



MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Performance de la fonction ressources humaines : définitions et cadre d'analyse



COLLECTION
Études et perspectives

PERSPECTIVES

ÉTUDES ET PERSPECTIVES

ÉTUDES ET PERS

RESSOURCES HUMAINES



La performance des fonctions « ressources humaines »

Étude préparatoire

Réalisée par le département Recherche, Études, Veille

Annie Chemla-Lafay, Marie-Thérèse Deleplace, Claire le Flécher, Julien Meimon, Sylvie Trosa

31 mars 2008

TABLE DES MATIERES

RESUME.....	5
I . INTRODUCTION.....	11
I . 1 OBJECTIFS DE L'ETUDE PREPARATOIRE	11
I . 2 COMMENT PARLER DE PERFORMANCE EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ?.....	11
I . 3 METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	15
II . LOGIQUE ET OBJECTIFS DES SYSTEMES DE GRH.....	18
II . 1 UN REGARD GENERAL SUR LES FONCTIONS PUBLIQUES	18
II . 2 GRANDES TENDANCES DES REFORMES DE GESTION PUBLIQUE ET DES REFORMES DE GRH	22
III . LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE GRH ET LEURS ROLES	30
III . 1 LE ROLE SPECIFIQUE DU NIVEAU INTERMINISTERIEL	30
III . 2 LE PARTAGE ENTRE LES NIVEAUX INTERMINISTERIEL, MINISTERIEL ET DECONCENTRE	33
IV . LES FONCTIONS RH ET LEUR PERFORMANCE.....	37
IV . 1 RECRUTEMENT	37
IV . 2 FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE.....	43
IV . 3 ÉVALUATION DES AGENTS.....	50
IV . 4 REMUNERATIONS	55
IV . 5 GESTION DES COMPETENCES	59
IV . 6 GESTION DES CARRIERES.....	65
IV . 7 GESTION DE L'ENCADREMENT SUPERIEUR.....	69
VI . ENSEIGNEMENTS ET PROBLEMATIQUES EMERGENTES	85
VI . 1 LES POINTS DE VIGILANCE.....	85
VI . 2 LES TENDANCES ET LES« BONNES PRATIQUES »	88
VII . PISTES POUR LANCER LA REFLEXION SUR UN REFERENTIEL DE GRH	92
VIII . PROJET DE QUESTIONNAIRE AUX PAYS MEMBRES DE L'UE.....	95
BIBLIOGRAPHIE	99
LISTE DES ILLUSTRATIONS PAYS	101
LISTE DES ENTRETIENS.....	103

Résumé

La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques a pour objectif de satisfaire au mieux et au meilleur coût les besoins en personnel des services publics, de valoriser les compétences de leurs agents et de les gérer en anticipant afin de mettre la bonne personne au bon poste.

L'étude examine l'intégration de la GRH dans la stratégie de l'organisation puis détaille chaque processus (recrutement, formation, évaluation des agents, rémunérations, gestion des compétences, gestion de l'encadrement supérieur). Elle analyse le partage de la gouvernance des fonctions « ressources humaines » entre les structures centrales, les ministères, et les lieux où se réalise la prestation du service public (agences ou services déconcentrés). Elle décrit les systèmes de mesure de la performance utilisés par les directions de ressources humaines.

Comment parler de performance en matière de ressources humaines ?

Gestion à la performance, questions soulevées par la notion de performance s'agissant de GRH

Définir puis mesurer la performance en matière de GRH suppose qu'on puisse répondre préalablement à plusieurs questions : Quelle est la production propre des services de ressources humaines ? Quels sont les objectifs assignés à la GRH ? La mesure a-t-elle un sens en matière de GRH ?

On peut analyser de plusieurs manières la performance des fonctions RH

La première est une définition économique : la gestion par la performance implique des budgets de performance. La GRH a donc à rendre compte de ses coûts. Une autre manière de définir la performance de la GRH est de l'analyser dans ses relations avec les objectifs de l'organisation : la GRH performante serait celle qui permet à une organisation d'avoir la bonne personne au bon poste à tout moment, afin d'atteindre et d'améliorer ses résultats. Gérer et développer les compétences des collaborateurs serait donc la performance spécifique de la DRH. Mais un autre aspect est essentiel : dans toutes les organisations, un des rôles de la DRH est d'anticiper et d'avoir une vision prospective. On peut parler aujourd'hui de « gestion prévisionnelle des ressources humaines ».

L'évolution des fonctions publiques

Fonction publique d'emploi, de carrière, « professionnelle »

Dans les systèmes « de carrière », les fonctionnaires sont généralement embauchés au tout début de leur carrière et sont censés rester dans le service public pratiquement tout au long de leur vie professionnelle. Dans les systèmes « d'emploi », le principe est de sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque poste, que ce soit par recrutement externe, par promotion ou par mouvement interne. On constate qu'il n'existe plus deux systèmes séparés par une frontière nette, et que la plupart des pays ont de fait une organisation « mixte ».

Désormais, les pays semblent converger vers l'exigence supplémentaire d'une fonction publique professionnalisée, organisée autour de ses métiers. Cette nouvelle fonction publique est composée d'experts sélectionnés, formés et rémunérés pour leurs résultats effectifs, capables de se comparer à leurs collègues du privé.

Reste-t-il une spécificité de l'emploi public ?

Au début du « Nouveau management public » (1975-1990), l'analyse a été « la non-spécificité » du secteur public et donc les choix ont consisté à aligner les conditions d'emploi du public sur celles du privé. Mais ce choix n'a eu qu'un temps. Partout aujourd'hui on constate que la sécurité de l'emploi est, dans le secteur public, un élément de motivation important pour le recrutement et la stabilité des personnels, et quasiment tous les États membres de l'Union européenne offrent davantage de sécurité à leurs employés publics que les sociétés n'en offrent à leurs salariés dans le secteur privé.

Les grandes tendances des réformes de gestion publique et de GRH

Réduire les coûts en réduisant les effectifs, individualiser la GRH

Le principal coût des administrations publiques est généralement celui des rémunérations des agents, et c'est donc la réduction des effectifs qui a été visée dans la plupart des pays.

La tendance est à une gestion plus individualisée des carrières, dorénavant plus longues et plus différenciées. La GRH doit donc développer des métiers d'écoute et de conseil, des capacités de gérer de manière prévisionnelle les carrières et les besoins des services, et élaborer des politiques de formation qui s'adaptent aux missions évolutives des services publics.

Rapprocher la GRH du manager, s'inspirer des pratiques du privé

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en pratique l'idée qu'il y aurait davantage de performance si les managers étaient plus responsabilisés, si la déconcentration vers le terrain était plus forte, et si les responsables devenaient comptables à la fois de leur budget et de leurs ressources humaines.

Le modèle de mesure de la performance trouve son origine dans le secteur privé. Les conditions d'emploi du privé ont de ce fait été présentées comme une norme, et plusieurs pays ont soit aligné les conditions d'emploi du service public sur les conditions d'emploi du privé - « normalisation » aux Pays Bas – soit supprimé le statut dérogatoire au droit commun - « privatisation » en Italie

Une gestion prévisionnelle des ressources humaines

Les compétences des agents publics sont à présent considérées comme le cœur de la performance publique, le « capital humain ». La gestion par les compétences de l'emploi public devient le noyau central du système que constitue l'ensemble des fonctions RH. Préfigurer l'administration de demain, analyser quels agents publics seront nécessaires pour en assurer les missions, et mettre en adéquation les compétences avec ces besoins, voilà les grandes lignes actuelles des fonctions des DRH. En conséquence, les compétences professionnelles des services gestionnaires de ressources humaines sont elles-mêmes en train de changer rapidement : la GRH se professionnalise aussi.

Mutualisation des ressources et simplification

On rencontre, dans nombre de pays, des expériences de mutualisation des ressources pour une meilleure utilisation des deniers publics. Agence spécialisée pour la paye, regroupement des écoles de service public en Italie, ou encore, comme aux États Unis, formation conçue par un seul organisme pour toute l'administration fédérale en sont des exemples. Le Danemark a réformé son système d'administration en simplifiant le statut et les carrières des fonctionnaires.

Mais les réformes radicales de GRH n'ont pas encore produit les effets attendus

Les réformes qui se voulaient rapides et radicales ont connu une réussite limitée. Ainsi le Canada, qui a massivement supprimé des emplois dans les années 90, a connu une perte très lourde de compétences pour l'administration, provoquant une importante reconstruction baptisée « la Relève ». En Italie, les projets de dynamiser l'administration et d'assainir les finances publiques n'ont pas encore été atteints. En Belgique l'ambitieuse réforme Copernic, lancée avec énergie, a été très largement freinée et réorientée.

Les acteurs de la politique des GRH et leurs rôles respectifs

Dans tous les pays de l'étude, il existe un niveau national ou fédéral de GRH, comportant une ou plusieurs entités, avec un partage des compétences pouvant aller jusqu'au principe de subsidiarité. Certaines fonctions sont déléguées aux ministères et aux managers de terrain. La conception la plus courante est celle d'une déconcentration de la gestion sur les managers, alliée à l'existence d'une instance interministérielle (agence ou ministère, comme au Canada, Nouvelle-Zélande, Australie, Danemark, Royaume-Uni) chargée de garantir le maintien des valeurs et de définir les règles générales de déontologie et les objectifs communs à la fonction publique. L'autorité managériale responsable des résultats a souvent une grande latitude en matière de gestion de sa ressource humaine (recrutement, formation, évaluation, récompenses), et le devoir de vérifier l'adaptation de l'agent et de ses compétences au poste de travail. Les instances RH ministérielles ont, elles, l'objectif d'une vision globale et large de l'individu et de ses compétences futures, de son avenir dans l'organisation.

Les différentes « fonctions ressources humaines » et leur performance

Recrutement

Un recrutement performant est un recrutement réalisé au terme d'un processus équitable et transparent, dans des délais n'obérant pas la bonne marche de l'organisation, d'un salarié assurant à son poste de travail l'efficacité du service public. Comment vérifier la performance du recrutement ? En mesurant la durée des procédures (Canada, Belgique), la durée dans le poste (Danemark), la transparence réelle et à la représentativité des populations-cibles, le nombre de recours et leur cause (pays anglo-saxons), la réduction des coûts des procédures (Espagne, Italie).

Formation professionnelle continue

La performance de la formation professionnelle continue nécessite que l'articulation soit faite entre stratégie RH et politique de l'emploi (recrutement, mobilité, promotion), entre gestion des compétences et formation associée. Dans une phase transitoire, les démarches qualité permettent d'améliorer les processus (Italie), de réduire les coûts en maintenant la qualité (Royaume-Uni). L'évaluation « différée » peut contribuer à évaluer les acquis des formations existantes, mais cela ne suffit ni à assurer ni à mesurer la performance globale du système.

Évaluation des agents

Pour surmonter les résistances individuelles et organisationnelles (Espagne, Italie) que rencontre l'instauration de l'évaluation, il semble nécessaire de lier l'évaluation individuelle aux autres processus RH, à un système de gestion à la performance et aux objectifs stratégiques de l'organisation.

Rémunérations à la performance

La rémunération à la performance existe dans tous les pays de l'étude pour les cadres supérieurs, dans le but d'améliorer leur motivation. Les conditions pour qu'elle produise des effets positifs : que des moyens budgétaires lui soient alloués, que les objectifs individuels fixés aux agents soient clairement définis, et que les managers jouent réellement leur rôle. Néanmoins, afin d'éviter les effets contreproductifs d'une trop forte mise en concurrence des agents, certains pays envisagent de passer d'une rémunération à la performance (RLP) individuelle à une RLP collective (Royaume Uni).

Gestion par les compétences

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), permet de comparer les compétences actuelles aux compétences attendues, puis, dans une vision prospective, d'établir un plan d'action. La gestion par les compétences est très liée aux autres processus RH : évaluation individuelle, formation, parcours de carrière.

Gestion des carrières

La notion de carrière inclut tous les processus qui conditionnent la progression salariale (changement de grade, d'échelon, de poste, de niveau d'emploi). La reconnaissance des acquis de l'expérience prend partout place dans les carrières, qui ne sont plus uniquement conditionnées par la formation initiale.

Gestion de l'encadrement supérieur

On constate dans tous les pays de l'étude les mêmes attentes à l'égard des dirigeants publics : une relative indépendance vis à vis du politique, un rôle de garant des valeurs, et une responsabilité de « *leader* » dans les changements en cours. Pour atteindre ces objectifs, les pays ont recours à des modalités différentes : protection par le statut (Danemark, Allemagne, Italie), ou précarisation par le recours aux mandats (Belgique). Afin de limiter la politisation, certains pays tentent de limiter le recrutement discrétionnaire des hauts fonctionnaires (Royaume Uni), tandis que le « *spoils system* » semble en recul (États-Unis, Italie).

Enseignements, bonnes pratiques et problématiques émergentes

Se garder d'une vision modélisatrice et ne pas perdre de vue les limites de la gestion à la performance

La notion même de « bonnes pratiques » inclut le risque de penser que les solutions mises en œuvre dans un pays peuvent valoir ailleurs. Pourtant le poids du contexte économique, politique et culturel est déterminant dans la réussite ou l'échec des réformes, en matière de GRH comme dans les autres domaines. La volonté de « gérer à la performance » ne va pas sans risques. Sans refaire le procès des indicateurs, il faut cependant rappeler qu'ils provoquent souvent des effets pervers, voire un jeu organisationnel, et qu'au-delà de la mesure il faut conserver une vision large et globale. De plus en plus, les pays abandonnent les systèmes de mesure reposant sur des indicateurs au profit d'évaluations plus complètes. Ces processus permettent d'avoir une vision plus large des pratiques, et de réajuster les indicateurs, voire d'en changer.

Une GRH publique différente du privé et conditionnée par la logique politique

L'administration, souvent le premier employeur du pays, reste partout le garant du tissu social et du respect des règles de vie collective. Ses grands principes restent de mise : l'impersonnalité dans le rapport à

l'usager maintient chacun dans ses droits, et le principe de neutralité appuie le principe d'égalité pour assurer au citoyen que la même règle s'applique à lui et à tout autre.

La réflexion sur la performance des processus RH dans l'administration trouve une limite dans le fait que l'administration n'est pas une entité autonome par rapport aux logiques politiques qui déterminent son action. En effet, les temps de la vie démocratique peuvent imposer, accélérer, voire ralentir des réformes lancées pour répondre aux impératifs internes du bon fonctionnement de l'administration.

Accepter le temps long des réformes de GRH

Le temps du secteur public est plus long que celui de l'entreprise privée, et plus lent que celui du politique, ce qui est source de nombre d'incompréhensions au moment des réformes. Les effets des réformes s'y mesurent dans la longue durée. C'est encore plus vrai en matière de GRH, car il faut alors ajouter le temps de l'appropriation, et le fait que ces réformes visent à transformer les identités professionnelles.

Un lien nécessaire entre la GRH et la stratégie globale de l'administration

Les « cascades de performance », utilisées aux États-Unis, mettent en évidence le lien entre le travail de l'individu et les résultats atteints par l'organisation dans son ensemble. Dans ce travail de mise en relation, l'encadrement supérieur joue un rôle pivot (Danemark).

I . Introduction

I . 1 Objectifs de l'étude préparatoire

La France doit assurer au cours du second semestre de l'année 2008 la présidence du Conseil de l'Union européenne. A cette occasion, elle entend présenter à ses partenaires les résultats d'une enquête européenne sur la performance des fonctions « ressources humaines » dans l'administration publique. La présente étude est destinée à préparer cette enquête. Elle vise à préciser la problématique actuelle de la gestion des ressources humaines dans les fonctions publiques des pays développés. Cette étude s'appuie sur l'analyse de certaines administrations nationales de culture différente (latine, nordique, anglo-saxonne) y compris non européennes.

L'étude a pour fin :

- d'analyser le partage de la gouvernance des fonctions « ressources humaines » entre les structures centrales, du type de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) française, les ministères, et les lieux où se réalise la prestation du service public - agences ou services déconcentrés-, ainsi que l'évolution de ce partage dans les années récentes ; le rôle, le positionnement et les responsabilités respectives des acteurs de la politique des ressources humaines, notamment des acteurs interministériels, des administrations centrales et des managers responsables de résultats ;
- de décrire les systèmes de mesure de la performance utilisés par les directions de ressources humaines et les modes de professionnalisation des gestionnaires de ressources humaine.
- de détailler les processus de recrutement, de formation professionnelle continue, d'évaluation des agents, de rémunérations, de gestion des compétences, de gestion des carrières et de gestion de l'encadrement supérieur.

Des fiches pays compléteront l'étude préparatoire pour présenter la logique de la politique « ressources humaines » et les processus de gestion des ressources humaines (GRH) de chacun des pays, en tenant compte du cadre statutaire des fonctions publiques.

L'étude propose des indicateurs de mesure de la performance pour ces fonctions, et liste les questions pertinentes pour analyser la performance des ces fonctions, questions qui pourraient constituer la base du questionnaire à compléter par les 27 pays membres (cf. « Projet de questionnaire », en fin d'étude).

A partir de cette étude, une réflexion sera engagée quant à la faisabilité d'un référentiel d'auto-évaluation européen sur la gestion des ressources humaines.

I . 2 Comment parler de performance en matière de gestion des ressources humaines ?

I . 2 . 1 Lien entre « gestion à la performance » et performance de la GRH

À la fin du 20^{ème} et au début du 21^{ème} siècle, la nécessité d'un assainissement des finances publiques se fait sentir avec toujours plus d'acuité. Dans le même temps, les tensions budgétaires liées au vieillissement de la population s'aggravent constamment.

Christoph Demmke caractérise ainsi le changement alors survenu : « Pendant longtemps, les autorités publiques n'ont pas été questionnées sur le fait de savoir si et comment elles atteignaient (ou n'atteignaient pas) les objectifs, et si elles obtenaient de bons résultats. Elles étaient par contre davantage concernées par la mise en œuvre de programmes et l'application de règlements, jusqu'à ce que les coûts en personnel, à la fin des années 70, augmentent dans de nombreux pays de manière très importante, et que les questions d'efficacité deviennent plus cruciales »¹.

Depuis plus de deux décennies, nombre de pays sont passés à une budgétisation par missions et programmes. Dans ce cadre, on appelle en général « gestion des performances » toutes les pratiques supposant la mesure de performance et l'utilisation des données ainsi obtenues aux fins de responsabilisation. La performance peut s'analyser sous trois angles : par le rapport entre moyens et objectifs (sont-ils en cohérence ?), par le rapport entre objectifs et résultats (l'efficacité) et par le rapport entre moyens et résultats (l'efficience).

La performance est un concept polysémique, dont la définition et la mise en œuvre est plus facile dans l'univers de la production de biens que dans celui de la production de services.

S'agissant de la performance publique, d'autres études² ont déjà mis en évidence :

- le lien entre performance de l'administration et performance des « fonctions support » dont la RH ; et le lien nécessaire entre la stratégie de l'administration et les fonctions RH ;
- le lien systémique entre le passage à la « gestion à la performance » et la réforme de la GRH. En effet, une réforme entraîne l'autre et on ne peut pas réussir l'une sans s'attaquer à l'autre.

I . 2 . 2 Les questions ouvertes par la notion de performance s'agissant de GRH

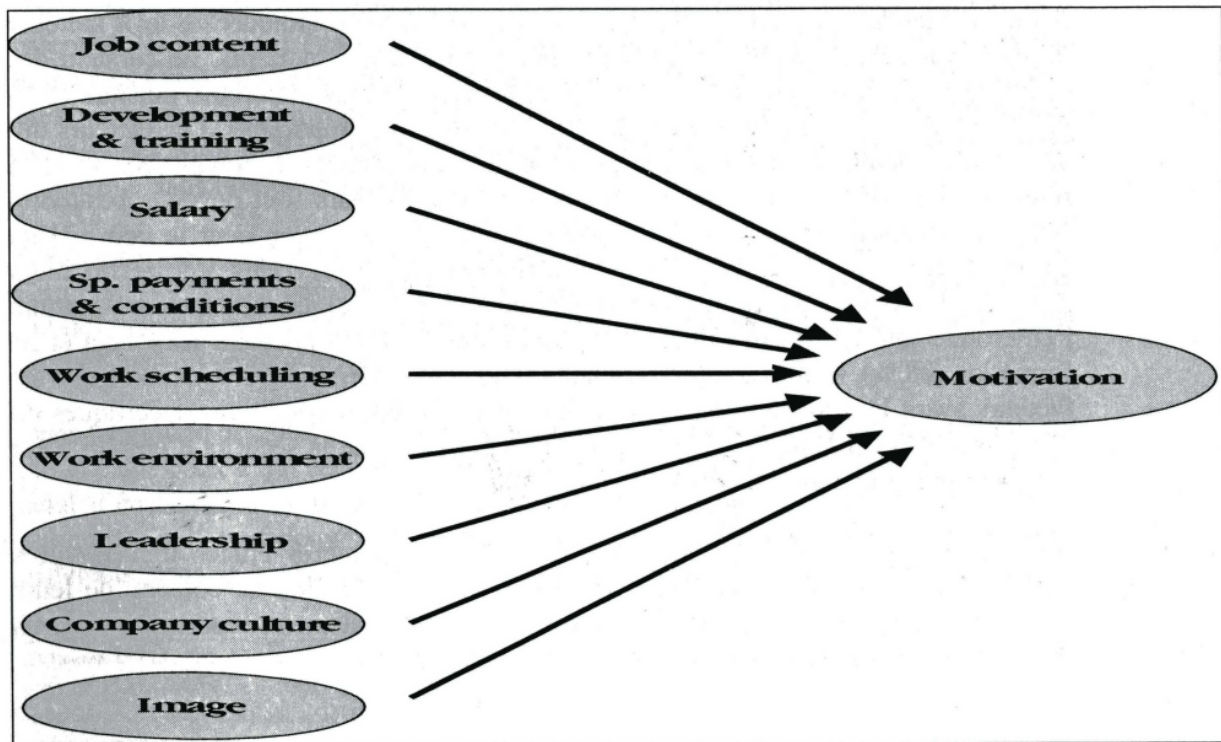
L'État est dans le plus grand nombre de pays le premier employeur, et les salaires des agents publics sont partout le premier poste de dépenses publiques. La gestion des ressources humaines ne peut donc évidemment pas rester à l'écart du mouvement de recherche de performance., elle a l'obligation d'être performante, c'est à dire de satisfaire au mieux et au meilleur coût les besoins des services publics, ce qui suppose de valoriser les qualifications et les compétences de ses agents.

Mais pour atteindre cet objectif de performance, il faut pouvoir répondre à plusieurs questions :

- Que produit la GRH ? Quelle est la production des services de ressources humaines ?
- Peut-on parler de la GRH dans la fonction publique comme d'une politique publique, à laquelle on pourrait alors appliquer des critères d'évaluation des politiques publiques ?
- Quels sont les objectifs assignés à la GRH ? car c'est seulement à partir de l'affichage des objectifs qu'on peut choisir les indicateurs.
- La mesure a-t-elle un sens en matière de GRH ? Peut-on mesurer les compétences d'une personne ? sa motivation ? son efficacité ?

¹ Christoph Demmke, 2005, « Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires ? », page 99

La motivation au travail est en effet multifactorielle. En 2001, le ministère danois des finances a réalisé une étude sur la motivation, qui le démontre à nouveau. Neuf facteurs ont été mis en évidence, que le tableau suivant permet de visualiser.



Source : Ministère danois des Finances, 2001

On entrevoit bien les difficultés qui attendent ceux qui veulent viser la performance en matière de GRH, et la mesurer. Ces écueils ne sont totalement levés dans aucun des pays sur lesquels porte la présente étude.

I . 2 . 3 Plusieurs visions emboîtées de la performance des fonctions RH

On peut développer plusieurs visions de la performance en matière de RH.

La première est une vision économique : la gestion par la performance implique des budgets de performance, c'est-à-dire visant l'efficacité, la meilleure utilisation des deniers publics. La GRH a donc à rendre compte de ses coûts. Sur cet axe, le rapport de la commission sur les coûts et les rendements du service public, pilotée par Dominique Lacambre en 2006 donne une bonne vision des éléments à analyser. Relève de cette vision économique tout l'aspect « processus de gestion », mutualisation de moyens, comparaison des performances des différentes unités gestionnaires pour recueillir les « meilleures pratiques », comparaisons des moyens mis en œuvre et des ratios de gestion (nombre de gestionnaires sur nombre de personnes gérées, par exemple). **Les fonctions de GRH sont des processus administratifs qui peuvent, comme les autres, être analysés, jugés plus ou moins efficaces et améliorés, et la qualité mesurée de leur déroulement est une des manières de rendre compte de la performance de ces fonctions.**

² « Performance ; l'ère des ressources humaines » - Recherche, études, veille - IGPDE 2005

Une autre manière de définir la performance de la GRH est de l'analyser dans ses relations avec les objectifs de l'organisation : **la GRH performante serait celle qui permet à une organisation d'avoir la bonne personne au bon poste à tout moment, afin d'atteindre et d'améliorer ses résultats.** La GRH est une des fonctions de l'organisation, support des autres, et elle contribue, dans son domaine, aux objectifs stratégiques de l'organisation et à ses résultats. Ce serait donc cette contribution aux résultats globaux qu'on appellerait « performance des fonctions RH ».

Mais cette définition, pour juste qu'elle soit, est insuffisante : dans toutes les organisations, un des rôles de la DRH est d'anticiper : pour que la bonne personne soit au bon endroit, encore faut-il l'avoir recrutée, formée, rémunérée, et conservée. **Gérer et développer, par anticipation, les compétences des collaborateurs, c'est la performance spécifique de la DRH,** et c'est évidemment une des manières d'analyser sa performance. Cette vision de l'avenir pourra elle aussi être un objectif, donnant lieu à des cibles de résultats et à des indicateurs de performance.

L'encadré suivant synthétise ces trois visions complémentaires de la performance des fonctions RH.

Performance stratégique de l'organisation : vérifier le lien RH / stratégie
Vérifier que les choix stratégiques de l'organisation sont mis en œuvre en GRH Vérifier que la GRH a des effets sur les résultats de l'organisation
Performance stratégique de la RH : gérer l'avenir
Assurer le développement des agents Gérer de manière prévisionnelle les compétences nécessaires Gérer les carrières pour assurer l'attractivité et la pérennité de l'organisation
Performance fonctionnelle de la GRH : efficacité et efficience
Vérifier que chaque activité de GRH est réalisée de bonne manière : <ul style="list-style-type: none"> - Budget et utilisation - Qualité des processus - Respect des procédures

Source IGPDE Département Recherche, études, veille

Si on regarde la GRH comme une prestation de service, la valeur ajoutée des fonctions RH peut être analysée aussi :

- du point de vue de l'agent géré : quelle disponibilité ont pour lui les services gestionnaires ? quelle optimisation de sa carrière, bonne utilisation de ses compétences, prise en compte de ses intérêts personnels, de son « bonheur au travail » lui sont offerts ?
- du point de vue du service « donneur de travail » : quelle est la rapidité des réponses à ses questions ? quelle expertise et quel appui lui sont offerts ? quel dialogue de gestion est organisé entre la DRH et lui ?

I . 2 . 4 La démarche de « revue par les pairs » en matière de GRH

A l'occasion de la première « revue par les pairs »³ dans le domaine de la GRH coordonnée par l'OCDE, les pays participants à l'examen ont proposé une définition de ce que serait un système de GRH centré sur la performance :

« Un objectif essentiel, ou tout au moins un résultat que l'on pourrait attendre d'un bon système de GRH centré sur la performance, est **d'avoir un service public fortement motivé et correctement habilité, flexible et collaboratif, fournissant des services de manière rentable, et centré sur les produits et les résultats**. Pour atteindre cet objectif, un certain nombre de résultats intermédiaires doivent être obtenus, y compris [...] : des départements et des services dotés d'objectifs clairs, avec de bonnes pratiques de GRH et une fonction de GRH professionnelle ; des agents ayant une vision claire de leur fonction, bénéficiant d'un soutien et de possibilités de perfectionnement, et qui sont gérés, évalués et récompensés correctement. ».

Dans la même publication de l'OCDE⁴, on peut lire plus loin cette intéressante distinction :

« Lorsque l'on parle de systèmes de GRH orientés vers la performance, on suppose que la performance organisationnelle peut être renforcée lorsqu'on atteint un niveau élevé d'intégration ou d'alignement de deux types : tout d'abord l'intégration entre la fonction de GRH et les objectifs de gestion généraux, y compris les objectifs stratégiques de haut niveau et les cibles opérationnelles des différentes unités. Cette intégration peut être désignée par l'expression intégration « verticale ». Deuxièmement, l'intégration entre les différentes parties de la fonction de GRH (recrutement, période d'essai, installation, promotion, formation, développement, gestion de la performance, mesures disciplinaires, récompenses, etc.). Ce type d'intégration peut être désigné au sein de la fonction de GRH par l'expression « intégration horizontale », pour souligner surtout le fait que l'ensemble des éléments qui la composent ont tous la même validité et la même importance. »

I . 3 Méthodologie de l'étude

I . 3 . 1 Une définition

Nous proposons d'adopter, pour la suite de l'étude, la définition suivante de l'objectif de performance en GRH : **La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques a pour objectif de satisfaire au mieux et au meilleur coût les besoins en personnel des services publics, de valoriser les compétences de leurs agents, et de les gérer en anticipant afin de mettre la bonne personne au bon poste.**

Les notions d'intégration verticale et horizontale constituent le fil conducteur de cette étude. Nous examinerons l'intégration de la GRH dans la stratégie de l'organisation (intégration verticale), puis

³ OCDE, 2007, Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publique, Revue de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques en Belgique

⁴ OCDE, 2007, idem

? OCDE, 2007, ibidem

détaillerons chaque processus, en examinant les liens qu'ils ont entre eux (intégration horizontale). Ce double ancrage, ancrage de la GRH à la stratégie de l'organisation et vers ses résultats, et ancrage de tous les processus de gestion entre eux, est un objectif ambitieux. Mais sans ce « verrouillage » du système, chaque processus de gestion peut fonctionner de manière mécanique, sans avoir aucun effet positif sur la performance globale de l'administration.

I . 3 .2 La méthode de travail

Cette étude préparatoire se base sur l'examen des fonctions RH dans 11 pays : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États Unis, l'Italie, la Nouvelle Zélande, les Pays Bas, et le Royaume Uni.

Plusieurs de ces pays ont fait l'objet de voyages d'études ; au cours de ces voyages, de nombreux entretiens ont été réalisés, tant avec les ministères gestionnaires qu'avec des syndicalistes, des chercheurs, et des gestionnaires de collectivités locales⁵. Autant que la veille et le suivi des pays réalisés au travers de diverses lectures, ce sont ces multiples interviews qui ont fourni la matière de cette étude. Cette méthode a l'avantage de révéler les éventuelles contradictions entre les intentions des réformes et leurs résultats

Le présente synthèse est le fruit de la mise en commun de réflexions individuelles, au cours de réunions confrontant thème par thème les pratiques des pays étudiés, pour mettre en lumière les convergences et les divergences, les lignes de partage et les questions émergentes.

Des fiches détaillées par pays constituent une publication complémentaire à cette étude.

I . 3 . 3 Les limites de l'étude préparatoire

Cette étude préparatoire n'a pas vocation à être exhaustive, comme peuvent l'être les études de l'OCDE ou certaines études d'organismes européens, car elle ne résulte pas de l'administration systématique d'un questionnaire aux pays étudiés.

En revanche, elle a vocation à mettre en évidence des axes stratégiques et à préciser les problématiques actuelles de la GRH dans les fonctions publiques.

I . 3 . 4 La présentation choisie

La présente étude suit le plan de la convention liant la DGAFP et l'IGPDE.

Pour chacun des sujets abordés :

- sont présentées les réalités rencontrées et les lignes de partage.

⁵ La liste des personnes rencontrées dans chacun des pays figure à la fin de l'étude.

- sont listées et explicitées les questions émergentes.
- sont proposés une définition de la performance, et quelques indicateurs pertinents.

Un projet de questionnaire, en fin de document, regroupe l'ensemble des questions proposées pour un questionnement ultérieur systématique auprès des pays membres de l'Union européenne.

Savoir si les pays parviennent ou non à ancrer leur GRH à leurs objectifs de performance et à leurs axes stratégiques est une des questions que la présente étude a pour ambition de faire progresser.

Nous y reviendrons dans les parties conclusives de l'étude, où :

- Nous listerons et analyserons les systèmes de mesure de la performance RH rencontrés dans les pays de l'étude.

Nous mettrons en évidence les tendances émergentes et les « bonnes pratiques » dans les pays étudiés.

- Nous esquisserons les prémisses de la réflexion sur la construction d'un référentiel d'autoévaluation en matière de GRH.

II . Logique et objectifs des systèmes de GRH

La gestion des ressources humaines est liée de manière systémique à ce qui fait sens pour un pays donné, et les fonctions de gestions des ressources humaines prises une à une, mais aussi dans leur ensemble, correspondent à une vision de la fonction publique et à une culture administrative.

II . 1 Un regard général sur les fonctions publiques

Il nous a semblé pertinent de présenter - sans attendre - la typologie des fonctions publiques et ses évolutions. En effet, les systèmes de fonction publique ne se ressemblent pas et leurs différences sont souvent un facteur explicatif des modes de gestion des ressources humaines. En revanche, le fait que des pays, bien qu'ayant des systèmes de fonction publique différents, se posent les mêmes questions et leur apportent parfois des solutions très voisines mérite d'être mis en relief.

Certaines questions transverses touchant à l'emploi public, sans être exclusivement des questions concernant les fonctions de GRH, seront abordées ici.

II . 1 . 1 Fonction publique d'emploi, fonction publique de carrière

La typologie distinguant les fonctions publiques d'emploi des fonctions publiques de carrière, ici présentée par l'OCDE⁶, est classique :

« Dans les systèmes « de carrière », les fonctionnaires sont généralement embauchés au tout début de leur carrière et sont censés rester dans le service public pratiquement tout au long de leur vie professionnelle. Leur recrutement initial se fait principalement sur la base de leurs diplômes et/ou d'un examen d'entrée dans la fonction publique. Le processus de promotion est fondé sur un système de grades liés à chaque individu, et non à un poste spécifique. Ce type de système se caractérise par des possibilités limitées d'entrée dans la fonction publique en milieu de carrière, et par l'importance accordée à l'avancement professionnel. Dans les systèmes « d'emploi », le principe est de sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque poste, que ce soit par recrutement externe, par promotion ou par mouvement interne. Les systèmes « d'emploi » sont plus ouverts, et les recrutements latéraux y sont relativement fréquents. »

L'histoire administrative des pays joue le principal rôle dans le système de fonction publique. On peut trouver des avantages à chacun de ces systèmes. Christoph Demmke⁷ écrit : « Les pays avec des régimes de carrière ont des atouts spécifiques, comme l'aspect prévisible, la stabilité, la rationalité, ainsi que le traitement prévisible et équitable des dossiers ».

⁶ OCDE 2004, « Évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE , une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines »

⁷ Christoph Demmke, 2005, « Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires », page 26

Dans la présente étude, on verra, en particulier à partir de l'examen des modes de recrutement et de gestion des carrières, qu'il n'existe pas deux systèmes séparés par une frontière nette, car :

- de nombreux pays voient cohabiter des emplois à statut dérogatoire et des emplois de droit commun ;
- le fait de n'avoir pas de garantie de l'emploi à vie n'empêche pas les agents publics de rester très longtemps dans le service public ;
- le fait d'avoir supprimé la garantie de l'emploi à vie n'empêche pas les pays de souhaiter conserver les agents durablement ;
- des garanties statutaires d'emploi à vie coexistent avec des conditions liées au poste : de plus en plus, le contrat de travail (qui peut être à durée indéterminée) est tout à fait distinct du contrat de performance pour un emploi (qui est limité dans le temps et soumis à des conditions de résultats).

II . 1 . 2 Des choix liés à la volonté d'attirer et de retenir les agents publics

La manière de gérer les agents publics est différente selon que le pays, selon son contexte socio-économique et sa démographie, a ou non le projet d'attirer de nouveaux agents de qualité et de les conserver.

Ce choix a un fort impact sur la GRH. Il influe sur le niveau des rémunérations, mais aussi sur la politique de formation en cours de carrière, sur l'existence même de carrière, et sur le mode de gestion des compétences. On n'investit pas de la même manière sur un agent si le projet est de le conserver et de le faire progresser, ou si le projet est au contraire de conserver un fort *turn over* avec les entreprises privées, et de ne garder les personnes que le temps d'une mission limitée.

La réflexion et l'expression des orientations sur cet axe sont en général très conscientes, et énoncées clairement, lors des entretiens, par les ministères de la fonction publique des différents pays, et les liens de cause à effet avec les choix de GRH sont explicites. L'ensemble des pays développés s'interrogent aujourd'hui sur le renouvellement de leur fonction publique, en raison du vieillissement des populations et des départs massifs à la retraite, et tentent d'attirer « les meilleurs » dans l'administration – même si tous n'ont pas le projet de les y retenir.

Aux Pays Bas, la fonction publique va perdre 70% de ses effectifs en 5 ans. La question des jeunes très diplômés y est souvent évoquée par les gestionnaires publics, car ils savent que cette catégorie sera très sollicitée par les employeurs du privé et que l'administration risque fort de manquer de recrues de ce profil. Une campagne de recrutement « proactive » s'y développe, dans le but d'attirer ces jeunes.

Mais l'attractivité ou la non attractivité de l'administration tiennent à de nombreux facteurs : on peut identifier de manière immédiate le taux de chômage, ainsi que les tensions sur le marché de l'emploi local, mais d'autres facteurs, comme le côté attirant ou non des modes de management ou la perspective de parcours professionnels, jouent aussi. On peut de plus constater des différences notables selon les métiers.

La valorisation des métiers de fonctionnaires dans la société est un des facteurs de l'attractivité, et tient elle-même à plusieurs facteurs. Elle est liée à l'image de la fonction publique dans le pays, mais aussi à l'image qu'en renvoient les dirigeants publics eux-mêmes, image qui contribue au sentiment de fierté ou à son absence. Les discours des politiques ont une influence sur cette mise en valeur, et donc sur l'attractivité accrue - ou diminuée - des emplois administratifs.

Le niveau relatif des rémunérations par rapport à celles des salariés du privé est aussi un facteur d'attractivité et de valorisation, et il est souvent, dans un même pays, différent selon les emplois.

II . 1 . 3 La spécificité de l'emploi public

L'emploi public a-t-il des spécificités suffisantes pour justifier le maintien d'un statut dérogatoire au droit commun ? Les salariés au service de l'État sont-ils, peuvent-ils être, des salariés comme les autres ? Cette question est posée partout, et les réponses ne convergent pas.

L'évolution historique depuis les débuts du « Nouveau management public » (1975-1990) a été celle d'une vision de ce que l'on pourrait appeler « la non-spécificité » du secteur public par rapport au secteur privé, ce qui a provoqué un alignement des conditions d'emploi du public sur celles du privé, accompagnée de la volonté de ne pas voir des personnes rester trop longtemps dans l'administration. Il était ainsi admis que les managers de haut niveau ne devait le rester que cinq ou sept ans avant de s'orienter vers le secteur privé (Australie, Danemark, Royaume-Uni).

Mais la non reconnaissance de la spécificité du service public, et notamment du rapport particulier au politique, a créé un certain nombre de problèmes - on peut citer en exemple « l'affaire Lewis » au Royaume Uni, où le chef de l'agence des prisons envisageait de façon purement rationnelle un problème politique. Ces difficultés ont conduit à revoir cette conception, et les mêmes pays ont à présent tendance à vouloir conserver les éléments jugés bons.

Le fonctionnaire est-il un salarié différent des autres salariés ? A ce propos, l'étude de Christoph Demmke réalisée lors de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE⁸ est d'un intérêt majeur, et pose une série de questions sur ce sujet, en y apportant les réponses fournies par les pays européens eux-mêmes à l'occasion d'une enquête « *ad hoc* ».

Il met en évidence le fait que la sécurité de l'emploi est, dans le secteur public, un élément de motivation important pour le recrutement et la stabilité des personnels, et constate que presque tous les états membres offrent davantage de sécurité à leurs employés publics que les sociétés n'en offrent à leurs salariés dans le secteur privé⁹.

⁸ Christoph Demmke « Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires ? », Juin 2005, IEAP (Institut européen d'administration publique)

⁹ Christoph Demmke, idem, page 112

La question : « Les personnes qui deviennent fonctionnaires sont-elles différentes de celles qui s'orientent vers le secteur privé ? » reçoit aussi d'intéressants éclairages. L'étude cite plusieurs auteurs qui concluent :

- que les managers des services publics accordent moins d'importance aux récompenses financières que leurs homologues du secteur privé ;
- que les personnes qui accordent une plus grande priorité au fait d'aider les autres et à celui d'être utile à la société sont plus enclines à choisir la fonction publique ;
- que les fonctionnaires sont beaucoup plus actifs dans les affaires publiques que les autres citoyens.

Ce qui, souligne l'auteur, fait naître de nouvelles questions, puisqu'elles suggèrent que la poursuite d'un alignement entre le secteur public et le secteur privé rendra la fonction publique moins attractive pour des personnes ayant des valeurs et des attitudes particulières, ce qui aura sans doute une influence sur les valeurs des services publics.

II . 1 . 4 Une fonction publique qui se professionnalise

La plupart des pays ont accordé davantage d'autonomie, qui aux agences (pays anglo saxons), qui aux communautés autonomes (en Espagne) ou aux régions (en Italie), y compris en matière de ressources humaines. Cette autonomie accrue s'est accompagnée d'une délégation de responsabilité quant à la masse salariale, aux recrutements, à la promotion. Il en est résulté non pas une, mais des fonctions publiques, pilotées par les niveaux intermédiaires ou locaux, et une diversification des statuts, des modes de gestion et des cadres de gestion.

L'OCDE a proposé en 2004 la catégorie de « fonction publique de département » (c'est-à-dire d'un ministère), pour qualifier les systèmes qui allient une très forte délégation à une forte individualisation des processus RH¹⁰ :

« Nous avons créé le terme "systèmes de département" pour caractériser ces systèmes hybrides, qui donnent de larges responsabilités GRH aux ministères opérationnels quant à la définition et à la mise en œuvre des politiques GRH, mais dans lesquels les fonctionnaires font leur carrière principalement dans un seul ministère. »

La présente étude constate que, désormais, les pays semblent converger vers l'exigence supplémentaire d'une fonction publique professionnelle, organisée autour de ses métiers.

Cette nouvelle fonction publique est composée d'experts sélectionnés, formés et rémunérés pour leurs résultats effectifs, capables de se comparer à leurs collègues du privé. Détenteurs d'une déontologie claire, organisés en réseaux de métiers, ces nouveaux professionnels de l'État sont sans doute l'avenir, car c'est peut-être cette professionnalisation qui garantira la performance globale de l'administration publique, tout en maintenant sa cohérence.

¹⁰ OCDE, 2004, « Évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE , une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines », page 26

Cette transformation entraînera-t-elle des résistances ? On peut avancer l'hypothèse que ce ne sera pas le cas. En effet, la sociologie des professions démontre abondamment l'intérêt pour les salariés d'être reconnus comme des professionnels¹¹ : leur expertise leur offre une garantie d'indépendance et d'autonomie, et la constitution de réseaux de professionnels et de déontologies particulières accompagnent en général cette reconnaissance¹².

Enfin, la professionnalisation est souvent la résultante d'une prise de conscience : celle que la société a besoin qu'une certaine fonction soit exercée par des spécialistes compétents. Cette reconnaissance que l'expertise qu'ils détiennent répond à un besoin social est un très fort élément de fierté pour les membres d'une profession reconnue. Pour la France, selon Philippe d'Iribarne¹³, cette « fierté de métier » serait même une caractéristique culturelle nationale.

Cette professionnalisation qui augmente répond aux attentes croissantes des usagers qui demandent un meilleur service public. C'est la garantie pour les "citoyens-usagers" d'être confrontés à des agents publics capables d'être à leur écoute et d'adapter les réponses à leurs attentes, et ainsi de voir améliorer la qualité du service rendu.

II . 2 Grandes tendances des réformes de gestion publique et des réformes de GRH

Le rôle des gouvernements et des services publics a évolué dans les pays développés, partout ils fournissent moins de prestations directes de service et agissent davantage en régulateurs du marché. En même temps, le rôle et les tâches des services publics sont devenus plus complexes.

II . 2 . 1 Réduire les coûts en réduisant les effectifs

Les attentes des usagers évoluant aussi, les gouvernements sont appelés à faire plus et mieux tout en réduisant les dépenses publiques. Le principal coût des administrations publiques est généralement celui des rémunérations des agents, et c'est donc la réduction des effectifs qui a été visée dans la plupart des pays. Or réduire la taille du secteur public comporte, si l'on n'y prend garde, le risque de se priver de compétences. Il faut donc élaborer une stratégie qui assure au service public de rester efficace sans perdre de compétences, sans démotiver les agents publics, et en visant la préservation des talents.

Mais un tel projet, qui décrit le travail des directions des ressources humaines, n'est pas facile à mener. Car qui peut réellement dire ce qu'il faut faire pour qu'une personne soit motivée par son travail et s'y implique ? Quel est le mode de gestion le plus susceptible de retenir les agents publics ? On sait aujourd'hui que la motivation par la rémunération n'épuise pas le sujet, mais on ne sait pas bien mesurer le rôle joué par une bonne ambiance de travail, une équipe dynamique, un management qui entraîne... Chacun des pays, visant globalement le même but, a cherché à sa manière à répondre à ces questions.

¹¹ Claude Dubar, Pierre Tripier, 2003 *Sociologie des professions*, Armand Colin

¹² Florence Osty, 2002 *Le désir de métier, engagement, identité et reconnaissance au travail*, Presses universitaires de Rennes, Université Rennes 2

¹³ Philippe d'Iribarne, *L'étrangeté française*

II . 2 . 2 Individualiser la GRH

Parallèlement, les attentes des salariés évoluent dans les pays développés. D'après certains sociologues, les salariés rechercheraient désormais moins l'emploi à vie, et davantage à « exploiter leur potentiel personnel », à développer un parcours de carrière, et à pouvoir s'exprimer pleinement. De ce fait, dans le secteur privé comme dans le public, la tendance va vers une gestion plus individualisée.

Ces changements entraînent à la fois une individualisation des contrats et un management de la performance individuelle et collective, car il est aussi possible de promouvoir l'individu en tant que membre d'une équipe. C'est un facteur fort d'évolution des actions de GRH, et des compétences des DRH.

Très longtemps basée sur une gestion anonyme, égalitaire et à forte coloration juridique, l'efficacité des gestionnaires de ressources humaines étaient évaluée au regard de leur rigueur dans l'application de textes réglementaires. Le profil des agents exerçant dans les directions de ressources humaines était donc surtout juridique.

Il s'agit à présent, pour gérer des carrières plus longues mais surtout plus différenciées, de développer des métiers d'écoute et de conseil, des capacités de gérer de manière prévisionnelle les carrières et les besoins des services, d'élaborer de politiques de formation qui s'adaptent aux missions évolutives des services publics. En conséquence, les compétences professionnelles des services gestionnaires de ressources humaines sont elles-mêmes en train de changer rapidement.

II . 2 . 3 Rapprocher la gestion du manager et de l'usager interne

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en pratique l'idée qu'il y aurait davantage de performance si les managers étaient plus responsabilisés, si la déconcentration vers le terrain était plus forte, et si les responsables devenaient comptables à la fois de leur budget et de leurs ressources humaines.

On a donc assisté à un large mouvement de transfert des responsabilités « ressources humaines ». Dans le but d'améliorer le service et d'attirer le personnel qualifié, on délègue aux dirigeants la planification de leur personnel. C'est eux qui décident quand recruter et quand faire plutôt appel à la sous-traitance. Les pratiques constatées sont une déconcentration de la formation et aussi du pouvoir de « récompenser - sanctionner - motiver » les agents.

Mais déléguer, déconcentrer, c'est un changement de culture qui peut s'accompagner de controverses et de dysfonctionnements. Ce risque est surtout avéré dans le domaine des valeurs, comme l'OCDE en faisait en 2004¹⁴ le constat : « Les pays qui ont mené les réformes le plus avant se sont heurtés à un inconvénient, à

¹⁴ OCDE, une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines, introduction, page 12

savoir la difficulté de maintenir les valeurs collectives et la cohérence de l'administration. Les réformes contemporaines cherchent généralement à trouver un équilibre entre la capacité de réaction du service public aux orientations politiques ou aux préoccupations des citoyens, et la nécessité d'une cohérence dans l'ensemble du secteur public. »

De fait, au Royaume Uni, après un très large mouvement d'« agencification », l'administration a mis en exergue les valeurs communes, et a aussi recréé un pilotage central des agences. En Espagne, afin de réunifier une administration dont l'unité était mise en péril par des statuts et des modes de gestion trop diversifiés, une Loi sur l'emploi public, s'appliquant à tous les agents quel que soit leur statut, a été promulguée en 2007.

II . 2 . 4 Des pratiques et des réformes de la GRH inspirées du privé

Le modèle de mesure de la performance trouve son origine dans le secteur privé. Et depuis leur introduction, les systèmes d'évaluation des performances dans le service public sont sans cesse en cours de réforme, signe probable qu'il existe des difficultés particulières pour évaluer la performance des administrations. Les objectifs de performance sont bien plus difficiles à identifier que dans le privé, car ils doivent prendre en compte de multiples facteurs parfois contradictoires, comme la satisfaction de l'utilisateur, les droits des employés, les projets politiques, le principe d'égalité de traitement entre usagers....

Les conditions d'emploi du privé sont, dans les mots en tout cas, présentés comme une norme. On peut en voir un signe dans l'utilisation du mot « normalisation », aux Pays Bas et « privatisation » en Italie, pour désigner l'alignement des conditions d'emploi du service public sur les conditions d'emploi du privé. Or, après l'introduction de certaines pratiques du privé - contractualisation, fin du statut protecteur et de l'emploi à vie - il est difficile d'affirmer que les agents ainsi gérés manifestent une fierté accrue, ni que l'employeur public est de ce fait devenu plus attractif. Dans les pays qui ont fait un tel choix (Belgique, Italie), l'image des fonctionnaires n'a pas été revalorisée pour autant. Les effets positifs de l'adoption par le secteur public de pratiques de gestion venant du monde de l'entreprise ne sont pas évidents.

Christoph Demmke présente les réponses à la question du pourquoi des réformes faites par les pays membres de l'UE : « Les réformes de la fonction publiques ont pour objectif de libérer les fonctionnaires et les managers des contraintes bureaucratiques inefficaces, d'accroître leur autorité et leur flexibilité, d'améliorer les performances des individus et des organismes, et de donner aux employés davantage de contrôle et de responsabilités dans le cadre de leur travail. De surcroît, l'alignement des conditions de travail entre le secteur public et le secteur privé, la possibilité de licencier les employés (pour des motifs autres que disciplinaires), l'introduction de contrats de performances et l'individualisation des rémunérations aboutiront à de meilleurs niveaux de performances car les employés seront davantage motivés s'ils craignent de perdre leur emploi en cas de mauvais résultats (dans les cas extrêmes) »¹⁵.

¹⁵ Christoph Demmke, *ibidem*, page 115

Faut-il conserver un statut dérogatoire au droit commun ? Si oui, pour qui ? Les réformes de la gestion des ressources humaines auxquelles ont procédé, dans les 20 dernières années, la plupart des pays de la présente étude, constituent des réponses à cette question. La suppression du fonctionnariat au Danemark et en Italie, ou la « normalisation » aux Pays Bas, et à l'autre extrême, en Espagne, une loi faite dans le but d'unifier des agents publics gérés de manière trop éclatée, chacune de ces réformes répond à sa façon à cette question.

Au Danemark, depuis le 1er janvier 2001, le fonctionnariat est réservé à des fonctions particulières, énumérées dans la circulaire du 11 décembre 2000. Désormais, seuls les hauts fonctionnaires, les juges, les fonctionnaires de police, les personnels pénitentiaires et les militaires sont des fonctionnaires. Tous les autres agents publics sont régis par une convention collective. Pour les personnels régis par la convention collective, c'est la législation du travail qui s'applique (droit commun du travail). Cependant, certains agents, de manière très marginale, sont régis par des contrats individuels. C'est notamment le cas pour les nominations à des postes de dirigeants à haute responsabilité, où l'employeur public estime qu'il est préférable d'appliquer un système de rémunération plus individualisé et plus flexible. Cette réforme a été concertée et s'est passée sans heurts.

En Italie la « privatisation » de l'emploi public a eu lieu en 1993, avec l'accord des syndicats. Seuls les hauts fonctionnaires chargés de fonctions régaliennes ont conservé un statut dérogatoire au droit commun, tous les autres agents publics dépendent dorénavant de conventions collectives négociées avec les syndicats représentatifs.

En Italie, la contractualisation des fonctionnaires

Il ne reste en Italie que très peu de fonctionnaires régis par un statut dérogatoire au droit du travail. Contractuels, recrutés sur concours et régis par un système de conventions collectives particulières, le plus grand nombre des agents publics sont devenus des travailleurs comme les autres. Les recrutements se font par concours, à tous les niveaux de l'administration. Les agents ainsi recrutés bénéficient d'un contrat de droit commun, à durée indéterminée. La négociation collective est confiée à une Agence spécialisée, représentant l'Etat employeur et mandatée pour négocier avec les syndicats représentatifs, l'ARAN.

Seuls les magistrats, diplomates, préfets, militaires, officiers de polices et présidents d'université ont conservé un statut dérogatoire au droit commun.

Tous les autres hauts fonctionnaires ont eux aussi à présent un contrat à durée indéterminée. Cependant leur gestion est particulière, puisqu'ils sont nommés sur un emploi à durée déterminée, auquel le pouvoir politique ne peut pas mettre fin avant le terme prévu. Les objectifs assignés en début de contrat devraient être évalués en fin de période, pour permettre de décider de la réussite dans l'emploi et de son éventuelle reconduction. Mais cette évaluation est pour l'instant très défailante.

Le projet était d'obtenir plus de réactivité, plus de souplesse, de mettre en place des rémunérations différenciées et d'avoir des dirigeants motivés, évalués et rémunérés selon leurs résultats

Mais, sans doute à cause des graves crises politiques que l'Italie a connues depuis et faute de pilotage réel, les rémunérations ont crû globalement deux fois plus vite que le coût de la vie. Faute d'évaluation¹⁶, les dirigeants ont tous obtenu la prime maximum, et les promotions ont été très largement distribuées¹⁷. Et en 2006 et 2007 des campagnes de presse, dénonçant la fainéantise et l'emploi à vie préservé de fait même pour les fonctionnaires délinquants, ont fait à nouveau grand bruit.

L'Allemagne a réformé aussi, sans changer radicalement le statut ni le système de fonction publique. C'est dans la souplesse et la mobilité que sont régis aujourd'hui les agents publics.

¹⁶ « L'évaluation, cette inconnue » novembre 2007 ; www.lavoce.info

¹⁷ « Tous promus », novembre 2007, Giuseppe Pisauo, sur le site www.lavoce.info

En Allemagne, une réforme de GRH

En 1997 une nouvelle loi sur le droit de la Fonction publique a créé la possibilité de changer les fonctionnaires de poste, voire de lieu d'affectation, même sans leur accord. Désormais les fonctionnaires peuvent être mutés pour une durée allant jusqu'à 5 ans, même s'ils ne sont pas consentants. La même loi a introduit de la flexibilité, permettant le recours au travail temporaire. De plus cette loi a permis de pourvoir des postes de Direction par un recrutement « à temps limité ». Ces fonctionnaires peuvent être nommés sur essai (de 2 ans) et en cas de mauvais rendement, ils peuvent être licenciés.

Au niveau des Länder, la possibilité d'être nommé sur des postes de « Directeurs temporaires » a été créée - deux périodes de carrière de moins de 10 ans sont prévues. A la fin des deux périodes, le fonctionnaire doit être nommé à vie.

Le deuxième axe de la réforme consiste à introduire des incitations liées au rendement dans la rémunération. Le principe des augmentations à l'ancienneté a été réformé et c'est la prestation individuelle d'un employé qui détermine le rythme auquel il passe d'un niveau de rémunération à un autre. D'autre part « des primes de rendement à paiement unique » et « des suppléments au salaire » ont été introduits. Les primes ne doivent cependant pas excéder 10% des rémunérations des employés et 7% du revenu d'une catégorie salariale.

Il semble que les réformes de la GRH publique qui se voulaient rapides et radicales aient connu une réussite limitée. Ainsi le Canada, qui a massivement supprimé des emplois dans les années 90, a certes atteint le but prioritaire, réduire le déficit public. Mais ce fut au prix d'une perte très lourde de compétences pour l'administration, qui a conduit à un travail très important baptisé « la Relève ». Dix ans après, le nombre de fonctionnaires a rejoint son niveau initial. L'ambitieuse réforme Copernic, lancée avec énergie en Belgique, a été très largement freinée et réorientée. Nombre de postes de mandataires sont restés inoccupés, et nul ne peut prédire quelles seront les conséquences de l'évaluation attendue pour 2008 des nombreux mandataires recrutés en 2002.

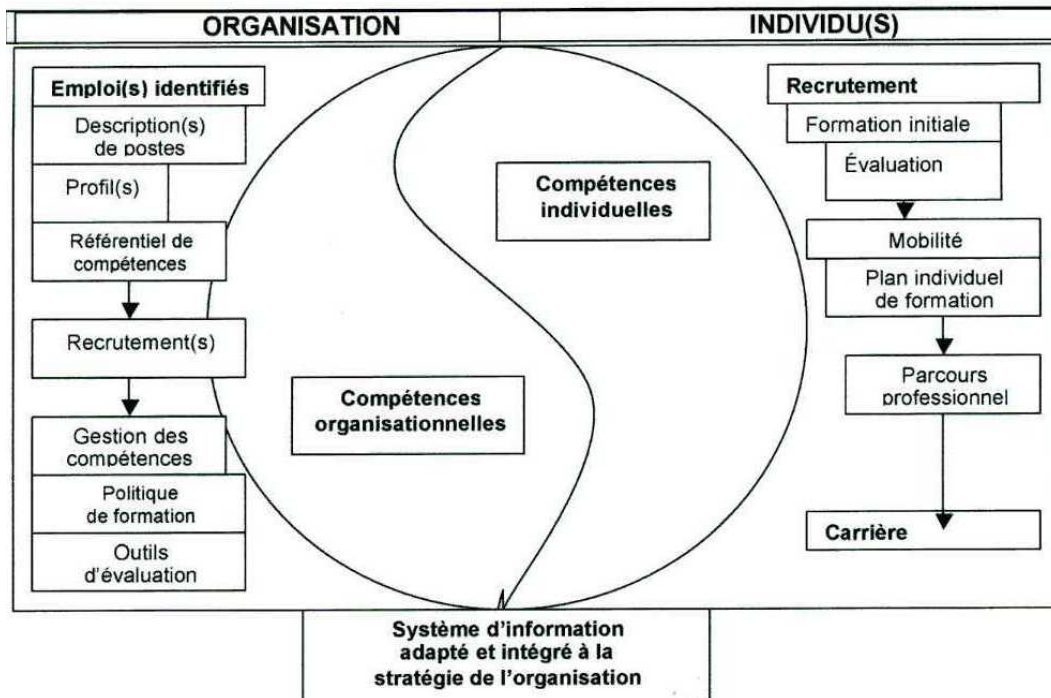
II . 2 . 5 Une « gestion prévisionnelle des ressources humaines »

Nous avons, au cours de la présente étude, identifié un axe de forte convergence entre tous les pays sur le sujet de la gestion par les compétences. Les compétences des agents publics sont à présent considérées comme le cœur de la performance publique. La prise de conscience que les femmes et les hommes sont non seulement un coût important, mais aussi une ressource et surtout une richesse pour les services publics, est aujourd'hui réalisée. C'est là le signe de l'acceptation générale de la notion de « capital humain ».

« L'une des différences entre la gestion traditionnelle du personnel et la gestion des compétences, si l'on observe les études réalisées en la matière, résident dans les notions d'intégration horizontale et verticale. La gestion des compétences établit un lien entre la compétence individuelle des employés et les compétences clés de l'organisation, entre les performances individuelles et les objectifs stratégiques de l'organisation (intégration verticale) ; les instruments de gestion de personnel sont, eux, tous liés et coordonnés (intégration horizontale).¹⁸ »

La « gestion par les compétences » de l'emploi public devient le noyau central autour duquel sont ancrées toutes les fonctions RH. Le schéma suivant permet de représenter la centralité de ce sujet.

Schéma : Compétences individuelles versus Compétences organisationnelles



Source IGPDE Département Recherche, études, veille

Du côté de l'individu, le recrutement sélectionne les compétences existantes mais aussi les potentiels ; la formation initiale les développe ; la fixation d'objectifs les oriente vers les résultats attendus ; l'évaluation individuelle aide chacun à réfléchir à son développement et à son adaptation à la situation professionnelle. La formation continue au service de l'organisation et de la personne permet de maintenir l'adéquation entre emploi et compétences et de préparer les évolutions. La gestion des carrières et la mobilité améliore l'adéquation entre les postes et les compétences de ceux qui les occupent. Et les systèmes de rémunérations sont censés augmenter la motivation et favoriser la mobilisation des compétences en direction du service à l'utilisateur.

Du côté de l'organisation, la gestion prévisionnelle des compétences envisage les besoins à moyen terme, quantitativement comme qualitativement ; les fiches de poste définissent les profils nécessaires ; les plans de formation préfigurent l'adaptation des compétences existantes aux compétences de demain. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) désigne la mise en adéquation de cet ensemble.

On l'a vu, c'est le métier spécifique des directions des ressources humaines que de prévoir. Nombre d'enjeux font évoluer rapidement les contours de l'administration. On peut citer les départs massifs à la retraite, la question de l'attractivité, la concurrence sur le marché du travail, la diminution de l'emploi public et le resserrement de l'État sur un cœur de métier. Préfigurer l'administration de demain, analyser quels agents publics seront nécessaires pour en assurer les missions, et mettre en adéquation les compétences avec ces besoins, voilà les grandes lignes actuelles des fonctions des DRH. L'expérience du Québec est intéressante en ce domaine.

*Gestion par les compétences au Québec***Principaux constats**

Confronté depuis 2000 aux objectifs de modernisation contenus dans la loi sur l'administration publique (LAP), les responsables du Québec ont constaté qu'au-delà des effets positifs liés à la réduction de la taille de l'État, des effets négatifs apparaissent : insuffisant transfert des connaissances, complexification de l'État, recrutement freiné par les exigences de résultats budgétaires et gestion des RH rendue, elle aussi, plus complexe.

Or l'impératif qui s'impose à l'employeur public du Québec est de renouveler les effectifs en développant l'attractivité de l'emploi public, en renforçant la planification des ressources humaines, tout en appliquant la loi fédérale sur le respect de la diversité dans toutes les administrations publiques du pays.

Compte tenu des constats alarmistes et des enjeux, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Québec, dans le cadre de sa stratégie d'action de la fonction publique a mis l'accent sur le **développement des compétences stratégiques**, celles des cadres en particulier (répartition sur dix classes allant de 1 à 10 ; la classe 4 et 5 sont les plus nombreuses) puis dans une seconde phase de celles de l'ensemble du personnel.

Les compétences des cadres pour faciliter « la Relève »

Pour faire face à une hémorragie de départs de cadres et d'experts professionnels (environ 65 % de départs en retraite d'ici 2010-2012), un « **profil générique de 19 compétences** » a été adopté en 2004 :

DIMENSION FONCTIONNELLE	DIMENSION HUMAINE
<p><u>L'environnement</u> Sens politique Vision stratégique / tactique Gestion dans complexité et changement Gestion des partenariats/ réseaux</p> <p><u>La gestion opérationnelle</u> Créativité et innovation Gestion du savoir Communication / négociation Sensibilité technologique Gestion orientée clientèle Gestion orientée résultats</p>	<p><u>La personne</u> Gestion de soi et authenticité Gestion de son évolution professionnelle Leadership mobilisant Actualisation des valeurs éthiques</p> <p><u>La gestion des personnes</u> Gestion des contributions individuelles Gestion de la performance équipe Gestion des compétences Ouverture à la diversité Gestion de la santé</p>

Un répertoire a permis de coupler compétences et indicateurs associés. Les grandes orientations vont de la création de bassins interministériels d'emplois dont les compétences requises sont communes (classes 4 et 5) à la création du Centre québécois de leadership qui développe des programmes de formation et de développement, en passant par l'organisation du regroupement des concours d'accès en classes 4 et 5 ; concours dont les épreuves de sélection et d'évaluation des candidats prennent appui sur le profil de compétences.

Il s'agit aussi d'offrir des perspectives de carrière verticale et/ou horizontale aux nouveaux arrivants qu'ils soient cadres encadrant d'équipes ou experts. Les gestionnaires RH ont, quant à eux, grâce aux programmes développés par le Centre québécois de leadership, reçu les formations nécessaires à la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs.

Transfert de connaissances et répertoire de compétences des non cadres pour éviter la pénurie

D'ici 2014, dans la mesure où chaque départ ne sera pas remplacé, les employés considérés comme non cadres (parfois experts) passeront de 75 800 à 60 000, soit une diminution de 20% de l'effectif. Dans ce contexte difficile, et en dehors d'une démarche centralisée, les ministères doivent déployer des efforts d'analyse pour identifier les « postes à forte vulnérabilité » (médecins, vétérinaires, fiscalistes, agents de recouvrement, enquêteurs, techniciens de vérification ; informaticiens en architecture des systèmes et gestion de projet, techniciens en travaux publics...) et mettre en place leurs plans de compétences et de relève. Le SCT apporte un soutien aux démarches ministérielles par la constitution de réseaux d'échange de bonnes pratiques, l'élaboration d'un guide pour le transfert des connaissances, la mise en œuvre d'un cadre de référence en gestion des compétences et un répertoire de compétences. Les dispositifs « cadres » seront évalués en 2008. Les démarches « non-cadres » ne sont pas encore abouties¹⁹.

¹⁹ Sources : Présentation « Gestion des compétences et de la carrière », 8 novembre 2007 - Jocelyne Tremblay, directrice du développement de la main d'œuvre, Sous secrétariat aux RH et aux relations de travail, Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec - Colloque ENA-ENAP 11 et 12 octobre 2006 « Attraction et rétention du personnel : une approche ciblée sur les emplois sensibles » Jocelyn POIRIER, directeur de la planification et du développement de la main d'œuvre (secteur fonction publique)-Secrétariat du conseil du trésor (SCT) du Québec - ibidem. « Le développement continu des compétences des cadres : enjeux, méthodes et perspectives »

II . 2 . 6 Une tendance générale : mutualiser les ressources et simplifier pour mieux dépenser

On rencontre, dans nombre de pays, des expériences de mutualisation des ressources pour une meilleure utilisation des deniers publics. Agence spécialisée pour la paye, regroupement des écoles de service public en Italie, ou encore, comme aux États Unis, formation conçue par un seul organisme pour tout le pays en sont des exemples. Nous mettrons ci-dessous en exergue le cas du Québec.

Au Québec, un Centre de services partagés, des recrutements centralisés

En 2000, la loi sur l'administration publique (LAP), adoptée à l'unanimité par le Parlement, visait surtout la réingénierie de l'État. Mais c'est surtout le « Plan de modernisation 2004 - 2007 » qui a relancé l'effort de modernisation en mettant l'effort sur l'administration en ligne (création d'un guichet unique : Services Québec), l'allègement des structures (réévaluation systématique de la pertinence des structures), l'intégration des services administratifs (**création du Centre de Services partagés**) et la diminution et le renouvellement de l'effectif.

Les exigences de réduction et du renouvellement de la FP, mais aussi la création du Centre de Services Partagés du Québec (CSQP) ont impacté directement la fonction publique québécoise. Le CSPQ s'est retrouvé en charge, par délégation du Conseil du Trésor, de la **centralisation du recrutement grand public et étudiants, de la gestion des systèmes de recrutement en ligne**, du développement des moyens d'évaluation, de la mobilité et du redéploiement t de la paye.

En ce qui concerne le recrutement par les ministères, un état des lieux des procédures habituelles, de leur coût, des délais et des résultats a été établi. Dans certains cas, 200 événements promotionnels distincts avaient eu lieu et 22 concours avaient été organisés la même année sur un même bassin, posant un vrai problème de cohérence gouvernementale et d'utilisation inefficace des moyens budgétaires !

Dès 2005, le CSPQ a mis en œuvre le « **regroupement de concours** » pour l'ensemble des ministères. Les résultats ne se sont pas fait attendre. Pour l'exercice 2006-2007, 133 concours organisés ont nécessité beaucoup moins de moyens (médias, logistique, lieux d'exams, lettre type de transmission des résultats, personnel affecté...). Qui plus est, un nombre de postulants supérieur aux années précédentes, a permis d'établir plusieurs listes de déclaration d'aptitude au lieu d'une seule, en respectant y compris les obligations légales en matière d'égalité d'accès (diversité). Le coût administratif total des procédures est passé de 2. 259.000 en 2003 - 2004 à 145.000 \$ canadiens en 2005 -2006.

Le Danemark a réformé son système d'administration en simplifiant le statut et les carrières des fonctionnaires, donnant à l'administration plus de lisibilité tant pour les agents déjà en place que pour les futurs candidats.

Le « new pay system » au Danemark

Jusqu'en 1999, le système de rémunération se composait de 55 échelons de salaire. Ces échelons représentaient 42 grades au total, et l'attribution d'un grade à une fonction se faisait avec l'accord des syndicats. La rémunération à l'ancienneté était la règle.

En 1999, le Danemark a mis en place pour les gestionnaires de l'État, un système de rémunération basé sur la performance. Ses principaux objectifs sont :

- avoir une base solide pour recruter et conserver des personnels de qualité
- s'assurer que la rémunération est le reflet des responsabilités, de l'autorité, des qualités et des performances des agents, donc de renforcer le lien entre rémunération et développement des compétences
- renforcer la transparence du système pour que les agents le trouvent juste.

Ce nouveau système de rémunération est appliqué aux cadres aussi bien qu'aux employés.

Le salaire est ainsi composé de trois éléments :

- un niveau de base correspondant aux qualifications et diplômes
- un second niveau correspondant aux responsabilités à exercer et/ou à l'expérience antérieure du candidat
- une partie liée à la performance, qui concerne plus de la moitié des agents et presque tous les cadres.

Ce passage à la rémunération par la performance a été accompagné par une décentralisation de l'évaluation et de l'attribution de la partie du salaire lié à la performance. En 2007, la transition de l'ancien au nouveau système est quasiment achevée, puisqu'il concerne aujourd'hui près de 65% des employés du secteur public.

III . Les acteurs de la politique de GRH et leurs rôles

III . 1 Le rôle spécifique du niveau interministériel

En France, la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) propose une analyse des fonctions RH, après la mise en place de la LOLF²⁰, en trois volets : le pilotage, la régulation et la prestation de service²¹. Nous avons voulu vérifier si, dans les autres pays, cette analyse peut rendre compte du rôle de l'unité de gestion centrale.

Dans tous les pays de l'étude, il existe un niveau national ou fédéral de GRH, comportant une ou plusieurs entités, avec un partage des compétences. Certaines fonctions sont déléguées aux ministères et aux managers de terrain, et une articulation entre ces trois niveaux est nécessaire.

La conception la plus courante est celle d'une déconcentration de la gestion sur les managers, alliée à l'existence d'une instance interministérielle (agence ou ministère, comme au Canada, Nouvelle-Zélande, Australie, Danemark, Royaume-Uni) chargée de définir les règles générales de déontologie et les objectifs communs à la fonction publique.

Selon le niveau de décentralisation de chaque pays, et le niveau d'autonomie des régions et provinces, le rôle de l'instance nationale est plus ou moins important.

Au Canada, plusieurs institutions nationales...

Plusieurs institutions se partagent les rôles au niveau national. Le Conseil du Trésor est l'employeur de l'ensemble des fonctionnaires et il est aussi l'organisme qui les paye. La Commission de la Fonction Publique, organisme du Parlement qui fête son centenaire, est la gardienne des valeurs (principe de neutralité, égal accès à la fonction publique). Cette commission est responsable de tous les recrutements, et c'est aussi l'instance de surveillance. L'Agence de la fonction publique a été créée en 2003 dans le but de donner une cohérence à la fonction publique fédérale. Son pouvoir est restreint : elle aide à la mise en œuvre, régule, et peut faire office de prestataire de service.

Aux États Unis, l'OPM

L'institution centrale en matière de gestion des ressources humaines est l'Office of Personnel Management (OPM - Agence fédérale rattachée au bureau de l'Exécutif), créé en 1978 par le *Civil Service Reform Act* et dont la compétence s'étend à l'ensemble de la fonction publique fédérale comprenant les personnels des ministères et des agences fédérales (sauf secteur postal), soit plus de 1,8 millions de personnes.

Si l'on s'en tient à ses missions officielles, l'OPM doit superviser la gestion du personnel au sein de l'exécutif. Il « sert les intérêts de l'administration et du gouvernement en soutenant et en prônant les valeurs telles que le mérite, la responsabilité, la diversité de la main d'œuvre ». En matière de gestion prévisionnelle, l'OPM planifie également les besoins futurs en matière de recrutement. Enfin, il doit aider les agences à améliorer la gestion de leurs ressources et à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'initiative de la gestion stratégique du capital humain ; de même qu'il assiste agences et ministères dans leur politique de recrutement, de formation, et de gestion des RH, dans le but de donner de l'État fédéral une image d'employeur modèle.

Les liens avec le gouvernement sont institutionnalisés dans le rôle du directeur de l'OPM, également principal conseiller du Président en matière de gestion des RH.

Pour mener à bien ses missions, l'OPM s'appuie sur ses propres équipes et sur différents partenaires comme les agences fédérales et leurs employés, les syndicats, et de nombreuses associations professionnelles, de chômeurs, de vétérans, de « minorités », des femmes, de handicapés, de représentants des écoles et universités.

²⁰ Loi organique réformant la loi de finances

²¹ Yves Chevalier, 2006, « La gestion des ressources humaines dans le contexte de la LOLF », Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n° 255, avril, p.8-12

III . 1 . 1 Transmission des valeurs

Nous avons constaté qu'un des rôles que conserve le niveau national, dans tous les pays de l'étude, est celui de gardien des valeurs partagées de l'administration. La manière dont ce rôle s'exerce, tout comme le pouvoir réel en la matière sont diversifiés. Mais, même dans les pays où la fonction publique est le plus éclatée (comme les États Unis, avec 28 zones différentes de salaires, et une très grande autonomie de gestion), ce rôle reste dévolu au « centre ». Cela montre un des axes identitaires fort de l'administration : ses valeurs sont le ciment de l'unité et le gardien en est unique.

L'OCDE propose une distinction quant à la préservation des valeurs communes selon le type de système de fonction publique : « Les systèmes classiques « d'emploi » et « de carrière » présentent des atouts et des faiblesses inhérents en ce qui concerne le maintien des normes éthiques et la promotion des valeurs collectives de l'administration par le biais de mécanismes d'entrée dans la fonction publique et de mécanismes d'incitation. Les systèmes « de carrière » ont tendance à promouvoir des valeurs collectives à l'entrée dans un sous-groupe spécifique de la fonction publique (on en a un exemple avec la notion de "corps" en France), le sentiment collectif entre niveaux hiérarchiques et entre "corps" étant relativement moins développé. L'inconvénient est qu'il est plus difficile de mettre l'accent sur la performance et la responsabilisation individuelle. Les systèmes reposant davantage sur le poste ont généralement moins de valeurs communes à l'ensemble de l'administration à l'embauche que les systèmes « de carrière », mais sont susceptibles de créer des liens plus solides entre niveaux hiérarchiques et statuts. »

III . 1 . 2 Transmission des objectifs stratégiques

La gestion orientée vers la performance nécessite une certaine cohérence systémique entre les différents outils et processus de gestion utilisés, y compris dans la fonction de GRH. On considère généralement que cette cohérence peut être atteinte en garantissant que la GRH n'est pas une fonction isolée au sein de l'organisation mais est activement et systématiquement utilisée et intégrée à la gestion plus vaste, générale et stratégique des fonctions-clé.

Ce lien systémique entre la gestion des ressources humaines et les objectifs stratégiques peut aisément être perdu de vue, car les systèmes bureaucratiques favorisent le morcellement de la vision et permettent de ce fait la poursuite d'objectifs différents, voire divergents. Un des objectifs d'un système de pilotage de la performance RH sera de faire apparaître ce lien, et de mettre en place des indicateurs mesurant l'adéquation des processus RH avec les objectifs stratégiques de l'organisation.

Quant à cet aspect, l'organisme de GRH central joue le rôle de « sommet stratégique ». Il assure l'insertion de la GRH dans les politiques de l'administration, et dans tous les pays de l'étude les responsables des structures de gestion centrale que nous avons partout rencontrés se sentent responsables de la performance de la GRH et de son alignement sur les axes stratégiques des politiques.

III . 1 . 3 Promotion de la diversité

La politique de diversité se développe partout, sous des formes différentes selon l'histoire et la culture nationale. Elle peut prendre la forme de discriminations positives en faveur de groupes considérés en difficulté face à l'accès à l'administration ou aux postes de direction, ou la simple forme d'une volonté d'avoir une administration représentative de la diversité de la société, ou encore celle d'un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée.

Ces trois points peuvent être liés, car, par exemple, des horaires de travail trop longs peuvent décourager l'accès des femmes aux postes de direction, si elles ont des charges de famille.

Certains pays, moins marqués culturellement par le principe d'égalité, acceptent plus facilement les mesures de discrimination positives. De même, si le travail d'équipe est très développé et la délégation ancrée dans les mœurs, il est plus facile de limiter les heures de travail. Ainsi, sous une même politique affichée de diversité de la fonction publique, des pratiques différentes peuvent exister. C'est cependant toujours l'instance centrale qui promeut cette politique, en fixe les formes et le quantum, et contrôle sa mise en place effective.

La politique de diversité au Royaume Uni²²

Au Royaume-Uni, la promotion de la diversité est une priorité politique clé de la GRH. Elle repose sur une approche intégrée réunissant des mesures spécifiques pour les femmes, les personnes handicapées et les minorités ethniques.

Un Plan en 10 points, intitulé *Delivering a Diverse Civil Service* (Développer une fonction publique diversifiée) a été lancé en novembre 2005 (cf détails page 72) dans le but d'accélérer les progrès permettant le développement d'une haute fonction publique plus visible et plus diverse, laquelle servirait ensuite de catalyseur à l'évolution de l'ensemble du service public dans ce domaine. Certaines mesures du plan devraient avoir un impact particulier sur les femmes. Un dispositif visant à renforcer la diversité dans les milieux professionnels est en cours de remaniement pour favoriser le recrutement au niveau immédiatement inférieur à la haute fonction publique de personnes talentueuses provenant de groupes sous-représentés, dans le but de les faire accéder à la haute fonction publique. Une nouvelle politique visant à remédier à la sous-représentation des personnes handicapées, des femmes et des minorités, conformément au Plan en 10 points, est en cours d'élaboration.

En outre, plusieurs départements et agences de la fonction publique utilisent le programme « *Workstep* » conçu pour aider les employés handicapés.

III . 2 . 4 Renouveau du dialogue social et de la concertation

Des réformes adoptées dans la concertation en Italie et au Danemark

C'est de façon totalement concertée avec les partenaires sociaux que le Danemark a remis en cause le statut des fonctionnaires pour passer à une fonction publique duale, où le statut est désormais plus l'exception que la règle.

Le modèle danois de conventions collectives

Les conventions collectives négociées par les partenaires sociaux sont un élément central du marché danois du travail. Le gouvernement intervient le moins possible dans ce domaine, dans la mesure où les partenaires sociaux parviennent à trouver un accord. C'est le même principe qui est en vigueur dans le secteur public, où depuis la fin des années 1990, l'employeur et les syndicats concluent des conventions collectives. Valables pour 3 ans, ces accords s'appliquent aussi aux salariés non syndiqués et rendent la grève illégale durant la période couverte par l'accord.

L'Agence de l'emploi public a été créée en 2000 et fait partie intégrante du Ministère des Finances. Elle remplit les fonctions d'employeur du gouvernement central et conclut des conventions collectives sur les conditions de travail et de rémunération. Les syndicats de personnels du gouvernement central se sont regroupés au sein d'un Comité joint (le CFU), interlocuteur unique de l'Agence de l'emploi public. Ainsi, le Ministère des Finances (Agence de l'emploi public) et le CFU négocient les questions de travail et de rémunération tous les trois ans.

La clé de cette « réforme en douceur » est à rechercher dans la qualité du dialogue social au Danemark, mais aussi dans le système de « flexi-sécurité », qui procure aux salariés du privé comme aux employés contractuels du secteur public des garanties importantes en termes de formation, de protection sociale, et de niveaux de rémunération.

²² OCDE, Revue par les pairs sur la Belgique, page 55

III . 2 Le partage entre les niveaux interministériel, ministériel et déconcentré

Existe-t-il une organisation optimale des fonctions RH ? Peut-on parler d'une distribution des rôles entre le niveau interministériel, le niveau ministériel et le niveau managérial (métier) qui soit « la plus performante » ? Lors de nos recherches, nous avons surtout constaté le lien fort entre ce partage des rôles et l'histoire et le niveau de décentralisation du pays.

III . 2 . 1 Constats

Le principe de subsidiarité

Dans plusieurs des pays étudiés, les entités territoriales disposent de tous les pouvoirs en matière de GRH. Le principe de subsidiarité s'y applique, et les seules fonctions attribuées à l'organisme central de gestion de la fonction publique sont les fonctions que les acteurs décentralisés ont décidé de lui confier.

Subsidiarité en Australie, et en Nouvelle Zélande

Il existe une agence interministérielle qui ne faisait que de la formation et du conseil, dans les années 1988 – 1990, années où la dynamique de la « nouvelle gestion publique », considérait que les méthodes du privé étaient applicables en l'état à l'univers de la fonction publique. Au bout de dix ans d'expérience, ces pays ont changé de ligne et considèrent que l'emploi public est différent de l'emploi privé.

Le principe de subsidiarité y est appliqué : c'est la personne « responsable de résultats » qui est aussi responsable de la gestion de ses ressources humaines. Si les autres niveaux agissent, ils doivent le justifier. Chaque centre de responsabilité doit équilibrer ses comptes et se soumettre à un contrôle de soutenabilité.

Subsidiarité associée à la mutualisation en Italie

Le principe de subsidiarité est très présent dans les pratiques italiennes, et la décentralisation très forte et effective. Il existe cependant plusieurs organismes nationaux, qui assurent des fonctions mutualisées, confiées par des ministères ou des entités locales, accompagnées de mandats précis. C'est le cas de l'ARAN, qui négocie, sur mandat, les accords salariaux et les conventions collectives avec les syndicats représentatifs. C'est le cas du FORMEZ , qui sélectionne et forme les agents publics pour le compte des administrations qui lui confient ces missions.

Aux Pays Bas, nous avons constaté une très forte décentralisation

Aux Pays Bas, politique de décentralisation

Depuis les années 1990, une politique de décentralisation des ressources humaines a été mise en place. Les négociations sur les conventions collectives fixant les conditions de travail, les grilles de salaire, etc. se déroulent au niveau central et aux différents niveaux : municipalités, provinces et État central. Les conventions collectives diffèrent d'une administration publique à l'autre. Elles peuvent même diverger d'une municipalité à une autre. De nombreuses conventions collectives s'appliquent donc aux fonctionnaires, déterminant de nombreuses politiques de ressources humaines différentes.

Au sein de l'État central, le ministère des Affaires intérieures et des relations avec le royaume néerlandais a opéré une division en 12 secteurs, ayant chacun des niveaux de rémunération différents : l'État, l'éducation (subdivisée en 5 sous-secteurs), les hôpitaux, le pouvoir judiciaire, la police, les provinces, les municipalités, et les administrations publiques de l'eau. Les négociations ont lieu également dans chaque secteur.

Le rôle du niveau ministériel : une déclinaison « métiers » des objectifs stratégiques nationaux

De manière assez naturelle, chacun des ministères joue un rôle dans l'affinement des grandes orientations et la mise en œuvre, dans la plupart des pays de l'étude.

Nous en donnerons de manière détaillée l'exemple australien.

En Australie, déclinaison ministérielle des politiques nationales

DRH interministérielle	DRH ministérielle
Définition des grades et de leur échelle indiciaire	Choix des grades, dans le cadre de ceux qui existent au niveau interministériel, adaptés à la structure de métiers
Détermination des principes du recrutement au mérite, par exemple nécessité d'une commission indépendante	Dans ce cadre choix des modalités pratiques du recrutement au mérite, exemple centres d'évaluation ou auditions ou sélection sur projets
Définition des valeurs communes à la fonction publique	En sus définition des valeurs propres au métier ou missions du ministère
Définition des critères que les cadres supérieurs doivent remplir	Déclinaison de ces critères au niveau ministériel
Définition des axes de la formation commune à la fonction publique	Mise en œuvre
Par voie contractuelle ou délégation de gestion avec les ministères	Peuvent gérer eux-mêmes ou se faire aider ou déléguer à la DRH interministérielle

Le rôle du manager déconcentré, responsable de résultats

Dans certains pays dotés de conventions collectives (Australie, Danemark), c'est l'organisme central interministériel qui détermine ce qui peut être objet de négociations (formation, conditions de travail, primes) et ce qui ne relève pas du manager (plafond de masse salariale, certaines formations « obligatoires », gestion des parcours de carrière des « cadres prometteurs »). Cette ligne de partage a un point commun : l'autorité managériale responsable des résultats (appelé en Italie « *datore di lavoro* », donneur de travail) doit avoir le maximum de latitude en matière de gestion de sa ressource humaine, sauf exception justifiée. Mais encore une fois, le degré de centralisation dépend des objectifs poursuivis par la GRH.

Ainsi en Australie, le recrutement des cadres supérieurs jusqu'au niveau sous directeur a pendant un temps été délégué aux chefs de centres de responsabilité (1994-1998) puis il a été recentralisé au niveau du directeur général et du comité de direction des ministères afin d'assurer l'homogénéité des profils de recrutement. Ce mouvement de balancier est très lié à la volonté ou non de donner du pouvoir aux managers de terrain.

Pour illustrer ce type de partage des rôles entre les administrations interministérielles chargées de la fonction publique, les ministères et les managers on peut, domaine par domaine, élaborer un tableau :

	Agences ou Direction interministérielle	Ministères	Managers responsables des résultats
Règles déontologiques	Oui	Non	Non
Plafond de masse salariale	Oui	Oui	Non
Plafond d'emplois	Non homogène selon les pays		
Dialogue social	Oui En général pilotage national	Déclinaison au niveau du ministère	Déclinaison au niveau du service
Promotions	Non mais fixation des critères	Non mais responsable de l'harmonisation	Oui

III . 2 . 2 Faut-il tout déconcentrer ?

Nombre de pays ont fait le choix, pour la gestion des ressources humaines, de la déconcentration totale : à l'exception de certaines compétences transversales (affichage et maintien des valeurs, définition et contrôle de la masse salariale, fixation du mode de rémunérations) qui sont dévolues au « centre », les gestionnaires « de terrain » ont toutes les compétences en GRH. Ce principe est-il généralisable ? serait-il judicieux d'en faire une norme de bonne pratique ?

Avantages

L'adaptabilité aux spécificités locales, la plus grande souplesse dans la fixation des niveaux de rémunérations et dans les recrutements; l'autonomie et la responsabilité des managers directs, gage de performance sont autant de facteurs qui plaident en faveur d'une déconcentration forte. Il faut ajouter que les salariés préfèrent en général une gestion de proximité, une assistance individuelle et des informations disponibles au plus vite. De même, un manager vraiment jugé sur ses résultats fera tout pour attirer et conserver de bons agents. Au contraire, le manager recevant une injonction d'atteindre des résultats sans avoir de latitude en matière de GRH n'a pas les marges de manœuvre nécessaires ni les moyens de son action.

Faut-il pour autant affirmer que la gestion des ressources humaines ne serait performante qu'à condition que les responsables locaux aient la liberté de gérer librement leur ressource humaine ? et que la proximité de la gestion des personnes avec la prestation du service et son résultat en garantirait l'efficacité ?

Inconvénients

L'inconvénient majeur, de l'avis quasi général des pays de l'étude, est le risque de perte de la cohérence culturelle de la fonction publique, une sorte de « défusion ». Les pays anglo saxons, qui ont pratiqué une agencification générale il y a déjà vingt ans, ont, dans le but de recréer de l'unité, mis en place depuis quelques années des formations obligatoires aux valeurs, et des commissions internes de recours, pour faire face aux cas de conflits de valeurs.

L'exemple canadien est significatif : après la révision des programmes, une grande démotivation a été constatée. C'est à cette occasion qu'a été créée l'Agence de la fonction publique, opérant un processus de centralisation. « Avant, c'est comme si on n'existait pas comme fonction publique ». Cette entité est devenue l'entité d'identification de la fonction publique canadienne.

Le périmètre, la responsabilité et la compétence de l'administration centrale diminue ; la visibilité même de ce pôle peut diminuer : moins visible, l'accessibilité pour les agents à leurs droits peut devenir plus difficile. La compétence réglementaire elle-même peut se trouver dispersée dans des pôles locaux, qui ne possèdent pas tout le savoir utile. La mémoire même de l'organisation peut se déliter dans ces émiettements. Enfin, un risque existe que les compétences s'empilent au lieu de se compléter.

Des rôles complémentaires

Le manager local a le devoir de vérifier l'adaptation de l'agent et de ses compétences au poste de travail. Les responsables RH interministériels ou ministériels ont, eux, l'objectif d'une vision globale de l'individu et de ses compétences futures, de son avenir dans l'organisation : une vision élargie.

Sans doute incombe-t-il au niveau ministériel de diffuser une culture de gestion et aussi d'offrir des conseils et des prestations d'expertise aux pôles déconcentrés. Il doit aussi jouer un rôle de relais pour le management de proximité.

La définition des niveaux de compétences exigés pour intégrer l'administration semble-t-elle aussi très souvent centralisé, les référentiels de compétences, les grilles de classification sont le plus souvent nationales. Souvent, la fixation et la répartition des budgets sont effectuée par la même instance que celle qui régule et promeut les valeurs.

Un constat convergent

On peut faire le constat que même dans les pays très décentralisés, le « centre » national reste le garant des principes et des valeurs communes, le ciment de l'organisation publique.

La tendance générale aujourd'hui est plutôt qu'il faut une décision unique et centralisée dans le domaine de la définition des compétences et dans celui des valeurs ; mais qu'elle n'est pas nécessaire, voire qu'elle est contre-performante quand il s'agit de gestion et de mise en œuvre.

L'attribution des compétences aux différents niveaux de décision est souvent faite par le niveau national, voire par la représentation nationale. La négociation des conventions collectives nationales, là où elles existent, se fait au niveau national. Le cadre général de ces négociations, quand elles sont déconcentrées, est fixé au niveau interministériel. **Le centre reste ou redevient partout le garant de la cohérence et de l'unité**, ce rôle incluant celui de l'expertise juridique et celui du maintien de l'équité dans les rémunérations ou dans les promotions.

Mais la question est posée de savoir quels pouvoirs le centre doit conserver pour assurer réellement cette cohérence globale. Si le centre promeut des valeurs, sans aucune force pour pouvoir les imposer via des processus, son pouvoir de régulation devient très faible et il existe un risque réel de passer de la décision à l'incantation, et de laisser se déliter l'unité. Souvent ce pouvoir s'exerce via une gestion centralisée de l'encadrement supérieur, ceci reposant sur l'idée que c'est par son exemplarité que le ciment reste solide.

IV . Les fonctions RH et leur performance

Nous allons examiner une à une les fonctions principales assurées par les directions des ressources humaines ou par les responsables décentralisés de ressources humaines. Il ne faudrait cependant pas en déduire qu'elles sont indépendantes l'une de l'autre. En particulier, la gestion par les compétences reste au cœur de la GRH, et sera présente dans chacune des parties de cet examen.

IV . 1 Recrutement

La plupart des pays de l'étude sont confrontés à un défi démographique, et le volume actuel des recrutements est très important, alors même que certains pays ont connu, dans les années 1990 et le début des années 2000, soit des réductions massives d'effectifs, comme ce fut le cas au Canada lors de la mise en œuvre de la révision générale des programmes, soit un blocage des recrutements comme en Italie ou aux États-Unis.

Les recrutements sont mis en œuvre par « compétition ouverte » (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, Danemark et Allemagne) ou par le biais de diverses formes de sélection par concours (Espagne, Québec) ou « cours-concours » (Italie). Ils se font de manière centralisée (Belgique, Canada) ou décentralisée (Danemark, pays anglo-saxons). Dans ce cas, les managers locaux bénéficient de confiance a priori, et doivent respecter les contraintes législatives ou réglementaires d'égal accès, voire de diversité, car ils auront à en rendre compte. Plusieurs modes de recrutements peuvent coexister au sein d'une même administration (Belgique, Espagne, Italie). Un constat s'impose : plus les procédures de recrutements sont rigides et encadrées, plus les recrutements « parallèles » sont fréquents et nombreux. On assiste à une dualisation de l'emploi public.

Les méthodes de recrutement doivent s'adapter aux nouveaux modes de gestion des agents publics (gestion par les compétences) : les épreuves de recrutement se professionnalisent, et les nouvelles technologies y participent, quels que soient le cadre juridique en vigueur, les évolutions statutaires (Danemark, Pays-Bas, Italie) et la nature des réformes engagées.

Définition du recrutement performant : recrutement, au terme d'un processus équitable et transparent, et dans des délais n'obérant pas la bonne marche de l'organisation, d'un salarié assurant à son poste de travail l'efficacité du service public.

Comment vérifier la performance du recrutement ? En référence au temps court/trop long des procédures (Canada/Belgique) ; à la durée dans le poste (Danemark) ; à la transparence réelle et à la représentativité des populations-cibles ; au nombre de recours et à leur cause (pays anglo saxons) ; à la réduction des coûts/surcoût des procédures (Espagne/Italie).

IV . 1 . 1 Description

Pour réduire les effectifs, certains pays ont connu une période de limitation des recrutements

En Italie, de 2000 à 2005, il y a eu officiellement, pour endiguer le déficit budgétaire, blocage des recrutements ; seuls des recrutements dérogatoires, pour certaines fonctions spécialisées, étaient autorisés. Cependant, pour continuer à pourvoir les emplois vacants, les administrations, en particulier les entités locales, ont recruté environ 100.000 contractuels sur contrats précaires. En janvier 2007, le nombre total d'agents précaires était estimé entre 400 et 500.000.

Aux États Unis, la fonction publique fédérale a connu une réduction drastique : ses effectifs sont passés de 2.3 millions d'employés à 1.9 millions entre 1990 et 1999. Le nombre de recrutements annuels a été restreint de 118.000 à 74.000. Cette politique de compression des effectifs a d'ailleurs suscité de la

part du General Accounting Office (GAO), une mise en garde dénonçant une politique qui menacerait l'efficacité et l'efficience des organismes publics dans l'accomplissement de leur mission. Cette politique, ainsi qu'une accélération des départs à la retraite a entraîné un vieillissement des agents (47 ans en moyenne au début des années 2000).

Cependant, l'ensemble des pays d'Europe doit aujourd'hui faire face à un choc démographique et à des départs massifs à la retraite des agents publics. De ce fait, le nombre de recrutements est très élevé et les procédures évoluent partout.

Les deux grands types de méthodes de recrutement, compétition ouverte ou concours, se rapprochent

L'*open competition* ou compétition ouverte signifie qu'il n'y a pas de condition statutaire – pas même parfois de condition de nationalité - pour accéder à un emploi public (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark). Les seules conditions sont celles que prévoit la fiche de poste. Toute personne, même extérieure à la fonction publique, peut se présenter. Cette compétition ouverte s'accompagne du fait qu'il n'existe pas de postes fonctionnels ni discrétionnaires, pas même au niveau des directeurs généraux de ministère (Royaume-Uni), et toutes les promotions passent également par cette procédure.

Le choix du recruté se fait de diverses manières : par un jury spécialisé et des tests en « assessment centres » (en Allemagne), ou par entretien direct avec le manager « donneur de travail ». Il s'agit de vérifier que le candidat retenu est « un bon candidat », et qu'il a les compétences requises pour l'emploi vacant.

Au Danemark, où il n'y a plus de fonction publique de carrière (seuls les magistrats, policiers, et hauts fonctionnaires ont conservé un statut dérogatoire) la publicité sur les emplois vacants est obligatoire et la sélection est faite par des jurys. Les licenciements sont faciles, les procédures (de recrutement et de licenciement) sont légères. 50% des candidats recrutés ou promus sont des fonctionnaires, 30% viennent d'organismes de service public subventionnés par des fonds publics, et 20% viennent du secteur privé.

Les concours et « cours concours »

Les pays qui ont conservé des procédures de concours sont ceux qui promeuvent un recrutement au mérite, la procédure du concours ayant pour but de sélectionner « les meilleurs candidats » et d'éviter toute forme de clientélisme et de népotisme.

Les concours ne sont pas toujours anonymes, et les épreuves n'ont pas obligatoirement l'objectif de vérifier des connaissances académiques. Les formes des concours peuvent être très différentes : écrit anonyme suivi d'un oral, ou ensemble de tests et de mises en situation, ou encore examen seulement oral sous forme d'entretien avec un jury.

En Espagne, les recrutements se font par concours, avec publicité préalable, dans le but d'assurer

l'égalité d'accès. La loi sur le statut de base de l'emploi public (datant d'avril 2006) a ajouté aux épreuves écrites un entretien de recrutement dans les épreuves des concours, entretien qui joue le même rôle que l'oral pour les concours français.

En Italie, où depuis 1993, la fonction publique est passée sous « statut privé », les recrutements continuent à se faire par concours. Pour 60% des agents recrutés, les ministères organisent eux-mêmes les concours ; pour les 40% restants, c'est le FORMEZ, association nationale de statut privé, qui recrute par la procédure du « cours-concours ». Cette procédure exigeante est très sélective. Les candidats sélectionnés suivent pendant 8 mois à un an plusieurs centaines d'heures de cours, puis passent des concours qui éliminent les ¾ des élèves-fonctionnaires. Les reçus partent en stage puis passent un nouveau concours sélectif.

Les recrutements centralisés

Il existe un organe unique de recrutement en Belgique et au Canada. Les institutions chargées des recrutements centralisés existent dans le but de garantir l'équité, et le respect des règles et des équilibres entre populations (exemple de la Belgique). Mais la manière dont les recrutements sont réalisés font la différence : très rapides, et même anticipant sur les vacances de postes au Canada, ils sont lents en Belgique, et de ce fait vivement critiqués.

Le SELOR en Belgique

Le Selor (Bureau de sélection de l'administration fédérale) n'est pas une innovation de la réforme Copernic : il est le prolongement modernisé du secrétariat permanent de recrutement qui a été créé en 1937 en Belgique afin de lutter contre la politisation de l'administration.

Son activité la plus importante est la sélection, toutes les administrations publiques des différentes entités de gouvernement belges étant tenues d'utiliser le SELOR pour le recrutement du personnel statutaire de leurs services centraux, à l'exception de l'administration flamande qui a établi sa propre agence pour le personnel dont le recrutement ne doit pas obligatoirement passer par le SELOR. Outre le recrutement du personnel statutaire des services centraux, le SELOR est chargé, au sein de l'administration fédérale, de la procédure de sélection des hauts fonctionnaires, dans le cadre du système des mandats. L'administration fédérale utilise également le SELOR pour la gestion de sa base de données des profils de compétences relative aux agents contractuels.

Le SELOR est également en charge de la certification et de l'évaluation des compétences des candidats à la promotion interne pour l'accession à un niveau supérieur.

La lenteur dans le processus de recrutement par le SELOR fait l'objet de nombreuses critiques. Il faut entre 5 et 9 mois en moyenne pour recruter un cadre de haut niveau, délai qui nuit tant au bon fonctionnement de l'administration qu'à la qualité du recrutement : en effet, les meilleurs candidats trouvent souvent d'autres postes avant l'expiration de ce délai.

Répondre à ce problème nécessiterait une réforme du SELOR et de ses processus de recrutement. Mais ce sont les principes et valeurs du service public belge qui risqueraient d'en pâtir : égalité d'accès aux charges publiques pour tous les citoyens, respect des équilibres entre communautés francophone, néerlandophone et allemande.

Au Canada, d'un modèle de recrutement axé sur l'offre à un modèle axé sur la demande

La loi de 2003 sur la Modernisation de la fonction publique et celle de 2005 sur l'Emploi dans la fonction publique ont maintenu la possibilité pour la Commission de la fonction publique d'effectuer des nominations externes et internes, tout en participant activement au renouvellement de la fonction publique en raccourcissant notamment les délais de recrutement et d'affectation dans les postes. Il s'agit encore, comme l'affirme le site internet de la Commission de la fonction publique, de « **faciliter l'embauche des bonnes personnes, au bon moment et là où l'on en a besoin** », tout en respectant les valeurs de justice, de transparence et d'égalité d'accès. Il s'agit de répondre au défi démographique, d'utiliser de nouvelles compétences sur des métiers névralgiques, d'attirer des jeunes talents et de promouvoir les « meilleurs » afin d'affronter les nouveaux enjeux tout en satisfaisant les nouvelles attentes des « clients » et citoyens.

Par ailleurs, une telle stratégie ne peut faire l'impasse sur les obligations en matière de représentativité ou de diversité (application de la loi sur l'Équité en emploi), pas plus qu'elle ne peut oublier la problématique du bien-être au travail car les managers seront en partie évalués sur ces critères.

Les objectifs sont de comprendre les besoins et d'organiser la transition entre un modèle axé sur l'offre à un modèle axé sur la demande ; de promouvoir l'image de marque de la fonction publique fédérale en mettant l'accent sur les perspectives de carrière ; d'attirer les meilleurs talents, en réfutant l'idée d'une pénurie de main d'œuvre car le nombre de demandes reçues indique le contraire, et d'améliorer les procédures en investissant dans des systèmes de recrutement qui garantissent la transparence des procédures.

Afin de recruter du personnel diplômé de niveau post secondaire, des campagnes et des programmes intensifs de recrutement ont été lancés en ligne, dans les régions, dans les universités. Certains étudiants en deviennent même des « ambassadeurs-relais » auprès de leurs pairs.

A la suite d'un processus qui va des tests de compétences en ligne, aux entretiens avec un jury, les candidats sélectionnés sont inscrits dans un « répertoire », qui représente une sorte de vivier de compétences immédiatement utilisables, dans lesquels les services peuvent puiser à tout moment en fonction de leurs besoins particuliers.

Selon les « Points saillants du rapport annuel 2006-2007 » publiés en ligne par la Commission, il y a eu plus de 1,07 millions de demandes d'emploi provenant de 260.000 personnes en réponse à 5.671 annonces parues sur le site public Emploi.gc.ca²³

Les recrutements décentralisés

Certains pays, comme le Danemark, délèguent la responsabilité des recrutements au manager de terrain. Dans ce pays où existe un fort consensus social, on constate en effet que les objectifs de l'organisation sont décentralisés, mais intégrés par tous jusqu'à faire partie du for intérieur des agents. On ne peut pas exclure l'idée que le fort niveau de stress et les fréquents phénomènes de « *burning out* » (syndrome d'épuisement) qu'on y constate en sont peut-être la conséquence.

Une décentralisation des recrutements peut induire des effets inattendus, si elle n'est pas encadrée. L'Italie a connu une forte dérive budgétaire, les entités locales ayant recruté de nombreux agents publics sans fixation préalable et limitative de l'enveloppe globale. En Australie, le ministère des finances a conservé pendant 10 ans le contrôle de la structure des qualifications, préférant un long processus de transition avant de déléguer complètement les recrutements aux managers, en ne laissant plus qu'une limite de plafond d'emplois.

²³ Deux sites publics sont dédiés à ce dispositif « emploi.gc.ca » placé sous l'égide de la Commission, et « jobsemplois.gc.ca » ouverts aux ministères et organismes fédéraux afin d'y publier les postes à pourvoir.

IV . 1 . 2 Problématiques actuelles

Modernisation des méthodes : les nouvelles technologies

Aux États Unis, tous les recrutements au niveau fédéral (2.000.000 de fonctionnaires, en poste dans toutes les fonctions de gouvernement et dans les agences fédérales) se font via des annonces sur le site de *l'Office of Public Management* (OPM), non exclusives d'autres publications par les administrations qui recrutent. A certains postes politiques, les nominations peuvent cependant se faire sans publication (District de Columbia, ville de Washington).

L'usage des nouvelles technologies a été constaté dans la plupart des pays. Ainsi, l'Italie a mis en place une « bourse de l'emploi public », où la publication des postes est obligatoire. Ceci permet aussi de vérifier si le poste offert peut être occupé par un fonctionnaire en fin de disponibilité ou en cours de reconversion, et donc de permettre une gestion plus fluide.

L'exemple récent de l'Espagne est très significatif.

Plus de qualité et d'efficacité en faveur de l'offre d'emploi public en Espagne

En février 2007, le ministre des Administrations publiques a annoncé des mesures sans précédent de modernisation et d'assouplissement des procédures de sélection et de recrutement :- inscription par internet ou téléchargement du formulaire d'inscription sur le site du guichet unique : www.060.es par les 250.000 postulants et ce, afin d'éliminer 750.000 inscriptions annuelles sur papier ; suppression de l'envoi de la photocopie de la carte d'identité ; raccourcissement de cinq mois des délais - chaque processus de sélection doit désormais être réalisé en moins de sept mois ; mise en œuvre d'un système d'alerte afin que les candidats qui le souhaitent soient alertés des processus de sélection qui les concernent par SMS ou par courrier électronique ; délégation aux ministères de la responsabilité de publier sur le web dédié à l'offre d'emploi public les annonces pour les emplois qui relèvent de leurs compétences ; mise en place d'exercices en ligne (type tests) incluant les pages de réponses et corrections ?

A l'instar d'autres pays comme le Canada, les nouvelles technologies permettent à l'administration espagnole au niveau central de faciliter l'accès des postulants et candidats aux emplois publics, d'assouplir les conditions d'inscription et de réduire les délais nécessaires tout en atteignant mieux ses cibles de recrutement.

Recrutements parallèles d'agents sur contrat à durée déterminée

Dans la quasi-totalité des pays de l'étude, les procédures de recrutement ont pour but de garantir l'égalité d'accès des citoyens aux postes de l'administration. Ceci induit parfois une lourdeur des procédures, en particulier quand elles doivent combiner à un large appel à candidature la mise en œuvre de quotas et la vérification de la parité parmi les recrutés. Dans certains pays, la rigidité du système de recrutement centralisé et le nombre de contraintes à respecter (nombre de femmes, quota de handicapés, respect des langues et des origines) sont tels que les contournements se multiplient, ce qui se traduit par un nombre élevé de contractuels.

Certains pays, en général dans le but de pallier ces lourdeurs, pour aller plus vite que les filières de recrutement classiques, mais aussi pour trouver et recruter des profils particuliers, ou encore pour contourner des décisions de limitations des recrutements ont, à côté du mode de recrutement « normal », mis en place des procédures exceptionnelles.

On assiste à une dualisation de l'emploi public, divisé entre des agents recrutés par la procédure réglementaire, souvent pour une durée indéterminée, et des contractuels recrutés localement, rapidement, et souvent sur contrats courts. Ce type de recrutement ne respecte alors ni l'égalité d'accès, ni la vérification des compétences nécessaires via une procédure ad hoc. Cette double filière de recrutements peut être facteur de différenciations lourdes de conséquences. C'est le cas de l'Espagne, où la fonction publique de carrière est censée garantir la neutralité et l'impartialité, mais où il y a cependant de nombreux recrutements de contractuels de droit privé.

En Italie, le nombre d'agents recrutés par ce type de voie parallèle atteint 400 à 500.000 personnes. Cette pratique a coûté cher, en particulier en budgets de formation après la prise de poste. En novembre 2007, la loi de finances prévoyait la pérennisation de ces agents précaires. Ce projet a failli provoquer la chute du gouvernement. En effet, les sénateurs de la majorité se refusaient à pérenniser massivement et sans concours ces salariés précaires, arguant que leurs qualités professionnelles n'avaient jamais été vérifiées.

Professionnalisation des épreuves de recrutement

Les épreuves des concours, les batteries de tests suivis en « assessment centres » et de manière générale les procédures de sélection se sont transformées pour se rapprocher du contenu réel de l'emploi à pourvoir. La vérification abstraite de connaissances académiques a laissé la place à des épreuves de « mise en situation » et à des jeux de rôle. C'est le cas par exemple en Allemagne, où tous les postes sont pourvus en « assessment centres », par l'intermédiaire de batteries de tests et de mises en situation conçus en fonction de l'emploi à pourvoir, et où le jury ad hoc est composé de professionnels compétents du domaine du recrutement, afin que la vérification des compétences soit le plus proche possible de l'exercice réel des fonctions. Cette forme de concours devient très proche du type d'épreuves prévus dans les pays à « open competition ».

IV . 1 . 3 Performance du recrutement

Nous proposons une définition de ce que serait un recrutement performant :

Un recrutement performant est le recrutement d'un salarié, assurant à son poste de travail un service public efficace, au terme d'un processus équitable et transparent et dans des délais n'obérant pas la bonne marche de l'organisation.

En fonction de cet objectif de performance, on peut proposer plusieurs indicateurs de performance : la durée du processus de recrutement ; la durabilité dans les postes ; la transparence de la procédure ; le nombre de recours.

Les délais de recrutement ne sont pas liés à la méthode de recrutement choisie. Certains pays pratiquent les « assessment centres » sans pour autant que les délais soient longs (Royaume Uni) alors que le SELOR belge qui les pratique aussi prend trois fois plus de temps.

Les recrutements centralisés ne génèrent pas par eux-mêmes de délais longs : c'est l'exemple canadien, où un processus de recrutements permanents sur profil de compétences permet de constituer des listes de personnes validées avant même que les vacances d'emploi ne soient publiées, et où les procédures de recrutement se font exclusivement par la voie électronique. Au Canada, le délai court de recrutement est un indicateur de qualité.

La durabilité dans le poste : le fait qu'un agent occupe pendant une durée normale l'emploi pour lequel il a été sélectionné semble un bon indicateur de la qualité du recrutement et de l'adéquation entre les fonctions annoncées et les compétences de la personne choisie, toutes choses égales par ailleurs. Il n'est cependant pas certain que cette durée soit en fait facile à vérifier.

La transparence du système : la plupart des pays de l'étude sont attachés à l'égal accès de tous les citoyens à l'emploi public. De ce fait, la transparence des procédures est une exigence. Nous avons vu cependant qu'elle peut être contrariée par la multiplication de recrutements hors des règles officielles. L'équilibre entre la transparence totale, nécessaire pour l'égalité d'accès, et l'efficacité de la procédure, nécessaire à son respect, reste à trouver.

Le nombre de recours : cet indicateur est mesurable non seulement de manière quantitative, mais aussi sous forme d'évaluation. Au Canada, la commission de la fonction publique examine les « recours en dotation », y compris les simples témoignages écrits en ligne sur le site. Elle fait des enquêtes, des analyses et en rend compte au parlement. L'évolution de ce critère, tout comme la concentration des recours sur tel ou tel secteur de l'administration ou sur un type de fonctions, mérite d'être regardé de près par les responsables RH.

IV . 2 Formation professionnelle continue

Dans l'ensemble des pays observés, la formation tout au long de la vie est devenue un objectif affiché, et tout indique que la formation professionnelle prend désormais une place importante dans la stratégie des ressources humaines des administrations publiques. Elle est devenue pour les agents publics un droit et une obligation. Cependant, elle n'est pas obligatoire dans tous les pays, et l'engagement budgétaire ne suit pas toujours les intentions affichées (Italie, États Unis). Certains pays tentent de lier formation et rémunération (Belgique), ou formation et carrière (Australie), afin de la mettre en cohérence avec les autres aspects de la politique RH.

Néanmoins, des tendances communes sont identifiables. Tout d'abord, on peut observer un lien entre la mise en œuvre de réformes importantes et l'investissement dans la formation, comme accompagnement du changement. Par ailleurs, il apparaît clairement les pays à système de carrière, désireux de conserver leurs agents publics, sont plus soucieux de leur formation (Allemagne) que ceux qui recrutent des agents déjà compétents pour un emploi précis (Danemark). Enfin, on peut observer, comme au Canada, deux prescripteurs de formation au sein d'une même organisation : le service et l'agent public lui-même. Car, en dernier ressort, l'agent public est le seul qui, par ses choix de formation en vue d'améliorer ses compétences, est garant de son employabilité et de son parcours professionnel.

La performance de la formation professionnelle continue nécessite que l'articulation soit faite entre stratégie RH et politique de l'emploi (recrutement, mobilité, promotion), entre gestion des compétences et formation. Dans une phase transitoire, les démarches qualité permettent d'améliorer les processus (Italie). Ainsi, le Royaume-Uni est parvenu à développer la formation et à en maintenir la qualité globale à un moindre coût. Pour les formations existantes, « l'évaluation différée » peut contribuer à évaluer les acquis des dispositifs, mais cela ne suffit pas à assurer, ni à mesurer, la performance globale du système.

IV . 2 . 1 Description

Dans une grande majorité de pays, la politique de formation est conçue au niveau des organes centraux de GRH alors que sa mise en œuvre est laissée à la responsabilité des services. On peut observer d'importantes variations dans l'autonomie laissées aux services, liées au degré de décentralisation du pays.

Formation tout au long de la vie : un droit et une obligation

La formation tout au long de la vie est devenue un objectif général dans les pays de l'étude, et son rôle comme levier de motivation, mais aussi d'adaptation des agents publics aux nouveaux enjeux a été souligné partout. Cependant, la formation en cours de carrière n'est pas devenue obligatoire partout. En Australie, la formation permanente a été intégrée au système de gestion des performances du personnel. Au Royaume Uni, elle a été intégrée aux programmes de gestion des organisations, et aux réflexions sur les compétences et les talents nécessaires. De plus, chaque nouvelle orientation stratégique s'accompagne de la mise en place de formations obligatoires. Mais dans d'autres pays de l'étude (Danemark, Pays Bas), elle reste optionnelle.

Formation continue, le modèle allemand

En Allemagne, la formation continue est mise en œuvre dans des institutions propres à l'administration ou dans des établissements externes. Pour l'administration fédérale, c'est le rôle de l'Académie fédérale d'administration publique (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*). Son siège principal se trouve à Brühl, entre Bonn et Köln, avec un service à Berlin et un immeuble de séminaire à Boppard (Rhin). Des séminaires décentralisés sont organisés à Hanovre, Munich et Wiesbaden.

Cette Académie est chargée d'accroître, en étroite collaboration avec l'administration, l'efficacité et l'efficacité du service public moyennant une formation managériale orientée vers les méthodes de gestion.

Avec cinq groupes d'enseignement, l'Académie offre un grand éventail d'actions. Parmi les objectifs on trouve : l'administration performante, le développement des capacités professionnelles, la formation des cadres et hauts fonctionnaires, l'Europe et les compétences internationales, la modernisation de l'administration et les nouvelles techniques de travail, les nouveaux médias de formation.

Chaque année, l'Académie organise environ 700 séminaires auxquels participent environ 13 000 personnes. La base en est un programme annuel établi selon les besoins de formation continue déterminés par les ministères fédéraux.

L'Académie ne possède pas de corps enseignant qui lui soit propre. Elle fait appel à divers intervenants extérieurs : praticiens de l'administration, hommes de science, consultants indépendants et collaborateurs d'entreprises.

Les coûts budgétaires de la formation sont suivis de près

La mesure des coûts de la formation est effectuée dans tous les pays, en général en pourcentage de la masse salariale. On peut parfois observer à ce sujet un décalage entre un discours très volontaire en matière de formation, mais des réalités tout autres.

En Italie, sans que cela ait résulté d'une volonté politique – les discours prônent au contraire un fort développement de la formation professionnelle - le budget de formation, calculé chaque année par l'École supérieure de la fonction publique, accuse en 2005 une baisse et le nombre de jours de formation est lui aussi en diminution. Au Royaume Uni, la baisse du budget de formation résulte d'un meilleur usage des deniers publics, sans qu'on constate une baisse du nombre de jours de formation ni de la qualité globale.

Aux États Unis, en matière de formation, l'OPM joue un rôle central pour l'État fédéral, assurant cours et séminaires pour ses propres agents, mais aussi pour ceux des agences et ministères dont il coordonne l'action en matière de GRH. Pour former leurs agents, ces administrations doivent acheter à l'OPM des modules de formation. En raison du coût financier, elles choisissent parfois de limiter ces achats. Ces arbitrages, faits pour des raisons budgétaires, peuvent avoir pour effet de réduire la formation.

Des modes de délivrance très divers, des réseaux d'échange

Il existe dans chacun des pays de l'étude plusieurs écoles de service public, qu'elles soient nationales, ministérielles ou locales. Certaines travaillent pour des publics spécialisés : elles peuvent être dédiées à la formation des agents des entités locales, à la formation des agents de l'administration centrale ou à la formation de l'encadrement (FORMEZ et SSPA en Italie). Le corps enseignant peut être constitué d'enseignants universitaires, comme c'est le cas au Canada.

La formation est le domaine de la GRH publique dans lequel les échanges nationaux, mais aussi internationaux, sont le plus importants. Divers réseaux d'échange d'expériences fonctionnent depuis de nombreuses années en ce domaine.

Land et landër en Allemagne

En Allemagne, selon les landër, les systèmes de formation continue peuvent être très variable. Quelques exemples montrent qu'en dehors des académies traditionnelles, des initiatives intéressantes se développent.

On peut ainsi citer le Land de Bade-Wurtemberg qui s'est doté d'une Académie de gestion des ressources humaines et de l'encadrement, localisée à Karlsruhe. L'objectif de cette institution est la formation de fonctionnaires qualifiés pour des postes de direction dans l'administration du Land (comparable à un assessment centre). La Bavière organise, sous une autre forme, des programmes de qualification analogues.

Le Land de Saxe « nouveau » Land, montre que la modernisation de l'administration et l'organisation de la formation continue peuvent être liées de façon étroite. Ce land est en train de réformer son administration. Une partie de cette réforme consiste à réorganiser le système de formation initiale et continue. Au lieu de centraliser toutes les institutions concernées, le Land a donné préférence à la création d'une alliance de coopération qui réunit, sous la direction du ministère de l'intérieur, en tant que membres, tous les organismes qui s'occupent de la formation continue.

Lien entre formation et rémunérations

En Belgique, depuis quelques années, un centre de formation délivre les certificats de compétences qui déterminent le niveau des rémunérations. Cette forte corrélation entre formation et rémunération est fondée sur le raisonnement sous-jacent qu'une élévation du niveau global de compétences provoquera une montée collective en compétences, et donc en performance pour l'organisation.

Les formations certifiées en Belgique

Avant l'année 2000 (réforme Copernic²⁴), la rémunération des fonctionnaires était fondée sur leur ancienneté et sur des tests de connaissance. Depuis la réforme, la rémunération et la promotion sont liées à la capacité et à la volonté du fonctionnaire de développer ses compétences dans le but de réaliser ses objectifs personnels et ceux de l'organisation. Cette volonté et ces aptitudes sont évaluées au moyen des « formations certifiées ». A la fois nouveau système d'évaluation, de formation, et de rémunération, ces formations ont vocation à assurer l'amélioration permanente des compétences des agents. L'obtention de primes est conditionnée par la réussite à ces examens, qu'il faut repasser régulièrement : en cas d'échec, la prime est supprimée.

Ce système fait l'objet de nombreuses critiques : il coûte très cher à l'administration fédérale, et la notion de « compétences » n'a pas été clairement définie. De plus, il valorise l'acquisition de connaissances académiques, sans prendre en compte la performance réelle de l'agent dans son poste : il n'y a pas de lien direct entre l'évaluation et la rémunération, et c'est seulement l'investissement dans la formation qui donne le droit à une prime. Beaucoup de gens très performants dans leur travail échouent aux formations certifiées, ce qui alimente un fort sentiment d'injustice. De plus, la réussite des tests est très variable, et dépend beaucoup de l'âge : les jeunes agents sont favorisés.

Mais malgré ses insuffisances, il est important d'ajouter qu'un système qui fait une telle place à la formation ne peut réellement être évalué que dans le temps...

Lien entre formation et carrière

Dans tous les pays où les promotions peuvent se faire via des concours internes, mais aussi dans certains pays à « fonction publique d'emploi », le lien existe, qu'il soit prévu par des textes réglementaires ou non. Là où les agents publics bénéficient de l'emploi à vie, la mise en adéquation de leurs compétences avec les besoins de l'administration est une nécessité. Le système des promotions est dans ces fonctions publiques souvent basé sur des examens ou concours internes, comme en Belgique, et de ce fait l'agent public a tout intérêt à se former, et les syndicats sont attachés à la politique de formation qui permet les promotions.

La formation prend une importance particulière dans les pays qui sont confrontés à un vieillissement de la population et à un allongement des carrières. L'Allemagne donne l'exemple d'un pays ayant mûrement réfléchi au mode de gestion des carrières allongées, et qui utilise la formation en cours de carrière pour ouvrir de nouvelles orientations et permettre des changements de métiers.

Formation et vieillissement en Allemagne

La formation professionnelle continue est un des points forts de la fonction publique allemande due notamment à sa tradition cogestionnaire. La culture de la formation permanente est forte dans le pays, le passage travail rémunéré/études est courant en Allemagne. Elle l'est également dans la fonction publique. La formation est d'autant plus importante qu'il y a eu prise de conscience du fait que les fonctionnaires allaient travailler jusqu'à l'âge de 67 ans. Toute administration a besoin de se servir de la formation continue comme instrument et tous les agents de l'État doivent se rendre compte de l'importance d'une formation à vie, aussi pour le développement de leur carrière individuelle.

Un chapitre du règlement concernant la carrière des fonctionnaires fédéraux traite de la formation continue. Le paragraphe 42 de ce règlement commence par le constat que l'instrument de la formation continue est à développer. Pour les fonctionnaires, la participation à des actions de formation continue est un devoir mais aussi un droit quand il s'agit du déroulement de leur carrière.

La formation peut être aussi un moyen de gérer les accidents de carrière. Ainsi, l'Italie a mis en place des parcours de formation requalification, destinée aux agents dont l'emploi est supprimé suite à une réorganisation.

²⁴ Le vaste plan de réforme baptisé Copernic a été lancé en 2000 et a mis en œuvre un processus « top-down », privilégiant le renouvellement des cadres supérieurs pour promouvoir une nouvelle culture.

En Italie, le FORMEZ

Depuis les années quatre-vingt-dix, le Formez²⁵ appuie le processus de reclassement du personnel de l'administration publique. Dans ce but, il a mis en place des processus de sélection et de formation, caractérisés, sur le plan de la procédure, par un usage marqué des nouvelles technologies et sur le plan des contenus, par des pédagogies innovantes. Ceci a été ensuite étendu à toute la population, afin d'offrir des moyens d'orientation, de connaissance et de modernisation aux jeunes en recherche d'emploi et intéressés par l'emploi public, au moyen de l'illustration du parcours à suivre pour accéder à l'emploi public, et de la description des tâches et des fonctions qu'ils pourront être appelés à occuper. Des formations d'adaptation particulières sont aussi proposées aux agents en disponibilité pour répondre aux offres d'emploi.

IV . 2 . 2 Problématiques actuelles***La formation en lien avec les réformes***

La politique de formation est souvent mise en œuvre en appui aux processus de réformes de l'administration, afin d'aider les agents à s'adapter à la nouvelle culture de la fonction publique. On peut en repérer de grands types : formation à la polyvalence lors de réformes de structure, formation aux nouveaux outils lors de réformes technologiques, formations d'adaptation à l'emploi lors de changements dans les missions.

La formation a un impact sur la réussite des réformes de modernisation. C'est un accompagnement du changement, rassurant pour celui dont l'emploi se transforme. La régularité des « départs en formation » influe sur la motivation, mais aussi sur l'aptitude au changement des agents publics.

En Australie, où la formation, considérée comme un fort levier de changement et de transmission des valeurs, est quasi obligatoire, les dirigeants sont évalués aussi sur la mise en œuvre effective des plans de développement individuel de leurs agents.

Dans ce cadre, de nouveaux modes de formation se développent, comme les formations actions, qui permettent de démultiplier les expériences de modernisation. Elles permettent à la fois l'acquisition de nouvelles compétences et l'expérimentation de changements. La mise en œuvre des actions de modernisation fait l'objet d'évaluation en fin de formation.

La formation est encouragée lorsqu'il y a une réelle volonté de conserver les agents publics

On constate que l'importance relative accordée à la formation est moindre dans les pays où le projet n'est pas de conserver les agents au sein du service public, mais au contraire d'obtenir un fort *turn over* permanent entre la fonction publique et le monde des entreprises privées. Il est probable que ces pays ont plutôt le réflexe de sélectionner à tout moment la personne déjà formée, et de pousser vers la porte celles dont les compétences deviennent inadaptées. C'est l'exemple du Danemark, pays où le sujet de la formation ne semble pas au cœur des réflexions de GRH.

²⁵ FORMEZ : Centre de formation et d'études, responsable de la formation et de la sélection des agents des collectivités territoriales. Sa forme juridique est celle d'une Association avec participation de l'État, des communes et des régions

L'agent devient responsable de son employabilité

La formation devient un droit individuel, mais en échange l'agent devient prescripteur de sa formation et responsable de ses compétences et de leur mise à jour. L'encouragement à la mobilité interne et externe, les évolutions rapides des métiers liées aux nouvelles technologies, tout concourt à l'obsolescence des compétences individuelles, et se former devient un enjeu individuel pour qui espère un parcours de carrière. L'EFPC au Canada en donne un exemple.

La double vocation de l'École de la Fonction Publique du Canada

L'EFPC (École de la fonction publique du Canada) a une double vocation : celle de mettre en œuvre la directive sur la formation obligatoire (l'administration est en ce cas "prescriptrice"), mais aussi de fournir aux agents publics des modules de perfectionnement afin qu'ils puissent construire eux-mêmes leur parcours professionnel (l'agent dans ce cas est le prescripteur de la formation). Il y a donc cohabitation des deux modes au sein d'une même école et d'un seul système.

Pour changer d'emploi et obtenir une promotion dans la fonction publique canadienne, l'agent ne doit compter sur aucune aide de sa hiérarchie. C'est à lui de postuler à une des fiches de poste mise en ligne, de passer les tests de compétences et de prouver qu'il saura occuper le poste.

Dans ce système, maintenir son employabilité et se former dans ce but est pour les agents d'un intérêt tout particulier.

La formation en lien avec la GPEEC²⁶ et les autres fonctions RH

La gestion prévisionnelle est au cœur des métiers de la DRH aujourd'hui. Faire correspondre à chaque métier, voire à chaque compétence une offre de formation est une étape de la démarche. Le Ministère des finances en Italie a réalisé cette articulation entre démarche métiers et formation.

Lien entre compétences et formation au Ministère des Finances italien

« **Les compétences au service de l'organisation** », tel est le nom de la démarche ambitieuse en cours de déploiement au ministère des finances italien. La politique de formation se cale sur les compétences analysées pour chaque famille de métier, et l'offre est actuellement en phase avec la cartographie des métiers de cette administration. A chaque compétence correspond une formation, et les compétences transférables, qui ont été repérées, permettent à l'agent de se projeter dans d'autres métiers possibles.

IV . 2 . 3 Performance de la formation professionnelle continue

Définissons tout d'abord ce que serait une formation continue performante :

Une formation professionnelle continue performante est une formation dont les acquis permettent au salarié de remplir ses tâches et de maintenir son employabilité, mais aussi de se développer et de préparer son avenir.

La question de la performance de la formation présente plusieurs facettes.

1 - D'abord celle des coûts. Lors des échanges et entretiens, cette question a été souvent évoquée. Améliorer le rendement des budgets de formation est un enjeu pour les DRH. C'est à cette question que veut répondre l'introduction de démarches qualité (certification qualité de toute la démarche formation au ministère de Finances italien, par exemple).

2 - On ne peut manquer d'évoquer aussi l'évaluation de la qualité des stages de formation. Elle peut se faire à plusieurs moments, selon le modèle de Kirpatrick²⁷, et l'évaluation des acquis au poste de travail en est

²⁶ GPEEC : gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

une modalité essentielle, puisqu'elle tente d'évaluer l'impact de la formation sur la productivité individuelle.

3 - Mais les résultats de cette évaluation ne répondent pas à la question de la performance globale de la formation, qui devrait mesurer le rapport entre les coûts de la formation et ses effets positifs pour l'administration : quel est le retour sur investissements de la formation ?

Selon les objectifs assignés à la formation par l'administration, selon qu'il s'agit d'aider à la promotion interne, de permettre l'adéquation des compétences pour aujourd'hui ou pour demain, d'accompagner des réformes et de faciliter l'adhésion, les indicateurs seront pertinents s'ils mesurent les effets de la formation sur la progression vers ces objectifs finaux.

Sur le premier niveau de performance pour la formation, on peut mesurer **le rapport entre les budgets de formation et le nombre de jours de formation** ; une évolution positive de ce rapport incitera à penser que les budgets sont mieux utilisés, et le coût de la journée de formation calculé au plus juste.

Dans le même registre, il est important **d'évaluer la qualité du processus de formation**, tout en ayant conscience des limites de cette vision. La qualité est un outil au service de la performance. La certification qualité permet de garantir la constance dans la production d'un processus. Mais elle ne dit rien de la performance finale de celui-ci. Il est en effet possible d'imaginer une formation ayant parfaitement respecté le processus idéal, mais cela ne suffit pas à garantir que ce stage, au parfait déroulement, contribue à l'accroissement de la performance de la personne formée, à court ou à long terme.

Au niveau suivant, celui des contenus de formation et de leur appropriation par le stagiaire, les indicateurs seront: le pourcentage de formations évaluées en différé au poste de travail ; l'existence et la mise en œuvre d'un droit à la formation ; les exclus de la formation et les actions correctives prévues pour eux.

Évaluer la performance de la formation au poste de travail : c'est par le biais des évaluations « en différé » qu'il est possible de mesurer les acquis de la formation en situation de travail. Ce type d'évaluation, réalisé quelques mois après la formation, implique aussi les responsables hiérarchiques, ainsi encouragés à s'intéresser au développement des compétences de leurs collaborateurs. Les évaluations différées partent du principe que la formation permet de développer des capacités, mais que l'acquisition de compétences professionnelles se fait et se vérifie en situation de travail, car elle mélange formation et expérience.

Pour tenter de mesurer le retour sur investissements de la formation, il faut analyser la prise en compte des objectifs stratégiques de l'administration dans la politique de formation. Ceci pourrait alors se faire plutôt dans un processus d'évaluation et d'enquête que par des indicateurs quantitatifs.

²⁷ D. L. Kirpatrick, 1998, « Evaluating training programs, the four levels » - modèle en 4 niveaux : évaluation de la réaction du formé, évaluation de l'apprentissage, évaluation du comportement et évaluation des résultats.

IV . 3 Évaluation des agents

Le constat de l'insuffisance des règles statutaires comme instrument de motivation et de mobilisation des agents a entraîné la mise en place de systèmes d'évaluation individuelle, accompagnant le passage à la « gestion à la performance ».

Mais si l'évaluation et la mesure des performances sont au cœur des réformes actuelles de la gestion publique, la mise en œuvre de l'évaluation individuelle des agents publics ne se fait pas de façon uniforme : elle est quasi généralisée pour les dirigeants, mais souvent encore en cours d'introduction pour les non cadres, et elle s'impose plus aisément dans les pays à fonction publique d'emploi. Elle se fait le plus souvent par des entretiens individuels, même si certains pays ont recours aux évaluations « à 360° » (Royaume Uni, Canada, États-Unis).

Pour surmonter les résistances individuelles et organisationnelles que rencontre l'instauration de l'évaluation, il semble nécessaire de lier l'évaluation individuelle aux autres processus RH, à un système de gestion à la performance et aux objectifs stratégiques de l'organisation

IV . 3 . 1 Description

Le constat de l'inadaptation des règles statutaires comme instrument de motivation et de mobilisation des agents a entraîné la mise en place de systèmes d'évaluation individuelle, accompagnant le passage à la « gestion à la performance ». Mais si l'évaluation et la mesure des performances sont au cœur des réformes actuelles de la gestion publique, la mise en œuvre ne se fait pas de façon uniforme, comme le révèlent les difficultés constatées dans les pays de l'étude.

Une pratique quasi générale pour les dirigeants et en cours d'introduction pour les non cadres

Si l'évaluation est quasi généralisée dans tous les pays de l'étude, il n'en va pas de même pour l'évaluation des agents. Ainsi l'Allemagne et l'Italie par exemple, n'en sont-ils qu'aux prémices de la mise en place d'un système d'évaluation globalisé à l'ensemble des agents.

En Allemagne, l'évaluation de même que la rémunération à la performance est en cours d'introduction mais se heurte aux mêmes réticences. La culture dominante est celle de fonctionnaires dévoués au service public et ces mesures nouvelles sont ressenties, faute de s'insérer dans un cadre global d'explication du sens des réformes et du rôle de la fonction publique, comme des mesures plus punitives que promouvant le développement des agents.

Les évaluations se passent mieux dans les pays à fonction publique d'emploi

Il semble que les évaluations soient plus appréciées, et aient un effet plus positif dans les pays à système d'emploi que de carrière, dans les pays plus décentralisés que dans ceux qui le sont moins.

Une explication possible de cette différence nous est proposée par Robert Holcman²⁸, qui écrit, s'agissant des fonctionnaires recrutés pour une carrière complète : « L'aversion pour la confrontation chez les

²⁸ Robert Holcman, 2007, « Secteur public, secteur privé : similarités et différences », RFAP, p 419

fonctionnaires est le corollaire de leur rapport au temps, qui s'étalonne à l'aune de leur carrière. Destinés a priori à demeurer en contact les uns avec les autres pendant plusieurs décennies, ils sont peu enclins à dégrader significativement leurs relations ».

Dans les systèmes d'emploi au contraire, les agents du service public sont recrutés sur un profil particulier et sur un contrat individuel. Il n'existe pas dans ce système d'autre moyen d'avancer dans sa carrière que de construire soi-même son parcours. Dans ce cadre, les entretiens d'évaluation sont un moment privilégié pour identifier ses potentiels et mesurer ses progrès. Ils peuvent constituer un repère très utile pour les agents.

Les méthodes d'évaluation

Les entretiens d'évaluation sont le moyen le plus couramment pratiqué dans les pays de l'étude. Généralement annuels, ils sont un moment de face à face entre le fonctionnaire et son N + 1.

Ces entretiens peuvent cependant avoir, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, une périodicité plus fréquente, car il peut s'avérer fructueux de vérifier une trajectoire en cours d'année afin de la réorienter éventuellement.

Dans d'autres pays, l'enjeu des entretiens d'évaluation est différent, car ils constituent une base de mesure qui sert à attribuer les « *incentive* » ou les sanctions. Ils ont donc des conséquences sur les rémunérations, comme c'est le cas au Canada et en Italie pour les cadres.

L'évaluation à 360° consiste en un regard très large sur une personne, puisqu'elle est faite de manière indépendante et anonyme par les subordonnés, les pairs, le supérieur hiérarchique et les usagers et partenaires extérieurs.

Elle peut constituer la méthode d'évaluation individuelle. C'est ainsi qu'elle est utilisée au Royaume Uni et aux États Unis pour déterminer le montant du bonus financier pour les managers. Mais c'est en fait quand elle est utilisée pour bâtir des plans de progrès personnels qu'elle démontre le plus d'intérêt. Au Canada, elle est proposée aux managers volontaires qui souhaitent se perfectionner.

Évaluation à 360° au Royaume Uni

L'évaluation à 360 degrés est faite à la fois par les « subordonnés », les pairs et le supérieur hiérarchique. Le succès de ces évaluations dépend de conditions préalables : des contrats d'objectifs individuels clairs, avec des objectifs vérifiables, et des plans de développement permettant de les atteindre. Il n'est pas possible de faire des évaluations à 360 degrés quand le contexte est trop conflictuel (par exemple réorganisation d'un service). Elle doit répondre à des règles de base : la présence d'un modérateur, responsable du rapport final et qui fait la différence entre une opinion isolée et une opinion majoritaire. Aucune critique n'est admissible si elle n'est pas accompagnée d'une solution pour pouvoir mieux faire à l'avenir. Aucune critique ne doit apparaître comme une surprise (l'évaluation ne devant pas être un moyen de remettre les reproches à plus tard). Le supérieur hiérarchique analyse ces évaluations comme des indications dont il doit débattre avec l'intéressé. L'évaluation a lieu tous les six mois, car une évaluation à mi-parcours permet de rectifier des problèmes si besoin est et de redresser la barre.

Évaluation des cadres aux États Unis

Les cadres supérieurs, responsables des résultats de leur organisation, sont évalués au regard des objectifs de l'entité mais également du point de vue de la satisfaction des usagers et du point de vue des agents. C'est en ce sens qu'est évoquée l'évaluation à 360°, la responsabilité des cadres supérieurs s'exerçant à la fois devant le Congrès, l'ensemble des agents et les citoyens.

IV . 3 . 2 Problématiques actuelles*Partout, des difficultés de mise en œuvre, et des résistances individuelles et organisationnelles*

Le processus de l'évaluation ne va pas de soi, car il s'agit de juger, et d'être jugé, et ce face à face managérial peut s'avérer très inconfortable – et être perçu par certains agents comme contraire à leur culture professionnelle.

Du côté de l'évalué, le problème est celui de la confiance et de la transparence, quelle que soit la technique utilisée - or on constate souvent chez les agents publics un manque de confiance dans les dirigeants qui les encadrent. Du côté de l'évaluateur, les questions se posent aussi : Quelles sont les incitations, quel est l'intérêt pour les managers de faire des évaluations et donc des différenciations ? Est-ce que les managers sont outillés pour dire qui doit avoir un bonus ? Car on ne peut totalement échapper à la subjectivité de la vision managériale. Or souvent, dans les administrations, les responsables hiérarchiques se vivent non comme des managers mais surtout comme des experts.

L'évaluation consiste toujours à porter un jugement de valeur, même si elle est faite sur la base de critères prédéfinis. Et même quand les objectifs sont clairs, tous les résultats ne sont pas quantifiables. Ainsi comment mesurer l'esprit d'équipe ? Il ne faut pas rêver à l'élimination de tout aspect subjectif dans l'évaluation individuelle. De ce fait, pour être fructueuse, l'évaluation suppose un management estimé et un rapport de confiance professionnelle préexistant, car une part relationnelle existe toujours dans le regard professionnel.

En Espagne, la loi de 2007 prévoit la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation individuelle

Selon les objectifs de la loi sur le statut de base de l'emploi public adopté en avril 2007, qui prévoit la mise en œuvre de l'évaluation, celle-ci devrait non seulement influencer sur la part complémentaire de la rémunération mais aussi sur l'organisation de la promotion, et faciliter la mobilité inter-administrations, ce qui représente un véritable changement de culture.

Toutefois les administrations publiques espagnoles ne sont pas toutes prêtes à adhérer à ce changement. Ainsi, les représentants de la Communauté autonome de Madrid¹, jaloux de leurs prérogatives et dispositifs spécifiques, n'ont pas hésité à affirmer qu'ils ne souhaitent pas mettre en place l'évaluation individuelle, le climat social local démontrant implicitement le niveau de satisfaction de leurs propres employés. Selon eux, cette paix sociale locale s'expliquerait par l'écart assez faible entre les plus bas et les plus hauts niveaux de salaire, et par le niveau global élevé des salaires, autant que par l'intérêt général du travail dans une communauté autonome riche et qui peut aisément absorber des compléments uniformes.

En outre selon nos interlocuteurs au sein de l'administration générale (AGE), les syndicats espagnols semblent accepter la mise en œuvre des principes de la « carrière horizontale », -autre dispositif nouveau prévu par la loi-, mais... sans l'évaluation ! Dans un tel contexte, l'évaluation à la performance aura sans doute quelques difficultés à s'imposer.²⁹

²⁹ 1. Rencontre 18 septembre 2007 entre la mission économique à l'ambassade France à Madrid, le département Recherche, études, veille de l'IGPDE et deux responsables de la direction générale de la fonction publique de la Communauté autonome de Madrid.
2. « La evaluación del desempeño y la carrera profesional de los empleados publicos » Albert Galofré, consultant international et collaborateur de l'Institut du management et de la gestion publique (ESADE)^o - Public, revue en ligne, 21 oct 2007.

L'évaluation fonctionne mieux lorsqu'elle liée aux autres processus RH et intégrée dans un système de gestion à la performance

En soi, l'évaluation n'a d'intérêt que lorsqu'elle fait partie prenante d'un tout cohérent. L'évaluation est une étape dépendant très étroitement des autres processus de GRH : on ne peut pas concevoir l'évaluation sans lien avec les promotions, les rétributions, les besoins en formation, et la gestion des compétences.

Tant qu'un pays n'a pas lié l'évaluation individuelle à la fixation d'objectifs dans un système de gestion à la performance, les bonnes appréciations sont très fréquentes, car elles permettent d'éviter les problèmes. Dans ces périodes, des systèmes d'évaluation existent, mais sous un mode uniquement bureaucratique et sans aucune motivation réelle, ni du côté de l'évaluateur, ni du côté de l'évalué.

Ce n'est que lorsque des liens étroits ont été créés, comme une part variable de rémunération ou une autre forme de reconnaissance financière ou non, que l'évaluation prend une place plus fréquente et plus régulière, et se transforme en instrument managérial.³⁰

Évaluation et dialogue de progrès en Allemagne

Dans ce pays, il n'y avait ni contrats d'objectifs ni modèles de compétences pour l'organisation, et l'évaluation était rejetée car considérée comme arbitraire. Les responsables hiérarchiques refusaient de la mettre en œuvre. Mais leur attitude a changé après qu'une enquête récente ait fait émerger la forte demande de chacun de savoir ce qui est attendu de lui.

Après avoir élaboré un référentiel des compétences critiques (les 5 tâches critiques pour votre poste) des entretiens de performance et de développement ont été mis en place. La mesure de performance a commencé par les supérieurs hiérarchiques, dans une logique descendante. Après avoir été appliqué aux dirigeants, il est en cours de généralisation. Chacun reçoit des objectifs quantitatifs et qualitatifs, mais aussi son profil de compétences, ses points forts et points à améliorer.

Le système est fondé sur le dialogue et a pour objectif d'offrir à chacun un parcours de développement dans l'organisation, centré sur l'individu et ses compétences. Les progressions de carrière sont conditionnées à la réussite du programme de développement des compétences.³¹

L'évaluation doit être liée aux objectifs stratégiques de l'organisation

L'évaluation doit être liée aux objectifs stratégiques de l'organisation, soit en étant liée à l'évaluation des hauts fonctionnaires, soit en étant déclinée dans des cascades de performance pour l'ensemble des agents.

Évaluation des résultats individuels en lien avec les priorités de l'organisation dans les pays anglo-saxons

La plupart des pays anglo-saxons (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) ont mis en place des dispositifs de gestion des résultats individuels, bâtis à partir d'une « cascade de performances ».

La performance des dispositifs de gestion des résultats individuels tient pour l'essentiel à la cohérence du système et aux effets positifs ou négatifs sur l'évaluation et sur la part variable de la rémunération des cadres dirigeants en particulier.

Les objectifs individuels découlent, en définissant la contribution de chacun aux objectifs, étape par étape, des priorités ministérielles, voire, pour les sous-ministres, des priorités gouvernementales. Cet effort d'objectivation, est censé laisser peu de place à l'appréciation subjective et à l'arbitraire du jugement car il facilite la formalisation des attentes et la formulation des engagements.

La contractualisation permet alors aux différentes parties de s'engager à atteindre les résultats escomptés par l'organisation au niveau micro et macro. Lorsque les résultats ne sont pas atteints, il devient possible au cours des entretiens de questionner chacun des niveaux impliqués sur ce qui dysfonctionne et de détecter les facteurs de blocage, voire d'identifier les compétences nécessaires à l'atteinte des résultats en les traduisant éventuellement en besoins individuels de formation.

³⁰ Christoph Demmke, lors de son intervention à propos de l'évaluation, *HRM, a deced of reforms* – Maastricht, Séminaire de l'IEAP, novembre 2007

Ainsi, lorsqu'une organisation publique aspire à fonctionner en construisant des espaces de dialogue et de négociation sur les progrès individuels et/ou collectifs à accomplir, elle contribue à développer presque simultanément non pas de la sanction et du jugement mais plutôt du bien-être au travail et du développement personnel. Toutefois, cette boucle vertueuse de la performance qui se construit brique par brique exige que les relations établies entre personnes de différents niveaux hiérarchiques soient des relations de confiance mutuelle et non pas des relations d'autorité, descendantes et de sanction qui, elles, a contrario, paralysent l'autonomie et l'initiative et engendrent du stress ou du mal-être, et en bout de course... de la contre-performance.

Dans la plupart des cas où une cascade de performances se met en place, elle concerne les dirigeants. C'est notamment le cas au Canada

L'évaluation des managers au Canada

Le processus d'évaluation de notation et de promotion dans la haute fonction publique canadienne est lié à la mise en œuvre, à chaque échelon et dans chaque secteur, du « **Programme de gestion du rendement** » qui formalise la déclinaison opérationnelle des programmes gouvernementaux.

Le responsable de la fonction publique publie chaque année les priorités stratégiques et fait en sorte que le programme d'actions du gouvernement soit intégré au rendement des hauts fonctionnaires. Ces priorités servent de cadre à l'élaboration d'ententes (engagements continus d'amélioration du service dans tous les domaines/engagements clés concernant spécifiquement les priorités et objectifs gouvernementaux) sur les résultats des sous-ministres. Elles sont ensuite communiquées à tous les ministères, et prises en compte dans les « **accords de performance** » des cadres de direction.

Au moment de l'évaluation, les critères de mesures du rendement sont des observations ou des données qui permettent de déterminer si les engagements ont été réalisés et la manière dont ils l'ont été. Elles servent également à évaluer si le titulaire a fait la preuve de ses qualités de leader, de ses valeurs et de son sens de l'éthique. Une « **côte de rendement** » est alors établie qui permet de définir le montant des primes et d'identifier les forces et les faiblesses en matière de leadership.

IV . 3 . 3 Performance de l'évaluation individuelle

Définissons la performance d'une évaluation individuelle :

Une évaluation performante est une évaluation qui, au terme d'un dialogue, donne à l'agent des objectifs atteignables lui permettant de se situer par rapport aux objectifs de l'administration, permet d'apprécier la contribution de l'agent aux objectifs de l'organisation. Elle doit permettre de repérer les meilleurs et de leur proposer des parcours adaptés, et offrir à chacun des pistes d'amélioration et de développement.

On peut alors proposer quelques indicateurs de performance : le pourcentage de dirigeants ayant reçu une lettre de mission ; le pourcentage de contrats d'objectifs individuels qui en découlent (chaque agent connaît ses objectifs et ceux de l'organisation) ; le nombre d'entretiens périodiques d'évaluation relativement au nombre d'agents ; le nombre de recours portant sur les évaluations.

Ces indicateurs reposent sur l'hypothèse que la « cascade de performances » (ou cascades d'objectifs) allant du haut vers le bas permet à chacun d'établir les liens de cause à effet entre les objectifs stratégiques et ses objectifs individuels, de mieux comprendre sa place et son rôle, et donc lui permet d'être plus performant.

IV . 4 Rémunérations

Le niveau des salaires est en général fixé nationalement, mais cette règle connaît des exceptions (États-Unis). Les salaires peuvent être fixés pour toutes les administrations, ou de manière différenciée (Pays Bas). Dans les pays qui ne connaissent pas de taux de chômage élevé, la réflexion sur l'attractivité de la fonction publique conduit à réajuster les rémunérations en fonction du niveau des salaires dans le secteur privé (États-Unis, Nouvelle Zélande).

La rémunération à la performance (RLP) existe dans tous les pays de l'étude pour les cadres supérieurs, dans un souci d'amélioration de la motivation. Elle est en cours d'expérimentation pour le reste des agents publics - mais on constate qu'elle fonctionne si des moyens budgétaires lui sont alloués, si les objectifs individuels fixés aux agents sont clairement définis, et si les managers jouent réellement leur rôle.

Néanmoins, constatant la nécessité d'éviter les effets contreproductifs d'une trop forte mise en concurrence des agents, certains pays envisagent de passer d'une RLP individuelle à une RLP collective (Royaume Uni). Les efforts se portent alors sur l'amélioration du processus d'évaluation des performances, qui est une condition forte du succès de la mise en œuvre de la RLP (Australie)

IV . 4 . 1 Description

Les modalités de fixation du niveau des salaires

En général, le niveau des rémunérations est fixé nationalement, mais cette règle connaît des exceptions : ainsi aux États Unis, il existe 28 zones de niveau de salaires, zones dans lesquelles sont réalisées régulièrement des enquêtes sur le niveau des salaires du privé, pour maintenir une adéquation des salaires des fonctionnaires avec le marché local.

Les salaires peuvent être fixés pour toutes les administrations, ou de manière différenciée comme tel est le cas aux Pays-Bas

Les salaires par ministère aux Pays Bas

Depuis les années 1990, une politique de décentralisation des ressources humaines a été mise en place. Les négociations sur les conventions collectives fixant les conditions de travail, les grilles de salaire, etc. se déroulent au niveau central et aux différents niveaux : municipalités, provinces et État central. Les conventions collectives diffèrent d'une administration publique à l'autre. Elles peuvent même diverger d'une municipalité à une autre. De nombreuses conventions collectives s'appliquent donc aux fonctionnaires, déterminant de nombreuses politiques de ressources humaines différentes.

Au sein de l'État central, le ministère des Affaires intérieures et des relations avec le royaume néerlandais a opéré une division en 12 secteurs, ayant chacun des niveaux de rémunérations différents : l'État, l'éducation (subdivisée en 5 sous-secteurs), les hôpitaux, le pouvoir judiciaire, la police, les provinces, les municipalités, et les administrations publiques de l'eau. Les négociations ont lieu également dans chaque secteur.

Le niveau de salaire est souvent fixé en relation avec les salaires du privé, le but étant que les écarts se réduisent. Il s'agit encore d'éviter de décourager d'éventuels candidats ou de pousser certains agents publics à quitter le secteur public pour aller vers le privé. C'est le cas aux États Unis, mais aussi en Nouvelle Zélande, où les salaires sont réajustés annuellement pour suivre l'évolution des salaires des entreprises privées. En Italie, les salaires du public sont inférieurs à ceux du privé, et certains expliquent ainsi la faible implication professionnelle des fonctionnaires italiens. On observe particulièrement que là où le niveau de chômage est très bas, le rapport de force est favorable aux agents publics, qui obtiennent plus facilement des hausses de salaires - c'est le cas au Danemark par exemple.

Rémunération au mérite ou à la performance

L'acceptation des mots est différente selon les pays. La notion de mérite individuel semble aller de soi dans certaines cultures anglo-saxonnes. Mais en France, pays où le sentiment de la dignité professionnelle et de la liberté individuelle sont très puissants³², la notion de mérite s'apparente souvent dans les esprits à la récompense d'une certaine forme de servilité. L'OCDE a proposé et promeut le terme, plus neutre, de « rémunération à la performance », ou RLP.

Tous les pays développés se sont essayés à la RLP. L'OCDE écrit à ce sujet³³ : « Il y a vingt ans, presque tous les fonctionnaires rattachés à l'administration centrale des pays de l'OCDE étaient rémunérés en fonction d'une échelle des salaires fondée sur l'ancienneté. Aujourd'hui, un grand nombre de fonctionnaires des pays de l'OCDE - des hauts fonctionnaires, mais aussi de plus en plus souvent, des fonctionnaires non cadres - sont concernés par des dispositifs de rémunération liée aux performances (RLP). » Les raisons de l'adoption des politiques de RLP sont multiples, mais s'expliquent principalement par la volonté de stimuler la motivation individuelle et la responsabilité des agents publics, afin d'améliorer leurs performances.

En Espagne, la loi de 2007 prévoit la structure de rémunérations individualisée

Traditionnellement encadrée par la loi nationale, la structure de la rémunération des fonctionnaires espagnols comptait 3 parties pour l'ensemble des 5 groupes de titulaires : une partie fixe (50%), une partie liée aux compétences (aux difficultés du poste) et un complément spécifique ou « complemento de productividad ». Cette structure avait été fixée pour l'ensemble des administrations publiques, les communautés autonomes n'ayant théoriquement aucune autorité pour changer cette structure. Or, du fait des étapes de décentralisation, l'administration générale de l'État a perdu l'essentiel de ses personnels entre 1983 et 1999 au profit des communautés autonomes (passage de 80/20 % à 24/76 %). Non seulement les communautés autonomes et les administrations locales ont vu leurs effectifs croître mais elles ont recruté de nombreux personnels sur des contrats de droit privé et, bien souvent, introduit d'autres niveaux de rémunération.

De manière générale, les compléments liés à la productivité et les niveaux locaux de rémunération, censés récompenser les compétences spécifiques des postes et la productivité des agents n'étaient ni étayés ni légitimés par un dispositif formel d'évaluation de la charge de travail et de la productivité individuelle. Pour corriger cet état de fait et tenter de rendre une certaine cohérence aux dispositifs en vigueur, la nouvelle loi sur le statut de base de l'emploi public d'avril 2007 a rappelé l'autorité de l'État central pour fixer la rémunération de base. Elle a aussi introduit deux éléments clés reliés entre eux : elle a donné aux Parlements des communautés autonomes le pouvoir de légiférer sur les compléments de rémunération, y compris en créant éventuellement un niveau supplémentaire ; et elle a formalisé le recours à l'évaluation de la performance individuelle

IV . 4 . 2 Problématiques actuelles

La rémunération à la performance fonctionne si des moyens budgétaires lui sont alloués, si les agents se sont vu fixer des objectifs individuels, et si les managers assument leurs responsabilités

Une des conditions pour que la rémunération à la performance produise des effets de motivation, est d'avoir des moyens budgétaires importants ; en effet, l'effet de seuil existe, et attribuer une prime annuelle de quelques centaines d'euros n'a pas d'effet visible sur la motivation ni sur les résultats. Au Royaume Uni, la masse budgétaire à distribuer a chuté. De ce fait le pays a décidé de supprimer la RLP individuelle et d'y substituer une RLP d'équipe.

³² Philippe d'Iribarne, *L'étrangeté française*

Une autre condition, qui paraît évidente et est pourtant loin d'être effective partout. Il s'agit de l'attribution à chacun en début de période d'objectifs individuels mesurables dont l'atteinte sera le déclencheur de la part variable de la rémunération, et par l'existence en fin de période d'un processus d'évaluation des résultats atteints. En Italie, faute d'évaluation individuelle, tous les dirigeants ont obtenu la totalité de la part variable, faisant brutalement s'ouvrir l'éventail des salaires et exploser l'enveloppe budgétaire. En Espagne, il n'existe pas encore de système d'évaluation individuelle alors que la loi établit depuis 1989 une part variable de rémunération attribuée au rendement. Au Danemark, où le consensus social règne, les effets intériorisés de la RLP ne sont pas positifs pour tous.

Objectifs individuels : la confiance au Danemark

Dans ce pays qui paraît exceptionnel du fait que toutes les grandes réformes s'y sont faites sans heurts et dans un très large consensus social, c'est le manager de terrain qui attribue la part variable de la rémunération, et le processus repose sur la confiance. Lors de notre visite au Danemark, nous avons pu entendre affirmer: « Il n'y a pas de corruption dans notre pays ». La base de la RLP est l'évaluation individuelle des agents publics. Revers de la médaille : extrêmement responsabilisés, intériorisant les objectifs de l'organisation, de nombreux agents publics souffrent de maladies, de stress et de *burning out* (syndrome d'épuisement).

Christoph Demmke³⁴ insiste sur le fait qu'il existe une « pauvreté managériale ». Les managers se forment peu et n'ont pas de réelle incitation à différencier leurs agents, ni d'intérêt à le faire. De plus, ils ne sont pas toujours capables de distinguer ce qui relève de la performance individuelle, et encore moins quels sont les déterminants de cette performance individuelle. Dans ce contexte, une évaluation négative ou une part variable diminuée est de nature à attirer des problèmes et à susciter des conflits, que le manager de proximité devra vivre au quotidien dans la suite de ses relations de travail. Ainsi, significativement, en Italie, le ministère de la fonction publique décrit de la manière suivante, le profil de cadre qui sera choisi de préférence pour les fonctions de DRH : un dirigeant « calme, aimable et apprécié par les syndicats ». Faute de cette compétence et de l'engagement managérial, les entretiens d'évaluation n'atteignent pas leur but, et l'attribution des parts variables n'est pas acceptée ni considérée comme légitime et juste.

Évaluation des dirigeants : la grande absente en Italie

L'évaluation des dirigeants est obligatoire depuis plus de dix ans, puisqu'une part importante de leur rémunérations dépend de l'atteinte de leurs objectifs individuels. Mais la budgétisation à la performance n'étant pas encore appliquée, les objectifs étaient donnés sans aucun lien avec la stratégie des organisations.

« Il existe une pathologie de l'évaluation des dirigeants », nous a dit Sabino Cassese, ancien ministre de la fonction publique, à l'origine des grandes réformes des années 90. Le constat est simple : faute d'évaluation réelle, tous les dirigeants ont été, par facilité, évalués comme « *ottimo* » (excellent). Et tous ont perçu la part variable maximum. Le seul préjudice, mais très visible, en a été l'effet sur les budgets de rémunérations...

Le ministère de la Fonction publique italien écrit à ce sujet³⁵ : « L'évaluation du personnel non dirigeant, qui devrait être effectuée par les dirigeants responsables, comme le prévoient les contrats collectifs nationaux de travail, reste encore absente. En général, une des critiques formulées dans les comparaisons des administrations publiques est le passage non effectif à une culture du résultat et de la qualité du service public délivré. »

³³ Performance-related Pay Policies for Government Employees - OCDE, juin 2005

³⁴ HRM, a decade of reforms, Maastricht, Séminaire de l'IEAP, novembre 2007

³⁵ Réponse écrite du ministère de la Fonction publique à la présente étude

Performance individuelle contre performance collective : l'impact de la RLP sur la motivation des agents

La mesure de la performance individuelle dans la production de services publics complexes est quasiment impossible. Elle comporte une part de subjectivité indéniable, et donc qualitative. Calculer des parts variables et individuelles de rémunérations est un processus chronophage pour l'encadrement et, budgétairement coûteux, si l'on souhaite établir une différenciation significative. L'impact de cette part variable sur la motivation n'est pas durable, ni même démontrée. Une trop grande différenciation individuelle peut contribuer à casser la dynamique d'équipe. Certaines recherches semblent indiquer que ses effets sont encore plus destructeurs dans les services publics, où la reconnaissance monétaire n'est pas la valeur la plus prégnante.

Le fait de rémunérer les fonctionnaires de manière différenciée peut toutefois correspondre à des principes culturels nationaux : aux États Unis, pays où le mérite individuel est une valeur prégnante et où la concurrence entre les personnes pour le salaire est très forte, des rémunérations différenciées pourront être mises en place sans difficultés majeures. Le côté bénéfique de la RLP est connu³⁶ : c'est, par l'intermédiaire de la fixation d'objectifs individuels et des entretiens d'évaluation, le moyen pour chaque personne de savoir ce qui est attendu d'elle. Ce savoir facilite l'intégration dans les objectifs de l'organisation, ce qui produit résultats et motivation.

Au Royaume Uni, gérer les conséquences perverses de l'évaluation des performances

« Nous avons cherché à savoir si, vu les constatations de démoralisation des fonctionnaires, les conséquences perverses, les pressions injustifiées et les allégations de tricherie que cela entraînait, il fallait abandonner le principe de mesure des performances. Fallait-il ne plus recourir à des objectifs et à des tableaux de performance afin de permettre aux personnes visées au premier chef par ces objectifs de travailler sans être contraintes par des directives centrales ? Cette perspective n'est attrayante qu'en apparence. Elle est en fait irréaliste et elle n'est pas souhaitable. En effet, les 20 dernières années au cours desquelles on a mesuré la performance ont entraîné une plus grande responsabilisation et une plus grande transparence, et cela a de la valeur. On dispose désormais d'informations qui ne peuvent pas et ne doivent pas être ignorées. L'ouverture de l'administration publique exige que les citoyens puissent être informés sur la qualité des services qui leur sont fournis. Les fonctionnaires et leurs responsables doivent être tenus de rendre des comptes. Il s'agit de tirer parti de ces évolutions tout en atténuant toute conséquence négative »³⁷.

Le succès de la RLP tient plus à la transparence du processus d'évaluation des performances qu'au système de distribution des rémunérations.

Voici comment l'OCDE définit le système pertinent : il ne doit pas être rigide ni trop détaillé, ce qui serait contre-productif, et il doit s'appuyer sur des critères clairs. L'évaluation des performances doit servir de fondement à une meilleure collaboration de part et d'autre et permettre la poursuite d'un dialogue soutenu tout au long de l'année. La transparence de l'ensemble du processus est indispensable à sa réussite. L'Australie pour sa part pousse encore plus loin le raisonnement, en déconnectant clairement les temps de chacun des deux processus.

³⁶ OCDE, 2004, Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines, « La rémunération des agents publics liée aux performances, principales tendances dans les pays de l'OCDE »

³⁷ Commission d'enquête sur l'administration publique du Royaume-Uni, 2003, paragraphes 97 et 98

Primes individuelles à la performance en Australie

Le rapport entre évaluation et primes à la performance individuelle n'est pas apparu simple dans des pays comme l'Australie. En effet conjuguer les deux dans le temps risque d'après ce pays de biaiser l'évaluation dont la parole est moins libre à cause des conséquences financières qui lui sont attachées. Ceci est vrai en particulier lorsque l'attribution de primes à la performance dépend d'un plafonnement de la masse salariale (donc les sommes peuvent être limitées) et de quotas par catégories d'évaluation, qui prédéterminent la catégorie d'évaluation des agents. L'évolution est donc allée d'une individualisation poussée des primes à la performance, dont l'effet a été évalué comme portant atteinte à l'esprit d'équipe et ne résolvant pas la question de la non performance, à des catégories très simples, performance exceptionnelle (5% des agents) performance insuffisante (entre 5 et 10% des agents) et performance « normale » (ayant atteint les objectifs).

Le fait d'atteindre les objectifs prévus ne donne pas droit à une prime à la performance individuelle.

L'Australie a ainsi connu un glissement de l'individualisation de la performance aux primes de performance collectives, au sein du service, de l'agence ou du ministère. L'entretien d'évaluation a été déconnecté du moment de l'attribution des primes afin de laisser plus de liberté d'expression à l'évaluateur et à l'agent, indépendamment des pressions dues aux rémunérations.

IV . 4 . 3 Performance des rémunérations

Il serait hasardeux de proposer une définition de ce que serait un système performant de rémunérations incluant le sujet de la « rémunération à la performance »

Le sujet de la rémunération à la performance est un sujet sensible et controversé faute de mesure consensuelle de l'efficacité de tels systèmes. Le choix de mettre ou non en œuvre la RLP est souvent, dans les pays de l'étude, lié à des éléments fortement contextuels. De plus, l'avis des universitaires quant à son efficacité sont largement divergents.

IV . 5 Gestion des compétences

A l'heure de la gestion par la performance, on constate dans tous les pays de l'étude une tendance à regarder chaque agent comme une ressource, et à tenter de valoriser au mieux ses spécificités, ses « compétences ». Les compétences sont « les caractéristiques comportementales d'un individu en relation directe avec l'accomplissement efficace ou remarquable d'un travail ».

Gérer par les compétences, cela implique que l'organisation détermine des objectifs stratégiques, ses métiers présents et futurs, afin d'identifier les compétences clés requises (Belgique), et qu'elle offre aux agents des plans de développement personnels et un suivi individualisé (Nouvelle Zélande).

L'agent est considéré comme co-responsable du maintien de son employabilité. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), permet de mettre face aux compétences attendues les compétences actuelles, puis dans une vision prospective, d'établir un plan - mais les critiques sur son caractère complexe sont nombreuses. On constate que la gestion par les compétences se met en place en cas de crise globale ou de manques dans des domaines particuliers (Canada). La gestion par les compétences est très liée aux autres processus RH : évaluation individuelle, formation, parcours de carrière.

IV . 5 . 1 Description

Il y a encore quelques années, le principe d'égalité était mis en œuvre pour les usagers, dans l'accès au recrutement dans les administrations, et trop souvent aussi dans la gestion des fonctionnaires. A l'heure de la gestion par la performance, il est devenu nécessaire de regarder chaque agent comme une ressource dont l'organisation doit valoriser les « compétences ».

Il ne s'agit pas là simplement d'un outil moderne de gestion des ressources humaines, mais bien d'un changement notable de la responsabilité et de l'implication de l'agent lui-même dans son rapport à son métier. Une gestion par les compétences considère chaque personne comme co-responsable de son propre développement. Cela implique aussi, en retour, que l'organisation lui offre un réel parcours de carrière, récompense son implication, et reconnaisse les nouvelles compétences acquises, y compris dans la base de la rémunération.

Nous retiendrons la définition classique de Boyatzis³⁸, selon laquelle les compétences sont « les caractéristiques comportementales d'un individu en relation directe avec l'accomplissement efficace ou remarquable d'un travail ».

Gestion des compétences, objectifs de l'organisation et référentiels métiers

Pour gérer les ressources humaines « par les compétences », il faut d'abord connaître les objectifs stratégiques, puis les métiers de l'administration, afin d'identifier les « compétences clé » requises pour chacun, dans trois domaines : celui des connaissances et des savoirs, celui des expertises et des savoir-faire, celui des comportements et des savoir-être.

Gestion par les compétences dans l'administration fédérale en Belgique

Avant la réforme Copernic, la gestion des compétences était impossible dans l'administration fédérale car il n'existait pas d'objectifs stratégiques. Avec l'introduction de la gestion des compétences sont désormais liés les principaux objectifs de l'organisation et l'utilisation et le développement des compétences.

Une des premières initiatives du gouvernement fédéral en faveur de la gestion des compétences fut de développer un modèle de compétence, le modèle « 5+1 ». Il consiste en cinq groupes de compétences génériques (gestion de l'information, gestion des tâches, direction, relations interpersonnelles et fonctionnement personnel) et un groupe de compétences techniques. Les compétences génériques sont celles qui sont plus ou moins nécessaires dans chaque fonction, tandis que les compétences techniques allient des connaissances et un savoir-faire particulier requis pour des travaux spécifiques.

Certaines compétences s'ajoutent à ce modèle, qui sont les compétences clés du gouvernement fédéral: être serviable, coopérer, agir de façon loyale, être orienté sur les résultats, s'auto développer.

Ce travail d'analyse se fait en général par un double mouvement, *top down* et *bottom up*, partant d'abord d'en haut, d'une vision globale des orientations à moyen terme et de la stratégie de l'organisation ; puis partant d'en bas, des activités de chacun, souvent auto déclarées, pour identifier les familles de métiers de l'organisation. En France, les répertoires ministériels des métiers, et les répertoires interministériels des métiers de chacune des trois fonctions publiques existent à présent.

Dans certains pays, il existe trois référentiels des métiers, à trois niveaux différents. Les compétences que doivent avoir tous les fonctionnaires sont définies au niveau interministériel ; le référentiel ministériel liste de grandes familles de métier ; enfin, les services déconcentrés les détaillent jusqu'au niveau de la fiche de poste.

³⁸ Boyatzis (R.), 1982, *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York, Wiley

Il y a là une première difficulté, due au fait que la stratégie des administrations n'est pas toujours claire : « En Europe, l'approche organisationnelle et le débat sur les compétences clés commencent à peine à émerger dans le secteur public. Le raisonnement stratégique y est, en effet, moins développé et plus récent que dans le secteur privé. En l'absence d'une mission affichée et d'objectifs d'entreprise, il n'est pas étonnant que les compétences-clé nécessaires à l'organisation n'aient pas été identifiées.³⁹ ».

Quand l'administration connaît ses orientations et ses métiers futurs, une gestion *par* les compétences devient possible, ce qui veut dire : bâtir des fiches de postes pour recruter selon les compétences, former les agents pour développer celles qu'ils possèdent et leur en faire acquérir de nouvelles, piloter les carrières en tenant compte des compétences transférables, qui sont le moteur de la mobilité.

Gérer les agents par les compétences

En face de ce processus concernant les compétences collectives se trouve un volet de gestion des compétences des individus : certains pays ont à présent, pour leurs agents, des « plans de développement personnel », et les dirigeants publics sont parfois évalués sur l'existence de ces plans pour les agents qu'ils encadrent. Les carrières sont alors fondées sur les atouts des employés. Les compétences de l'organisation passent par un système de développement des agents. Apparaît alors la notion de « capital humain », lorsque les ressources humaines deviennent un enjeu stratégique et que l'amélioration continue des compétences devient un objectif de performance.

Le métier ne doit pas être une vision étroite et fermée : il faut plutôt penser en termes de filière que de métier au sens de qualification. Il faut donc insister sur la quasi impossibilité de gérer à la fois les agents via l'appartenance à un « corps » et par les compétences. La parcellisation induite par le premier mode, ainsi que le type de gestion qu'il entraîne – l'appartenance à un corps autorisant ou excluant qu'on puisse occuper certains postes - s'oppose à la segmentation produite par l'autre, les deux logiques se parasitent et se rendent l'une l'autre inopérantes. De fait, dans les pays à fonction publique parcellisée en de nombreux corps, comme la France, la gestion par métiers et par compétences reste encore un vœu pieux.

Mais une autre difficulté se présente : comment évaluer les compétences de chacun ? la constitution des portefeuilles individuels de compétences exige une technique rodée, une grande confiance des acteurs, et la mise en œuvre est longue et lourde. L'autoévaluation par les agents eux-mêmes des compétences qu'ils pensent détenir (classées en général selon une graduation allant de « utilisateur » à « expert ») est une des méthodes, dont la validation par les supérieurs voire par les pairs est un complément nécessaire. Reste à mémoriser et à faire vivre ces données pour tous les agents, si l'on veut ensuite disposer de données quantitatives pour une gestion prévisionnelle des compétences.

³⁹ Annie Hondeghem, Sylvia Horton, Sarah Scheepers, 2005, « Modèles de gestion des compétences en Europe », *ibidem*, , page 19

La gestion des compétences individuelles en Australie

La gestion des compétences se rapproche d'un véritable suivi individualisé. Tout agent a le droit, dans la limite des crédits disponibles de passer des tests sur ses aptitudes et ses forces et faiblesses, en soi et face au poste de travail, ainsi que de se faire aider en coaching. Pour les cadres il s'agit d'une obligation régulière (à intervalles de plusieurs années). Chaque ministère élabore des filières métiers, tel métier étant par exemple dans une carrière complémentaire avec tel autre (et ce sur la base d'une vision interministérielle), ainsi que des plans de carrière individuels (par exemple quelqu'un ayant eu des fonctions de conception, s'il veut être promu, devra aussi assumer des fonctions de gestion et avoir des charges de management des effectifs plus lourdes). \$

L'élaboration des compétences est aussi assise sur des mécanismes d'apprentissage collectifs, fortement ancrés dans ces pays. Ainsi une demi-journée par mois au moins est consacrée à une formation au management pour les cadres supérieurs, soit hors site soit sur site, afin de souder les solidarités d'équipe : formations à la gestion de conflits, du temps, des personnes ayant des « attitudes difficiles », à l'écoute etc. Ces formations sont obligatoires et font partie du travail.

De plus l'accent est mis depuis 2000 sur le développement d'une expertise de haut niveau dans la fonction publique et a induit une pratique de séminaires afin de tenir les agents au courant des développements de pointe liés à leur métier, même si selon l'expression anglo-saxonne ils apparaissent « latéraux » face au cœur de métier ou à des publics qui ne font pas partie des partenaires habituels des ministères.

Gérer prévisionnellement les compétences

C'est un troisième aspect de la gestion des compétences, celle qui met, face aux compétences attendues, les compétences actuelles – c'est-à-dire qui compare entre elles, y compris quantitativement, les parties collectives et individuelles décrites plus haut – puis qui, en ajoutant une vision prospective, basée sur la démographie prévisible et sur les réductions d'effectifs, ainsi que sur les projets de l'organisation et les nouveaux métiers qu'ils exigeront, établit un plan, trace une route pour atteindre le point visé et être au rendez-vous des compétences. C'est la « gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences » (GPEEC).

Il est évident que la vision de l'avenir d'une organisation, puis la mesure de l'écart, c'est-à-dire la gestion prévisionnelle, sont les parties les plus difficiles à réaliser pour réussir ce genre d'exercice. Une fois l'écart en compétences mesuré, le moyen de le combler est connu : la formation est l'outil de rapprochement entre l'existant et le futur programmé.

Quantifier le nombre de personnes qui devront posséder les compétences dont l'organisation aura besoin, puis dénombrer combien de personnes les détiennent réellement, et pour combien de temps elles sont censées rester. Cette mesure quantitative des besoins et des manques, actuels ou futurs, constituent un vrai professionnalisme, celui des gestionnaires de compétences. Les techniques à mettre en œuvre sont lourdes, complexes, coûteuses et difficiles à faire vivre dans la durée.

IV . 5 . 2 Problématiques actuelles***La GPEEC , gestion efficace ou « usine à gaz » ?***

On a beaucoup entendu que la GPEEC était chronophage et coûteuse, et les cartographies de métiers ou les référentiels, très souvent inutilisables faute d'appropriation et de mises à jour régulières. En résumé, leur efficacité est mise en cause. Ce n'est pas seulement l'outil qui est ainsi contesté, mais l'idée même d'une gestion par les compétences.

C'est ce que décrit Annie Hondeghem⁴⁰ : « Des critiques ont été émises à l'encontre des modèles de compétences à propos de leur méthode d'élaboration et de leur parti pris conceptuel. Certains considèrent, par exemple, qu'ils sont trop figés, insuffisamment tournés vers l'avenir, qu'ils n'identifient que des compétences faciles à mesurer et qu'ils définissent davantage le profil des comportements appréciés par la direction que les performances requises dans le futur. D'autres critiquent une simplification excessive qui fait affront à la complexité humaine et rappellent l'importance du contexte social pour que s'exercent les compétences. Enfin et surtout, on ne dispose d'aucune évidence empirique dans le domaine. On pense certes que la gestion des compétences sera bénéfique aux organisations, mais il existe très peu d'indices pour conforter cette hypothèse. Les compétences sont en partie des constructions sociales, bâties sur des modèles d'organisation idéaux qui n'ont jamais été testés dans la pratique. Les problèmes théoriques de la gestion des compétences sont les mêmes que ceux de la gestion des ressources humaines en général : manque de clarté des concepts, nature prescriptive des théories et absence de preuves empiriques de leur efficacité. »

Certains pays attaquent la gestion par les compétences pour les métiers sensibles ou en crise

On constate que la prise de conscience de l'importance de la gestion prévisionnelle du capital humain advient en général en situation de crise - crise de recrutement, choc démographique, déficit de compétences après des diminutions rapides des effectifs : c'est pour réparer une organisation défaillante, compenser des compétences en danger ou déjà perdues, que les organisations publiques s'attellent à la gestion des compétences.

Sans aller jusqu'à bâtir une vision exhaustive de tous ses métiers et de leur évolution, la DRH peut donc utiliser les profils de compétences dans des domaines particuliers, sur de nouveaux métiers ou sur des métiers sensibles. Le cas du Canada est emblématique, que ce soit pour l'encadrement supérieur (voir le modèle illustré ci-dessous) ou pour anticiper une manque prochain, comme en témoigne la grande opération de recrutement de gestionnaires RH qui a eu lieu récemment, après un travail sérieux de définition des profils de compétences nécessaires.

Au Canada : gestion intégrée des compétences et des comportements⁴¹

Les exigences sont énoncées selon quatre compétences clé, en termes de PRESTATION/MOBILISATION /INNOVATION/ SERVICE. Celles-ci font l'objet de définitions précises.

Excellence en gestion : **PRESTATION** par l'action et à travers la gestion des moyens humains et financiers

Engagement : **MOBILISATION** des personnels, des organisations et des partenaires dans une démarche horizontale

Réflexion stratégique : **INNOVATION** permise par l'analyse des situations, des idées nouvelles et de la créativité dans la recherche de solutions

Valeurs et éthique : **SERVICE** empreint d'intégrité et de respect.

Elles sont ensuite déclinées pour les sous-ministres, les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux les directeurs, les gestionnaires, les superviseurs.⁴²

⁴⁰ Annie Hondeghem, Sylvia Horton, Sarah Scheepers, 2005, idem page 22

⁴¹ « Compétences clés en leadership » publié par l'agence de la fonction publique et la Commission de la fonction publique – octobre 2006

L'Australie a, quant à elle, mis en œuvre la gestion par les compétences pour les managers publics.

Gestion par les compétences des managers en Australie

Les managers sont classés par groupe, selon leur profil de compétences, et l'organisation leur propose des parcours de développement selon leurs points forts et leurs points faibles. Ceci consiste, soit à leur offrir des postes où leurs compétences seront pertinentes, soit à les encourager à se perfectionner sur leurs points faibles afin d'élargir l'éventail des fonctions possibles.

Gestion par les compétences et employabilité

Nous commencerons par citer les conclusions d'un colloque de 2003 en France⁴³ : « Une gestion des compétences n'a de réalité que si elle est suivie d'effet. Une entreprise ne sera considérée comme faisant de la gestion des compétences que s'il existe un lien entre les résultats de l'évaluation périodique d'un salarié et, sa formation d'une part, sa promotion d'autre part. Le lien entre les résultats de l'évaluation et le salaire n'a pas été pris en compte comme un élément constitutif de la gestion des compétences. En effet, si la gestion des compétences est souvent associée à une individualisation du salaire, dans de nombreux cas les entreprises cherchent à déconnecter l'évolution salariale et l'acquisition de compétences nouvelles qui est alors considérée comme une nécessité pour le maintien de « l'employabilité » des salariés. Par ailleurs, la gestion par les compétences est nécessairement complémentaire de nouvelles formes d'organisation du travail, insistant sur l'implication et une plus grande autonomie des salariés, ou encore sur la recherche d'une mobilisation plus décentralisée des ressources de chacun, à partir de nouvelles définitions d'emplois et de tâches »

On voit qu'il ne s'agit pas là simplement d'un outil moderne de gestion des ressources humaines, mais bien d'un changement notable de la responsabilité et de l'implication de l'agent lui-même dans son rapport à son métier. Une gestion par les compétences considérant chaque personne comme coresponsable de son propre développement, cela implique aussi, en retour, que l'organisation lui offre un réel parcours de carrière, récompense son implication, et reconnaisse les nouvelles compétences acquises, y compris dans la base de la rémunération.

La gestion des carrières en est elle aussi transformée ? Certains auteurs répondent positivement à cette question : « La gestion des compétences est une nouvelle manière de prendre en compte les carrières dans le secteur public. Traditionnellement, les carrières reposaient sur les diplômes, les examens ou l'ancienneté. Dans un système où la compétence prévaut, les carrières, en revanche, sont fondées sur les «atouts» des employés; atouts qui profitent à l'organisation. Notons dès à présent que les employés sont eux-mêmes largement responsables du développement de leurs compétences⁴⁴. »

⁴² « Compétences clés en leadership » ibidem

⁴³ « Travail et relations sociales en entreprise : quoi de neuf ? » Colloque DARES du 27 février 2003 – Paris Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

IV . 5 . 3 Performance de la gestion des compétences

Nous proposons une définition de ce que serait une gestion des compétences performante.

Une gestion des compétences performante est une gestion qui prend en compte les besoins à court terme, mais aussi à moyen et long terme d'une organisation et se met en ordre de bataille pour les obtenir et/ou les développer, tout en proposant aux agents d'identifier leurs compétences individuelles, de les adapter, et d'obtenir des postes correspondant à leurs compétences propres.

Pour ce processus complexe, et qui par nature – puisqu'il est prévisionnel -se développe sur une période longue, nous proposons un indicateur à moyen/long terme (5 ans) consistant à vérifier, via un processus d'enquête et d'évaluation, si le gap de compétences identifié et quantifié a diminué ou non.

Pour une vision à plus court terme, nous proposons de prendre pour indicateurs l'existence de référentiels métiers, le pourcentage d'agents ayant un portefeuille individuel de compétences ; le pourcentage des offres d'emploi rédigées par compétences ; la prise en compte des « référentiels métiers » pour construire les plans de formation.

Des offres d'emploi et une offre de formation bâtis en références au référentiel métier, c'est en effet le cercle vertueux de l'usage de la GPEEC. Les compétences étant à la fois individuelles, situationnelles, et souvent transférables, ces outils de GRH complémentaires permettent aux agents publics de s'orienter et d'avoir eux aussi une vision par anticipation des possibles évolutions pour eux-mêmes.

IV . 6 Gestion des carrières

La notion de gestion des carrières prend des significations différentes selon que l'on parle d'une carrière en « emploi à vie » ou d'une succession de CDD, et elle est éminemment variable selon la logique du système d'administration national. La notion de carrière inclut tous les processus - très différents d'un pays à l'autre - qui conditionnent la progression salariale (changement de grade, d'échelon, de poste, de niveau d'emploi, ...).

Les systèmes de gestion varient selon les pays : certains pratiquent les carrières dans l'emploi à vie, et encore beaucoup à l'ancienneté (Allemagne, Québec) d'autres ont supprimé toute automaticité dans l'avancement (Royaume uni, Nouvelle Zélande), beaucoup ont des systèmes d'avancement mixtes (Canada, Espagne).

Partout, la reconnaissance des acquis de l'expérience prend place dans les carrières, qui ne sont plus uniquement conditionnées par la formation initiale. Certains pays sont particulièrement préoccupés par le souci de conserver les agents en leur proposant des carrières attrayantes (Australie, Nouvelle Zélande, Canada, Pays Bas), pour d'autres, le passage par le privé est une étape nécessaire (Royaume Uni, Danemark).

⁴⁴ Annie Hondeghem, Sylvia Horton, Sarah Scheepers, 2005, « Modèles de gestion des compétences en Europe », Revue française d'administration publique, n°116 2005/4 – page 1

IV . 6 . 1 Description

Définition

La notion de gestion des carrières recouvre beaucoup de réalités : progression des rémunérations, changement de poste, et plus largement tout élément déclencheur de progression, qu'il s'agisse de changement d'échelon à l'ancienneté ou à la performance, de progression liée à un changement de poste, ou d'une certification... Elle prend des significations différentes selon que l'on parle d'une carrière en « emploi à vie » ou d'une succession de CDD, et elle est éminemment variable selon la logique du système d'administration national. Nous choisirons d'inclure dans cette notion de carrière tous les processus - très différents d'un pays à l'autre - qui conditionnent la progression salariale (changement de grade, d'échelon, de poste, de niveau d'emploi, ...).

Des systèmes différents selon les pays

Certains pays pratiquent les carrières à l'ancienneté. Aux Pays Bas, aux États Unis, en Espagne, au Québec et en Allemagne, les carrières progressent dans « l'emploi à vie », et encore beaucoup à l'ancienneté : les agents peuvent voir leur rémunération s'accroître sans qu'ils aient changé de fonctions ou assumé des responsabilités accrues.

Les carrières en Allemagne

Les niveaux de carrière sont très simples et organisés par grandes catégories. L'ascension se fait surtout sur la base de l'ancienneté. Le système de carrière des fonctionnaires allemands comprend quatre groupes de carrière (qui sont également appliqués pour les Agents de l'État). Ceux-ci sont:

- le cadre supérieur (höherer Dienst)
- le cadre élevé (gehobener Dienst)
- le cadre moyen (mittlerer Dienst)
- le cadre de base (einfacher Dienst)

Les fonctionnaires sont par principe recrutés pour une carrière à vie. La condition d'accès à un statut donné est un niveau de formation requis, ce qui de même est valable pour les agents de l'État. Les conditions d'accès au statut de cadre supérieur sont un diplôme universitaire et trois années de stage pratique. Il n'y a cependant pas de formation spéciale pour les cadres supérieurs. Pour avoir accès à la fonction de cadre élevé, il faut - après avoir passé le bac - faire des études dans une école supérieure (couronnée par un diplôme). L'accès au statut de cadre moyen se fait essentiellement après une formation professionnelle dans une école d'administration, qui (pour le service communal) est par exemple offert par un « institut d'études communales » (« kommunales Studieninstitut »).

Plusieurs pays ont supprimé toute automaticité dans la progression. Le Canada, le Danemark, le Royaume Uni, l'Australie et la Nouvelle Zélande n'envisagent pas de progression des rémunérations sans changements dans les fonctions. L'agent qui désire être augmenté doit postuler sur un nouvel emploi, pour lequel il sera à nouveau en compétition ouverte avec d'autres personnes, issues du public comme du privé.

Profils professionnels en Italie

Chaque employé public est caractérisé par un « profil professionnel ». Celui-ci définit le type d'activité en fonction de son contenu, du degré de responsabilité et d'autonomie, du diplôme requis... Ces profils professionnels sont regroupés en « qualifications fonctionnelles » par niveau de tâches et de responsabilités. Il n'existe pas de lien direct entre les différentes qualifications fonctionnelles. Chaque employé accède à une qualification par concours mais ne peut passer à une autre par avancement. Il était prévu de supprimer tout automatisme dans la progression des rémunérations.

Dans la pratique, des normes particulières et les conventions collectives ont cependant permis l'avancement d'une qualification à une autre, soit lié à l'ancienneté, soit éventuellement via des cours de recyclage professionnel, soit au regard de la difficulté des tâches exercées.

Les mécanismes de progression professionnelle, sur la base des critères prévus par la négociation collective, sont gérés par le DRH, par des épreuves sélectives et des concours. On enregistre une augmentation de la progression soit horizontale, constituée de passages de qualification à l'intérieur de la catégorie à laquelle on appartient, soit verticale, constituée de passages d'une catégorie de personnel à celle supérieure. Le bilan du Ministère de l'économie et des finances pour les années 2003 à 2005., met en évidence qu'en trois ans environ un employé sur trois a effectué au moins un changement de niveau.

D'autres pays ont des systèmes d'avancement mixte, entre carrières à l'ancienneté et système d'emploi.

Contrat d'emploi en Australie

Dans ce pays où les fonctionnaires détiennent, en sus de leur grade, un « **contrat d'emploi** » limité dans le temps, les contrats prévoient un renouvellement dans le poste par tacite reconduction (car il était trop lourd de refaire passer une compétition ouverte à des fonctionnaires en poste dont les évaluations étaient bonnes) ; en cas de constat d'insuffisance professionnelle par l'autorité supérieure (ministre ou commission indépendante selon les cas), le contrat expire mais le fonctionnaire a deux ans pour retrouver un travail avec droit de priorité dans la fonction publique. Si au bout de deux ans il n'a pas trouvé d'emploi, il est licencié avec deux ans de salaire. Ces deux années ne sont pas inutilisées au sens où le fonctionnaire est orienté vers des formations de requalification et peut bénéficier d'analyse de l'adaptation de son profil aux emplois qu'il pourrait occuper.

En Espagne, un statut de base pour l'emploi public et le droit à la « carrera horizontal »

La loi portant sur le statut de base de l'emploi public (« Ley sobre el estatuto basico del empleo publico ») a été adoptée en avril 2007. Elle est théoriquement applicable à l'ensemble des administrations, générale, autonomes et locales. Elle rappelle les principes fondamentaux d'accès à l'emploi public, d'impartialité ou d'indépendance, et souligne l'intérêt qu'il y a à maintenir des emplois statutaires.

Cette loi stipule : « Les fonctionnaires de carrière auront droit à la promotion professionnelle... qui pourra consister en l'application isolée ou simultanée de certaines mesures : - la « **carrière horizontale** » qui consiste en une progression de grade, catégorie, échelle ou autres concepts analogues sans obligation de changer de poste de travail et ce en conformité avec la lettre de la loi ; la « **carrière verticale** » qui consiste en la progression dans la structure des postes de travail par le biais de procédures de provisions établies et prévues dans la loi ; la promotion interne verticale qui consiste en une progression dans un corps ou une échelle, ou un groupe de classification professionnelle s'il n'y a pas de sous-groupe existant, ou à un autre immédiatement supérieur, tel qu'établi dans l'article 18 ; la promotion interne horizontale, qui consiste à l'accès aux corps ou échelles du même sous-groupe horizontal et verticale. Les fonctionnaires de carrière pourront progresser simultanément selon les deux modalités, horizontales et verticales, dès lors que les administrations auront mis en place ces dispositifs.

Une notion très « nationale »

La gestion des carrières est très connotée par la culture administrative de chaque pays. Parler d'« avancement d'échelon » n'a aucun sens pour certains, et penser à progresser en matière de revenus sans changer de fonctions est incompris dans de nombreux pays.

IV . 6 . 2 Problématiques actuelles

La reconnaissance des acquis de l'expérience prend place dans les carrières

Tant dans les pays à « fonction publique de carrière » que dans les pays qui recrutent volontiers des personnes ayant déjà l'expérience du secteur privé, la formation et le niveau de diplôme initiaux se trouvent pondérés par une plus grande place donnée aux acquis en situation professionnelle. L'évaluation individuelle, incluant les aspects comportementaux, contrebalancent le « tout diplôme » que certains pays ont pu connaître. L'exemple du Canada est significatif.

Revalorisation de poste au Canada

Un fonctionnaire canadien qui désire obtenir une revalorisation de sa rémunération peut proposer que le poste qu'il occupe soit lui-même revalorisé.
S'il parvient à démontrer que le développement des tâches, des budgets et des emplois justifie un reclassement du poste au niveau supérieur, la revalorisation du poste devient possible.
Il peut alors s'inscrire à des tests d'aptitude permettant l'accès à ce niveau d'emploi, et s'il les passe avec succès, il se verra reclassé au niveau supérieur sans changer de poste.
Si toutefois il ne réussissait pas les épreuves, le poste resterait au niveau inférieur, et il garderait son emploi.

Lien entre la gestion des carrières et la volonté de conserver les agents publics

La notion même de carrière sous-entend que l'administration-employeur souhaite conserver ses agents, en leur offrant des perspectives d'avenir et une « durabilité » dans l'administration.

Ce n'est pas le cas partout : l'administration britannique par exemple incite vivement ses agents à s'orienter vers le privé, pour être remplacés par des personnes ayant fait une partie de leur parcours dans l'entreprise. Au Danemark, le système de flexi-sécurité permet à l'administration de ne pas se préoccuper de retenir les fonctionnaires, et à ceux-ci de retrouver facilement un autre emploi.

A l'inverse, en Australie, en Nouvelle Zélande, un fonctionnaire n'est plus dorénavant considéré comme un salarié du privé, le projet est, là comme ailleurs, de retenir et pérenniser les agents publics recrutés. Au Canada, après le constat des pertes de compétences à la suite de la révision des programmes, le projet de garder les meilleurs et de les fidéliser est très fort et se concrétise par l'offre de parcours de carrière, en particulier pour les cadres. Aux Pays Bas, la pénurie qui touche déjà les jeunes diplômés rend la question de leur rétention très prégnante.

Évolution de la conception de la carrière en Australie

La conception de la carrière a beaucoup évolué depuis le début de la réforme de l'État australien (1975). La vision du rapprochement avec l'entreprise entraînait une conception de la fonction publique non comme un emploi à vie mais comme un passage, de cinq ans au plus, dans une carrière. Aujourd'hui l'idée que le travail dans la fonction publique n'est pas en soi plus noble que le travail dans le secteur privé demeure, mais la conception selon laquelle être fonctionnaire n'est qu'un passage temporaire a disparu, du fait notamment des savoir-faire spécifiques du fonctionnaire qui doit gérer l'autorité politique, et de la crainte de perdre les meilleurs éléments. De fait il est possible de rester plus de cinq ans dans la fonction publique, voire d'y faire carrière. D'où la mise en œuvre de mécanismes de gestion de carrières, à travers des bilans individualisés et des mobilités organisées pour les fonctionnaires (les plans de développement personnel s'appliquent de plus en plus à tous les agents quel que soit leur niveau). La carrière dans la fonction publique n'est plus nécessairement ni à durée déterminée ni laissée à la seule responsabilité de l'individu.

Enfin, plusieurs pays ne donnent aucun avantage, pour un nouveau poste, à un fonctionnaire expérimenté par rapport à un salarié venant du privé.

Licenciements au Royaume Uni et en Australie

Les différences de conditions de licenciement (ainsi que la situation économique et le taux de chômage) ont des conséquences sur la GRH. Le licenciement pour cause économique est facile et peu cher (une semaine d'indemnités de licenciement par année travaillée) et les efforts de formation et de développement personnel ne sont pas intenses sauf pour les cadres supérieurs, un agent considéré comme non performant pouvant être facilement remplacé. Par contre en Australie - les indemnités constituant en général deux années de salaire et la pression pour obtenir des résultats étant très forte - la ressource humaine est considérée comme principale et tout est fait pour mettre en place des plans de développement et de carrière pour chaque agent.

Si l'importance de la gestion des ressources humaines est liée à des cadres juridiques, on peut dire qu'elle l'est également aux soubassements culturels, l'Australie étant un pays de forte tradition collective et communautaire, ce qui explique la forte attention au développement des personnes, tandis que le Royaume-Uni a voulu introduire une culture plus compétitive et individualiste.

IV . 6 . 3 Performance dans le domaine de la gestion des carrières

On peut adopter cette définition de la performance en ce domaine : *une gestion des carrières performante serait une gestion qui permettrait de construire des parcours de carrière, d'offrir à chacun des parcours adaptés et de fidéliser les meilleurs, de manière à asseoir une « performance durable ».*

La gestion des carrières est un processus dont la performance est quasi impossible à évaluer à court terme par des indicateurs de mesure. Nous proposons donc, sur ce thème, de procéder à des évaluations régulières, à moyen terme, basées sur des entretiens et sur des enquêtes.

IV . 7 Gestion de l'encadrement supérieur

L'encadrement supérieur doit tout à la fois mettre en œuvre les objectifs politiques et être gestionnaire et pilote des réformes de l'administration. On constate dans tous les pays de l'étude les mêmes attentes à l'égard des dirigeants publics : une relative indépendance vis à vis du politique, un rôle de garant des valeurs, et une responsabilité de *leader* dans les changements en cours.

L'encadrement supérieur fait partout l'objet d'une gestion particulière: une réflexion est conduite sur les compétences attendues (Pays Bas) ainsi que sur le leadership et son exercice (Allemagne, Nouvelle Zélande) et des formations lui sont souvent dédiées (Belgique). Pour atteindre ces objectifs, les pays ont recours à des modalités différentes : protection du statut (Danemark, Allemagne, Italie), ou précarisation par le recours aux mandats (Belgique).

Afin de limiter la politisation, certains pays tentent de limiter le recrutement discrétionnaire des hauts fonctionnaires (Royaume Uni), tandis que le *spoils system* semble en recul (États-Unis, Italie. L'attention portée à l'encadrement supérieur conduit à mettre l'accent sur le repérage des hauts potentiels (*fast stream* au Royaume Uni et en Australie), et à en faire les dépositaires des valeurs et de l'éthique de l'administration (Italie, Canada).

IV . 7 . 1 Description

Qu'on l'appelle « *Senior executive service* » (SES) au Royaume Uni, ou « *la dirigenza* » en Italie, la haute fonction publique fait aujourd'hui l'objet, dans de très nombreux pays, d'un traitement particulier : statut différent, réflexion sur les compétences attendues, gestion séparée.

Globalement, les objectifs poursuivis dans les différents pays sont identiques : il s'agit de garantir aux dirigeants publics, une fois nommés, une relative indépendance vis à vis du politique, et de leur permettre d'assurer un rôle particulier dans l'organisation, celui de garant des valeurs et de *leader* dans les changements en cours. En effet, la haute fonction publique est toujours à la fois gestionnaire de l'administration et « metteur en œuvre » des objectifs politiques.

De ce fait, le thème du leadership se généralise. Les pays estiment avoir besoin de disposer de leaders pour piloter une fonction publique compétente et indépendante, sans quoi le principe de large délégation pourrait affecter la neutralité politique.

Tous les pays de l'étude ont réfléchi aux profils particuliers des nouveaux dirigeants publics, et en particulier aux compétences managériales nécessaires. Pour sélectionner, recruter, former, promouvoir les « dirigeants de l'avenir »⁴⁵ chaque pays a investi dans une réflexion collective, et le fruit de ce travail est souvent rassemblé dans les profils type, sur lesquels se font ensuite les recrutements, par jury ou par *assessment centre*.

⁴⁵ En Italie, « En attendant le dirigeant de l'avenir », Daniela Cristifoli, Alex Turrini, Giovanni Valoti, novembre 2007, www.lavoce.info

Aux Pays bas, gestion différenciée et compétences des dirigeants

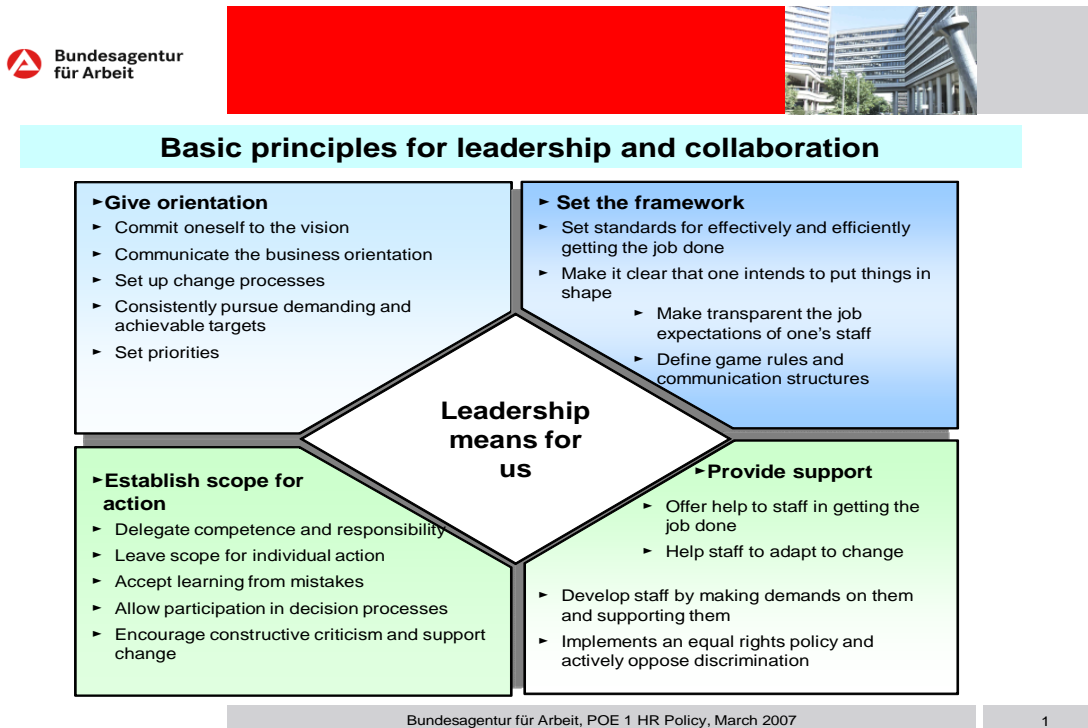
La gestion des dirigeants hollandais a été refondée en 2000. Le Senior public service est dorénavant entièrement géré par le ministère de l'Intérieur. Les 7 compétences des dirigeants, classées sous l'intitulé « The magnificent seven », sont :

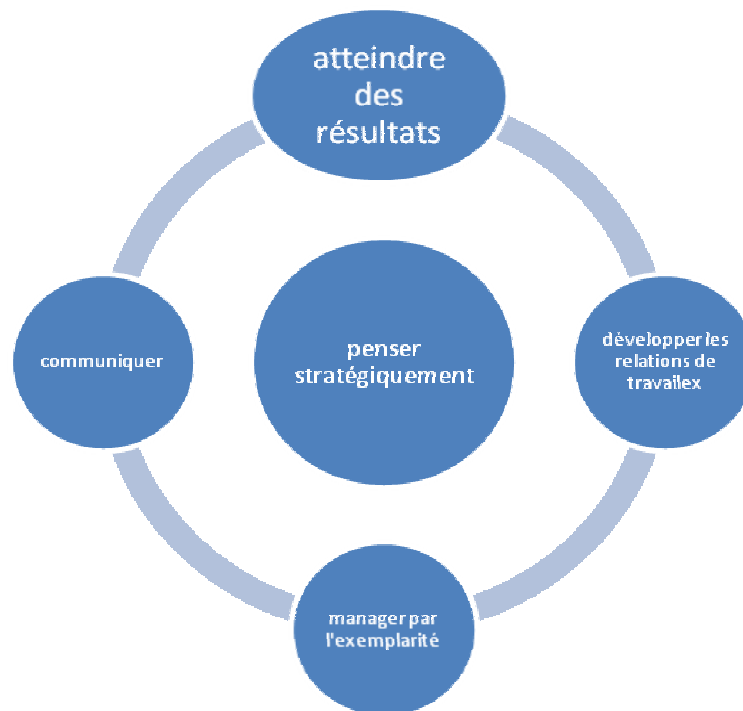
- potentiel de développement,
- aptitude à apprendre,
- capacité de capter les signaux sociaux,
- développement de son équipe, persuasion,
- intégrité,
- initiative.

Un groupe de Top managers a fait l'objet d'une attention particulière, incluant la gestion de la carrière et de la mobilité. Tout récemment, un tout nouveau système de rémunération a été mis en place, tout en sachant que les salaires du public ne peuvent pas tenter de rester au niveau de ceux du privé : une échelle à dix niveaux, un bonus selon les performances d'un mois de salaire au maximum, un contrat de travail et une attention toutes particulières aux compétences et aux résultats individuels. Et tous les dirigeants sont dorénavant payés sur la même grille et avec les mêmes règles, quel que soit l'administration où ils exercent. Leur paye leur est dorénavant versée par le Ministère de l'Intérieur.

Leur comportement managérial est très souvent lui aussi codifié, et les référentiels managériaux les concernant sont nombreux. Il est intéressant de noter que ces « compétences types » ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre. Nous présentons ci-dessous quelques-uns de ces modèles.

Les compétences en leadership en Allemagne



Les compétences des leaders en Nouvelle Zélande

L'exemplarité de ces nouveaux dirigeants, tant du point de vue des résultats que de celui de l'éthique, est considérée comme essentielle au ciment de l'administration publique.

En Belgique, le programme « PuMP »

Le « Public Management Programme » est un programme de formation intensif en management public destiné aux fonctionnaires fédéraux. Cette formation est proposée en 2008 par le service public fédéral « Personnel et organisation » pour la 8^{ème} année consécutive.

Le PuMP compte environ 30 journées de formation, un stage individuel en Belgique ou à l'étranger de un mois et une mission de consultation pour une institution fédérale. La formation est axée sur le travail interactif et l'apprentissage par l'expérience. Pendant la formation, plusieurs formes d'apprentissage sont mises en pratique, comme l'accompagnement de travaux personnels, les discussions de groupe, les études de cas, les exercices pratiques, les jeux de rôle et les témoignages de praticiens.

Le programme de formation est destiné aux fonctionnaires de niveau A (1) des SPF, SPP, organismes d'intérêt public fédéraux et établissements scientifiques fédéraux. Les candidats peuvent exercer une fonction d'expert ou de dirigeant ; il n'y a pas de limite d'âge. 50 candidats (25 francophones et 25 néerlandophones) sont sélectionnés pour participer au programme.

Le PuMP a pour objectif d'apporter une contribution à la réforme de l'administration fédérale pour en faire une administration moderne, performante et de qualité en transmettant à un groupe de fonctionnaires la vision, les connaissances et les aptitudes nécessaires pour appuyer les processus de modernisation et les configurer. Le programme de formation permet également de constituer un véritable réseau inter- et intra-départemental au sein de l'administration fédérale.

Initialement pensé comme une « année sabbatique » de formation pour d'éventuels futurs mandataires, elle n'a pas atteint cet objectif. En effet, peu ont obtenu un mandat - la voie royale restant le passage par les cabinets.

Plusieurs types de contrats de travail : CDD, CDI ou fonctionnaire ?

Les moyens choisis par les différents pays pour atteindre ces objectifs diffèrent. Si plusieurs pays, lors de la « contractualisation » des agents publics, ont choisi de garder pour les dirigeants la protection du statut, d'autres au contraire ont fait le choix de les affecter sur des emplois à durée limitée. D'autres encore ont opéré une distinction selon les emplois occupés.

Formation des dirigeants en Allemagne

Tandis que les règles qui déterminent le cadre juridique et le système de la carrière des employés du secteur public sont en grande partie unifiées à travers des lois fédérales, la formation et le recrutement du personnel de haut niveau demeurent décentralisés.

Contrairement à la France qui dispose avec l'ENA d'une institution centrale de formation des élites de l'administration publique, la formation du personnel du secteur public en Allemagne est décentralisée en raison de l'autonomie des Länder dans les domaines de la culture et de la formation. Il n'y a pas d'institution centrale de formation des élites de l'administration allemande. Il en est de même en ce qui concerne la formation des cadres supérieurs, pour lesquels l'administration centrale fédérale et chaque Land disposent d'une École supérieure d'administration qui lui est propre.

En Belgique, la volonté affichée lors de la réforme Copernic a été de précariser les plus hauts fonctionnaires, afin de les « mettre sur des charbons ardents ». Cependant, nul ne peut les licencier avant la fin prévue de leur mandat à durée déterminée.

La gestion par mandat des cadres supérieurs en Belgique

La création de fonctions mandatées constitue le pivot de la réforme Copernic. Les mandats concernent d'une part les fonctions de management et d'autre part les fonctions d'encadrement (budget, personnel et organisation, technologies de l'information). Ils sont donnés soit par le ministre, soit par le président du SPF (Service Public Fédéral). Les « Top managers » disposent d'une grande autonomie de gestion y compris en matière de personnel. En contrepartie, ils sont évalués sur les résultats obtenus.

Ces nouveaux cadres supérieurs sont recrutés selon une procédure spécifique fondée sur leur compétence personnelle en matière de management, et reçoivent un mandat temporaire de 6 ans. Il n'existe aucune garantie de maintien dans la fonction, puisqu'à l'issue du mandat, ils doivent repostuler sur le poste et repasser la procédure de recrutement. Une évaluation insuffisante peut conduire à l'interruption du mandat, et interdit de reposter une nouvelle candidature.

La sélection des managers est effectuée à l'aide d'une description de fonction et d'un profil de compétences établis par le responsable hiérarchique (le ministre ou le président du comité de direction). La procédure de recrutement se veut très ouverte. Les fiches de poste sont disponibles en ligne sur le site du SELOR, puis les candidats participent à un « assessment center ». Les plus hautes fonctions de management (N et N-1) peuvent être occupées par des candidats d'origine interne ou externe.

Dans les trois mois qui suivent leur nomination, les présidents de SPF, avec l'aide de consultants au moins pour la première fois, doivent présenter au ministre un plan de management comportant la définition précise des missions, les objectifs stratégiques à atteindre, les objectifs opérationnels, et les moyens budgétaires nécessaires.

Pendant la durée de son mandat, le titulaire de la fonction ne peut obtenir de congé pour interruption de sa carrière professionnelle, pour poser sa candidature aux élections législatives, conseils de régions, de communautés ou provinciaux ; il ne peut pas exercer une fonction dans une cellule stratégique ou le cabinet d'un ministre, ou d'un membre du gouvernement d'une communauté, d'une région.

Au Danemark, l'emploi à vie a été supprimé avec le statut de fonctionnaire, et seuls les agents exerçant des fonctions régaliennes et les hauts fonctionnaires continuent à en bénéficier. C'est le cas aussi en Italie.

En Italie, un système de gestion de la « dirigenza » mixte

Pour « la dirigenza », les réformes de 1998 et de 2002 ont prévu, dans le cadre de contrats à durée indéterminée, un mandat de durée déterminée pour les postes de la haute fonction publique. Le recrutement continue de se faire par le biais d'un concours et les recrutés sont recrutés à durée indéterminée. Mais l'affectation sur un poste est limitée dans le temps et le renouvellement du contrat dépend du résultat obtenu dans le poste occupé.

La réforme italienne a aussi prévu la possibilité du recrutement de titulaires de postes de direction parmi des experts n'appartenant pas à la fonction publique, dans la limite de 8% des postes concernés, et ce pour une période fixe et limitée. La procédure de recrutement n'est alors pas le concours mais une évaluation des capacités au regard de l'expérience acquise dans le secteur privé, ainsi que la formation de base.

Mais les réformes successives ont été nombreuses et contradictoires, ce qui rendra sans doute nécessaire à court terme de repenser complètement les règles de gestion de « la dirigenza » italienne.

IV . 7 . 2 Problématiques actuelles

Dirigeants publics et priorités politiques

L'OCDE s'est penchée sur ce rapport partout délicat. Elle conclut que la politisation de la haute fonction publique n'est pas en soi nécessairement problématique - elle peut constituer une méthode logique pour garantir la mise en œuvre des politiques des gouvernements élus par une administration bureaucratique qui peut être rétive. Cependant, l'ampleur du système des cabinets pose des défis notables à l'ambition d'amélioration de la gestion des performances. Certes, les cabinets constituent une garantie de la réactivité des services et des agences face aux priorités politiques. Les problèmes surgissent quand ces priorités déterminées de manière politique ne sont pas explicites, que par conséquent la responsabilité du personnel par rapport aux actions menées n'est plus évidente, et que surviennent des incohérences (tout au moins de possibles incohérences) avec les autres dispositifs de fixation d'objectifs de performance.

Bien que la politisation soit en partie un produit de l'histoire et en partie le résultat de difficultés institutionnelles (pouvant résulter d'une éventuelle faiblesse des capacités au niveau de la haute fonction publique), la plupart des pays avancés de l'OCDE ont désormais établi une délimitation claire des pouvoirs entre le niveau politique et la haute fonction publique avec, en parallèle, une professionnalisation et une personnalisation du personnel nommé par les ministres.

Recrutement discrétionnaire ou indépendant des directeurs : le cas du Royaume-Uni

On pourrait imaginer que les pays qui ont rendu le licenciement des fonctionnaires facile tels le Royaume-Uni sont également des pays qui donnent aux ministres une grande latitude dans le choix de leurs collaborateurs. Or paradoxalement l'évolution a été inverse, imposant des mécanismes stricts de compétition ouverte sur les postes considérés en France comme étant à la discrétion du gouvernement ou fonctionnels. La compétition ouverte consiste à publier une fiche de poste dans les journaux ; toute personne peut se présenter même si elle n'est pas fonctionnaire. Le recrutement est fait par une commission indépendante du ministère d'accueil, constituée par les commissaires de la fonction publique. Ces commissaires sont quinze membres nommés par la reine (donc par le Premier ministre) après une compétition ouverte. Une fois nommés, les commissionnaires sont totalement indépendants, nul ne peut leur donner de consignes et ils disposent d'un budget global. Aujourd'hui les commissionnaires ont des profils très variés, mais ils ont tous une expérience en matière de valeurs ou de conflits de valeurs : certains sont des hauts fonctionnaires, d'autres des dirigeants de villes, certains viennent du secteur privé, ou encore du journalisme ou de l'université. Ceux-ci décident des modalités du concours. Ils établissent une liste par ordre de mérite et le ministre (sauf exception d'incompatibilité majeure) doit recruter son directeur général dans cette liste selon l'ordre de mérite. Cette solution a été préconisée afin de donner plus de légitimité et de crédibilité aux directeurs, clairement choisis sur leur mérite ainsi qu'une capacité de gérer moins dépendante des aléas de la vie politique.

Neutralité politique ou spoil system

Les accords de performance de l'encadrement supérieur sont toujours « incomplets », du fait que les objectifs de performance ne sont pas – et ne pourraient probablement pas être – définis avec précision au moment de l'accord initial. Le principal responsable (ministre, directeur général, etc.) doit conserver la possibilité d'intervenir pendant l'exécution du contrat pour donner des spécifications plus détaillées quant aux résultats escomptés, tout en respectant les conditions générales établies au départ dans le contrat. En dépit d'une évolution vers un « durcissement » des spécifications, c'est vraisemblablement la confiance qui restera le facteur le plus déterminant du maintien dans un poste de dirigeant public. Les informations

relatives aux réalisations ne sont qu'un élément parmi d'autres dans le processus d'évaluation et de sanction⁴⁶.

Aux États-Unis, la fin du « spoil system » ?

Aux États Unis, c'est essentiellement le Congrès et le président qui doivent fixer les principes généraux de gestion des ressources humaines. Mettant en œuvre ces principes, l'*Office of Personnel Management* gère au concret les ressources humaines fédérales et son directeur peut se voir déléguer certaines prérogatives présidentielles. Enfin, deux agences plus spécifiquement chargées de faire respecter des principes et des valeurs, le *Merit Systems Protection Board* (agence indépendante dirigée par trois haut fonctionnaires issus des deux grands partis politiques, nommés par le président des États-Unis, avec assentiment du sénat, pour un mandat de sept ans non renouvelable) et l'*Office of Government Ethics* (dirigée par un directeur nommé pour un mandat de cinq ans par le président des États-Unis avec approbation du sénat), contribuent à l'application concrète des grands principes de GRH. Or, sans que le système du mérite n'en soit pour autant remis en cause, le *spoil system* n'a pas tout à fait disparu dans l'administration américaine.

Garantissant une adéquation entre la couleur politique du nouveau président et « son » administration, ce « système des dépouilles » a très largement disparu à la fin du XIX^{ème} siècle, avec le *Civil Service Act* (1883), au profit d'un système basé sur le mérite, dont l'OPM est l'une des institutions centrales aujourd'hui. Si, initialement, le *spoil system* concernait un très grand nombre de postes, son application est désormais cantonnée aux emplois supérieurs. La création d'un service spécifiquement destiné aux « haut-fonctionnaires », le *Senior Executive Service* (SES), en 1979, devait d'ailleurs plus précisément « dépolitiser » le fonctionnement des administrations centrales. Certes, les '*political appointees*' n'ont pas disparu de l'administration américaine, ni centrale ni locale, même si leur volume demeure difficile à évaluer. Mais ce système semble largement amoindri par les évolutions récentes. Seules subsistent encore « dans la main » du Président et de ses conseillers la nomination des plus haut dirigeants de l'administration. Fait marquant, la pratique veut que ceux-ci anticipent en quelque sorte sur leur sort, en remettant leur démission au Président fraîchement élu, qui peut d'ailleurs, éventuellement, la refuser...

En Italie, un « spoil system » devenu inapplicable

En Italie, le *spoil system* reste officiel, mais il est devenu, dans les faits, inapplicable à la suite de nombreux recours et arrêts du Conseil constitutionnel. Les textes les régissant attribuent aux dirigeants publics une complète indépendance vis à vis du politique, qui ne peut les obliger à prendre une décision ni la prendre à leur place. Dans les faits, c'est toujours le niveau politique qui évalue les dirigeants et décide de les reconduire ou non. Une idée a été émise pour les rendre, en pratique, moins dépendants du politique : prolonger systématiquement leur mandat afin que celui qui les évalue ne soit pas celui qui les a nommés. Mais est-ce une solution ?

Repérage des hauts potentiels, gestion des talents

Plusieurs pays de l'étude ont mis en place une procédure particulière pour permettre aux jeunes diplômés brillants de faire au sein de l'administration une carrière rapide, comparable à celle que leur aurait offerte un employeur privé.

Au Royaume Uni et en Australie, le « fast stream »

Ce système de repérage des talents existe depuis 10 ans ; il consiste à permettre à des étudiants d'entrer directement sans concours mais avec une sélection, dans l'administration et s'ils donnent satisfaction d'avoir une carrière accélérée les amenant aux postes de managers plus rapidement que par les procédures normales. Les résultats dont les candidats doivent faire preuve sont les suivants : être capable d'atteindre des résultats rapidement, avoir une pensée adaptable, être à même de faire des choix difficiles, savoir communiquer et motiver autrui, pouvoir construire des réseaux de confiance.

Les candidats doivent changer de poste après un an ou un an et demi au maximum. En fonction de leurs évaluations ils seront alors classés dans des filières métier qui sont au nombre de trois : fonctions support, mise en œuvre opérationnelle ou conseil en politiques publiques. Certes, s'ils trouvent leur classement dans un de ces groupes inadéquat, ils peuvent postuler pour une autre filière métier. Les promotions arrivent après quatre ou cinq ans et aujourd'hui la moyenne des salaires est de 39 000 livres par an. Dès leur recrutement ils sont suivis individuellement, coachés et conseillés tant par leur supérieur que par un agent de même niveau qui leur sert d'aide et de conseiller. La stabilisation du recrutement se fait après un an ou deux ans en fonction des résultats des candidats.

Cette procédure est prise très au sérieux par les managers qui vont souvent dans les universités pour attirer les meilleurs étudiants.

⁴⁶ OCDE, « Formules de gestion de la haute fonction publique liée aux performances, les expériences respectives des pays de l'OCDE », 2007

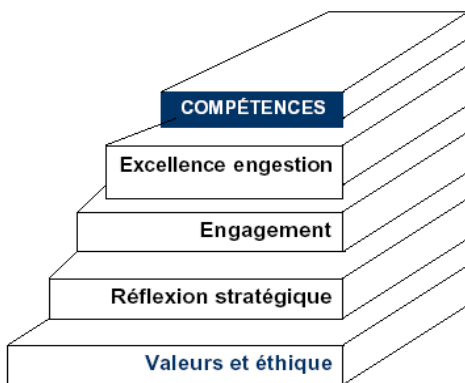
Les cadres supérieurs et les valeurs

Nous l'avons déjà évoqué : le « ciment des valeurs » pour une administration passe souvent par le relais des directeurs et dirigeants. Dans des organisations décentralisées et où se mélangent souvent des agents de statut différents, voire des saisonniers ou agents sur contrats courts, c'est au dirigeants qu'est confiée la cohésion globale. C'est ce qui justifie souvent la gestion centralisée de l'encadrement supérieur. De ce fait, toute leur gestion est imprégnée de ce sujet : la formation, les compétences requises, tout indique que les dirigeants doivent être exemplaires dans leurs comportements et garants des valeurs du service public.

En Italie, une formation pour l'éthique

L'Italie a, depuis plus de dix ans, lancé une grande réforme de la fonction publique, et a mis en exergue, pour caractériser la réforme des administrations, les trois lettres "E" de la productivité : « Efficacité, économie, efficacité ». Mais, conscient qu'il faut que les fonctionnaires aient la conscience préalable de leur rôle vis-à-vis de la collectivité, le centre de formation et d'études FORMEZ s'est donné pour but officiel, en formant de jeunes dirigeants publics, de promouvoir un quatrième "E", celui de l'éthique. Cette formation des cadres, intitulée RIPAM⁴⁷, existe depuis dix ans. Rosario Maiorano, responsable de ce programme de formation, explique : « Ce projet a voulu diffuser une contamination positive, parce qu'il est impossible de redonner de l'efficacité sans d'abord retrouver l'orgueil de travailler dans l'administration et la dimension d'humilité d'être au service du public. La qualité vient de la passion. »

Au Canada, les Valeurs et l'éthique, socle des Compétences clés en Leadership



Ce schéma provient d'un document interne, « **Les Compétences clés en Leadership** » diffusé par l'agence de la fonction publique du Canada. Il démontre que dans l'ascension vers les compétences génériques nécessaires des cadres dirigeants de l'administration fédérale, les Valeurs et l'éthique en constituent le socle, la base et représentent le fondement d'un « **Profil de Compétences simplifié** ». Ce profil simplifié comprend le **modèle composé des quatre compétences** et leur définition, ainsi que l'inventaire **des comportements efficaces** spécifiques pour chaque compétence et en versus la liste des **comportements inefficaces** pour chaque compétence, et ce, pour tous les niveaux de gestion ou pour chaque type de responsabilité.

Publié en 2005, il est appliqué en tant que tel ou adapté par les services fédéraux à leurs stratégies et actions. Il est au cœur de la **norme de qualification de groupe EX des cadres dirigeants**.

Il est aussi obligatoire pour l'évaluation des candidats à une nomination ou à une promotion à un poste de niveau EX.

Source : Agence de la fonction publique du Canada

IV . 7 . 3 Performance de la gestion de l'encadrement supérieur

Nous proposons cette définition :

Une gestion performante de l'encadrement supérieur est une gestion qui, par tous les moyens de GRH, vise à repérer, sélectionner, former les agents talentueux pour en faire des leaders porteurs des valeurs et des objectifs stratégiques de l'administration et capables de les diffuser à leurs équipes.

Dans ce cadre, on peut proposer comme indicateurs le taux de rotation du vivier des talents, le pourcentage de dirigeants ayant suivi des formations dédiées, les pourcentages de dirigeants ayant demandé à bénéficier d'une évaluation à 360° suivie d'un plan de progrès personnel.

⁴⁷ RIPAM : Riquilificazione delle Pubbliche Amministrazioni http://ripam.formez.it/progetto_ripam.html

V . Systèmes de mesure et outils utilisés par les DRH

Pour mesurer la performance de la GRH encore faut-il se doter d'un système de mesure et d'outils de gestion et de suivi adaptés.

Pour mettre en place un système de mesure suffisamment exhaustif, trois niveaux de mise en place des outils et de tableaux de bord semblent judicieux :

- outils de pilotage stratégique de la RH
- tableaux de bord par fonction RH
- tableaux de bord de suivi de la qualité.

Dans les pays de l'étude, certains des éléments de tels systèmes sont mis en œuvre, aux États-Unis et au Canada en ce qui concerne le pilotage stratégique. L'État de Californie, le Forum des DRH du Québec et le Cabinet Office au Royaume-Uni, pour des raisons spécifiques, et parfois sur des aspects particuliers tels que le suivi de la diversité, ont élaboré des tableaux de bord de suivi des fonctions RH. En matière de qualité, le Canada est encore exemplaire, avec la mise en place d'un plan et d'un programme de perfectionnement des professionnels RH afin de mieux piloter la GRH de l'administration fédérale.

Afin de faciliter l'exercice de la gestion des ressources humaines, certains pays mettent en place des outils de clarification des objectifs et des tableaux de bord de suivi et de gestion. Les tableaux de bord en particulier comportent une série d'indicateurs renseignés par les gestionnaires. De tels indicateurs ne sont pas inamovibles. Ils peuvent être actualisés ou remplacés après chaque évaluation et, à moyen terme, en fonction des progrès réalisés et des effets réels de la GRH sur les résultats de l'organisation. Mais là n'est sans doute pas l'essentiel de leur apport. Leur intérêt réside bien plus souvent dans le fait d'être des instruments de visualisation quantitatifs et qualitatifs d'un certain nombre de priorités et de données de gestion qui donneront lieu à de nouvelles impulsions. De tels outils bien utilisés contribuent à dynamiser le système dans son ensemble et tendent de fait à rendre la GRH plus stratégique. Nos visites dans les différents pays de l'étude nous indiquent que la GRH stratégique ne se décrète pas. Elle se développe petit à petit grâce aux objectifs, les outils adaptés qui permettent de mesurer les progrès et d'envisager de nouvelles actions..

En partie II de cette étude, il est souligné que le domaine de la GRH croise au moins deux visions, une logique de performance immédiate (organisation et processus de travail), et une logique de pérennité de la structure : gestion des compétences, du patrimoine humain, transfert des connaissances... Compte tenu de ces deux niveaux de gestion des priorités au sein de chaque administration, et pour y voir plus clair à chaque niveau et pour chaque fonction, il semble judicieux de créer plusieurs tableaux de bord, à finalités distinctes : le tableau de bord de pilotage stratégique, un tableau par type de fonction et un tableau de bord de suivi de la qualité.

Le schéma qui suit permet de synthétiser ce que représente une démarche globale et intégrée de mesure de la performance RH :

Mettre en place des outils de mesure de la performance à 3 niveaux

Tableau de bord de pilotage stratégique
<p>Articuler les objectifs stratégiques de l'organisation aux objectifs de la GRH</p> <p>Vérifier que la GRH a des effets sur les résultats de l'organisation</p>
Tableau de bord de la GRH par type de fonction
<p>Renseigner le plus précisément chaque élément constitutif de la performance de la GRH</p> <p>Responsabiliser les acteurs sur leurs résultats dans leur domaine de compétences</p> <p>Inciter les acteurs de la GRH à concevoir des outils d'observance des résultats</p> <p>Se comparer entre pairs de la RH pour améliorer la performance à chaque niveau</p>
Tableau de bord de suivi de la qualité des processus
<p>Évaluer la qualité des processus.</p> <p>Y classer le suivi des démarches qualité :</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Qualité des processus, conformité aux standards et aux engagements.. ⇒ Organisation du réseau et partage des fonctions RH ⇒ Professionnalisation et turn-over du personnel RH

Source : IGPDE, Département Recherche, études, veille

V . 1 Tableaux de bord de pilotage stratégique de la GRH

La mise en place d'un tableau de bord de pilotage stratégique doit permettre de dégager une vision d'ensemble et de croiser dans un même cadre les objectifs globaux de l'organisation et ceux qui sont assignés à la gestion des ressources humaines. **Ce tableau de bord de pilotage peut être soit descendant soit remontant.** Les deux niveaux peuvent même, en s'articulant, contribuer à clarifier les priorités, préciser les rythmes de mise en œuvre et les conditions de faisabilité, et par là même renforcer les perspectives de réussite et d'efficacité.

Dans la démarche descendante, les orientations stratégiques de l'organisation sont déclinées jusqu'au niveau RH. Cette dimension spécifique est donc intégrée par les décideurs dans la dimension globale.

Aux États-Unis, le relais des initiatives entre l'OMB (« Office Management of Budget »), l'OPM (« Office of Personnel Management ») et le GAO (« United States General Accounting Office »), afin de prendre en compte le Capital humain dans les outils de pilotage stratégique est de ce point de vue très éclairant. Dans cet exemple, il apparaît que ce sont les institutions nationales de la RH, du budget et de contrôle qui, en coopérant, impulsent la dynamique et outillent les agences fédérales afin qu'elles puissent rendre compte au mieux.

Aux États Unis, standards, Balanced Scorecard et Modèle de gestion du Capital Humain

En 2001, l'OMB a développé des standards et normes qui garantissent le succès de chacune des priorités gouvernementales. L'une est la gestion du Capital humain.

Fin 2001, l'OPM a élaboré une Balance Scorecard du Capital humain en soutien aux agences fédérales, en les dotant d'outils qui leur permettent de répondre aux demandes de l'OMB.

Début 2002, le GAO, sorte de Cour des Comptes et bras armé du Congrès dans le contrôle du budget et des activités de l'administration fédérale a proposé aux agences fédérales notamment, un modèle stratégique intégrant le management du Capital humain.

Ce modèle permet d'identifier les facteurs clés de succès, définit des critères et 3 niveaux de réalisation autour :

- du Leadership
- de la planification stratégique
- de la nécessité de recruter, développer et retenir les talents
- d'une culture « orientée vers les résultats ».

Il y est notamment indiqué dans la partie Leadership sur « le Rôle de la fonction RH » :

- en premier niveau, de faire évoluer le métier de gestionnaire des ressources humaines de l'application des règles et des normes à celui de l'écoute afin de répondre, au cas par cas, aux demandes des agents et de trouver des solutions plus adaptées à leurs attentes, bref d'aller vers une « gestion plus individualisée »,
- au second niveau, de mieux intégrer la RH au « Business Plan »
- en 3^{ème} niveau, de développer des relations stratégiques qui permettent d'anticiper les besoins, d'intégrer les RH en tant que facteur essentiel et d'adopter les outils technologiques nécessaires.

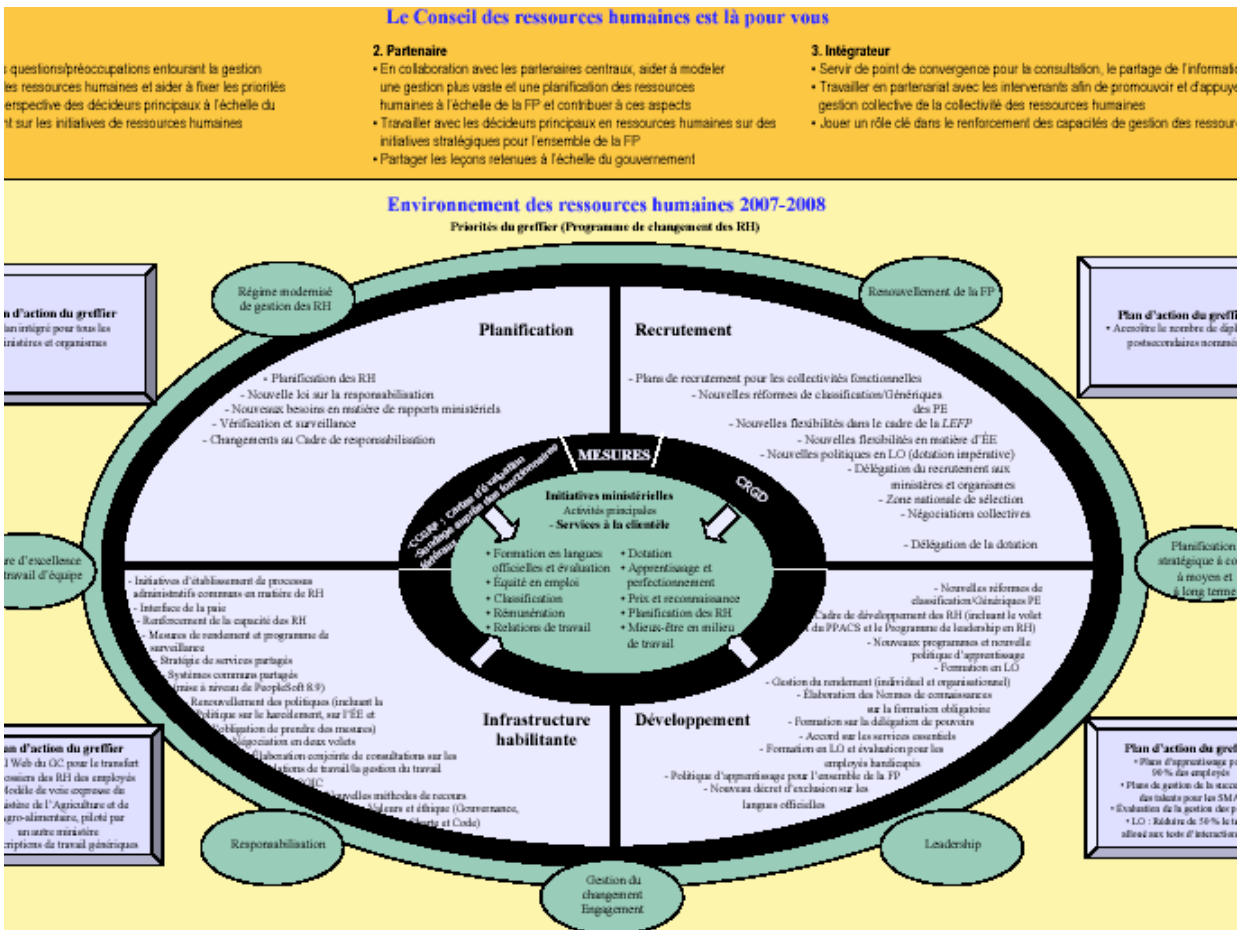
Dans la démarche remontante, la GRH élabore ses propres objectifs en fonction des objectifs généraux. En ce cas, ce sont les acteurs de la GRH eux-mêmes qui inscrivent leurs priorités dans la perspective de concrétiser au mieux les orientations générales, avec les moyens humains et les outils dont ils disposent.

L'élaboration d'un tableau de bord par le Conseil - ou forum - des DRH de l'administration fédérale du Canada est assez emblématique du type d'initiatives qui peuvent être lancées par les acteurs de la GRH en vue d'inscrire leur action dans la recherche permanente de cohérence et d'efficacité.

Au Canada, un tableau de bord RH intégré à son environnement stratégique

Au Canada, c'est le Forum des DRH des ministères et organismes fédéraux qui, en s'emparant des priorités 2007-2008 du Conseil du Trésor, a élaboré un tableau de bord à partir des priorités de modernisation de la GRH : planification, recrutement et renouvellement de la fonction publique, infrastructure de formation et développement, système d'information intégré.

L'intérêt de ce tableau est qu'il organise au sein d'un même cercle concentrique l'ensemble des actions RH. Il tient aussi compte, en son centre, des résultats fournis par les outils de mesure (cadre de responsabilisation de gestion et synthèse des indicateurs RH, sondage et enquête de satisfaction auprès des fonctionnaires fédéraux) dans la formulation des « services à la clientèle » proposés par l'Agence de la fonction publique en appui aux ministères. Cet outil RH complet s'inscrit dans les préoccupations stratégiques qui en constituent l'environnement.



Source : Secrétariat du Conseil des RH, agence de la fonction publique du Canada

On classe donc dans l'axe « performance stratégique » :

- ⇒ Le lien entre les orientations et la GRH
- ⇒ L'évaluation des effets de la GRH sur les résultats de l'organisation

V. 2 Tableaux de bord de la GRH par grande fonction

Afin de renseigner le plus précisément chaque élément constitutif de la performance de la GRH tout en responsabilisant les acteurs concernés sur leurs résultats dans leur domaine d'activité, un tableau de bord peut être mis en place pour chaque fonction : tableau de bord de la gestion administrative, de la formation, du recrutement, de la mobilité et des carrières, budgétaire. Certains tableaux de bord et/ou bilans sociaux peuvent aussi renseigner et croiser les différentes informations.

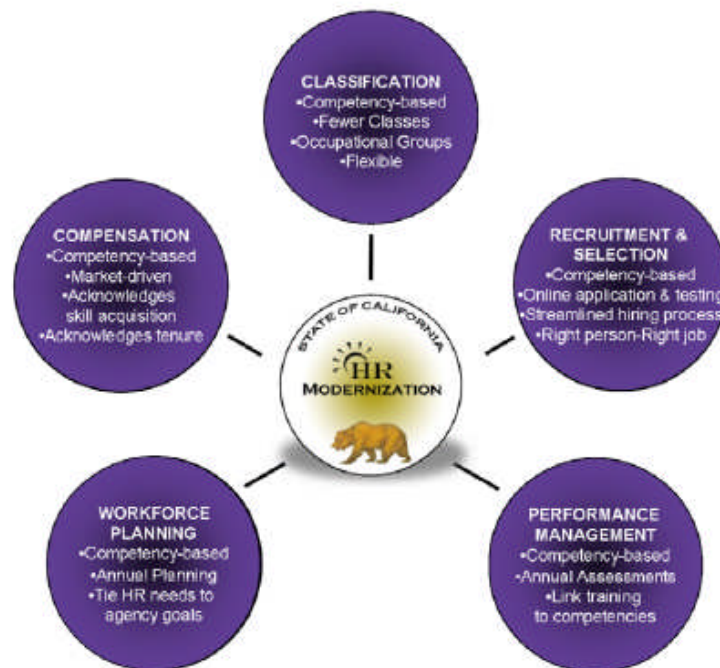
Aux États-Unis, en juin 2007, l'État de Californie confronté à une crise de départs en retraite (35% de remplacement des effectifs d'ici 2012) conjuguée à un alourdissement bureaucratique des procédures de recrutement (3 ans au moins pour être recruté, 4200 classifications distinctes dont 1000 sont vacantes), vient de mettre en œuvre un plan de modernisation des ressources humaines. Ce plan, intitulé : « The right People in the right Jobs », comporte des objectifs précis pour les fonctions RH les plus déterminantes.

En Californie, « California State Human Resources Modernization »

Le plan « **The right People in the right Jobs** » formule des objectifs précis autour des axes suivants :

- simplification du système de CLASSIFICATION
- simplification de la RÉMUNÉRATION et compensation en fonction du niveau de salaires dans le privé
- sélection et RECRUTEMENT
- PLANIFICATION DES EMPLOIS
- Gestion de la PERFORMANCE et développement d'une culture de la performance
- Création d'un SYSTEME D'INFORMATION intégré des ressources humaines

Source : Administration de l'État de Californie, département du Personnel

Schéma

Source : ibidem

Dans certains cas, comme au Québec, faute d'un suivi administratif centralisé des différentes fonctions RH, les acteurs eux-mêmes, DRH des ministères et organismes sont regroupés officiellement au sein du « Forum des DRH ». Ce forum peut apporter des conseils au gouvernement. Pour accroître leur impact, les DRH ont élaboré eux-mêmes, à partir des données recueillies par ministère et organisme, un tableau de bord commun, afin de se comparer, de favoriser l'émulation et d'améliorer la GRH au sein de chaque ministère.

Au Québec, un tableau de bord mis en place par les acteurs

Les administrations canadiennes ont mis en place des « Forums des directeurs et des directrices des ressources humaines » (FDRH) dans le but de développer une vision commune, de favoriser le partage par la mise en commun des connaissances et des expériences en matière de politique et de gestion des ressources humaines.

Au Québec, le FDRH, créé en 1966, est un organisme consultatif interministériel dont les membres adhèrent volontairement. Dès le début des années 1990, il a lancé plusieurs études de benchmarking afin de recueillir données et indicateurs sur la gestion des personnes au sein de l'administration (domaines fonctionnels, personnels dédiés à la gestion des RH afin d'avoir une vision claire de son évolution, profil comparatif des effectifs et des activités en GRH...).

Depuis 2005, l'information statistique disponible concerne les conditions de travail et les effectifs des ministères et organismes publics. Il en résulte un tableau de bord, mis en place par les acteurs eux-mêmes, qui leur permet de mesurer, en se comparant aux autres, les résultats des politiques RH qu'ils mettent en œuvre. Les indicateurs renseignés deux fois par an portent sur divers items : l'égalité d'accès des populations-cibles aux emplois publics (ratio femmes cadres, communautés culturelles, handicapés, anglophones, autochtones), les effectifs (catégorie d'emplois, effectif régulier/effectif occasionnel, âge), l'absentéisme, la mobilité (départs, recrutements, mutations), l'organisation et le temps de travail (horaire majoré, coût, compensation), et les primes (responsables d'équipe ou pour un niveau supérieur et variation en % du coût global des primes versées aux « professionnels »).

Une des DRH du forum, celle du ministère des transports du Québec, confrontée à des problèmes cruciaux de relève a, quant à elle, élaboré un profil de compétences type pour ses gestionnaires RH qui ont la responsabilité de conseiller les managers et cadres de terrain. S'agit-il d'un embryon de professionnalisation de la GRH adaptée à la situation québécoise ? Il est probable que les échanges d'expériences permis par le Forum y contribuent activement⁴⁸.

Au Royaume-Uni, la GRH est intégrée aux priorités gouvernementales mais les tableaux de bord mis en place par type de fonction ne sont pas tous suivis au niveau central et interministériel. Par contre, les mesures en faveur de la diversité ou des valeurs sont, elles, observées au niveau central. Les indicateurs en matière de diversité, tels qu'ils sont transcrits dans le tableau qui suit, sont construits à partir des résultats attendus. Pour autant, leur importance ne se substitue pas aux Actions qui doivent être menées en conséquence.

Au Royaume Uni, les indicateurs d'une nouvelle politique de RH : la diversitéⁱ

Résultat 1 : Les ministères devraient avoir des plans se dotant de cibles ambitieuses en matière de diversité

Actions :

1. des cibles adaptées à chaque ministère choisies par lui-même
2. mise en place de guides ministériels
3. création d'une structure de pilotage dans chaque ministère
 - 4 plan d'actions décrivant les moyens de développer la diversité
 - 5 Ce plan doit faire l'objet d'une procédure qualité

Résultat 2 : Mesure et évaluation des résultats en matière de diversité

Actions :

1. Publications des statistiques en matière de diversité tous les 6 mois
2. Enquêtes auprès des personnels pour comprendre les barrières à cette politique et ce qui la favoriserait
3. Un audit annuel (externe) de la politique de diversité dans chaque ministère
4. Une analyse de toutes les évaluations individuelles des cadres (la mise en œuvre de la diversité devant faire partie de leurs contrats d'objectifs individuels)
5. Mise en place d'un réseau des champions de la diversité
6. Ce réseau organise des revues des pairs dans les ministères
7. Il analyse les plans ministériels et fournit des conseils à leur sujet
8. Il est responsable du pilotage interministériel de la politique

V. 3 Tableaux de bord de suivi de la qualité de la GRH

Un troisième tableau de bord doit permettre de vérifier la qualité des processus. On peut y classer :

- ⇒ Qualité des processus, conformité aux standards et aux engagements..
- ⇒ Organisation du réseau et partage des fonctions RH
- ⇒ Professionnalisation et turn-over du personnel RH

⁴⁸ Sources : « Plan stratégique 2005-2008 » - Forum des directeurs et directrices des ressources humaines du Québec - site internet : http://www.fdrh.gouv.qc.ca/pages_htm/plan_strategique.htm ; « Le benchmarking appliqué à la GRH au gouvernement du Québec » - document publié par FDRH, transmis à IGPDE/REV le 9 novembre 2007, Jean-Pierre Bérubé, directeur exécutif

Si la professionnalisation est bien l'axe de développement des administrations publiques modernes, il devient important que les départements de gestion de ressources humaines aient une vision à moyen terme, et qu'ils soient composés d'experts du domaine, porteurs des nouvelles compétences utiles. En effet, pour pouvoir gérer des professionnels de tous les nouveaux métiers administratifs, le premier groupe concerné est évidemment celui qui devra gérer, et parfois conseiller, les autres, celui des gestionnaires de ressources humaines. Ceux-ci doivent maîtriser les nouveaux dispositifs et les réformes afin d'en garantir l'efficacité. Car c'est en grande partie de la réussite d'une telle professionnalisation que dépendra le succès ou l'échec de l'évolution de la GRH vers une GRH plus stratégique, qui soit davantage intégrée aux priorités globales de l'organisation.

C'est encore à travers l'exemple canadien qu'on peut observer à quel point la professionnalisation et le renforcement des compétences des agents qui gèrent les ressources humaines ne peut être laissé au hasard. Ce pays aspire à moderniser l'ensemble de sa GRH et procède à la fois au renouvellement de sa fonction publique et à la modernisation du recrutement (ainsi qu'à la fusion des classifications ou des corps, à la renégociation des conventions collectives ou des cadres statutaires, à la mise en œuvre de la formation autour des métiers). Un plan de perfectionnement des compétences et de création de parcours professionnels RH a été lancé à partir de 2006.

Au Canada, renforcement des compétences RH et création de parcours professionnalisant

Dans le cadre de la professionnalisation de la GRH, l'agence de la fonction publique du Canada a mis en place une « collectivité de travail RH » en collaboration étroite avec la Commission de la fonction publique et l'école de la fonction publique mais aussi avec l'ensemble des ministères. Ensemble, ils ont défini deux étapes clés dans un dispositif global de renouvellement des effectifs et de renforcement: des compétences et du professionnalisme en gestion des ressources humaines pour l'ensemble de l'administration fédérale : une stratégie de renforcement des compétences, et un programme de perfectionnement des RH.

1. Stratégie de renforcement des compétences

Confrontée à la fois à de nombreuses suppressions d'emplois depuis plusieurs années dans le domaine RH (Agents du groupe PE) et, depuis 2003, à la modernisation accélérée des règles de gestion et des procédures en recrutement dotation, classifications, relations de travail, formation..., l'administration fédérale risquait de perdre les savoir-faire organisationnels indispensables à son fonctionnement interne et à sa performance globale. Ajoutons à ce scénario alarmiste la perspective de nombreux départs à la retraite d'ici 2010 - 2012.

Le diagnostic ayant été établi en novembre 2005, un dispositif a été mis en place pour corriger la situation immédiate et définir un plan de renforcement à 5 ans. Ce dispositif a permis l'élaboration des **compétences individuelles couplées aux compétences organisationnelles** requises, la définition de **profils de recrutement** (recherche de personnels polyvalents qui soient capables de répondre aux besoins RH des ministères mais aussi d'intégrer dans leur action quotidienne les défis futurs), et la mise en œuvre d'un **plan d'action** qui passe par :

- le recrutement accéléré de personnes compétentes dans toutes les régions du Canada,
- l'organisation d'une conférence sur la planification des RH destinée aux cadres supérieurs en RH
- un soutien RH aux petits organismes fédéraux par la mutualisation des ressources
- un plan de financement notamment pour le coaching
- l'élaboration d'un cadre de suivi et d'évaluation
- un dispositif permanent d'analyse des données démographiques.

2. Programme de perfectionnement professionnel

Afin de rompre radicalement avec la perte de compétences et de savoir-faire constatés lors du diagnostic, un programme de perfectionnement a été construit avec le concours de l'école de la fonction publique, acteur principal de la mise en œuvre et de la pertinence des formations proposées. Ce programme comprend une **formation obligatoire pour tous les nouveaux professionnels RH** (5 à 6 cours portant sur les éléments de connaissance indispensable sur une période de 18 à 24 mois) et un - **recyclage** d'une semaine, en vue de donner un pouvoir d'accréditation (signature) aux professionnels expérimentés.

Il prévoit en outre de construire des **parcours professionnels qualifiants pour les professionnels RH** :

- mise en place d'une **formation approfondie et spécialisée** couplée à un système « **d'accréditation supérieure** » en relations de travail, classification, dotation et recrutement, planification intégrée et analyse démographique...
- **apprentissage supplémentaire** pour les éléments les plus performants qui souhaitent obtenir une « **désignation** » professionnelles qui est souvent considérée comme un atout souhaitable pour faciliter un avancement dans la carrière
- **monitoring et tutorat** des futurs retraités auprès des plus inexpérimentés pour accélérer la transmission des connaissances et des savoirs organisationnels.

Dans un programme global qui concerne l'ensemble des agents gestionnaires RH à tous les niveaux, les cadres responsables en RH ne sont pas oubliés. Ils devront participer à un « **programme de perfectionnement de gestion stratégique des RH** » dans l'année qui suit leur nomination.

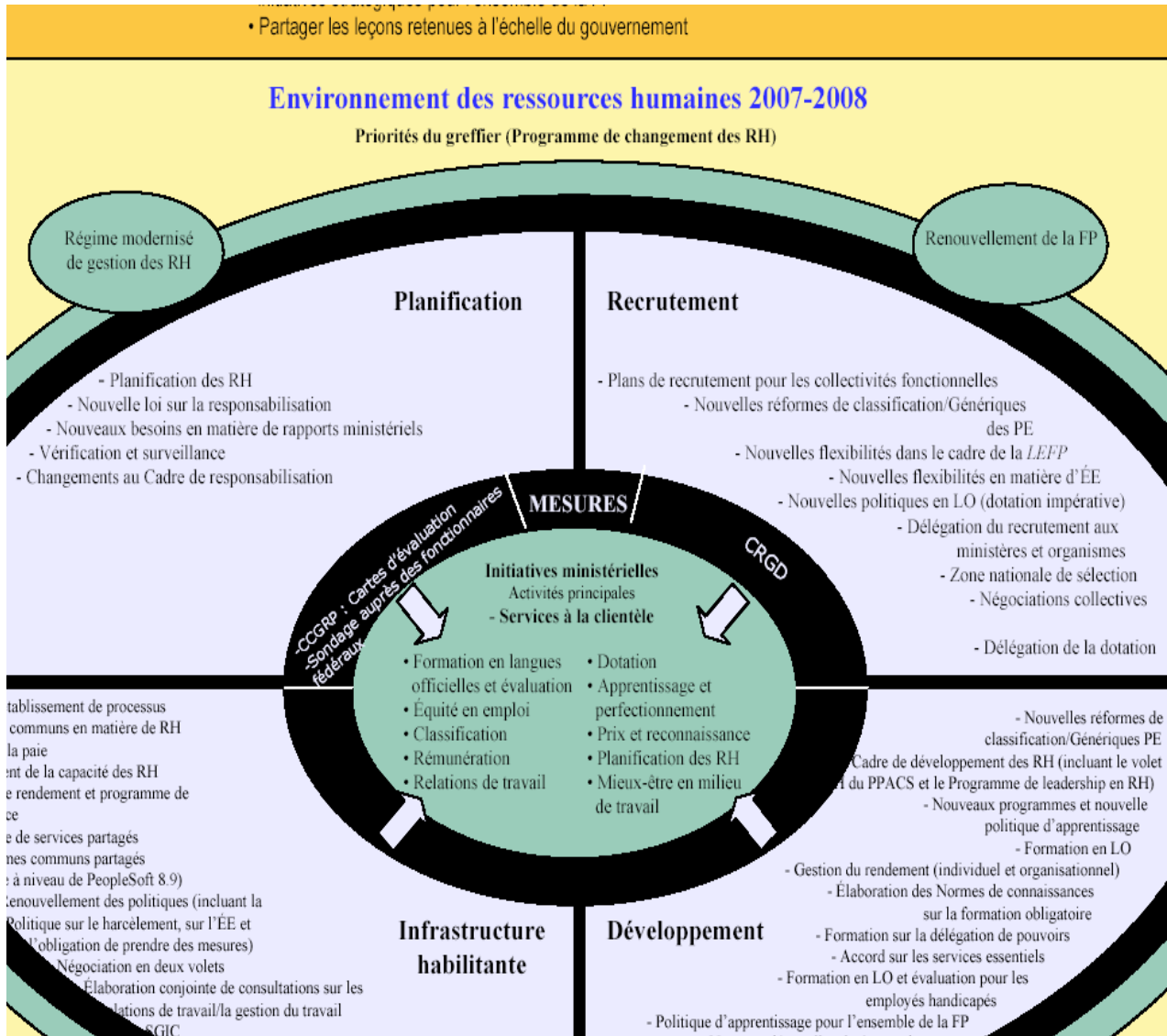
D'ores et déjà les résultats sont là. Le plan d'action prévoit 100 à 200 recrutements par an pendant 5 ans. De manière immédiate, 150 recrutements étaient prévus à travers les campagnes de 2006 et début 2007 qui ont pris parfois la forme de « foires de la carrière ». Tous les espoirs mis dans la démarche interministérielle ont été dépassés : 3000 personnes ont posé leur candidature, 1500 ont réussi les épreuves de sélection, l'ensemble des quotas de représentation de la diversité ont été dépassés, y compris pour le groupe des minorités visibles. Environ 250 personnes ont été recrutées par le biais d'une procédure innovante, la « dotation collective », adaptée au renouvellement des communautés fonctionnelles en particulier. Procédure que la Commission de la fonction publique met désormais en avant en tant qu'un des éléments de la modernisation mis au service du renouvellement de la fonction publique.

Source : Agence de la fonction publique du Canada. Secrétariat de la Collectivité des RH et des collectivités fonctionnelles.

Agrandissement partiel du schéma de la page 79

(fait à partir d'une diapositive)

Source : Secrétariat du Conseil des RH, agence de la fonction publique du Canada



VI . Enseignements et problématiques émergentes

Il faut rappeler en introduction la montée en puissance, déjà signalée à plusieurs reprises, de la gestion par les compétences dans la gestion des ressources humaines. Elle est au cœur des autres processus RH, une systémique s'organise autour d'elle, et elle fait le lien entre les fonctions qui pourraient autrement évoluer de manière séparée, voire divergente.

VI . 1 Les points de vigilance

VI . 1 . 1 Se garder d'une vision modélisatrice

Ce qu'on voit dans les pays est souvent assez éloigné de ce qu'on lit sur les sites ou dans les annonces politiques, car le contexte manque, qui explique pourtant tout le reste. Comme le répètent souvent les universitaires qui étudient la gestion publique : « Il y a souvent un large fossé entre l'élaboration d'une méthode de gestion et son application à un niveau opérationnel⁴⁹. »

Ainsi, on a abandonné - sans grandes résistances - le statut de la fonction publique en Belgique, après l'affaire Dutroux et la marche blanche de tout un pays disant à sa fonction publique sa méfiance. On l'a abandonné aussi en Italie, avec l'accord des syndicats, car il y a une vingtaine d'années la presse dénonçait le fait qu'il y avait, dans les administrations, moins de postes de travail que d'employés sur les listes d'emargement. La mémoire en est restée. Ces solutions radicales répondaient donc à une situation très dégradée et socialement devenue inacceptable.

La vision modélisatrice, la notion même de « bonnes pratiques » inclut le risque de penser, trop vite, que les solutions mises en œuvre dans un pays peuvent valoir ailleurs. Le bon sens indique pourtant que le poids du contexte économique et politique est déterminant dans la réussite ou l'échec des réformes, en matière de GRH comme dans les autres domaines.

Il ne faut pas oublier que les mots n'ont pas le même sens dans tous les pays, et c'est d'autant plus vrai dans le domaine de la gestion des personnes, domaine qui touche de très près celui des identités professionnelles et celui des valeurs. D'un pays à l'autre, ces notions, profondément enracinées dans la culture, diffèrent.

Ainsi, la notion de contrat est ancrée dans la culture des États Unis. Le respect des règles contractuelles fait partie intégrante de la liberté pour un citoyen américain. En France au contraire, le principe de la liberté inaliénable met l'indépendance au cœur du système de valeurs, y compris s'agissant des liens de subordination hiérarchique⁵⁰. Il ne faudra pas alors s'étonner que le principe de la rémunération unique sur tout le territoire soit très puissant en France, alors que les 28 zones de salaires sont très bien acceptées aux États Unis, pourvu que les règles en soient claires et librement acceptées par le salarié.

⁴⁹ Annie Hondeghem, Sylvia Horton, Sarah Scheepers, 2005, « Modèles de gestion des compétences en Europe », Revue française d'administration publique, n°116 2005/4

On voit que la transposition d'un pays à l'autre ne peut se faire qu'en prenant de multiples précautions, et que les concepts même peuvent être source de confusion si on les prend hors de leur contexte.

VI. 1. 2 Ne pas perdre de vue les limites de la gestion à la performance

La volonté de « gérer à la performance » ne va pas sans risques. Au bout de trois décennies de « *new public management* », ces risques sont aujourd'hui bien identifiés. Citons l'OCDE : « De nombreux praticiens ont souligné les risques politiques qu'il pourrait y avoir à tout axer sur la performance.[...] Ils ont aussi mentionné d'autres risques, dont le moindre n'est pas celui de voir des dispositifs complexes de gestion des performances favoriser, dans des proportions difficiles à gérer, des manipulations de données ou des coûts de transaction excessifs. »

Nous ne ferons pas ici le procès des indicateurs, nous rappellerons simplement qu'ils provoquent souvent des effets pervers, voire un jeu organisationnel, et qu'il faut conserver une vision large et globale. L'exemple du Royaume Uni est dans ce domaine intéressant.

Au Royaume Uni, une utilisation maîtrisée des indicateurs

Si le Royaume Uni a été pionnier en matière d'indicateurs, il se focalise moins sur leur construction aujourd'hui pour les raisons suivantes :

Nombre d'analyses d'universitaires et du NAO (national audit office) ont montré que des indicateurs quantitatifs créaient des détournements d'objectifs (par exemple la vitesse au détriment de la qualité) ou des tricheries pures et simples (ainsi faire entrer et sortir les brancards dans les chambres d'hôpitaux pour respecter la cible de délai d'attente pour avoir un lit). En ce cas il est préférable d'avoir une batterie d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui se recourent.

A partir du moment où la déconcentration est entrée dans les mœurs, le contrôle central s'effectue surtout sur les grands agrégats comme le plafond de masse salariale (moyennant un gain de productivité pluriannuel). La DRH du ministère surveille, grâce au *reporting* des centres de responsabilité ou des agences, qu'il n'y ait pas de **décisions non soutenables** (par exemple recruter trop de cadres, même si leurs rémunérations ne dépassent pas la masse salariale prévue, ce qui conduirait le ministère à ne plus pouvoir offrir de développement de carrières...) ou **inéquitables** (mauvaise composition des jurys de recrutement...).

Les moyens d'évaluation résident plus dans des processus de suivi « continus » par la mise en place de groupes de pilotage qui demandent aux centres de responsabilité/agences de rendre des comptes et leur donnent des conseils s'ils estiment que les choses ne vont pas.

Les indicateurs ne valent alors qu'en tant que partie de processus d'évaluation

VI. 1. 3 Une GRH structurellement différente de celle du secteur privé

L'administration, souvent le premier employeur du pays, reste partout le garant du tissu social et du respect des règles de vie collective. L'impersonnalité dans le rapport à l'utilisateur maintient chacun dans ses droits, et le principe de neutralité appuie le principe d'égalité pour assurer au citoyen que la même règle s'applique à lui et à tout autre.

Ce rapport particulier emporte bien des conséquences. Robert Holcman écrit à ce propos⁵¹ : « Ce sont moins des dispositions législatives et réglementaires qui caractérisent la gestion des ressources humaines dans le

⁵⁰ Philippe D'Iribarne, « La logique de l'honneur »

⁵¹ Robert Holcman « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la GRH », RFAP n123, 2007, pp 409-422

secteur public que des spécificités culturelles : l'aspiration à l'impersonnalité, le rapport au temps, l'aversion pour la confrontation, les rapports de pouvoir et de dissuasion entre donneur d'ordre et receveur de l'ordre. Dans le public, la durée de la carrière est celle de la vie professionnelle de l'agent : le temps du public est le temps long de la bureaucratie, chargée de la stabilité et de la continuité des normes. Dans le privé, c'est le temps court et la réactivité du marché qui priment. »

Cette différence structurelle entre le public et le privé est durable. On peut en donner un exemple : si les clients attendent des entreprises une capacité d'adaptation constante, les citoyens attendent de l'État qu'il garantisse la stabilité des règles, et leur « durabilité ». Un univers de normes sans cesse changeantes est contre-productif, et l'on constate que l'attractivité d'un territoire est fortement lié à la stabilité et à la prévisibilité des règles qui s'y appliquent.

VI. 1. 4 Une GRH publique conditionnée par la logique politique

La réflexion sur la performance des processus RH dans l'administration trouve une limite dans le fait que l'administration n'est pas une entité autonome par rapport aux logiques politiques qui déterminent son action. En effet, les temps de la vie démocratique peuvent imposer, accélérer, voire ralentir des réformes lancées pour répondre aux impératifs internes du bon fonctionnement de l'administration.

Si cette réalité est perceptible dans tous les domaines de la vie administrative, c'est plus particulièrement vrai pour la GRH, qui conditionne le recrutement, la formation, la rémunération, et plus généralement la carrière des agents et des dirigeants. Les ressources humaines sont un domaine de tension où les logiques politique et administrative peuvent parfois s'affronter.

Ainsi en Belgique, le système des mandats mis en place avec Copernic vise délibérément à « déconnecter » les objectifs des mandataires des aléas des décisions politiques : les mandats de 6 ans ont pour objectif assumé de « faire durer » les dirigeants de l'administration plus longtemps que les ministres. Mais on observe que cet exercice a des limites, dans la mesure où ce sont au final les politiques qui évaluent les « top managers » et déterminent l'éventuelle reconduction de leur mandat – ce qui limite bien sûr l'autonomie de leur action.

En Italie, les réformes des années 90 ont instauré officiellement une indépendance très large de la haute administration vis à vis des élus, qui ne peuvent plus ni leur donner d'ordre ni prendre à leur place de décisions. Mais le renouvellement des fonctions (à durée déterminée) des dirigeants publics dépendant des autorités ministérielles, l'indépendance garantie en échange de la suppression du statut reste bien limitée.

Cette difficulté d'ordre institutionnel pèse sur la tentative d'objectivation de la performance des processus RH dans l'administration.

VI . 1 . 5 Accepter le temps long des réformes de GRH

Le temps du secteur public est plus long que celui de l'entreprise privée, et plus lent que celui du politique, ce qui est source de nombre d'incompréhensions au moment des réformes, et qui entraîne le fait que les effets des réformes s'y mesurent dans la longue durée.

Cette « longueur du temps » est encore accrue quand il s'agit de réformer la gestion des ressources humaines. Car s'y ajoute le temps de l'appropriation ; gérer autrement les personnes, c'est changer pour partie le contrat social qui lie l'État et ses salariés, et remettre en cause les identités professionnelles. La réussite de telles réformes ne peut se mesurer qu'à moyen terme. A propos des réformes de la GRH en Italie, Sabino Cassese, qui était, au moment du lancement des réformes, ministre de la Fonction publique, nous a dit : « Il est impossible de dire si ces réformes produiront finalement leur effet, car elles n'ont encore que 14 ans... »

Mais il est alors facile d'imaginer l'incompatibilité entre ce rythme très lent, et le calendrier des acteurs politiques, qui souhaitent pouvoir mettre en valeur des changements visibles rapidement.

VI . 2 Les tendances et les « bonnes pratiques »

VI . 2 . 1 Un lien nécessaire entre la GRH et la stratégie globale de l'administration

La GRH doit-elle aligner les agents sur les objectifs de l'organisation ou s'aligner elle-même sur leurs désirs de développement ? L'équilibre souhaité entre ces deux objectifs peut être différent selon les pays. Il penche parfois nettement vers l'alignement des agents sur les objectifs de l'organisation, comme au Danemark où 75% des objectifs individuels des cadres supérieurs doivent être ceux de l'organisation, ou dans les pays qui vont jusqu'à définir un « bon » modèle de comportement du cadre performant. L'alignement peut se conjuguer avec une volonté d'épanouissement du fonctionnaire lorsque les plans de développement individuels comportent non seulement un volet "augmentation des compétences" mais aussi un volet "développement des capacités personnelles". Les deux aspects peuvent être complémentaires lorsque les administrations élaborent des parcours de carrière cohérents et que les agents choisissent de s'inscrire dans tel ou tel type de parcours de carrière (comme cela a été fait au ministère de l'Équipement en France).

Les « cascades de performance », utilisées par exemple aux États Unis, ont pour effet de mettre en évidence un lien clair entre la performance des individus dans leur travail quotidien, et les résultats atteints par l'organisation dans son ensemble. Il est raisonnable de s'attendre à ce que les cadres supérieurs soient le point de passage obligé de cette cascade, car leurs propres objectifs traduisent en général ceux de l'organisation, et leur pouvoir hiérarchique les mettent en position d'attribuer à chacun des objectifs en cohérence avec les orientations stratégiques et d'y associer des indicateurs de mesure adaptés.

L'absence de liens de cause à effet exposés clairement entre la GRH et la stratégie de

l'organisation délégitime la gestion des ressources humaines. On peut en donner pour exemple, dans nombre de pays, la discordance entre les valeurs affichées (par exemple la parité hommes/femmes, ou la diversité prônées) et la gestion effective des carrières (les nominations restent masculines). Ce type de désaccord entre la stratégie et la gestion quotidienne des personnes les démotive et peut les inciter à des attitudes purement bureaucratiques.

A l'inverse, « donner du sens » et faire partager à chaque agent public la vision de ce vers quoi se dirige l'organisation est en général considéré comme dynamisant et moteur. Sans aspirer à une adéquation totale et transparente entre la dynamique collective et les actes de chacun, l'affichage clair d'une direction commune évite les dispersions d'énergie, et semble amener une productivité plus grande.

Le problème dans ce domaine est qu'il est difficile de donner dans la stratégie globale des objectifs à la GRH. Ce domaine est assez souvent dévalorisé, et très souvent oublié par les concepteurs de la stratégie politique.

Ce n'est plus le cas au Royaume Uni.

Au Royaume Uni, la GRH au cœur de la stratégie

La réforme de la fonction publique a pris un nouvel essor depuis 2006, avec la publication du nouveau code de la fonction publique et la création d'un prix de la fonction publique. Cette réforme a fait l'objet de débats très vifs, notamment parce que le fait de consacrer la fonction publique par la loi la sort de la précarité du droit coutumier. La même année a vu aussi la publication d'un code de déontologie, et la publication d'une charte de la diversité accompagnée de la création d'un prix de la diversité

En 2007 a été créé un comité de management du service public avec tous les **directeurs généraux** de ministères, qui se réunit tous les mois. Il est intéressant qu'il ne s'agisse pas des Directeurs de Ressources Humaines qui se réunissent par ailleurs, car l'objectif est l'intégration de la politique stratégique et de l'action de ressources humaines.

VI . 2 . 2 La bonne personne, au bon endroit et au bon moment

Nous avons dit au début de cette étude que le principal enjeu pour la GRH est de sélectionner et de retenir la bonne personne pour chaque poste.

C'est sur cet enjeu que l'OCDE insistait aussi en 2007⁵² : « Les entretiens ont livré plusieurs enseignements clairs à l'intention de ceux qui envisagent la mise en œuvre ou l'amélioration de systèmes axés sur l'amélioration des performances : *En premier lieu, la sélection du personnel adéquat* est une condition indispensable à l'obtention de bons résultats. Il ne s'agit pas d'empêcher toute activité politique, mais de veiller à ce que celle-ci soit gérée avec rigueur. Il s'ensuit par ailleurs que la performance devrait influencer sur les décisions touchant aux promotions, qui motivent probablement tout autant les hauts fonctionnaires que la perspective de récompenses financières. Les praticiens ont aussi souligné que *le maintien en place du personnel compétent et qualifié constitue le principal moteur de la performance dans le secteur public.*

⁵² OCDE, 2007, « Formules de gestion de la haute fonction publique liée aux performances, les expériences respectives des pays de l'OCDE »

La perte régulière de bons éléments fera plus que réduire à néant les gains susceptibles de découler d'un dispositif de gestion de la performance. Il importe donc tout particulièrement de conserver les bons éléments en leur proposant une rémunération et des conditions appropriées. Enfin, *l'utilisation d'objectifs individuels, dans le cadre des objectifs définis à d'autres niveaux dans le secteur public, peut s'avérer intéressante*. Il importe cependant d'avoir un chemin clairement tracé dans le dédale des objectifs de performance de l'administration, et de garder à l'esprit que la meilleure façon de mettre à profit les mesures de performances est le dialogue plutôt que le contrôle. »

En complément de la recherche de la bonne personne pour le poste, notre étude a mis en évidence un autre enseignement : l'importance du temps et du délai de gestion rapide.

Ainsi, un recrutement qui dure « le temps d'une grossesse », comme en Belgique, « laisse partir tous les beaux poissons et ne retient dans ses filets que les crabes⁵³ ». Le respect, par les gestionnaires de ressources humaines, de délais courts, est un indicateur de bon sens, qui conditionne tous les autres. Car il ne suffit pas d'être excellent dans le respect de l'égalité et du processus, si le poste reste vacant longtemps, empêchant le service public de bien fonctionner.

VI . 2 . 3 Compléter les indicateurs par des évaluations régulières

Ne pas cesser d'améliorer la gestion

Il ne faudrait pas, au prétexte d'une vision à moyen terme, oublier un autre « indicateur de bon sens » : la mesure des coûts de la gestion elle-même. Dans ce cadre un indicateur simple serait de comparer le nombre de personnes affectées à la GRH au nombre total de personnes gérées.

De la même manière, une fois réalisée l'évaluation des effets à moyen terme de la GRH, il importe d'en réinjecter les résultats pour redresser les manières de faire quotidiennes ; la « réingénierie des processus » de gestion, si elle n'épuise pas le sujet de la performance, en fait bien évidemment partie.

Mettre en œuvre des démarches d'évaluation régulières

De plus en plus nombreux, les pays abandonnent les systèmes de mesure reposant seulement sur des indicateurs, quantitatifs ou qualitatifs, au profit d'évaluations, au moyen d'enquêtes, d'audits, d'entretiens. Ces processus ont lieu tous les 3 ou 4 ans, et permettent d'avoir une vision plus large des pratiques, et de réajuster les indicateurs, voire d'en changer.

Ce changement de méthodes nous paraît particulièrement important dans le domaine de notre étude. En effet, nous avons souligné à diverses reprises qu'il importait d'analyser l'effet de la GRH sur les résultats de l'organisation.

⁵³ Propos tenus lors du voyage d'études en Belgique par Philippe Vermeulen

Or il est facile de comprendre qu'une telle mesure ne peut se faire que dans des délais longs – ainsi mesurer l'adaptation de l'agent recruté à son poste, ou l'effet réel d'une formation, prendrait plusieurs mois, voire une ou deux années. Ce temps trop long invaliderait l'idée même de faire le lien entre la GRH et les résultats de l'organisation.

Faudrait-il pour autant abandonner ce projet ? Les processus d'évaluation sont la réponse à cette difficulté. Décalés dans le temps, mais en permanence réintégrés dans les pratiques, ils permettent une vision à moyen terme, et une vision large, des effets de la gestion quotidienne.

Dans le domaine du pilotage de la GRH grâce à des outils articulés entre eux, le Royaume Uni donne l'exemple d'une démarche complète.

Au Royaume Uni, les indicateurs stratégiques de RH

Hormis les politiques nouvelles, les indicateurs centraux « obligatoires » de la fonction RH sont des indicateurs d'efficacité élaborés conjointement entre le Cabinet Office (en charge de la fonction publique) et les ministères et testant le lien entre la RH et les priorités stratégiques des ministères ou agences.

Résultats à atteindre	Actions	Indicateurs	Stratégies d'évaluation
Faire comprendre l'importance de la RH dans l'accomplissement des objectifs de l'administration	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diffuser et expliquer les objectifs de l'administration 2. Démontrer que la GRH est un outil essentiel de réussite de l'administration 3. Faire remonter à la direction les attentes du personnel et leur point de vue sur les objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> - est-ce que les objectifs de l'organisation sont connus de tous ? - est-ce que chaque agent sait en quoi son travail contribue aux objectifs de l'organisation ? - est-ce que les managers sont conscients de l'importance de la GRH dans l'atteinte des objectifs ? 	<ul style="list-style-type: none"> - tenue régulière de réunions avec les managers - exemples où le service Rh a aidé les managers à augmenter leurs capacités d'atteindre leurs objectifs - exemples où la connaissance des personnes a permis aux managers d'agir de façon plus adéquate
Attester d'une expertise RH solide et utile aux managers	<ol style="list-style-type: none"> 1. développer une expertise efficace et efficiente 2. La tenir à jour continûment 3. La démontrer par des actions facilitant le travail des managers 	<ul style="list-style-type: none"> - est-ce que le service Rh connaît toutes les techniques de gestion des ressources humaines, du statutaire à la motivation ? - cette connaissance est-elle actualisée ? - est-elle au niveau des meilleures techniques internationales ? 	<ul style="list-style-type: none"> - enquête auprès des services sur la qualité du service RH - avis des services sur son professionnalisme - exemples où l'aide du service RH a permis d'améliorer les actions et résultats des services
Jouer le rôle d'acteur dans la conduite du changement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Connaître toutes les techniques de conduite du changement 2. Aider les services en la matière 	<ul style="list-style-type: none"> - est-ce que le service RH connaît les techniques de conduite du changement ? - a-t-il fait la preuve qu'il peut les mettre en œuvre ? 	<ul style="list-style-type: none"> - qualité de la communication sur les méthodes de conduite du changement - actions de changement réussies avec l'aide du service RH
Donner l'exemple en développant des partenariats positifs avec les services	<ol style="list-style-type: none"> 1. Écouter et connaître l'attente des services 2. Savoir répondre aux demandes dans des délais et formes acceptés en commun 	<ul style="list-style-type: none"> - est-ce que je maîtrise les techniques d'écoute ? - est-ce que le service RH sait monter des partenariats ? - est-ce que le service RH donne l'exemple des standards éthiques les plus développés ? 	<ul style="list-style-type: none"> - retours positifs de la part des managers, des agents et de la direction - nombre de partenariats ayant débouché sur des actions - services rendus en temps et qualité voulus

VII . Pistes pour lancer la réflexion sur un référentiel de GRH

En fin de cette étude préparatoire, il nous paraît possible d'envisager de construire un référentiel d'autoévaluation en matière de GRH publique, qui regrouperait les « bonnes questions » à se poser pour améliorer la performance de la GRH et impulser de bonnes pratiques.

Les axes de travail pour en construire le cadre seraient de critériser les réponses à ces questions :

- Quels sont les objectifs stratégiques de l'organisation ? Quels acteurs y contribuent ? Quelles actions RH peuvent-ils mener ?
- Quels sont les indicateurs qui me renseigneront ?
- Quel recueil des informations ? Quel traitement des données ?
- Quels tableaux de bord de suivi existent ? lesquels manquent ?

Lors de cette étude, nous n'avons trouvé qu'un exemple national d'outil d'autoévaluation, en Australie. Ce premier exemple pourrait servir de base à une réflexion collective pour élaborer un outil européen de la qualité de la GRH et de son amélioration continue.

En Australie, le modèle « Builds organisational capability »

L'Australie a mis en place en 2006 un outil de diagnostic de la fonction RH à partir de la définition des composantes nécessaires à une bonne GRH. L'équivalent de la direction générale de la fonction publique apporte son soutien à ce processus.

- **Le Schéma :**



Les principaux critères identifiés pour construire l'efficacité de la fonction RH sont les suivants :

Au centre : Développer les SAVOIRS/Asseoir la CRÉDIBILITÉ

Développer les SAVOIRS	Asseoir sa CREDIBILITÉ
<p>CAPITALISATION Accumule du savoir de façon continue et le transforme en expertise utile Connaît les avancées les plus pointues en matière de GRH Vérifie que les managers appliquent les procédures et guides de bonnes pratiques de RH</p> <p>DYNAMIQUES ORGANISATIONNELLES Comprend la culture de l'organisation et comment elle doit être prise en compte dans la RH Comprend les business plan et ses incidences sur les actions RH Comprend le rapport entre la structure et la culture de l'organisation Sait analyser les lieux et jeux de pouvoir dans l'organisation</p> <p>SYSTEME DE RECOMPENSES ET RECONNAISSANCE Sait comment l'organisation se situe face à ses concurrents, existants ou potentiels Sait ce qui fait de l'organisation un employeur attractif Sait en quoi l'action de RH motive et attire les candidats Sait ce qui forme dans l'organisation la base de la motivation</p>	<p>COMPETENCES A de l'influence Donne une impression positive et de confiance Est capable de convaincre de la pertinence des outils de RH Négocie et sait gérer les conflits Sait communiquer de façon adaptée selon les publics Est exemplaire Agit avec intégrité et incarne les valeurs dans son action Traduit les valeurs en compétences Traite chacun avec équité Ses accords et négociations sont perçus comme équitables, ayant tenu compte de tous les points de vue même s'ils n'ont pas été suivis Dispose de capacités conceptuelles Fait preuve de compétences fortes d'analyse lors de la résolution de problèmes ou conflits Anticipe les difficultés et leurs réponses possibles Sait établir des priorités Développe une pensée originale, hors normes</p>

Haut / Bas : ALIGNEMENT RH sur la stratégie/Relations de PARTENARIAT

Aligner la RH sur la stratégie	Développer des relations de partenariats
<p>MÉTIER Comprend le ou les métiers de l'organisation Sait traduire ces métiers en compétences Reste en contact permanent avec les metteurs en œuvre pour bien diagnostiquer les compétences nécessaires S'assure de la prise en compte de la RH par la direction Fais en sorte que la RH soit intégrée dans le business plan Convainc l'équipe de direction de l'importance de la RH Fait partie de l'équipe de direction S'assure de la prise en compte de la RH par les responsables d'actions publiques Est en relation continue avec eux sur la prise en compte des priorités RH Aide les managers à intégrer les priorités RH avec leurs priorités de résultat</p>	<p>Développe toutes les formes de partenariat Internes à l'organisation Avec les partenaires de l'organisation Avec les usagers Comprends les besoins de tous les partenaires internes et externes à l'organisation Est capable de s'adapter à des partenaires différents Démontre qu'elle sait comprendre et gérer ces différences Aide à développer les agents Sait aider chaque agent ou cadre à développer son potentiel Sait déléguer et mettre en pouvoir et responsabilité Conseille le comité de direction dans la meilleure façon de manager</p>

Droite/gauche : INNOVATION/PERFORMANCE

INNOVATION	PERFORMANCE
<p>Applique les meilleures méthodes du secteur privé Rend cohérente la RH et les stratégies de l'organisation Comprend les conséquences des business plans En maîtrise les implications budgétaires Développe des outils d'évaluation de la RH Sait gérer des projets et des démarches contractuelles Est orientée vers les résultats et sait manager les risques Anticipe, sait mesurer les risques et leur gravité Sait repérer les hauts potentiels Aide à maintenir la motivation même en cas de situation de forte pression ou urgence</p> <p>Évalue la cohérence des actions RH avec le plan stratégique Évalue les actions RH en elles mêmes Évalue l'impact des politiques publiques avec les managers</p>	<p>DÉLIVRER LES MEILLEURS RÉSULTATS Prépare les personnels au changement Sait expliquer les raisons du changement Sait montrer ses propres aptitudes à la conduite du changement Sait mettre en situation et aider les personnels à changer Saisit les opportunités Recherche en permanence des modèles de bonnes pratiques Les met en œuvre Soutient les expérimentations innovantes Est flexible et cherche de nouvelles manières de faire Ne condamne pas mais encourage les nouvelles manières de faire ou de manager Encourage les personnels à innover Recherche de nouvelles idées</p>

La fixation du niveau atteint est faite grâce à un questionnaire et des entretiens qui permettent la notation de 0 à 5 des différentes composantes constitutives du cadre d'auto-évaluation.

Les notateurs sont :

- des agents,
- des managers
- différents partenaires de chaque ministère
- des membres de l'équipe de direction
- un panel d'utilisateurs

De plus des groupes témoins, associant ces différentes catégories, donnent un avis plus qualitatif sur chacun de ces critères et proposent des améliorations.

Les résultats de cette évaluation sont rendus publics.

Cette année est la première année d'expérimentation de ce cadre. Il n'est donc pas encore possible de l'évaluer.

Au-delà des définitions et des libellés propres à chaque partie, l'intérêt de ce modèle est de construire une matrice où les différents éléments sont interdépendants et agencés d'une manière dynamique, semblable à une « roue » pour conduire et améliorer la RH.

On peut tirer de ce modèle les éléments suivants :

- un référentiel d'une bonne GRH
- le fait que la GRH est intégrée aux autres outils de management (planification stratégique, contrôle de gestion ...)
- une évaluation qui résulte d'une enquête auprès de tous ceux qui sont concernés par les processus RH.

VIII . Projet de questionnaire aux pays membres de l'UE

1 . Système de fonction publique

Décrivez votre système de fonction publique

Existe-t-il plusieurs types d'agents publics ? lesquels (mode de recrutement, durée des fonctions) ?

Y a-t-il des statutaires et des non statutaires ?

Existe-t-il plusieurs fonctions publiques avec des statuts et des gestions différents ? (administration nationale/locale, hôpitaux, éducation...)

Quelle proportion de la population active représentent les agents des administrations publiques ?

Quel est l'âge moyen des agents publics ?

Quelle est la proportions de cadres et d'employés ?

2 . Réformes de la fonction publique

Votre pays dispose-t-il d'un budget par programmes et par politiques publiques ?

Votre administration a-t-elle des objectifs de réduction des coûts ? Si oui, comment y répondez-vous ?

Y a-t-il une politique de réduction des effectifs ?

Pensez-vous que votre fonction publique demeure attractive ?

Quels mécanismes de fidélisation avez-vous mis en place (formation, promotions, ..) ? Lesquels sont, d'après vous, les plus efficaces ?

3 . Gestion des ressources humaines

Quel lien y a-t-il entre la GRH et la stratégie de votre administration ?

Avez-vous mis en place une réforme de la GRH publique ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Décrivez-en les modalités. Quel bilan en tirez-vous ? une évaluation est-elle prévue ?

Avez-vous mis en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines ? Si oui, quel est son impact sur les dispositifs de gestion des ressources humaines (formation, recrutement, évaluation..) ?

Quelles sont les performances attendues de la GRH ? Quels en sont les objectifs ?

Existe-t-il un tableau de bord de la GRH ? quels indicateurs en font partie ? par qui est-il servi ? par qui est-il utilisé ?

4 . Rôles respectifs des différents acteurs

Le partage des fonctions RH entre les différents niveaux (national, ministériel, local)

Décrivez la répartition des rôles en matière de GRH entre les trois niveaux de responsabilité suivants : interministériel, ministériel, local.

Spécifiez, par politique de GRH, lesquelles sont pilotées au niveau national, et lesquelles sont déléguées au niveau ministériel ? au niveau local ?

Les modes de professionnalisation des agents en charge des fonctions RH

Y a-t-il un recrutement particulier pour les agents chargés de la GRH ?

Y a-t-il une formation obligatoire après la prise de fonction en vue de leur professionnalisation ?

Existe-t-il pour eux un référentiel de compétences ? si oui, à quoi sert-il (formation, sélection, carrière) ?

Quelle gestion et quel parcours de carrière leur est proposé ?

Les postes en GRH sont-ils attractifs ?

Recrutement

Quel est le mode de sélection parmi les candidats ? (concours écrits, concours à épreuves professionnelles, centres d'évaluation (assessment centres), choix unilatéral du supérieur)

Comment les recrutements se déroulent-ils ? sont-ils centralisés ? décentralisés ?

Chaque poste fait-il l'objet d'une fiche de poste décrivant les savoirs, expériences et attitudes requis ?

Comment cette fiche est-elle rendue publique ? Quel usage est fait des TIC ?

Existe-t-il des critères explicites de recrutement et lesquels ?

Qui recrute ? (la DRH, le manager, une commission indépendante)

Y a-t-il des jurys de recrutement ? comment sont-ils composés (présence ou non de personnalités extérieures) ?

Le manager direct se voit-il affecter un candidat selon la liste par ordre de mérite ? choisit-il sur une liste par ordre d'aptitude ? quelles sont les contraintes qui encadrent son choix ?

Quelle souplesse de gestion votre système de recrutement autorise-t-il ?

Comment est mesurée la performance de ce système ?

Formation professionnelle continue

Existe-t-il une politique de formation ? si oui, à quel niveau ? définie par qui et avec qui ?

Existe-t-il des plans de formation ? individuels ? organisationnels ? Si oui, quel est leur mode d'élaboration ? Ces plans prévoient-ils des formations obligatoires, fortement recommandées ou librement choisies par l'agent ?

Comment les souhaits de formation des agents sont-ils recueillis ? pris en compte ?

Chaque agent définit-il lors de l'évaluation individuelle ses besoins en formation avec son supérieur hiérarchique ?

Quel est le droit à la formation des agents publics ? Y a-t-il un suivi des exclus de la formation ?

Existe-t-il des processus de validation des acquis de l'expérience ? Existe-t-il des « formations reconversion » ?

Les formations font-elles l'objet d'une évaluation « différée » des acquis en situation de travail ? si oui, le supérieur hiérarchique est-il interrogé pour cette évaluation « à froid » ?

Quelle part de la masse salariale est consacrée à la formation ? Comment évolue-t-elle ?

Quel est le processus de contrôle d'évolution et d'efficacité des coûts de la formation ?

La mise en place de nouveaux axes stratégiques pour l'organisation s'accompagnent-elle de mise en place de formations ?

Existe-t-il des écoles de service public ? si oui, à quel niveau (interministériel, ministériel, par métier) ?

Quel est le nombre moyen de jours de formation par agents publics / par catégorie (classe, groupe...)

La formation est-elle délivrée de manière déconcentrée, près des agents ?

Y a-t-il un lien entre la formation et les progressions de carrière ? décrivez.

Comment est mesurée la performance de ce système ?

Évaluation des agents

L'évaluation individuelle est-elle mise en place ? si oui, pour quelles catégories d'agents publics ?

L'évaluation est-elle précédée par un contrat d'objectifs entre l'agent et son supérieur ?

Quelles sont les méthodes d'évaluation (entretien, note chiffrée, 360°) ? L'évaluation est-elle faite par le supérieur direct ? Revêt-elle un caractère contractuel entre l'agent et son supérieur ?

Quelle part l'évaluation fait-elle à la contribution de l'agent aux objectifs de résultat de l'organisation ?

Y a-t-il un enchaînement vertueux entre les différents niveaux d'attribution des objectifs (en partant de ceux du dirigeant jusqu'à celui de l'agent public) ?

Les supérieurs sont-ils formés pour les entretiens d'évaluation ?

Comment se passe le processus d'évaluation ? (modérateur, durée, rythme)

Comment est mesurée la performance de ce système ?

Rémunérations

Quels sont les déterminants de la rémunération ? (niveau de diplômes, niveau de responsabilité managériale, performance, décision discrétionnaire)

Comment est constituée la rémunération : y a-t-il une part fonctionnelle ? une part liée à l'ancienneté ? une part liée à l'expérience ? une part liée à la manière de servir ?

Mesurez-vous l'écart des rémunérations par catégorie (personnel d'appui, cadres, cadres supérieurs) par rapport au secteur privé ? Cette mesure a-t-elle un impact sur la fixation du niveau de rémunérations ?

Part variable

Existe-t-il une partie variable ? pour qui ? quelle proportion représente-t-elle de la rémunération totale ?

Si elle existe, quels sont les effets de la rémunération variable ?

Existe-t-il un intéressement ? Si oui, est-il individuel ou collectif ? Porte-t-il sur tous les agents ? tous les cadres ou les cadres supérieurs ?

La rémunération est-elle d'après vous un élément déterminant de la motivation ? Quels sont les autres déterminants de la motivation des fonctionnaires ?

Comment est mesurée la performance de ce système ?

Gestion des compétences

L'administration connaît-elle ses besoins à court et moyen terme ? Y a-t-il un plan de recrutement pluriannuel correspondant ?

Existe-t-il des référentiels métiers ? Si oui, à quel(s) niveau(x) : interministériel, ministériel, local ? Leur processus d'élaboration a-t-il été participatif ?

Sont-ils utilisés pour construire : - les plans de formation ? - les fiches de poste ?

Les agents publics sont-ils dotés d'un portefeuille individuel de compétences ?

Si oui, quel en a été le mode d'élaboration (autoévaluation, évaluation hiérarchique, par les pairs) ?

Les compétences individuelles identifiées sont-elles utilisées : pour les recrutements ? pour les mobilités ?
Y a-t-il des possibilités pour les agents en poste d'acquérir de nouvelles compétences pour changer d'emploi ?

Sont-ils contraints de le faire si leurs compétences sont devenues obsolètes ?

Chaque agent a-t-il un plan de développement personnel (parcours de carrière, formations ou mobilités utiles etc.) ? Si oui, qui le fixe, quelle forme prend-il ?

Existe-t-il des questionnaires de compétences ?

Existe-t-il un système de knowledge management ?

Comment est mesurée la performance de ce système ?

Gestion des carrières

Y a-t-il possibilité de voir ses rémunérations augmenter sans changer de fonctions ? Y a-t-il à cet égard des différences entre niveaux de responsabilité (cadres, cadres supérieurs...)

De qui dépend la progression de carrière ?

Chaque agent a-t-il la possibilité de se faire conseiller et aider dans ses choix de poste et de carrière ?

Existe-t-il des outils pour apprécier l'adéquation d'un agent à son poste ? Si l'agent n'est pas adéquat à son poste, quelles sont les mesures possibles ? Sont-elles effectivement mises en œuvre ?

Comment est mesurée la performance de ce système ?

Gestion de l'encadrement supérieur

Comment sont choisis les hauts fonctionnaires ? Par qui sont-ils nommés ?

Dans quelles conditions peut-on mettre fin à leurs fonctions ?

Quelle est la durée moyenne dans un poste de dirigeant ?

Existe-t-il une gestion différenciée ? un groupe particulier ? depuis quand ? Décrivez les différences de gestion par rapport aux autres employés publics (sélection, compétences, formation, carrière)

Certains emplois sont-ils réservés à des « dirigeants » ? lesquels ?

Comment est mesurée la performance de ce système ?

Questions générales

Existe-t-il des conventions collectives nationales ? par ministère ? portant sur quels sujets ?

Comment est assurée la mobilité des agents d'un ministère à l'autre ? d'un niveau de gouvernement à un autre ? A quel niveau est faite la publicité des postes vacants ?

Y a-t-il une politique de diversité des recrutements ou de quotas ? Quels en sont les résultats ?

Y a-t-il des règles sur la parité hommes femmes ?

Comment envisagez-vous l'équilibre vie privée, vie professionnelle ? existe-t-il des chartes ?

Comment se fait la transmission des valeurs ? Qui en est responsable ?

Bibliographie

Rapports

OCDE, 2007, Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics, Revue de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques en Belgique, 25 juin 2007

GRH et LOLF : gestion et reconnaissance de la performance - Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). - Paris : DGAFP, 2005. - (Collection statistiques. Ressources humaines)
http://www.fonction-publique.gouv.fr/article666.html?var_recherche=grh

OCDE, 2007, Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines, « Formules de gestion de la haute fonction publique liée aux performances, les expériences respectives des pays de l'OCDE » Réunion du Groupe de travail, 12-13 avril 2007

Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport d'enquête et conclusions du Comité / Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. - Paris, 2006.
<http://www.ccomptes.fr/organismes/comite-enquete/bilan-activites/org31.htm>

OCDE, 2004, Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines, « Évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE, une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines » Réunion du Groupe de travail, 7-8 octobre 2004

OCDE, 2004, Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines, « La rémunération des agents publics liée aux performances, principales tendances dans les pays de l'OCDE » Réunion du Groupe de travail, 7-8 octobre 2004

Institut de l'entreprise 2002 – sous la direction de François Kruger, « La gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance » Institut de l'entreprise, Observatoire de la dépense publique ; Paris

Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation – 1999 -Rapport sur la « Gestion des ressources humaines dans l'administration » - Serge Vallemont – La documentation française

Ouvrages et articles

Annie Bartoli, 2006, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p. 30-37

Guy le Boterf, 2002, *Développer la compétence des professionnels*, Éditions d'Organisation

Yves Chevalier, 2006, « *La gestion des ressources humaines dans le contexte de la LOLF* », Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n° 255, avril, p.8-12

Yves Chevalier, 2006, « *La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ?* » L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 10, 13 mars, p. 523-531

Christoph Demmke, 2005, « *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires ?* », Institut Européen d'Administration Publique

Claude Dubar, Pierre Tripier, 2003, *Sociologie des professions*, Armand Colin

Yves Emery, 2004, « *Rémunérer la performance des agents publics par des primes d'équipe : constats, analyses et recommandations* » Revue internationale des sciences administratives (RISA), vol. 70, p. 167-178.

- Robert Holcman, 2007, « *Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la GRH* », Revue française d'administration publique n° 123, pp 409-422
- Annie Hondeghe, Sylvia Horton, Sarah Scheepers, 2005, « *Modèles de gestion des compétences en Europe* », Revue française d'administration publique, n°116 2005/4
- Philippe d'Iribarne, 2006, *L'Étrangeté française*, Paris, Seuil
- Gilles Jeannot, 2005, « *De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de "métier" dans la fonction publique d'État française* » Revue française d'administration publique, n° 116, p. 595-608
- D. L. Kirpatrick, 1998, « *Evaluating training programs, the four levels* », Berrett-Koehler
- Chantal Labruyère, 2000, « *Professionnalisation : de quoi parlent les chercheurs, que cherchent les acteurs ?* » Formation Emploi n° 70, pages 31 - 41
- Florence Osty, 2002, *Le désir de métier, engagement, identité et reconnaissance au travail*, Presses universitaires de Rennes, Université Rennes 2
- Catherine Paradeise, Yves Lichtenberger, 2001, « *Compétence, compétences* », Sociologie du travail, vol.43, n° 1, janv-mars, p. 33-48.
- Luc Rouban, 2006, « *De nouvelles perspectives pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique* » Regards sur l'actualité, n° 323, août-septembre, p. 75-84
- « *Travail et relations sociales en entreprise : quoi de neuf ?* » Colloque DARES du 27 février 2003 – Paris Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité
- Pascal Ughetto, Marie-Christine Combes in M. Campinos-Dubernet, M.-C. Combes et D. Redor (sous la dir.), 2007, « *Gérer le travail par la compétence* » Les mutations des industries et des services. Toulouse : Octarès, pp. 53-58.
- Pascal Ughetto, 2006, « *La performance publique entre l'économique et le politique : le cas des musées* », Politiques et management publics, vol 24, n° 1 mars, pp 55 à 78
- Serge Vallemont, 2005, « *La gestion des ressources humaines : de l'intendance au stratégique* » in Gestion des ressources humaines dans les administrations publiques : dossier- Télescope, Observatoire de l'administration publique, vol. 12, n° 2, p. 1-89
- Philippe Zarifian, 2006, « *L'évolution des modèles de GRH. De la notion de qualification à celle de compétence* », Cahiers français, n° 333, pp. 8-13

LISTE DES ILLUSTRATIONS PAYS

En Italie, la contractualisation des fonctionnaires	25
En Allemagne, une réforme de GRH.....	26
Gestion par les compétences au Québec.....	28
Au Québec, un Centre de services partagés, des recrutements centralisés	29
Le « new pay system » au Danemark	29
Au Canada, plusieurs institutions nationales... ..	30
Aux États Unis, l'OPM.....	30
La politique de diversité au Royaume Uni	32
Des réformes adoptées dans la concertation en Italie et au Danemark.....	32
Subsidiarité en Australie, et en Nouvelle Zélande.....	33
Subsidiarité associée à la mutualisation en Italie.....	33
Aux Pays Bas, politique de décentralisation.....	33
En Australie, déclinaison ministérielle des politiques nationales	34
Le SELOR en Belgique	39
Au Canada, d'un modèle de recrutement axé sur l'offre à un modèle axé sur la demande	40
Plus de qualité et d'efficacité en faveur de l'offre d'emploi public en Espagne	41
Formation continue, le modèle allemand.....	44
Les formations certifiées en Belgique	46
Formation et vieillissement en Allemagne	46
En Italie, le FORMEZ	47
La double vocation de l'École de la Fonction Publique du Canada	48
Lien entre compétences et formation au Ministère des Finances italien	48
Évaluation à 360° au Royaume Uni	51
En Espagne, la loi de 2007 prévoit la mise en œuvre de l'évaluation individuelle	52
Évaluation et dialogue de progrès en Allemagne	53
Évaluation des résultats individuels en lien avec les priorités de l'organisation anglo-saxons	53
L'évaluation des managers au Canada	54
Les salaires par ministère aux Pays Bas	55
En Espagne, la loi de 2007 prévoit la structure de rémunérations individualisée	56
Objectifs individuels : la confiance au Danemark	57
Évaluation des dirigeants : la grande absente en Italie	57
Au Royaume Uni, gérer les conséquences perverses de l'évaluation des performances.....	58
Gestion par les compétences dans l'administration fédérale en Belgique	60
La gestion des compétences individuelles en Australie.....	62

Au Canada : gestion intégrée des compétences et des comportements	63
Gestion par les compétences des managers en Australie.....	64
Les carrières en Allemagne	66
Profils professionnels en Italie.....	66
Contrat d'emploi en Australie	67
En Espagne, un statut de base pour l'emploi public et le droit à la « carrera horizontal »	67
Revalorisation de poste au Canada	67
Évolution de la conception de la carrière en Australie	68
Licenciements au Royaume Uni et en Australie.....	68
Aux Pays bas, gestion différenciée et compétences des dirigeants	70
Les compétences en leadership en Allemagne	70
Les compétences des leaders en Nouvelle Zélande	71
En Belgique, le programme « PuMP »	71
Formation des dirigeants en Allemagne	72
La gestion par mandat des cadres supérieurs en Belgique.....	72
En Italie, un système de gestion de la « dirigenza » mixte	72
Aux États-Unis, la fin du « spoil system » ?.....	74
En Italie, un « spoil system » devenu inapplicable.....	74
Au Royaume Uni et en Australie, le « fast stream ».....	74
En Italie, une formation pour l'éthique.....	75
Au Canada, les Valeurs et l'éthique, socle des Compétences clés en Leadership.....	75
Au Canada, un tableau de bord RH intégré à son environnement stratégique	78
En Californie, « California State Human Resources Modernization ».....	80
Au Québec, un tableau de bord mis en place par les acteurs.....	80
Au Royaume Uni, les indicateurs d'une nouvelle politique de RH : la diversité	81
Au Canada, renforcement des compétences RH et création de parcours professionnalisant	82
Au Royaume Uni, une utilisation maîtrisée des indicateurs	86
Au Royaume Uni, la GRH au cœur de la stratégie.....	89
Au Royaume Uni, les indicateurs stratégiques de RH.....	91
En Australie, le modèle « Builds organisational capability ».....	92

Liste des entretiens

Entretiens en Australie

Services du Premier Ministre

Peter Shergold,

Directeur

Lynnelle Briggs

Public service Commissionner

Universitaires

John Halligan

Université de Canberra

Meredith Edwards

Université de Canberra

Entretiens en Belgique

Universitaire

Annie Hondeghem

Public Management Institute

Université catholique de Louvain

CGSP AMIO (syndicat)

Roland Vansaingele

Secrétaire général

Michèle Belot,

Déléguée permanente

SPF P&O

Vincent Triest

Conseiller général, services du président

Philippe Vermeulen

Chef de service de HR top management

Isabelle Verschuren

Conseiller

Direction Développement de l'organisation

Etienne Orianne

Directeur Général, Responsable des plans de personnel

Entretiens au Canada

Mission économique

Virginie Desgrouas

Réseau gestion publique de la Mission économique à l'ambassade de France au Canada à Ottawa
Consulat général de France à Québec

Patrice Leroy

Attaché de coopération, service de coopération et d'action culturelle, ministère des Affaires étrangères et européennes

Administration fédérale

Agence de la fonction publique du Canada

Denise Amyot

Vice-présidente, Réseau du Leadership et gestion des talents

Sonia Côté

Gestionnaire, Conseil des RH, représentant le secrétariat permanent du Forum des Directeurs des ressources humaines de l'administration fédérale du Canada

Anne Ladouceur

Gestionnaire, Développement des capacités en matière de RH, secrétariat des Ressources humaines

Rachel Messier

Adjointe du président de l'agence, en charge de la communication

Vello E. Mijal,

Directeur général, bureau des Valeurs et de l'éthique

Jacqueline Millner

Agent de projet, direction de la Politique stratégique, planification et recherche

Tatyana Teplova

Analyste, direction de la Politique stratégique, planification et recherche

Commission de la Fonction publique

Joanne Lalonde

Directrice générale régionale, capitale nationale et région Est de l'Ontario
Responsable de la gestion du site du recrutement : www.emplois.gc.ca

École de la fonction publique

Sandra Webber

directrice de portefeuille, Relations avec la clientèle ministérielle

6

Alliance de la fonction publique du Canada (organisation syndicale représentative)

Michael P. MacDonald

officier, bureau de Direction

*Administration publique du Québec**Secrétariat du Conseil du Trésor*Élisabeth Allard

Directrice, direction des Politiques de main d'œuvre (4 présentations : cadre légal et organisationnel, renouvellement de la fonction publique, mobilité et diversité, gestion de la performance)

Anne Gosselin

Directrice, direction de la classification, secteur fonction publique (présentation de la Politique de rémunération)

Cynthia Jean

Conseillère en affaires internationales

Jocelyne Tremblay,

Directrice, direction du Développement de la main d'œuvre (organisation des deux journées et présentation de la démarche de gestion par les compétences)

*Centre de Services partagés du Québec*Nicolas Verilli

directeur général, direction des Solutions d'affaires en ressources humaines

*École nationale de l'Administration publique (ENAP)*Louis Côté

Professeur et directeur de l'Observatoire de l'administration publique

Guy Morneau,

Administrateur, intervenant à l'ENAP en tant que praticien dans les formations destinées aux cadres, ancien directeur général de la Régie des rentes (pensions, prestations sociales du Québec)

*Forum des directrices et directeurs des ressources humaines de la fonction publique du Québec (organisme consultatif)*Jean-Pierre Bérubé,

Directeur exécutif, FDRH

Guy Mercier,

Directeur des Ressources humaines, ministère des Transports du Québec

Entretiens au Danemark*CBS (Copenhagen Business School)*

Department of Management, Politics and Philosophy.

Niels Åkerstrøm Andersen*Københavns Kommune (Commune de Copenhague)*

Økonomiforvaltning Centre des Ressources Humaines

Jan Tønners

Chef de service – questions juridiques/conventions collectives

Anne-Grete Veraa

Consultante en chef –droit du travail/conventions collectives

Ene Levin

Consultant – Projets de développement en RH

Lea Bryld

Chef de service – Développement des ressources humaines

www.kk.dk et www.lederporten.dk

Mission Économique

Bruno Caron

Chef de la Mission Économique

Bernard Dufresne

Adjoint au chef de la Mission Économique

Philippe Martinez

Chargé d'Études Économiques et Financières

www.missioneco.org/danemark

Personalestyrelsen (State Employer's Authority)

Ministère des Finances

Tove Ahrensbach

Consultant – Personnel and Management Policy

Rikke Nyegaard Olesen

Adjointe

www.perst.dk

OAO (Offentligt Ansattes Organisationer, organisation syndicale).

Jens Henning Ravnsmed

Responsable de l'Administration – spécialiste des ressources humaines.

Hanne Johannesen

Consultante Union Européenne.

www.oao.dk

Entretiens en Espagne

Mission économique

Gérard Arfinengo

Responsable de la Mission économique à l'ambassade de France en Espagne.

Émilie Jouve

Réseau gestion publique de la Mission économique

Ministère des Administrations publiques (MAP)

Julia Marchena Navarro

Directrice de la division Consultation, conseil et assistance aux Ressources humaines, direction générale de la Fonction publique (MAP), membre de la Commission des experts et rédactrice du projet de loi sur le Statut de base de l'emploi public

Yolanda Martinez Sevilla

Conseiller et porte-parole du Secrétaire général (MAP), présentation du Plan de conciliation vie professionnelle/vie personnelle et ses implications dans la fonction publique avec intégration des éléments sur le temps de travail et les droits à congés supplémentaires dans la Loi sur le statut de base de l'emploi public

Communauté autonome de Madrid

Vicente Rodriguez Herrero

Sous-directeur général de l'Inspection des services et des actions juridiques, direction générale de la fonction publique

Rafael Lopez Garcia

Sous-directeur général de la Qualité des services, direction générale de la Qualité de service de l'attention portée aux citoyens

Entretiens en Italie

Mission économique

Anne Daunois-Giudicelli

Réseau gestion publique de la Mission économique à l'ambassade de France à Rome

FORMEZ (Centre de Formation et de sélection)

Rosario Maiorano

Responsable du secteur « sélection et formation » pour l'emploi public

SSPA (École supérieure de la fonction publique)

Valeria Termini

Directrice

Massimo de Cristofaro

Responsable du secteur innovation

Raffaella Silvestri

Responsable de la formation initiale

Commune de Rome

Pietro Barrera,

Directeur de la politique des ressources humaines

Département de la Fonction publique, présidence du Conseil des Ministres

Francesco Verbaro

Directeur du personnel des administrations publiques

CNEL (Conseil économique et social)

Manin Carraba

Directeur du Centre Europe Recherche

Syndicat CGIL

Michel Gentile

Coordinateur du département secteur public

ARAN (Agence pour la représentation des administrations publiques dans les négociations)

Paolo Matteini,

Dirigeant du bureau juridique et de l'analyse des conventions collectives

Rosario Soloperto

Ministère de l'Économie et des finances

Leonora Baffi

Directrice du personnel

Direction du Trésor

Silvana Ceravolo

Ivana Guerrera

Daniella Dellostritto

Paola Centra

Antonino Lagana

Michele Petrocelli

Angelo Cagnazzo

Alfredo Dicaprio

Franko Thani

Giuseppe Cerasoli

Sabino Cassese

Membre du Conseil constitutionnel, ancien ministre de la fonction publique

Université de Rome

Gianfranco d'Alessio

Professeur

Entretiens en Nouvelle-Zélande

SSC

Mark Prebble

State services commissioner

People capability branch

P.Brown

Performance management branch:

J. Norton

Universitaire

Jonathan Boston

Entretiens aux Pays Bas

Jos de Jonge

Agence EIM, agence de recherches sur la vie économique, pour les entreprises et les pouvoirs publics à Zoetermeer.

Sylvia Bronmans

Directrice de P-Direkt

Marita Keurentjes

Coen Schreiner

Collaborateurs au Ministère des Affaires Intérieures et des Relations avec le Royaume, agence P-Direkt, agence publique prestataire de service public à La Haye.

Wilco Brienkman

IWW, organisation patronale de l'IPO (Interprovinciaal Overleg) à La Haye

George Evers

AENO Fonds, Fondation pour le marché du travail et fonds de formation pour les municipalités

Peter Parre

Université Erasmus de Rotterdam et du Ministère des Affaires Intérieures et des Relations avec le Royaume

Inge Cotte

Senior manager RH du Ministère des Affaires sociales et de l'emploi

Johan Maas

Directeur du service « Human relations management » du Ministère

Peter van der Gaast

Directeur du service « International civil service affairs » du ministère des Affaires Intérieures et des Relations avec le Royaume

Frans van Dongen

Service Information, Directeur du service « Knowledge Infrastructure » du même ministère.

Mme van der Burg

Députée (VVD)

M. Van der Berghe

Syndicat CMHF (Centrale des fonctionnaires cadres)

Entretiens au Royaume Uni

Cabinet Office

Peter Thomas

Chef des capability reviews, Cabinet Office

Sarah Cox

Change Team

Helen Dudley

Resource Management team

Universitaires

Sue Richards

Chef de l'équipe d'évaluation des capability reviews

Christopher Pollitt

Université de Leuven

Colin Talbot

Université de Nottingham

Christopher Hood

Oxford

**Fonction publique : faits et chiffres**

La collection « Faits et chiffres », véritable référence d'analyses sur la fonction publique, correspond au volume I du « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », dont sont extraits des « chiffres-clefs ». Ce bilan permet de comprendre les évolutions de l'emploi dans la fonction publique année après année et constitue à ce titre un document indispensable pour les décideurs, les parlementaires, les responsables syndicaux, les gestionnaires... mais aussi pour tous ceux qui s'intéressent à la fonction publique.

**Politiques d'emploi public**

Ce rapport constitue le volume II du « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique ». Il traite de tous les thèmes rattachés à la gestion prévisionnelle des ressources humaines, pour les trois fonctions publiques, avec leurs points communs et leurs spécificités. Il présente en particulier les projets en cours, de la gestion des connaissances à celle des compétences.

**Ressources humaines**

Cette collection rassemble des informations et des documents (guides, études, brochures, fiches...) concernant le recrutement, la carrière, la formation, la rémunération, et au sens large tous les aspects de la gestion des agents de la fonction publique. Elle se veut volontairement pédagogique, qu'il s'agisse d'éclairer le grand public ou de fournir aux gestionnaires les outils dont ils ont besoin au quotidien.

**Etudes et perspectives**

Cette collection présente les études et rapports conduits par la DGAFP pour tracer les évolutions de la fonction publique dans tous ses aspects (démographie, métiers, dialogue de gestion, systèmes d'information, impact du droit européen...).

**Statistiques**

La collection « Statistiques » est déclinée en deux publications distinctes. « Points Stat », outil apprécié des décideurs et des gestionnaires, dégage les idées forces en quelques pages. « RésulStats » présente, pour qui recherche une information plus détaillée, les études complètes. Elle convient particulièrement aux chercheurs et aux statisticiens.

**Point Phare**

Cette collection apporte un éclairage approfondi sur un thème ou un chantier, chiffres et références à l'appui.

**Intr doc**

Cette collection, à usage interne, réunit tous les documents de travail de la DGAFP utilisés dans le cadre de réunions interservices, séminaires, journées d'étude...