteur public au cours des années 70 ; les nouvelles technologies ; l'amélioration des systèmes de gestion ; et plus récemment, enfin, les exigences imposées par la participation à l'Union européenne. Trois initiatives politiques majeures -- "*Next Steps*", "*Citizen's Charter*" et "*Competing for Quality*" -, en préparant le terrain, ont **permis** de poursuivre cette réforme dans la dernière partie des années 80 et le début de la décennie 90 et d'établir un cadre de travail **approprié** à la réalisation des objectifs **qui lui** étaient fixés. L'élaboration du programme de réforme se fondait et (se fonde toujours) sur **deux** priorités politiques majeures. Il s'agissait, tout d'abord, d'élaborer et de faire respecter des normes claires en matière de services et d'objectifs de résultats (en fixant, par exemple, des normes de prestation de services ou **des** objectifs de performance). Il fallait, en second lieu, s'assurer que le contrôle rigoureux des coûts de fonctionnement de la Fonction publique demeure toujours au centre **des** préoccupations. Dans le cadre de ces deux priorités, l'on a du parfois déterminer le rôle et le champ d'intervention adéquats du secteur public dans la fourniture des services.

Au départ, **la** gestion des ressources humaines ne constituait pas un **thème** spécifique de la réforme et ne se distinguait pas des buts **plus** larges d'amélioration de l'efficacité assignés au secteur public. L'on cherchait surtout à réaliser un changement structurel par l'intermédiaire de la création d'unités administratives autonomes (les agences opérationnelles) au sein d'agences gouvernementales et de ministères techniques plus importants. **Afin** de faciliter la réalisation des résultats attendus, l'on confia aux cadres supérieurs de chaque unité administrative la responsabilité de l'organisation des ressources allouées à leur unité, y compris **les** ressources humaines. L'on considérait que cette autonomie améliorerait directement et automatiquement la gestion du personnel car les cadres des agences opérationnelles devraient organiser le travail et motiver leurs équipes de **façon** à réaliser les objectifs difficiles qui leur étaient assignés. Dans cet esprit, l'on délégua donc d'importantes responsabilités en matière de gestion **des** ressources humaines -- auparavant assumées par les spécialistes de la direction centrale des agences gouvernementales -- aux directions du personnel des agences opérationnelles qui en délèguèrent, à leur tour, aux cadres opérationnels.

En 1994, le Gouvernement élargit la stratégie de réforme qui engloba dorénavant la question de la gestion des ressources humaines. Il présenta la nouvelle approche qu'il entendait appliquer à la Fonction publique dans deux Livres blancs qui mettaient l'accent sur la nécessité d'une identité unificatrice et insistaient, encore une fois, sur la dévolution et la souplesse en matière de gestion. Les autorités comptaient sur ces deux leviers principaux pour faire progresser la réalisation de leur objectif plus large de réforme, à savoir l'amélioration de la performance et le contrôle des coûts.

La redéfinition de la gestion du secteur public (1987-1993)

Le lancement de l'initiative "*Next Steps*", en 1988, constitua le principal catalyseur poussant à entreprendre le programme actuel de réforme.¹ Au travers de cette initiative destinée à améliorer l'efficacité et la fourniture de services publics, les autorités désiraient, en particulier, s'assurer que le secteur public ne fournisse que les services essentiels. Le rapport présentant cette initiative (que l'on désigne également comme le "Rapport **Ibbs**") établissait trois priorités principales en matière de changement :

- L'organisation des activités de chaque ministère technique doit être **axée** sur le travail à effectuer. Les procédures et les systèmes doivent, de leur côté, permettre d'exécuter les politiques et de fournir les services de façon plus efficace.
- Les cadres de chaque ministère doivent s'assurer que leur personnel dispose de l'expérience et des compétences requises pour effectuer les tâches nécessaires à la réalisation des activités.
- Il convient d'exercer une pression réelle et permanente sur chaque ministère afin de l'inciter à améliorer continuellement l'efficacité et l'efficacité qu'il démontre dans l'application des politiques et la fourniture de services.

Le Rapport Ibbs analysa la gestion de la Fonction publique et des systèmes de soutien (tels que le personnel, le budget, les décisions, l'encadrement) chargés d'assister la direction dans l'accomplissement de ses tâches. Ces résultats mirent en évidence une série de problèmes de gestion tenant principalement aux facteurs suivants : les pratiques inefficaces et non fonctionnelles créées par la structure uniforme appliquée à toute la Fonction publique qui ne présentait **pas** suffisamment de souplesse pour refléter l'étendue et la diversité **du** secteur public ; le manque de responsabilisation des cadres en raison de l'importance excessive accordée aux inputs ; l'intérêt insuffisant accordé aux questions de "gestion" opérationnelle sous l'effet d'incitations mal orientées qui amènent à s'intéresser aux préoccupations politiques à court terme au détriment des investissements à plus long terme tels que l'amélioration de la fourniture **des** services, le perfectionnement **du** personnel et la communication au sein de l'organisation.

Analysant les pratiques de gestion au Royaume-Uni en 1987, le Rapport Ibbs constata que les directives régissant les activités de l'administration cherchaient à répondre aux préoccupations de la direction supérieure et des autres responsables, qui s'intéressaient surtout aux politiques, et non à celles de **la** grande majorité des cadres impliqués dans la fourniture des services. **Or**, cette dernière catégorie regroupe jusqu'à 95 pour cent des **cadres** et des fonctionnaires. Comme l'affirmait le Rapport Ibbs (page 3) : "Les cadres intermédiaires avaient, en particulier, le sentiment que leur autorité était sérieusement limitée par les contrôles inutiles et les interventions des ministères et des responsables supérieurs dans des questions relativement peu importantes". Dans le même esprit, le

rapport soulignait la sur-représentation au niveau de la direction supérieure de cadres qui avaient été promus à ces postes en raison de leur capacité à formuler des politiques mais qui avaient peu d'expertise ou d'expérience dans la gestion et la fourniture de services. Il notait que de nombreux cadres supérieurs n'avaient pas, en conséquence, confiance dans leur capacité de gestion et s'attachaient principalement aux questions politiques. Enfin, ce qui intéresse sans doute encore plus la gestion des ressources humaines, le rapport constatait que la Fonction publique, avec **des** effectifs de 600 000 personnes, était beaucoup trop large et diversifiée pour fonctionner **dans** un seul cadre organisationnel et réglementaire.

“A tous les niveaux, la grande majorité des cadres de la Fonction publique ne peuvent contrôler le recrutement, les licenciements, le choix du personnel, la promotion, la rémunération, **les** horaires de travail, les conditions de logement, la classification, l'organisation du travail ou l'utilisation des équipements informatiques. **Les** principales décisions en matière de règles et de réglementations sont prises au centre de la Fonction publique, ce qui implique qu'elles sont structurées de façon à convenir à toutes les situations en général et à aucune en particulier...Des discussions que nous avons menées à ce sujet, il ressort clairement que l'on considère que les désavantages pratiques surpassent les avantages censés découler d'une Fonction publique unifiée”(Rapport Ibbs, page 5).

En vue de résoudre ces problèmes, le Rapport Ibbs recommanda principalement de séparer les fonctions de gestion et de fourniture des services des fonctions d'élaboration des politiques. Quant à l'initiative *Next Steps*, elle reposait principalement sur l'établissement d'un **cadre** permettant à des unités de gestion spécifiques, dénommées Agences d'exécution, de remplir les fonctions de gestion.' Le Premier Ministre désigna un responsable de projet chargé d'établir, en collaboration avec les ministères techniques, un programme de création progressive de telles agences, d'identifier les fonctions qui leur seraient confiées et d'appliquer dans d'autres domaines les leçons de ces expériences. L'initiative *Next Steps* était, également, fondée sur la reconnaissance de la nécessité de former et de préparer le personnel à gérer la fourniture des services dans le cadre de la nouvelle structure. Enfin, le projet prévoyait que l'on testerait les fonctions confiées aux Agences d'exécution en tenant compte d'options alternatives telles que la suppression de l'activité en question, la privatisation ou encore le recours à des sous-traitants. Ces tests permettraient de vérifier s'il convenait de fournir **les** services **par** un autre canal que la Fonction publique et si cela améliorerait l'efficacité et l'efficacité.

En 1991, le Gouvernement lança l'initiative “*Competing for Quality*”⁴ en vue de faire progresser le programme d'amélioration de l'efficacité ainsi que l'idée du recours au marché pour tester les services publics. “Le Gouvernement estimait que l'on accroîtrait l'efficacité et l'efficience si l'on établissait une distinction claire entre ses activités d'acheteur et de fournisseur **de** services...Les programmes accompagnant l'initiative *Competing for Quality* introduisent la concurrence dans la fourniture des biens et des services nécessaires **au** gouvernement au travers **des** privatisations, de l'utilisation stratégique de sous-traitants ou de l'appel à des prestataires extérieurs autorisés à soumettre des offres pour remplacer l'entité qui, au sein de la Fonction publique, est en charge de la fourniture d'un service donné.” A la suite de ces changements, l'évaluation de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité des programmes et des services du secteur public ainsi que le recours au test du marché sont devenus des éléments habituels de la gestion des organisations.⁶

En 1991, le Gouvernement publia un Livre blanc consacré à la Citizen's Charter, un document politique essentiel élaboré en se fondant sur les priorités auxquelles s'attachaient les programmes

poursuivis dans le cadre de l'initiative *Next Steps*. La Charte engageait tout le secteur public dans un programme sur dix ans destiné à améliorer les normes de services et à mieux adapter les services publics aux attentes des usagers et des contribuables. Les responsables de chaque agence gouvernementale doivent élaborer un ensemble de normes mettant en évidence ce que le public est en droit d'attendre, et offrant aux clients des possibilités de recours et de compensation lorsque les normes ne sont **pas** satisfaites. A l'instar de l'initiative de test par le marché, la Charte des Citoyens souligne l'importance du choix public dans la sélection des services et la concurrence comme l'illustre la citation suivante extraite de la Charte : "Nous pensons que l'amélioration des services publics requiert une intensification significative de la concurrence".

A la fin de 1993, 92 Agences d'exécution avaient été créées. Deux ans plus tard, soit à la fin de 1995, on en comptait 109, la proportion de fonctionnaires y travaillant augmentant de 60 à 64 pour cent durant cette période. Dans le cadre de l'initiative *Next Steps*, chaque Agence d'exécution doit fonctionner en disposant d'une définition claire de sa mission, de ses objectifs et de ses responsabilités. En outre, elle doit pouvoir se référer à des normes de performance et à des objectifs de prestation de services précis, le Ministre devant approuver ses objectifs annuels de performance. Par ailleurs, son Directeur Général dispose d'une certaine marge de manoeuvre dans le domaine de la gestion -- notamment de la gestion du personnel et des finances -- qui dépend de son activité et de son environnement. Comme l'affirmait la "**Next Steps Review**" de 1993 :

"Le Directeur général de chaque Agence est personnellement responsable de la performance que manifeste l'organisation dans la réalisation de ses objectifs. Celle-ci est suivie par son ministère technique qui publie, dans son rapport et ses comptes annuels, des informations détaillées sur les tâches confiées à l'agence et sur ses résultats" (page 7).

Le programme *Next Steps* se distingue, entre autres, par la grande latitude accordée au Directeur général qui gère son agence de façon à optimiser sa capacité à réaliser les objectifs de performance. Lors des ajustements ultérieurs de l'initiative *Next Steps*, on insista encore plus sur ce principe. En effet, les agences centrales (telles que le *Treasury* ou l'Office of Public Service) ont délégué une part importante des fonctions de gestion, particulièrement celles liées à la gestion des ressources humaines, aux Directeurs Généraux qui, à leur tour, en ont délégué certaines à leurs cadres opérationnels. Dès 1990, sous l'effet du processus de définition des buts et des objectifs au sein de l'organisation, de la délégation de pouvoirs de gestion et de l'octroi d'une marge de manoeuvre dans l'accomplissement des tâches, on a pu constater une évolution de la culture organisationnelle de la Fonction publique qui s'est davantage intéressée aux outputs et aux résultats.⁸

La réforme de la gestion du secteur public et des ressources humaines (années 1994 et suivantes)

Entre juillet 1994 et la fin 1995, le Gouvernement publia deux Livres blancs consacrés à la Fonction publique intitulés "*Continuity and Change*" (juin 1994) et "*Taking Forward Continuity und Change*" (janvier 1995). Il s'agit là de la première tentative d'aborder directement la politique gouvernementale en matière de gestion de la Fonction publique et des ressources humaines dans le cadre plus large du processus de réforme. Alors que par le passé on s'intéressait surtout au changement structurel, ces rapports se distinguent par l'importance accordée aux politiques et l'affirmation que "l'amélioration de la performance dépend d'abord et avant tout de l'efficacité de la gestion et de l'adaptabilité du personnel."⁹ Ces deux documents réaffirment l'engagement de

maintenir les valeurs et la structure d'une Fonction publique de carrière dans le processus de réforme en cours **dans** le secteur public.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, les rapports ont clairement affirmé l'engagement du gouvernement à faire en sorte que "la Fonction publique (continue de fonctionner) comme un bon employeur offrant, à chacun de ses employés, l'égalité des chances ainsi que des possibilités de formation et de perfectionnement, et maintenant les caractéristiques principales d'une structure **de carrière**."¹⁰ Les documents redéfinissent, égaient, le rôle des fonctionnaires supérieurs en créant une structure spécifique à leur intention et **en** établissant un environnement qui favorise le plus possible le sentiment unificateur d'appartenance à la Fonction publique. Ces documents permettent de constater que les liens inextricables existants entre, d'une part, la capacité de réaliser les objectifs **de** la réforme et, d'autre part, la structure de la Fonction publique **et les** politiques de gestion des ressources humaines sont désormais clairement reconnus au Royaume-Uni. Enfin, pour que la Fonction publique puisse relever les défis d'un secteur public de qualité, le Gouvernement s'engage à :

"mieux utiliser sa ressource la plus importante -- les employés des ministères techniques et des agences gouvernementales -- en leur offrant la perspective de faire carrière avec un bon employeur, l'égalité **des** chances, des emplois et des récompenses intéressants ainsi que des possibilités de perfectionnement leur permettant de relever les défis managériaux, techniques et concurrentiels auxquels ils sont confrontés... L'attribution de responsabilités claires aux organisations et aux cadres opérationnels à l'égard des résultats obtenus les amènent à considérer positivement leur implication **dans la** gestion et le perfectionnement du personnel...C'est pourquoi, dans le cadre de l'initiative *Next Steps*, la responsabilité de la gestion du personnel a été déléguée des ministères techniques aux agences gouvernementales. Il en a été de même en ce qui concerne la définition du travail, l'établissement d'objectifs clairs et l'élargissement de la mesure de la performance. Enfin, que ce soit au sein des agences ou des directions centrales des ministères techniques, les cadres opérationnels se voient de **plus** en plus confier de véritables responsabilités en matière de gestion et **de** formation du personnel. Cet ensemble de mesures a déjà permis **des** changements spectaculaires."¹¹

Dans le cadre des efforts déployés pour améliorer la performance du secteur public et maintenir l'attention sur le contrôle des coûts, les Livres blancs assignent deux ensembles **de** priorités à la Fonction publique. Tout d'abord, ils insistent sur l'importance **de** la délégation et la souplesse de gestion considérées comme des leviers facilitant le changement. Les auteurs **du** rapport estiment que de telles mesures permettront à la direction de faire un usage stratégique de la gestion **des** ressources humaines en vue d'améliorer significativement la performance du secteur public. En second lieu, le Gouvernement réaffirme son engagement de maintenir un ensemble de valeurs centrales qui renforceront le cadre de la Fonction publique et le sentiment d'appartenance de ses membres à une seule organisation. Le rapport "*Continuity and Change*" définit ces valeurs comme suit :

- intégrité;
- impartialité politique ;
- objectivité ;
- sélection et promotion au mérite ;
- responsabilisation par l'intermédiaire des ministres vis à vis du Parlement.

Dans le cadre de ce processus d'établissement et de renforcement des valeurs, le Gouvernement a proposé de créer un nouveau Code de la Fonction publique (qui a été adopté en janvier 1996). Il désire aussi renforcer le rôle des Commissaires chargés de veiller au respect des principes de mérite dans toute la Fonction publique.

Parmi les diverses propositions de délégation faites dans ces Livres blancs, on note : l'octroi d'une plus grande autonomie en ce qui concerne l'élaboration des plans annuels d'efficience (concernant, par exemple, la façon dont l'unité prévoit de fonctionner et de réaliser ses objectifs dans le cadre **des** contraintes budgétaires qui lui sont fixées) ; l'extension des pouvoirs en matière de rémunération et de classification du personnel (hormis les cadres supérieurs) ; la réalisation d'examen des activités de l'agence tous les cinq ans seulement. Le rapport propose, également, d'encourager l'innovation au sein des ministères techniques et des agences gouvernementales grâce **au** l'utilisation d'indices de référence, l'introduction de nouveaux processus et l'adoption d'une approche permettant aux employés des niveaux inférieurs de faire remonter des informations vers le haut. Enfin, comme nous l'avons **déjà** indiqué, les rapports proposent d'établir une nouvelle structure à l'intention des hauts fonctionnaires qui leur permettrait de diriger avec plus de clarté et de cohérence les efforts de réforme. Parmi les autres propositions figurent la signature de contrats d'emploi ainsi que l'amélioration des processus de gestion des carrières et de planification des remplacements de postes.

Les réformes de la gestion publique mises en oeuvre à la suite de la série **de** rapports publiés depuis 1987 ont fixé un ensemble de priorités claires et cohérentes aux gestionnaires du secteur public. Ces priorités mettent l'accent sur **la** décentralisation des outils de gestion, la mesure de la performance et des résultats des agences et la responsabilisation en matière de gestion. Les rapports de suivi et les études consacrées à la réforme et à la stratégie poursuivie indiquent que ces politiques ont exercé une influence significative sur le fonctionnement des ministères techniques et des agences gouvernementales." L'importance accrue accordée à la responsabilisation des gestionnaires, la séparation des fonctions d'élaboration des politiques et de prestation de services ainsi que le maintien d'une structure centrale unifiant la Fonction publique ont provoqué des changements spectaculaires du style de gestion et des priorités tout en contribuant à décentraliser le plus possible la gestion des ressources humaines. L'on a pu constater, dès 1990, que l'utilisation par la direction des pleins pouvoirs de gestion et des incitations qui lui étaient octroyés, conjugué à la délégation la plus poussée des tâches, contribuent de façon déterminante au **bon** fonctionnement de ces structures fondées sur la responsabilisation.¹³ Dans le cadre de l'initiative "*Continuity and Change*", des mesures fort poussées ont été prises afin de s'assurer que la direction dispose des moyens nécessaires pour atteindre ce résultat.

La décentralisation de la gestion des ressources humaines

Comme nous l'avons déjà indiqué, la politique de gestion des ressources humaines appliquée au Royaume-Uni se distingue, entre autres, par la décentralisation et la délégation de l'autorité. Dans ce contexte les ministères centraux -- l'*Office of Public Service* et le *Treasury* -- délèguent de larges responsabilités aux autres ministères techniques et agences d'exécution **qui**, à leur tour, transfèrent des responsabilités auparavant assumées **par** leur administration centrale aux cadres opérationnels. Au niveau central, l'*Office of Public Service* et le *Treasury* continuent d'établir **des** directives centrales, notamment en ce qui concerne les bonnes pratiques en matière d'emploi et l'application des principes de mérite, la détermination des paramètres budgétaires et la déontologie. Les Ministres, pour leur part,

continuent de fixer les orientations ainsi que les grands objectifs politiques, de diriger le processus de délégation des pouvoirs de gestion et d'évaluer la performance des agences gouvernementales.

Ce sont les responsabilités dévolues à la direction des Agences d'exécution qui ont le plus évolué. En règle générale, les cadres supérieurs et intermédiaires sont chargés de l'exécution des programmes et de la fourniture des services, de l'adaptation de la gestion du personnel à leurs activités spécifiques et de la délégation de la gestion des ressources humaines aux cadres appartenant aux directions opérationnelles. En outre, avec l'abolition des contrôles budgétaires détaillés, les gestionnaires doivent **de plus en plus** veiller à ce que leurs effectifs et les systèmes **de** rémunération correspondent aux ressources globales allouées à leur agence par le ministère technique auquel elle est reliée.

Les mesures récentes de décentralisation des systèmes de rémunération et **des** négociations salariales ont fortement accru les pouvoirs **concedés aux** ministères techniques et aux agences en matière de gestion de ressources. En avril 1994, l'on confia à toutes les agences employant plus de 5 000 personnes la responsabilité des négociations salariales. Cette délégation a été étendue, en 1995, aux agences dont les effectifs varient entre 2000 et **5+000** personnes ; et le reste des agences et ministères techniques devrait en bénéficier à partir d'avril 1996. Parallèlement, dans le cadre des efforts déployés pour améliorer l'efficacité, les gestionnaires des ministères techniques et des agences examinent les systèmes de rémunération et de classification appliqués au sein de leur organisation afin de s'assurer qu'ils correspondent bien à leurs besoins spécifiques. Ce faisant, ils sont encouragés à consulter leur personnel ainsi que les représentants **des** syndicats reconnus.

La gestion des ressources humaines au sein des agences

L'octroi d'une plus grande souplesse dans la gestion et les affectations

Les gestionnaires, interrogés dans le cadre de cette étude, ont constamment exprimé leur souhait d'être pleinement responsables du recrutement et de la promotion de leur personnel ainsi que des responsables opérationnels. Et, comme l'indiquent les éléments disponibles, **la** plupart des agences leur ont donné satisfaction sur ce point. Quant aux Directeurs Généraux, ils se souciaient surtout de disposer d'une plus grande latitude dans la détermination des structures du personnel ainsi que la classification et la rémunération de leurs employés.

Cette dernière préoccupation s'explique par l'application à toute la Fonction publique d'une structure de classification déterminée **par** le centre, comportant des échelles de rémunération communes également négociées au niveau central. Une agence était donc incapable, dans ces conditions, d'adapter ses structures de gestion à ses activités et à ses besoins en personnel car la fourchette des grades était définie de façon suffisamment large pour correspondre à des niveaux à peu près équivalents de responsabilités au sein de tous les ministères techniques et agences. N'ayant pas le pouvoir de contrôler la détermination des salaires, les cadres ne pouvaient s'ajuster aux conditions du marché du travail local ou élaborer, en prenant en compte les activités de leur agence, des systèmes de rémunération liée à la performance. L'*Employment Service* fut l'une **des** premières agences à développer et à appliquer ses propres systèmes **de** gestion des ressources humaines qui se caractérisaient, entre autres, par les **éléments** suivants :

- l'abolition de toute relation directe entre le grade et le salaire ;

- la différenciation des salaires selon l'activité fonctionnelle et la difficulté des responsabilités assumées ;
- l'abolition de la promotion automatique fondée sur l'ancienneté et la place occupée sur les tableaux de promotion (*promotion boards*) (mesure que l'on généralisa ensuite à toute la Fonction publique) ;
- l'obligation de rendre publics tous les postes vacants, les employés étant libres de présenter leur candidature et les cadres opérationnels devant participer à la sélection.

En outre, l'on abolit les exigences en matière de niveau d'instruction minimum, la possession des compétences nécessaires constituant dorénavant la condition préalable pour postuler à un poste donné. Désormais, avant tout recrutement ou transfert à un nouveau poste, l'on doit déterminer si l'individu remplit bien les critères fixés pour occuper cette position.

En outre, dans le cadre de l'approche privilégiant les individus plutôt que les postes, l'*Employment Service* établit son propre programme de formation des nouvelles recrues. L'enquête en vue d'évaluer l'attitude des employés, que l'agence effectue tous les ans depuis 1988 en complément de l'enquête annuelle sur la satisfaction des usagers, témoigne de cet investissement dans l'individu. Elle couvre divers sujets tels que la satisfaction au travail, l'image de l'organisation, la communication interne, la formation et les politiques de gestion du personnel.

Le programme de gestion des ressources humaines de l'*Employment Service* a été élaboré en s'appuyant sur l'analyse stratégique faite par l'organisation pour évaluer ses forces et ses faiblesses, compte tenu des attentes des clients. Dans le cadre de cette analyse qui a permis d'identifier de nouvelles priorités en matière de gestion, l'on s'est efforcé de redéfinir les responsabilités à tous les niveaux organisationnels. L'on a ainsi demandé à chaque cadre de remplir un document pour chaque grade, décrivant les compétences et les aptitudes requises pour occuper ce poste et la manière dont il est relié aux activités globales. En outre, chaque membre du personnel doit préciser les buts et objectifs de performance, exposé qui est pris en compte dans l'évaluation de sa performance actuelle. Même si la négociation des objectifs de performance continue de se faire sur une base individuelle, on s'attend à ce que cet exercice favorise la gestion et le travail en équipe. Enfin, l'*Employment Service* a créé un forum pour l'innovation et organise des réunions régionales destinées à favoriser le perfectionnement du personnel et la créativité dans la réalisation de ses objectifs plus généraux.

La rémunération liée à la performance

Les systèmes de rémunération qui sont appliqués au sein de la Fonction publique comportent également un élément de rémunération liée à la performance. En mettant de côté les cas où la rémunération a fait l'objet d'une délégation (permettant ainsi d'adapter le système aux particularités de l'agence concernée), on peut distinguer quatre méthodes principales de récompense de la performance :

- i. Aux niveaux les moins élevés (en dessous du grade 7), la progression au travers de l'échelle salariale (*pays spines*) dépend directement du niveau de performance attribué à l'individu lors de l'évaluation annuelle, le nombre de points d'augmentation gagnés s'accroissant avec le niveau de la performance.

- ii. Aux niveaux plus élevés (grade 7 et au-delà), il n'y a pas de points d'augmentation à l'intérieur de l'échelle salariale. Toutes les hausses sont liées aux niveaux de performance, compte tenu du budget alloué à chaque organisation. Il s'ensuit que la valeur des augmentations *individuelles* diminue avec l'augmentation du niveau *moyen* de performance.
- iii. A tous les niveaux situés en dessous des échelons les plus élevés, un système de bonus spécial s'applique en plus de la récompense annuelle liée à la performance. **Les** bonus accordés varient selon les résultats ou les efforts particuliers ; en outre, ils ne sont pas consolidés et n'entrent **pas** en compte dans le calcul des retraites futures.
- iv. Différentes dispositions s'appliquent, enfin, aux Directeurs Généraux et aux autres hauts responsables des Agences d'exécution qui sont recrutés hors de la Fonction publique dans le cadre de contrats à durée déterminée. En plus d'un salaire de base, qui correspond souvent aux conditions du marché, ceux-ci peuvent recevoir un bonus annuel représentant généralement 10 à 20 pour cent de leur salaire (et parfois plus). Ces bonus dépendent directement de la réalisation des objectifs de l'agence, y compris les objectifs d'efficience et de **qualité**. Lorsque des fonctionnaires sont nommés à des postes de Directeurs Généraux, ils peuvent choisir de bénéficier de ce mécanisme de bonus plutôt que du système de rémunération liée à la performance appliqué par leur agence.

Grâce à ces responsabilités plus étendues en matière de rémunération, les ministères techniques et les agences ont la possibilité d'élaborer d'autres systèmes de rémunération liée à la performance. Mais, en pratique, la plupart des systèmes qui existent aujourd'hui présentent les mêmes caractéristiques que ceux que nous avons décrits plus haut. Cependant, au sein des agences dont les outputs se prêtent mieux à des mesures, les augmentations salariales dépendent généralement directement de la réalisation des objectifs de production plutôt que d'indicateurs plus généraux de la performance.

Les systèmes collectifs de bonus

Seules quelques agences ont adopté des systèmes collectifs de bonus, **Il** s'agit, en général, d'agences qui vendent leurs services aux usagers **ou** d'agences de nature plus commerciale, telles que les fonds de commerce qui peuvent mesurer leurs coûts unitaires. Le montant du bonus représente habituellement une certaine proportion **de** la réduction du coût unitaire ou de la récupération des dépassements de coût par rapport aux objectifs convenus.

La toute première Agence d'exécution créée, soit le *Vehicle Inspectorate*, applique un système collectif de bonus en plus d'une rémunération liée à la performance individuelle. **Le bonus** dépend directement de la réalisation des objectifs de performance de l'organisation, ce que l'on détermine en utilisant des indicateurs spécifiques (fondés sur le coût unitaire global des activités). Enfin, il n'est accordé que si les résultats dépassent les objectifs.

Les économies réalisées sont réparties entre le *Treasury* et l'agence, qui **partageait** initialement le montant lui **revenant** en **deux** parts. La première part, **de** loin la plus importante, servait à récompenser l'ensemble du personnel (à l'exclusion des employés dont la performance ne correspondait pas aux normes fixées pour leur grade). La seconde **part**, beaucoup plus réduite, était **répartie** entre les Directeurs **des** départements et des divisions en fonction de leurs responsabilités **de** gestion. Mais, elle

dépendait **de** l'évaluation et de l'accord du ministère qui se fondait sur l'appréciation du travail réalisé en cours **d'année**. En 1994, on décida de supprimer cette autre composante (*second-tier part*) du système de bonus (la rémunération additionnelle de gestion) et de verser un bonus identique à tous les membres du personnel. Si cette règle fut appliquée en 1995, il convient de préciser que le versement d'un bonus n'est pas automatique. C'est ainsi qu'après avoir versé une telle récompense durant ses trois premières années d'existence (y compris en 1992), le *Vehicle Inspectorate* ne l'a pas fait en 1993 et n'a versé qu'une faible somme en 1994. Le National Audit Office vérifie toujours les gains de l'Agence et les calculs servant à déterminer le montant du bonus, ce qui permet de rendre compte au public **de** la répartition des gains de productivité.

A l'heure actuelle, la direction de l'Agence examine la façon dont le bonus collectif pourrait s'adapter **au** nouveau système de rémunération et **de** classification en vue d'améliorer, en particulier, l'évaluation de la performance individuelle qui détermine l'éligibilité **au** bonus collectif. Dans l'intervalle, elle a décidé d'introduire, dès 1996, un nouveau mécanisme à trois composantes de gestion de la performance. En se fondant sur les objectifs de l'agence, elle fixera des objectifs précis à chacune des trois divisions qui, à leur tour, assigneront des objectifs déterminés à des équipes composées de quelques personnes. Selon la direction, la structure de l'organisation a permis de distinguer naturellement ces équipes (l'on a identifié, par exemple, une *Testing Station* au sein de la *Vehicle Testing Division*). A partir de 1997, l'évaluation et la distribution **de** la rémunération liée à la performance se feront sur la base ce nouveau système.

Décentralisation des négociations avec les syndicats

Le *Cabinet Office* (l'équipe en charge de l'initiative *Next Steps*) encourage la direction des agences à prévoir, en élaborant leurs Documents cadre, des négociations décentralisées avec les syndicats, ce que certaines agences ont réussi à établir. C'est ainsi que le *Recruitment and Assessment Service* organise des réunions mensuelles informelles avec les délégués syndicaux qui donnent l'occasion aux deux parties d'aborder **des** sujets d'intérêt général. Le nouveau système d'évaluation **des** postes a également fait l'objet de discussions avec les syndicats qui se sont impliqués à toutes les étapes du processus. De leur côté, les syndicats s'adaptent à la réforme et commencent à s'organiser sur un plan géographique afin d'être plus présents au sein des agences. On a **pu** constater que les réticences à décentraliser les relations avec les syndicats, lorsqu'il **en** existe, proviennent principalement **des** administrations centrales des Ministères ou des Agences. Celles-ci craignent, en effet, que les négociations locales aboutissent à des accords créant des précédents qu'il faudrait ensuite appliquer à l'ensemble du personnel.

Exemples de programmes intégrés de gestion des ressources humaines

Plusieurs agences examinées dans le cadre de cette étude ont déjà mis en oeuvre des programmes intégrés de gestion des ressources humaines. L'une des premières fut le *HMSU -- Her Majesty's Stationery Office* -- qui est le principal fournisseur du Parlement et du Gouvernement en ce qui concerne la publication, l'impression, l'achat d'ouvrages, de papeterie et de matériel de bureau (y compris l'entretien). Il convient de souligner que le *HMSO* se différencie dans une certaine mesure des autres agences par certains traits **atypiques**. Elle possède, tout d'abord, le statut de "Ministère", **ce** qui signifie qu'aucune administration centrale ne s'interpose entre elle et le Ministre même si ce dernier est assisté par un conseiller spécialement chargé de son suivi. Elle exerce, en second lieu, une activité essentiellement commerciale (**sa** privatisation devrait d'ailleurs intervenir à l'été 1996).

Certes, la plus grande autonomie de gestion dont disposait traditionnellement le **HMSO** par rapport à la moyenne des agences constituait un avantage dans le cadre de l'initiative *Next Steps*. Mais, il est intéressant de s'y attarder dans le cadre de cette étude parce qu'elle fut la toute première agence à tirer parti de la délégation des pouvoirs en matière de rémunération et de classification du personnel.

La direction du **HSMO** réalisa, en effet, que les liens étroits existant entre le grade, la fonction et le salaire limitaient la flexibilité et l'initiative nécessaires pour affronter la concurrence à laquelle l'exposait le programme *Next Steps*. Ce constat l'incita à se restructurer et à élaborer son propre système de rémunération et de classification qui remplaça les 8 grades existants par 8 fourchettes salariales. Un poste donné pouvait donc correspondre à une fourchette de rémunération spécifique sans alourdir inutilement les niveaux hiérarchiques de la structure de gestion. Cette réforme favorisa la flexibilité salariale tout en permettant aux cadres supérieurs de définir avec plus de souplesse des structures de gestion tenant mieux compte de leurs besoins.

La direction redéfinit les structures de gestion en vue de supprimer les niveaux inutiles et d'élargir les possibilités de contrôle. La redéfinition individuelle de tous les postes s'est accompagnée d'une description précise des compétences et des aptitudes nécessaires pour les occuper. En appliquant un processus formel d'évaluation conçu avec l'aide de consultants, on attribua à chacun des postes une fourchette de rémunération précise. L'on demanda ensuite à chaque employé de poser à nouveau sa candidature au poste qu'il occupait précédemment, ou à tout poste pour lequel il estimait avoir les qualifications requises.

Ce processus, qui exigea six mois de travail intense, facilita l'abandon d'attitudes étroites associées à des groupes occupationnels et **facilita** l'accès des spécialistes à un plus large éventail de positions. Dans le cadre de ce processus, **de** nombreux employés bénéficièrent également d'opportunités plus étendues, et un certain nombre d'entre eux purent accéder d'un seul coup à des postes plus importants auxquels ils n'étaient pas éligibles auparavant, ou qu'ils n'auraient atteints qu'après des années de lente progression. Par ailleurs, un certain nombre d'employés furent laissés de côté et ne purent retrouver un poste correspondant à leur niveau antérieur. Cependant, leur rémunération et leurs conditions de travail ne subirent pas de changement et ils purent prendre une retraite anticipée s'ils le désiraient. Quant à la direction de l'agence, elle estimait qu'un tel processus, qui faisait prendre conscience de la nécessité d'un changement culturel, était en définitive positif.

Dans le cadre de cette restructuration globale, la rémunération liée à la performance individuelle a également **évolué**. Elle est dorénavant établie en référence aux Objectifs principaux. Ce concept suppose que chaque employé et son directeur fixent tous les ans 4 à 8 objectifs quantifiables et mesurables. Pour mériter cette récompense, les employés doivent atteindre ou dépasser les normes établies par les Objectifs principaux convenus avec leur directeur, ce qui est généralement le cas de 70† à 80 pour cent d'entre eux. En appliquant ce système, les autorités voulaient s'assurer que chaque membre **du** personnel axe son attention sur les activités contribuant directement à la réalisation du plan d'action de l'organisation et affirmer clairement que la récompense dépendait de leur participation à sa réalisation. Elles s'attendaient, également, à ce que l'usage des Objectifs principaux facilite le processus de changement culturel en cours au sein de l'organisation. L'on reconnaissait, en effet, que les efforts individuels ainsi que le travail en équipe contribuaient à la réalisation des objectifs de l'agence et que le nouveau système permettait de relier certains Objectifs principaux à la performance collective des niveaux inférieurs. Ce bonus a été financé par l'abolition **de** l'ancien mécanisme d'augmentation salariale basé sur l'acquisition de points et par les gains de productivité découlant d'efforts mieux ciblés.

Au cours des premières années, sous l'effet de la restructuration des postes et de la récompense de la performance, les rémunérations du personnel du **HMSO** ont davantage progressé que dans les autres sections de la Fonction publique appliquant le système traditionnel, même si ce coût a été partiellement compensé par la réduction des effectifs. Depuis, la différence s'est réduite à mesure que le reste de la Fonction publique a adopté **des** mécanismes similaires. La direction du HMSO négocie sa propre rémunération avec les syndicats. Les deux parties ont toujours réussi à s'entendre car les syndicats réalisent, comme nous l'avons déjà noté, la nécessité pour l'Agence de faire face à la concurrence pour survivre. La direction, de son côté, affirme que les directives en matière de rémunération émises par le *Treasury* n'ont pas constitué une contrainte trop sévère.

Le processus de restructuration se distingue, également, par l'incorporation de mécanismes visant à inciter les employés à envisager de façon positive leur évolution de carrière et leurs besoins correspondants de formation. En leur accordant davantage de responsabilités à cet égard, la direction désire, encore une fois, renforcer la nouvelle culture entrepreneuriale. ~~Par~~ ailleurs, parallèlement à l'importance attachée à la responsabilité individuelle, on prit un certain nombre de mesures internes en vue d'identifier et d'encourager les employés qui assureront le développement futur de l'agence. Si l'on accorde toujours une haute priorité à la formation, la limitation des ressources rend nécessaire l'application d'une gestion stratégique et axée sur les besoins afin d'en optimiser les effets.

La délégation de la responsabilité totale des systèmes de rémunération et de classification au **HMSO** constitue une étape majeure dans la transformation de ce ministère en une organisation à caractère tout à fait commercial, destinée à être privatisée. L'observation du processus de changement ainsi que des structures et des systèmes mis en place permettent de constater que cette délégation exerça des effets très significatifs sur le plan culturel, comme le montre l'importance nouvelle accordée **aux** résultats. Cependant, même **si** la réforme des mécanismes de rémunération et de classification fut conséquente, elle ne permettait pas, à elle seule, de réaliser tous les changements souhaités par la direction. Les cadres supérieurs se sont donc impliqués dans divers programmes de ressources humaines fondés sur la décentralisation des moyens opérationnels en faveur des cadres impliqués dans la fourniture des services (*business managers*). La direction de l'Agence espère que, dans ce nouveau contexte, la gestion des ressources humaines jouera un rôle directeur sur les plans politique et stratégique.

Le *Land Registry* constitue un autre exemple intéressant en matière de **gestion** des ressources humaines. Cette organisation, responsable de la gestion des terres appartenant à l'État, possède tout comme le **HMSO** le statut de ministère et fonctionne sur une base commerciale. Elle a développé un plan **intégré** de gestion des ressources humaines **qui** traite le personnel comme **la** principale ressource de l'organisation. Selon les affirmations de l'agence, chaque employé bénéficie du soutien nécessaire pour effectuer le mieux possible et dans les meilleures conditions son travail et d'une juste reconnaissance de ses efforts et de sa contribution. De leur côté, les cadres affirment que le travail et les résultats sont reconnus quelle que soit l'ancienneté, la position hiérarchique ou la qualification.

Les recrutements et les promotions, au sein du *Lund Registry*, se font en appliquant les principes généraux de la Fonction publique et en prenant en compte les besoins particuliers de l'organisation. Dans le cadre **du** partage des responsabilités entre la direction du personnel et les cadres, la première joue un rôle de soutien et d'assistance tandis que les seconds sont chargés **de** la gestion directe du personnel. "La responsabilité de l'application des politiques en matière de gestion **du** personnel incombe, en principe, aux directeurs de département. Les actes de gestion les plus courants doivent faire l'objet de la plus grande délégation possible. Le département central **du** personnel établit les principes généraux sur lesquels est fondée la politique du personnel de l'agence, coordonne les

programmes des divers départements et fournit son appui et son assistance. Les questions qu'il doit traiter directement sont précisées".

L'agence accorde une importance particulière à la formation. Elle élabore un plan global définissant ses besoins de formation ainsi qu'un plan détaillé et individuel pour chaque employé, l'ensemble du personnel devant bénéficier de 5 jours de formation par an.

Le *Land Registry* évalue ses employés par l'intermédiaire de trois mécanismes : une évaluation de la performance, un rapport annuel et une interview d'orientation de la carrière. L'évaluation de la performance est effectuée par l'employé (ou le cadre) et son superviseur en référence aux objectifs déterminés plus tôt dans l'année. Cette évaluation ne débouche pas sur une conclusion précise (*open ended*) mais donne lieu à la rédaction d'un rapport. En effet, à l'issue de cette rencontre, le superviseur rédige un rapport annuel dans lequel il évalue l'employé, précise ce qu'il devra réaliser au cours de la prochaine année et s'il convient ou non de lui accorder une promotion. Ce rapport est contresigné par le cadre situé à un niveau supérieur qui s'assure que les critères d'évaluation utilisés sont appropriés. Une fois rapport terminé, un cadre supérieur rencontre l'employé et l'interroge sur ses objectifs futurs de carrière et sur le programme qu'il faudrait mettre en place pour lui permettre de les réaliser.

Les questions liées à la décentralisation et la dévolution de la gestion des ressources humaines

Nos discussions avec les cadres et les employés des agences indiquent que la plupart des problèmes rencontrés en intégrant les nouvelles approches en matière de définition et d'organisation du travail sont liés à la gestion des "différences" (différences de culture, de pratique et de politique) au sein et entre les agences. Lorsqu'une organisation a fonctionné dans le cadre de réglementations et de pratiques très centralisées, il est en effet normal que des difficultés d'acceptation et d'application des nouvelles méthodes de gestion décentralisées surviennent. De telles difficultés s'expliquent par les attentes des employés qui désirent être fixés sur leur sort et bénéficier d'un traitement égal. Comme l'ont affirmé à maintes reprises les cadres, ces nouvelles méthodes ne seront largement acceptées par le personnel que si la direction supérieure manifeste une attitude ouverte à son égard et le tient informé des objectifs poursuivis par les réformes plus larges de la Fonction publique ainsi que de la contribution des nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines à ces restructurations. En outre, l'expérience anglaise montre clairement que le personnel et les syndicats doivent avoir le sentiment qu'ils sont impliqués dans ce processus et l'assurance qu'ils seront traités de manière juste et équitable dans le nouveau contexte créé par la décentralisation.

En outre, l'expérience anglaise permet de constater que l'incitation au développement de la concurrence et à l'adoption de pratiques inspirées du marché a amené de nombreuses organisations à réaliser la nécessité de procéder à des changements culturels radicaux. A un niveau micro-économique, cette constatation s'applique également aux administrations centrales du personnel servant le secteur public comme aux directions des ressources humaines des agences et des ministères techniques. Les agences sont maintenant libres de s'adresser à leur administration centrale ou à d'autres fournisseurs pour se procurer les services de soutien. Les administrations centrales (*central departments*), qui jouissaient auparavant d'une situation de monopole, doivent maintenant faire face à la concurrence, ce qui peut provoquer des problèmes de compétition interne, de l'insécurité et affaiblir la perspective du rôle qui leur est assigné dans la réalisation des objectifs plus larges de l'organisation. Pour que ce nouvel environnement fonctionne de façon efficace, les gestionnaires et les professionnels des ressources humaines doivent développer de nouvelles compétences qui leur serviront à harmoniser

les multiples attitudes et cultures existant **au** sein d'une même agence et à inciter les divers éléments à respecter l'identité plus large de l'organisation.

A l'instar des différents rapports gouvernementaux, et notamment des livres blancs sur la Fonction publique publiés en **1994** et **1995**, les interviews ont permis de constater que la question de "l'identité de l'organisation", appliquée de façon plus large à l'ensemble **de** la Fonction publique, fait toujours l'objet de discussions. Les livres blancs témoignent, en particulier, **des** défis auxquels on est confronté lorsque l'on désire maintenir **les** valeurs de la Fonction publique et le sens du service public et que l'on insiste, dans le **même** temps, pour que les ministères techniques et les agences fonctionnent en s'inspirant du secteur privé et tiennent compte uniquement de leurs besoins en adaptant la gestion de leur personnel. Le Gouvernement anglais estime, semble-t-il, que l'adhésion à des valeurs communes au sujet du rôle et de la conception de la Fonction publique -- qui devrait offrir à ses membres un traitement juste et équitable et respecter une éthique -- permettrait d'unifier ces diverses exigences. La façon dont le Royaume-Uni applique les principes établis par ces livres blancs aura un grand intérêt pratique pour de nombreux pays Membres de l'OCDE qui s'efforcent d'établir un équilibre entre une Fonction publique unifiée et la décentralisation des responsabilités.

Il reste encore beaucoup de travail à accomplir pour que la gestion quotidienne des agences intègre les questions de ressources humaines. Les études effectuées par Price Waterhouse sur les pratiques des agences dans ce domaine ainsi que les discussions avec les gestionnaires montrent que l'octroi d'une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion des ressources humaines suscite plus de réserve que s'il s'agissait des finances. Les cadres supérieurs des agences estiment qu'il s'agit **là** d'un problème passager et soulignent la nécessité d'adopter un rythme **modéré** de changement. Ils craignent qu'une modification trop rapide des équilibres existant entre les différentes catégories d'employés décourage ces derniers et affecte les efforts de productivité demandés dans d'autres domaines. Cela pourrait être un enseignement essentiel lorsque l'on désire réduire les effets négatifs du changement, gagner la confiance du personnel et l'amener à accepter les nouvelles structures **de** travail. On peut rappeler, à ce propos, que d'autres pays Membres de l'OCDE rencontrent également des difficultés à réaliser cet équilibre. C'est le cas, entre autres, du Canada où la Fonction publique lutte -- à la suite d'une longue période de gestion difficile et parfois controversée des ressources humaines -- avec un sentiment de "fatigue du changement" qui semble miner sa productivité et le moral.

Outre le rythme du changement, la réticence des gestionnaires face aux responsabilités plus grandes en matière de gestion des ressources humaines **qui** leur sont octroyées peut aussi s'expliquer par le comportement des gestionnaires de niveau intermédiaire. Comme l'avait noté le Rapport Ibbs, les incitations et les récompenses que ceux-ci reçoivent sont souvent liées à la gestion financière et à la formulation des politiques. Ils manquent donc de motivation, d'expérience et même de confiance dans leur capacité à remplir les tâches de gestion de ressources humaines -- tâches qui au cours des dernières décennies ont été considérées comme un domaine "facile" de gestion et subordonné à la réalisation des priorités immédiates. En dépit des importants changements culturels qui se sont produits dans ce domaine au Royaume-Uni depuis la publication du Rapport Ibbs, soit depuis **1987**, il semble **que** cette situation freine toujours l'accomplissement des objectifs de réforme. La préférence des cadres pour les tâches liées à la gestion financière plutôt qu'à la gestion des ressources humaines peut susciter des conflits culturels et pratiques entre, d'une part, les demandes plus immédiates de la marge de manoeuvre dans la gestion financière et la responsabilisation en ce qui concerne les objectifs fondamentaux des réformes et, d'autre **part**, les demandes moins immédiates (et sans doute plus difficiles **au** plan personnel) liées à la gestion **des** ressources humaines et aux besoins d'évolution de la carrière des employés. Il convient donc de manifester un intérêt constant à l'égard des systèmes qui

renforce la décentralisation, rendent les cadres responsables de la gestion des ressources humaines, les incitent à assumer ces fonctions et -- ce qui est tout aussi important -- s'assurent qu'ils disposent des compétences et du soutien nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités.

Même si les nouvelles libertés en matière de gestion des ressources humaines n'ont été acceptées qu'assez lentement, des progrès considérables ont été réalisés en quelques années seulement dans plusieurs domaines de la gestion des ressources humaines, au sein de la Fonction publique. La décentralisation a ainsi **accru** considérablement la marge de manoeuvre dont disposent les agences gouvernementales sur les plans suivants : rémunération, établissement des grades et classification, possibilités de carrière et gestion des carrières du personnel et des cadres. La direction de nombreuses agences a, par ailleurs, déployé des efforts significatifs pour définir les compétences et les aptitudes requises pour chaque poste de façon à mieux réaliser les objectifs stratégiques de l'organisation. En outre, l'on a remplacé les mécanismes de promotion liée à l'ancienneté par une évaluation individuelle fondée sur le respect des principes de mérite et le recours à des mécanismes mieux ciblés **de** récompenses individuelles ou collectives. Enfin, un certain nombre d'agences effectuent des enquêtes sur l'attitude de leurs employés à l'égard des politiques de gestion et sur leurs attentes. Ce travail conséquent (et risqué) contribue à instaurer un esprit de transparence et de responsabilité collective à l'égard de la réalisation des objectifs **de** l'organisation.¹⁴

En conclusion

De nombreux ouvrages traitent des réformes novatrices de gestion appliquées au sein de la Fonction publique au Royaume-Uni, et en particulier des enseignements que l'on peut tirer des efforts pour renforcer la concurrence et l'action des forces de marché dans le fonctionnement et la fourniture des services publics ainsi que des programmes de privatisation et des diverses initiatives prises pour redéfinir le rôle et le champ d'intervention du secteur public dans la fourniture de services. En ce qui concerne la gestion de la Fonction publique, il convient de souligner l'attention nouvelle apportée sur les conséquences humaines de ces réformes. Le Royaume-Uni semble, en effet, prêt à accepter l'idée que les réformes structurelles ne permettent pas, à elles seules, d'instaurer de nouveaux modes de travail. De son côté, la France est arrivée à la conclusion qu'il ne suffisait pas de changer les règles et les réglementations mais que l'on devait mettre en place simultanément des mécanismes permettant à la force de travail **de** suivre le rythme du changement. En fait, en se référant aux discussions présentées dans les plus récents Livres blancs traitant de la Fonction publique, on peut faire l'hypothèse que le changement structurel a pu excéder la capacité à appliquer à un rythme égal le programme de réforme et à maintenir la dynamique de la réforme. Il se peut que la plus importante leçon en matière de gestion des ressources humaines découlant de la réforme en cours **au** Royaume-Uni soit la nécessité de mettre l'accent sur **des** valeurs et des principes unificateurs favorisant la création d'une identité pratique et culturelle au sein de la Fonction publique. Cela permettrait **de** combattre la fragmentation politique qui affecterait autrement le système destiné à favoriser et à récompenser la décentralisation et l'innovation.

NOTES

1. Efficiency Unit, *Improving Management in Government: The Next Steps, Report to the Prime Minister* (Ibbs Report), HMSO, 1988.
2. Rapport Ibbs, tel que discuté dans la *Next Steps, Agencies in Government, Review 1993*, HMSO, décembre 1993.
3. Le Rapport ibbs recommandait, entre autres, que “l’on crée des agences chargées d’exercer les fonctions de direction de gestion des affaires dans le cadre d’une politique et d’un environnement définis par un ministère.”, Ibbs Report, page 9.
4. *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, HMSO, novembre 1991
5. *The Civil Service, Continuity and Change*; HMSO, juillet 1994, page 24.
6. Voir OCDE, Comité de la gestion publique, *Evolutions dans la gestion publique - Examen* 1993, Paris, 1993, page 179.
7. “Cela implique que les Directeurs Généraux devraient disposer de la marge de manoeuvre et de la souplesse voulues en matière de gestion et que les règles qu’on leur impose soient adaptées aux tâches qu’ils doivent effectuer”. *Next Steps, Agencies in Government, Review 1993*, HMSO, décembre 1993, page 8.
8. OCDE, Comité de la gestion publique, *Evolutions dans la gestion publique - Examen* 1990, Paris, 1990, page 112.
9. *Taking Forward Continuity and Change: Briefing Pack*, page 7.
10. *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, HMSO, janvier 1995, page 2,
11. *The Civil Service: Continuity and Change*, HMSO, juillet 1991, p. 31.
12. Voir par exemple, *Next Steps Agencies in Government Review*, HMSO, décembre 1993; Sir Robin Butler, “The Evolution of the Civil Service: A Progress Report” *Public Administration*, Vol. 71, No. 3, septembre 1993, pp. 395-406; Doreen Wilson et David Wright, “Next Steps: Inside Perspectives on Civil Service Reform in the United Kingdom”, *Optimum*, Volume 23-4, printemps 1993, pp.44-52 et *Next Steps Review 1995*, HMSO, février 1996.
13. OCDE, Comité de la gestion publique, *Evolutions dans la gestion publique - Examen* 1990, Paris, 1990, page 113.
14. C’est ainsi qu’une enquête conduite par le HMSO permet de se rendre compte que le personnel percevait la transformation de l’organisation en une Agence d’exécution avait demandé trop d’efforts et

avait affecté le moral ; que seulement 40 pour cent des cadres étaient intéressés par les recommandations soumise par le personnel ; que 80 pour cent du personnel désirait participer aux programmes de qualité du service ; que les objectifs étaient le plus souvent déterminés sans participation du personnel ; et que, dans 70 pour cent des cas, la réalisation des objectifs étaient difficile mais possible.

BIBLIOGRAPHIE

Publications du Comité de la gestion publique de l'OCDE

OCDE (1990), *Évolutions dans la gestion publique : Examen 1990*, OCDE, Paris.

OCDE (1991), *Évolutions dans la gestion publique : Mise à jour 1991*, OCDE, Paris.

OCDE (1992), *Évolutions dans la gestion publique : Mise à jour 1992*, OCDE, Paris.

OCDE (1993a), *Flexibilité des rémunérations dans le secteur public*, OCDE, Paris.

OCDE (1993b), *Les traitements au privé pour le public : Rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique*, OCDE, Paris.

OCDE (1993c), *Évolutions dans la gestion publique : Examen 1993*, OCDE, Paris.

OCDE (1994a), *Les Tendances d'évolution des rémunérations dans le secteur public : Études sur neuf pays de l'OCDE 1985-1990*, Études Hors Série sur la gestion publique 1994 No. 1, OCDE, Paris.

OCDE (1994b), *La Détermination des rémunérations et les systèmes de rémunération dans la fonction publique des pays de l'OCDE*, Études Hors Série sur la gestion publique 1994 No. 2, OCDE, Paris.

OCDE (1994c), *La Rémunération des hauts fonctionnaires. Études sur 11 pays de l'OCDE*, Études Hors Série sur la gestion publique 1994 No. 4, OCDE, Paris.

OCDE (1995), *La gestion publique en mutation : Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Autres publications

New Zealand State Services Commission (1991), *Review of State Sector Reforms*, Wellington, New Zealand, novembre.

Task Force on Management (1992), *Improvement The Australian Public Service Reformed: an evaluation of a decade of management reform*, Canberra, Australie, décembre.

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

AUSTRALIA - AUSTRALIE

D.A. Information Services
648 Whitehorse Road. P.O. B 163
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777
Fax: (03) 9210.7788

AUSTRIA - AUTRICHE

Gerold & Co.
Graben 31
Wien I Tel. (0222) 533.50.14
Fax: (0222) 512.47.31.29

BELGIUM - BELGIQUE

Jean De Lannoy
Avenue du Roi, Koningslaan 202
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41
Fax: (02) 538.08.41

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd
1294 Algoma Road
Ottawa, ON K1B 3W8 Tel. (613) 741.4333
Fax: (613) 741.5439

Stores:
61 Sparks Street
Ottawa, ON K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985
12 Adelaide Street West
Toronto, ON M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171
Fax: (416) 363.59.63

Les Éditions La Liberté inc.
3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.
165 University Avenue, Suite 701
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales
1185 Université
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633
Fax: (514) 954.1635

CHINA - CHINE

China National Publication Import
Export Corporation (CNPIEC)
16 Gongti E. Road, Chaoyang District
P.O. Box 88 or 50
Beijing 100704 PR Tel. (01) 506.6688
Fax: (01) 506.3101

CHINESE TAIPEI - TAIPEI CHINOIS

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.
9th Floor. No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397
Fax: (02) 394.9176

DENMARK - DANEMARK

Munksgaard Book and Subscription Service
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,
Herstedvang 12
DK - 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
Internet: s-info@inet.uni-c.dk

EGYPT - ÉGYPTÉ

Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo Tel. 392.6919
Fax: 360-6804

FINLAND - FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki
Subscription Services/Agence d'abonnements :
P.O. Box 23
00371 Helsinki Tel. (358 0) 121 4416
Fax: (358 0) 121.4450

FRANCE

OECD/OCDE
Mail Orders/Commandes par correspondance :
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 Tel. (33-1) 45.24.82.00
Fax: (33-1) 49.40.43.76
Telex: 640048 OCDE

Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org
Orders via Minitel, France only/
Commandes par Minitel. France exclusivement :
36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :
33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris Tél. (33-1) 45.24.81.81
(33-1) 45.24.81.67

Dawson
B.P. 40
91121 Palaiseau Cedex Tel. 69.10.47.00
Fax: 64.54.83.26
Documentation Française
29, quai Voltaire
75007 Paris Tel. 40.15.70.00

Economica
49, rue Héricart
75015 Paris Tel. 45.75.05.67
Fax: 40.58.15.70

Gibert Jeune (Droit-Économie)
6, place Saint-Michel
75006 Paris Tel. 43.25.91.19

Librairie du Commerce International
10, avenue d'Iéna
75016 Paris Tel. 40.73.34.60

Librairie Dunod
Université Paris-Dauphine
Place du Maréchal-de-Latue-de-Tassigny
75016 Paris Tel. 44.05.40.13

Librairie Lavoisier
11, rue Lavoisier
75008 Paris Tel. 42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques
30, rue Saint-Guillaume
75007 Paris Tel. 45.48.36.02

P.U.F.
49, boulevard Saint-Michel
75005 Paris Tel. 43.25.83.40

Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13100 Aix-en-Provence Tel. (16) 42.26.18.08

Documentation Française
165, rue Garibaldi
69003 Lyon Tel. (16) 78.63.32.23

Librairie Decitre
29, place Bellecour
69002 Lyon Tel. (16) 72.40.54.54

Librairie Sauramps
Le Triangle
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. (16) 67.58.85.15
Fax: (16) 67.58.27.36

A la Sorbonne Actual
23, rue de l'Hôtel-des-Postes
06000 Nice Tel. (16) 93.13.77.75
Fax: (16) 93.80.75.69

GERMANY - ALLEMAGNE

OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

GREECE - GRÈCE

Librairie Kauffmann
Stadiou 28
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321
Fax: (01) 32.30.320

HONG KONG

Swindon Book Co. Ltd.
Astor Building 37, Tsimshatsui
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062
Fax: 2376.0685

HUNGARY - HONGRIE

Euro Info Service
Margitsziget, Európa Ház
1138 Budapest Tel. (1) 111.62.16
Fax: (1) 111.60.61

ICELAND - ISLANDE

Mál Mog Menning
Laugavegi 18, Pósthólf 392
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240
Fax: (1) 562.3523

INDIA - INDE

Oxford Book and Stationery Co
Scindia House
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308
Fax: (11) 332.5993
17 Park Street
Calcutta 700016 Tel. 240832

INDONESIA - INDONÉSIE

Pdii-Lipi
P.O. Box 4298
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67
Fax: (21) 573.34.67

IRELAND - IRLANDE

Government Supplies Agency
Publications Section
4/5 Harcourt Road
Dublin 2 Tel. 661.31.11
Fax: 475.27.60

ISRAEL - ISRAËL

Praedicta
5 Shatner Street
P.O. Box 34030
Jerusalem 91430 Tel. (2) 52.84.90/1/2
Fax: (2) 52.84.93

R.O.Y. International
P.O. Box 13056
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423
Fax: (3) 546 1442

Palestinian Authority/Middle East:

INDEX Information Services
P.O.B. 19502
Jerusalem Tel. (2) 27.12.19
Fax: (2) 27.16.34

ITALY - ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 111
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15
Fax: (055) 64.12.57

Via Bartolini 29
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Ediuce e Libreria Herder
Piazza Monicettono 120
00186 Roma Tel. 679.46.28
Fax: 678.47.51

- Libreria Hoepli
Via Hoepli 5
20121 Milano
Tel. (02) 86.54.46
Fax: (02) 805.28.86
- Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiou'
Via Coronelli, 6
20146 Milano
Tel. (02) 48.95.45.52
Fax: (02) 48.95.45.48
- JAPAN - JAPON**
OECD Tokyo Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107
Tel. (81.3) 3586.2016
Fax: (81.3) 3584.7929
- KOREA - CORÉE**
Kyobo Bwk Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul
Tel. 730.78.91
Fax: 735.00.30
- MALAYSIA - MALAISIE**
University of Malaya Bookshop
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia
Tel. 756.5000/756.5425
Fax: 756.3246
- MEXICO - MEXIQUE**
OECD Mexico Centre
Edificio INFOTEC
Av. San Fernando no. 37
Col. Toriello Guerra
Tlalpan C.P. 14050
Mexico D.F.
Tel. (525) 665 47 99
Fax: (525) 606 13 07
- Revistas y Periódicos Internacionales S.A. de C.V.
Florescía 57 - 1004
Mexico, D.F. 06600
Tel. 207.81.00
Fax: 208.39.79
- NETHERLANDS - PAYS-BAS**
SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage
Voor bestellingen:
Tel. (070) 37.89.880
Fax: (070) 34.75.778
- NEW ZEALAND - NOUVELLE-ZÉLANDE**
GPLegislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington
Tel. (04) 496.5655
Fax: (04) 496.5698
- NOKWAY - NORVÈGE**
NIC INFO A/S
Bertrand Narvesens vei 2
P.O. Box 6512 Etterstad
0606 Oslo 6
Tel. (022) 57.33.00
Fax: (022) 68.19.01
- PAKISTAN**
Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam
Lahore 54000
Tel. (42) 735.36.01
Fax: (42) 576.37.14
- PHILIPPINE - PHILIPPINES**
International Booksource Center Inc.
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2
HV dela Costa Ext cor Valero St.
Makati Mew Manila
Tel. (632) 817 9676
Fax: (632) 817 1741
- POLAND - POLOGNE**
Ars Polona
00-950 Warszawa
Krakowskie Przedmieście 7
Tel. (22) 264760
Fax: (22) 268673
- PORTUGAL**
Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa
Tel. (01) 347.49.82/5
Fax: (01) 347.02.64
- SINGAPORE - SINGAPOUR**
Gower Asia Pacific Pte Ltd.
Golden Wheel Building
41, Kallang Pudding Road, No. 04-03
Singapore 1334
Tel. 741.5166
Fax: 742.9356
- SPAIN - ESPAGNE**
Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37, Apartado 1223
Madrid 28001
Tel. (91) 431.33.99
Fax: (91) 575.39.98
- Mundi-Prensa Barcelona
Consell de Cent No. 391
08009 - Barcelona
Tel. (93) 488.34.92
Fax: (93) 487.76.59
- Libreria de la Generalitat
Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 - Barcelona
(Subscriptions) Tel. (93) 318.80.12
(Publicacions) Tel. (93) 302.67.23
Fax: (93) 412.18.54
- SRI LANKA**
Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3
Tel. (1) 574240, 573551-2
Fax: (1) 575394, 510711
- SWEDEN - SUÈDE**
CE Fritzes A3
S-106 47 Stockholm
Tel. (08) 690.90.90
Fax: (08) 20.50.21
- Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Wennergren-Williams Info AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna
Tel. (08) 705.97.50
Fax: (08) 27.00.71
- SWITZERLAND - SUISSE**
Maditec S.A. [Books and Periodicals - Livres
et périodiques)
Chemin des Palettes 4
Case postale 266
1020 Renens VD 1
Tel. (021) 635.08.65
Fax: (021) 635.07.80
- Librairie Payot S.A.
4, place Pépînet
CP 3212
1002 Lausanne
Tel. (021) 320.25.11
Fax: (021) 320.25.14
- Librairie Unilivres
6, rue de Candolle
1205 Genève
Tel. (022) 320.26.23
Fax: (022) 329.73.18
- Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Dynapresse Marketing S.A.
38, avenue Vibert
1227 Carouge
Tel. (022) 308.07.89
Fax: (022) 308.07.99
- See also - Voir aussi :
OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn (Germany)
Tel. (0228)959.120
Fax: (0228)959.12.17
- THAILAND - THAÏLANDE**
Suksit Siam Co. Ltd.
113, 115 Fuang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajbopith
Bangkok 10200
Tel. (662) 225.953112
Fax: (662) 222.5188
- TRINIDAD & TOBAGO**
SSL Systematics Studies Limited
9 Watts Street
Curepe
Trinidad & Tobago, W.I.
Tel. (1809) 645.3475
Fax: (1809) 662.5654
- TUNISIA - TUNISIE**
Grande Librairie Spécialisée
Fendri Ali
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka
Bloc B 1 Sfax 3000
Tel. (216-4) 296 855
Fax: (216-4) 298.270
- TURKEY - TURQUIE**
Kültür Yayınları Is-Türk Ltd. Sti.
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat 13
Kavaklıdere/Ankara
Tel. (312) 428.1140 Ext. 2458
Fax: (312) 417 24 90
- Dolmabahce Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul
Tel. (212) 260 7188
- UNITED KINGDOM - ROYAUME-UNI**
HMSQ
Gen. enquiries
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Personal Callers HMSO Bookshop
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,
Edinburgh, Manchester
Tel. (0171) 873 0011
Fax: (0171) 873 8463
- UNITED STATES - ÉTATS-UNIS**
OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
Washington, D.C. 20036-4922
Internet: washconi@oecd.org
Tel. (202) 785.6323
Fax: (202) 785.0350
- Subscriptions to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.
Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.
Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.
Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur peuvent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique

Dans de nombreux pays de l'OCDE les réformes de la fonction publique accordent une attention croissante à la gestion des ressources humaines. Ces politiques et ces pratiques permettent aux cadres de la fonction publique de mieux structurer et guider les effectifs, afin de réaliser de nouveaux objectifs en matière d'organisation. Mais l'expérience montre qu'améliorer les politiques et les pratiques individuelles n'est qu'un aspect des réformes : le point capital est d'intégrer la gestion des ressources humaines aux activités opérationnelles de la fonction publique – aux objectifs en terme d'impact et de résultat des différents ministères et organismes publics. Et de souligner ainsi qu'une gestion efficace des individus est indispensable à la réalisation de la mission de l'administration. En se fondant sur des enquêtes et des études de cas par pays, ce rapport identifie les facteurs qui ont conduit à réformer la gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE. Il dégage de ce large éventail d'expériences des enseignements précieux pour les décideurs politiques et les praticiens. Il présente des stratégies de réformes prometteuses, permettant de s'assurer que l'évolution de la gestion des ressources humaines est bien conforme aux réformes plus larges de la gestion publique, destinées à rendre la fonction publique plus productive, davantage orientée vers les résultats et à l'écoute des citoyens.

(42 96 02 2) FF 280
ISBN 92-64-25279-7

