



L'emploi public

UN ÉTAT DES LIEUX



L'emploi public : un état des lieux

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

The State of the Public Service

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com

Avant-propos

L'évolution de la gestion de l'emploi public des pays de l'OCDE est une question d'importance stratégique, qui suscite un intérêt considérable de la part des professionnels comme des politiques. Le Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics de l'OCDE est un cadre unique rassemblant des spécialistes de haut niveau, qui tracent les grandes orientations d'un programme de travail analytique et collaborent entre eux pour trouver des solutions aux enjeux actuels de l'emploi public. Globalement, les activités techniques menées sous la direction du Groupe de travail ont permis aux gouvernements de disposer d'analyses comparatives sur la base desquelles ils peuvent déterminer si les changements intervenus dans d'autres pays sont utiles et réalisables chez eux.

Outre ce travail qualitatif réalisé en collaboration avec les membres du Groupe de travail, la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) a traditionnellement pour mission de réunir des données quantitatives et qualitatives dans le domaine de l'emploi public et de la gestion des ressources humaines. Très demandées, ces données sont utilisées à des fins de comparaison à la fois par les gouvernements des différents pays et par des organisations internationales.

Dans le cadre de sa stratégie visant à améliorer la qualité et la portée de ses données et à répondre aux demandes des gouvernements des pays membres, la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial a procédé à une importante refonte de son processus de collecte de données dans le domaine de l'emploi public.

Deux grands exercices de collecte des données ont été réalisés en 2005-06, en remplacement des anciens questionnaires et enquêtes de GOV :

- L'adoption d'une nouvelle méthodologie a conduit à l'élaboration d'un nouveau questionnaire pour recueillir des données sur les effectifs de fonctionnaires publics qui soient plus comparables entre les pays. Les principaux résultats de cette enquête sont décrits dans le chapitre 1 de cet ouvrage. Le rapport complet contenant toutes les explications relatives à la méthodologie employée par GOV a été publié en 2008 dans la série des Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique (<http://dx.doi.org/10.1787/242053865825>), « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public ».
- Une nouvelle enquête sur les ressources humaines stratégiques, lancée en 2006, a permis de recueillir des données de caractère essentiellement qualitatif sur la

gestion et sur les dispositifs institutionnels de gestion des salariés du secteur public, principalement au niveau national/fédéral de l'administration publique. L'ensemble des données utilisées pour les autres chapitres sont fondées sur les résultats de cette enquête.

Les chapitres de cet ouvrage s'appuient sur les enseignements tirés du travail réalisé par GOV dans le domaine de l'emploi public au cours de la dernière décennie et sur les résultats de la dernière enquête. Les chapitres ont été rédigés de manière à pouvoir être lus indépendamment les uns des autres.

Ce projet a été piloté par Elsa Pilichowski (tél. : +33 1 45 24 76 12; courriel : elsa.pilichowski@oecd.org) et Edouard Turkisch, consultant. Knut Rexed, consultant, a rédigé la quasi totalité du texte des chapitres 2 à 5. Laurent Nahmias a élaboré les indicateurs composites et leur méthodologie. Oscar Huerta Melchor et Zsuzsanna Lonti ont formulé de précieux commentaires. Nick Manning et Barry Anderson ont successivement supervisé ce projet.

Table des matières

Introduction	9
Chapitre 1. Effectifs et dépenses salariales : évolutions au cours de la dernière décennie	11
Évolution des effectifs et des coûts : vue d'ensemble	12
Évolution des effectifs et des coûts aux différents niveaux d'administration	16
Notes	19
Bibliographie	19
Chapitre 2. Vers un cadre et des conditions d'emploi dans les administrations centrales plus proches de celles de l'emploi dans le reste de l'économie	21
Pourquoi est-ce important?	22
Quelles sont les conditions d'emploi traditionnelles?	22
Quels sont les moteurs du changement du cadre et des conditions d'emploi?	24
En quoi consistent ces changements de cadre et de conditions d'emploi?	25
Quelle est la situation dans les pays de l'OCDE?	27
Quels sont les enjeux?	32
Quels enseignements pour l'avenir?	33
Notes	34
Bibliographie	34
Chapitre 3. La délégation de la gestion des ressources humaines dans les administrations centrales	37
Pourquoi déléguer?	38
Qu'est-ce qu'une gestion moderne des ressources humaines?	39
Que peut-on déléguer?	40
Comment peut-on gérer la délégation de responsabilités?	41
Quelles responsabilités les pays de l'OCDE ont-ils déléguées?	43
Quels sont les enjeux?	46
Quels enseignements pour l'avenir?	47
Notes	48
Bibliographie	48

Chapitre 4. Gérer les performances des agents publics dans les administrations centrales	49
Pourquoi la performance importe-t-elle tant?	50
Qu'entend-on par « performance »?	50
Qu'entend-on par gestion des performances?	51
Comment élaborer un système de gestion des performances?	52
À quoi les récompenses servent-elles?	54
Comment les pays de l'OCDE gèrent-ils les performances des salariés?	55
Quels enseignements pour l'avenir?	59
Bibliographie	60
Chapitre 5. La délégation et l'individualisation de la rémunération des agents des administrations centrales	61
Pourquoi la détermination des rémunérations est-elle une activité importante de la gestion?	62
Pourquoi déléguer la détermination des rémunérations?	62
Comment les systèmes de rémunération des pays de l'OCDE évoluent-ils?	63
Comment les salaires sont-ils fixés dans les pays de l'OCDE?	65
Dans quelle mesure les salaires sont-ils individualisés?	66
Comment bien gérer la délégation de la détermination des salaires?	68
Quels sont les enjeux?	70
Quels enseignements pour l'avenir?	71
Bibliographie	72
Chapitre 6. L'encadrement supérieur dans les administrations centrales	73
Pourquoi l'encadrement supérieur est-il important?	74
Quelle est sa relation avec le pouvoir politique?	74
Comment la haute fonction publique est-elle organisée?	76
Qui sont les hauts fonctionnaires?	78
Comment la haute fonction publique est-elle gérée?	80
Quels sont les enjeux?	84
Quels enseignements pour l'avenir?	84
Bibliographie	86
Annexe A. Indicateurs composites de la gestion des ressources humaines : construction, pondération et cadre théorique	87
Notes	100
Bibliographie	101

Encadrés

4.1.	Introduction à la gestion des performances : le cas de l'Irlande . . .	53
6.1.	Les hauts fonctionnaires aux Pays-Bas	79

Tableaux

1.1.	Évolution des effectifs de l'emploi dans les administrations publiques au cours de la dernière décennie (en %)	14
2.1.	Évolutions récentes et réformes prévues du cadre général de l'emploi dans plusieurs pays de l'OCDE.	28
2.2.	Différences entre l'emploi statutaire et les règles d'emploi applicables dans le secteur privé	30
3.1.	Réformes récentes ayant accompagné l'attribution d'un rôle plus stratégique à l'organisme central de gestion des ressources humaines	42
4.1.	Centralisation et décentralisation des systèmes de gestion des performances dans plusieurs pays de l'OCDE.	56
5.1.	La rémunération liée aux performances dans plusieurs pays de l'OCDE disposant de dispositifs de ce type	67
6.1.	Exemples de nominations ou de mandats de durée déterminée dans plusieurs pays de l'OCDE	83
A.1.	Délégation des décisions relatives aux effectifs (question 21).	89
A.2.	Délégation des décisions relatives aux niveaux de rémunération (question 24)	90
A.3.	Délégation de la classification des postes, des recrutements et des licenciements (question 27)	90
A.4.	Délégation des conditions d'emploi (question 30)	91

Graphiques

1.1.	Effectifs de l'emploi dans les administrations publiques en pourcentage de la population active (2005).	13
1.2.	L'emploi dans les administrations publiques en pourcentage de la population active en 1995 et en 2005	14
1.3.	L'emploi dans les administrations publiques et les entreprises publiques en pourcentage de la population active (2005).	15
1.4.	Évolution de l'emploi dans les administrations publiques et dans les entreprises publiques en pourcentage de la population active de 1995 à 2005	16
1.5.	Dépenses des administrations publiques consacrées à la production de biens et de services dans le domaine public en pourcentage du PIB, en 1995 et 2005.	17
1.6.	L'emploi dans les administrations publiques par niveau d'administration (2005)	18

1.7.	Évolution des effectifs de l'emploi dans les administrations publiques au niveau national en pourcentage de l'emploi total dans les administrations publiques entre 1995 et 2005	19
2.1.	Pourcentage des salariés soumis aux règles générales d'emploi des fonctionnaires	27
2.2.	Indice composite de l'ouverture du système de gestion des ressources humaines dans l'administration centrale	31
2.3.	Pourcentage des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée dans l'emploi public au niveau national/fédéral en 2005 (ou 2004)	32
3.1.	Indice composite de la délégation de la gestion de l'emploi public dans les administrations centrales des pays de l'OCDE	44
4.1.	Indice composite de la prise en compte de l'évaluation des performances dans les décisions de gestion des ressources humaines dans l'emploi public (indice de perception)	57
4.2.	Indice composite de l'utilisation de la rémunération liée aux performances dans les pays de l'OCDE ayant déclaré avoir mis en place un tel système	58
6.1.	Degré d'institutionnalisation des modalités de gestion de l'encadrement supérieur au niveau central	77
6.2.	Représentation des femmes aux postes de direction dans l'administration centrale de plusieurs pays de l'OCDE (2005)	80
A.1.	Indice composite de la délégation de la gestion de l'emploi public dans les administrations centrales des pays de l'OCDE	88
A.2.	Importance de l'institutionnalisation des modalités de gestion de l'encadrement supérieur au niveau central	93
A.3.	Indice composite de l'importance du recours à la rémunération liée aux performances dans les pays de l'OCDE	95
A.4.	Indice composite de l'ouverture du système de gestion de l'emploi public dans l'administration centrale	97
A.5.	Indice composite de la prise en compte de l'évaluation des performances dans les décisions de gestion des ressources humaines dans l'emploi public (indice de perception)	99

Introduction

La gestion de l'emploi public est un sujet très sensible dans la plupart des pays de l'OCDE. Les opinions à ce sujet varient beaucoup suivant le contexte économique et social, les valeurs culturelles et l'histoire. En général, toutefois, les pouvoirs publics tendent à établir des cadres d'emploi très ambitieux. Leur objectif est de mettre en place des systèmes qui, d'une part, soient garants de valeurs fondamentales comme l'équité, la justice et la cohésion sociale, de façon à préserver la confiance politique dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et, de l'autre, assurent un caractère prioritaire à l'efficacité, à la productivité et à l'efficacé.

Ces vingt dernières années, la gestion de l'emploi public a évolué de façon spectaculaire dans la plupart des pays de l'OCDE. Premièrement, les gouvernements se sont efforcés de réduire sa taille afin de diminuer les coûts de la production de services publics, soit directement, soit indirectement en sous-traitant la prestation de services au secteur privé dans la recherche d'une plus grande efficacité. Deuxièmement, dans nombre de cas, les gouvernements ont tenté d'appliquer les bons principes de gestion à la gestion de la fonction publique. C'est ainsi que l'emploi public dans nombre de secteurs de l'administration a perdu son caractère unique et est devenu assez semblable au système d'emploi général des différents pays. En outre, les services publics subissent de plein fouet la pression des changements économiques et sociaux qui influent sur leur gestion, comme la mondialisation des marchés du travail, le vieillissement des sociétés et l'avènement d'économies de la connaissance.

L'objectif de cette publication est de dresser un bilan des principaux changements intervenus dans la gestion de l'emploi public dans les pays de l'OCDE afin de répondre à ces nouveaux enjeux et à l'exigence d'une plus grande efficacité attendue des fonctionnaires par les gouvernements et les citoyens.

L'ouvrage commence par un examen quantitatif des changements dans la taille de l'emploi public par rapport aux changements touchant le recours au secteur privé pour la prestation de services publics. Les quatre chapitres suivants sont axés sur les principales tendances observées dans la gestion de l'emploi public. Les données rassemblées dans la publication sont replacées dans la perspective des enseignements tirés au fil des années dans chaque domaine identifié.

Chapitre 1

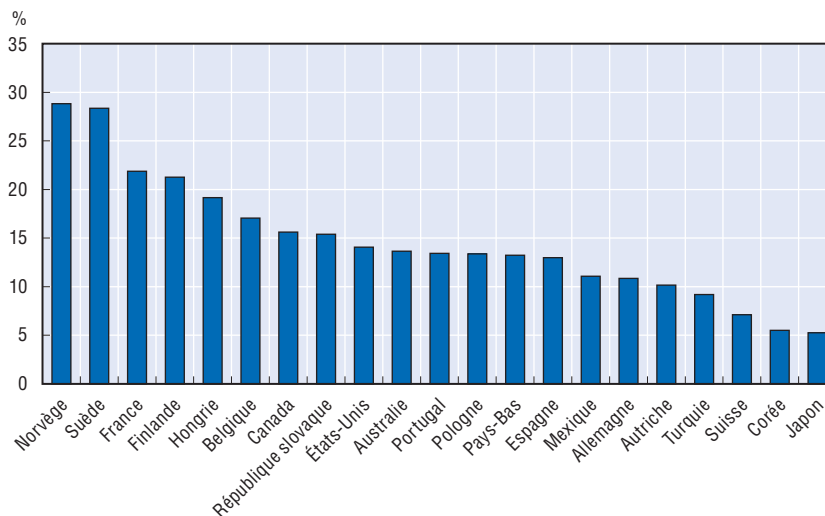
Effectifs et dépenses salariales : évolutions au cours de la dernière décennie¹

Ce chapitre s'appuie sur les données recueillies au cours de l'enquête 2006 de l'OCDE intitulée Comparaison de l'emploi dans le domaine public. Cette enquête avait pour objectifs, d'une part, de générer des données sur l'emploi public qui soient comparables au niveau international et cohérentes avec la classification du secteur des administrations publiques établie dans les systèmes de comptabilité nationale et, de l'autre, d'inscrire les données sur l'emploi dans la perspective des coûts de production plus vastes des biens et services dans le domaine public (c'est-à-dire les biens et services financés par l'administration publique et produits par elle ou par des entités privées). Un descriptif complet de la méthodologie et des données est disponible dans une publication publiée dans la série des *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public » : <http://dx.doi.org/10.1787/242053865825>.

Évolution des effectifs et des coûts : vue d'ensemble

L'emploi dans les administrations publiques² représente aujourd'hui entre 5 % et 28 % de la population active dans 21 pays de l'OCDE (voir graphique 1.1). Entre 1995 et 2005, ces pourcentages ont été relativement stables dans les pays pour lesquels des données sont disponibles, sauf au Canada où la part de l'emploi public dans la population active a diminué (attribuable essentiellement à la stabilité des effectifs à un moment où la population active augmentait)³. Dans d'autres pays, on observe une forte hausse des effectifs parallèlement à un accroissement de la population active. C'est le cas notamment en Australie et au Portugal (voir graphique 1.2 et tableau 1.1).

À part dans quelques pays, Pays-Bas et France notamment, l'emploi dans les entreprises publiques ne représente qu'un part relativement mineure de la population active (voir graphique 1.3). On dispose de peu de données historiques concernant les entreprises publiques, mais elles semblent apparemment avoir beaucoup évolué récemment dans un nombre limité de pays, d'importantes contractions des effectifs étant observées en Australie, en Espagne, en France et au Canada, et une légère hausse aux Pays-Bas (voir graphique 1.4).

Graphique 1.1. **Effectifs de l'emploi dans les administrations publiques en pourcentage de la population active (2005)**

Notes : Les données sont fournies en nombre de salariés, sauf pour l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse pour lesquels elles sont exprimées en équivalents plein-temps. Les effectifs de ces pays sont par conséquent sous-estimés.

Autriche : Les données ne comprennent pas les institutions privées sans but lucratif financées par les pouvoirs publics. Données 2004 et 2005 ; pour 1995, les données relatives à la sécurité sociale font défaut mais n'ont qu'un impact mineur sur le pourcentage de la population active totale (environ 26 000 agents).

Belgique : Données 2004.

Finlande : Données 2004 et 2005.

France : Les données excluent certains établissements publics. Données 2004.

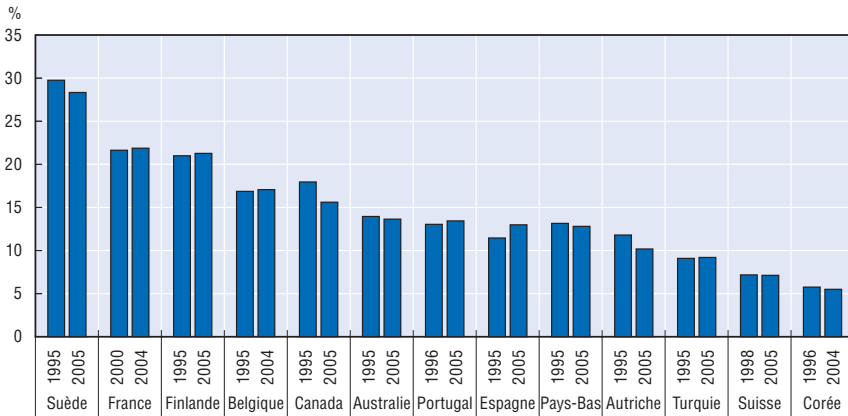
Mexique : Données 2000.

Pologne : Données 2004.

République slovaque: Les données font référence à la classification de la CITI qui repose sur le principe que les institutions privées financées par les administrations publiques représentent une proportion marginale. Catégories L (administration publique, défense, sécurité sociale) + M (enseignement) + N (santé et domaine social) de la classification CITI.

Source : Enquête sur la comparaison de l'emploi dans le domaine public et Enquête sur la population active, OCDE.

Dans la plupart des pays, la taille des effectifs de l'emploi dans les administrations publiques évolue dans le même sens que la part dans le PIB de leurs rémunérations. Mais dans plusieurs pays, dont la Finlande et l'Espagne, la hausse du pourcentage de l'emploi public dans la population active s'est accompagnée d'une baisse de la part des rémunérations des agents publics dans l'économie. Globalement, la part dans le PIB de leurs rémunérations par tête d'agent a donc diminué entre 1995 et 2005 et l'augmentation du PIB a proportionnellement moins bénéficié aux agents publics (par tête et en tant que groupe) qu'au reste de l'économie.

Graphique 1.2. **L'emploi dans les administrations publiques en pourcentage de la population active en 1995 et en 2005**

Notes : Les données sont fournies en nombre de salariés, sauf pour l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse pour lesquels elles sont exprimées en équivalents plein-temps. Les effectifs de ces pays sont par conséquent sous-estimés.

Autriche : Les données ne comprennent pas les institutions privées sans but lucratif financées par les pouvoirs publics. Données 2004 et 2005 ; pour 1995, les données relatives à la sécurité sociale font défaut mais n'ont qu'un impact mineur sur le pourcentage de la main d'œuvre totale (environ 26 000 agents). Belgique : Données 2004.

Finlande : Données 2004 et 2005.

France : Les données excluent certains établissements publics. Données 2004.

Source : *Enquête sur la comparaison de l'emploi dans le domaine public et Enquête sur la population active*, OCDE.

Tableau 1.1. **Évolution des effectifs de l'emploi dans les administrations publiques au cours de la dernière décennie (en %)**

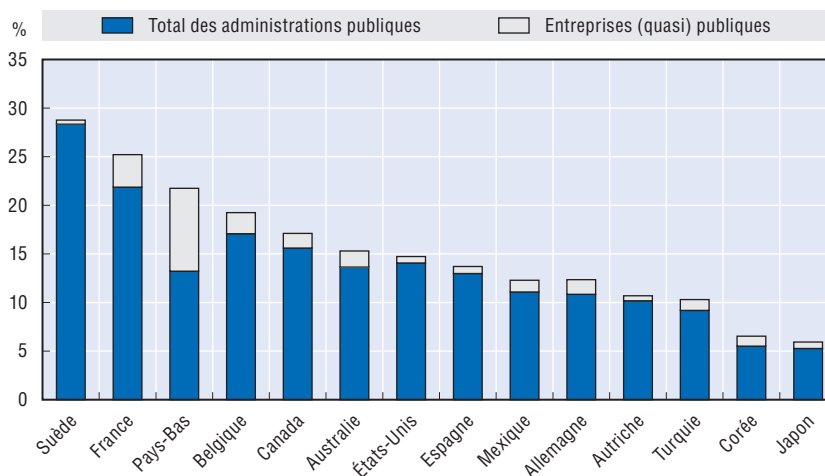
	1995 à 2000	2000 à 2005	1995 à 2005
Australie	0.71	13.46	14.27
Autriche	7.20	-16.96	-10.98
Belgique	2.35	5.65	8.13
Canada	-4.84	7.76	2.54
Corée	-0.57	5.83	5.22
Finlande	3.98	2.52	6.61
France	n.d.	4.38	n.d.
Hongrie	n.d.	0.81	n.d.
Norvège	n.d.	3.19	n.d.
Pays-Bas	4.70	3.52	8.39
Portugal	15.66	4.05	20.34
Suède	0.14	0.11	0.25
Suisse	0.68	5.26	5.97
Turquie	4.92	6.05	11.27

n.d. : non disponible.

Note : Des variations très importantes peuvent parfois s'expliquer par un changement de statut de certaines organisations. En Autriche, la forte diminution du nombre de personnels s'explique au moins en partie par les changements institutionnels qu'a connus, entre autres, l'emploi dans les universités.

Source : *Enquête sur la comparaison de l'emploi dans le domaine public*, OCDE.

Graphique 1.3. L'emploi dans les administrations publiques et les entreprises publiques en pourcentage de la population active (2005)



Notes : Les données sont fournies en nombre de salariés, sauf pour l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède pour lesquels elles sont exprimées en équivalents plein-temps. Les effectifs de ces pays sont par conséquent sous-estimés.

Autriche : Les données ne comprennent pas les institutions privées sans but lucratif financées par les pouvoirs publics. Données 2004 et 2005; pour 1995, les données relatives à la sécurité sociale font défaut mais n'ont qu'un impact mineur sur le pourcentage de la main d'œuvre totale (environ 26 000 agents). Les données concernant les entreprises publiques sont partielles et n'incluent que les universités qui ont été reclassifiées.

Belgique : Données 2004.

France : Les données excluent certains établissements publics. Données 2004.

Mexique : Données 2000.

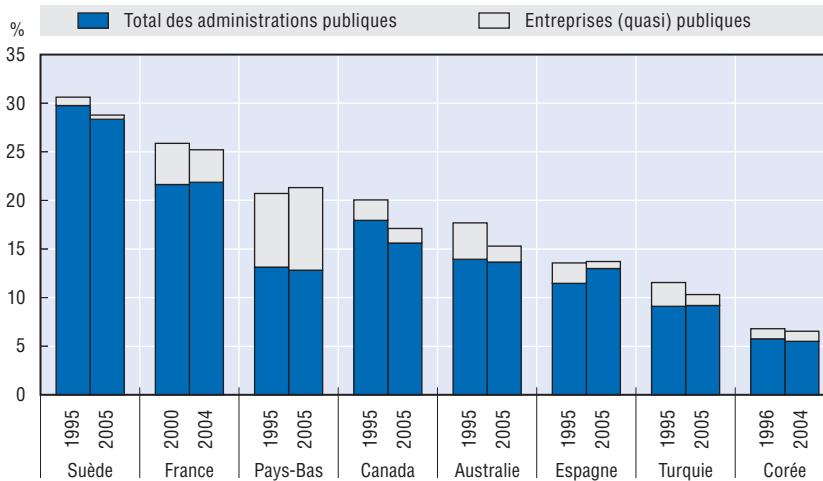
Pologne : Données 2004.

Source : Enquête sur la comparaison de l'emploi dans le domaine public et Enquête sur la population active, OCDE.

Dans la plupart des pays, la part des dépenses de rémunérations des agents publics dans l'économie évolue dans le même sens que le niveau des coûts de production des biens et services dans le domaine public (comprenant les coûts associés à la production des biens et services financés par les administrations publiques mais fournis par les administrations publiques et aussi par le secteur privé). Ainsi, les coûts de production des biens et services financés par les administrations publiques augmentent parallèlement aux dépenses afférentes à l'emploi public.

Cependant, ce n'est pas nécessairement le cas dans tous les pays, surtout lorsque les coûts de production des services sont tirés par le renchérissement des biens et services financés par les administrations publiques mais produits par le secteur privé. Au Royaume-Uni, en Italie, au Danemark et en Nouvelle-Zélande, par exemple, malgré la relative stabilité des rémunérations des agents publics dans l'économie en pourcentage du PIB, les coûts de production des biens et

Graphique 1.4. **Évolution de l'emploi dans les administrations publiques et dans les entreprises publiques en pourcentage de la population active de 1995 à 2005**



Notes : Les données sont fournies en nombre de salariés, sauf pour les Pays-Bas et la Suède pour lesquels elles sont exprimées en équivalents plein-temps. Les effectifs de ces pays sont par conséquent sous-estimés.

France : Les données excluent certains établissements publics. Données 2004.

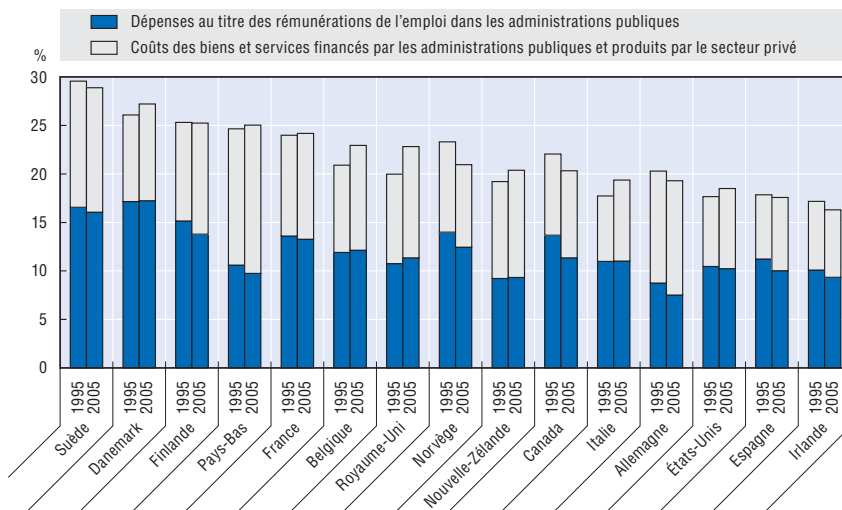
Source : Enquête sur la comparaison de l'emploi dans le domaine public et Enquête sur la population active, OCDE.

services dans le domaine public ont fortement augmenté en raison de la hausse des coûts de ces biens et services fournis par le secteur privé. Dans d'autres pays, une diminution relative de la part des rémunérations de l'emploi public dans l'économie s'est accompagnée d'une hausse encore plus marquée des coûts afférents aux biens et services financés par les administrations publiques mais fournis par le secteur privé. C'est le cas notamment aux Pays-Bas et en France (voir graphique 1.5).

Évolution des effectifs et des coûts aux différents niveaux d'administration

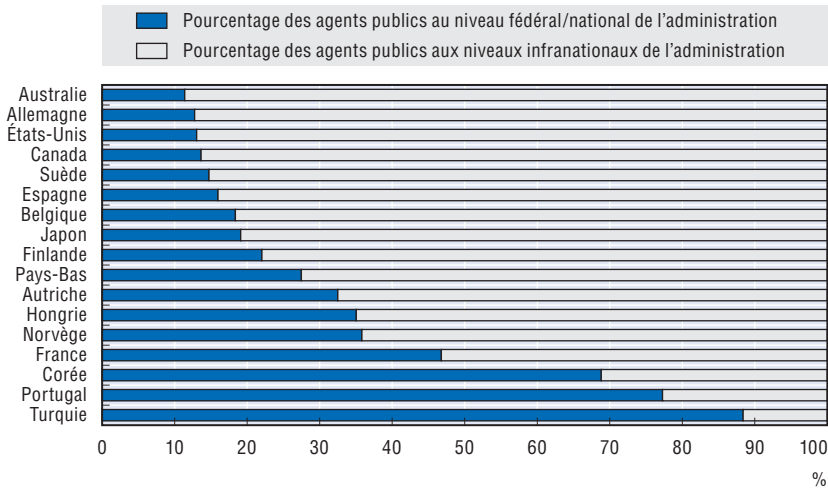
Le pourcentage des agents publics travaillant au niveau national ou infranational varie considérablement d'un pays à l'autre (voir graphique 1.6). Pour les pays pour lesquels des données sont disponibles, ce pourcentage semble avoir été relativement stable entre 1995 et 2005, sauf en Norvège en raison d'une relative recentralisation de la gestion du personnel et en Espagne en raison d'un mouvement inverse de décentralisation relative (voir graphique 1.7).

Graphique 1.5. Dépenses des administrations publiques consacrées à la production de biens et de services dans le domaine public en pourcentage du PIB, en 1995 et 2005 (par ordre décroissant du niveau global de ces coûts de production en 2005)



Notes : Les comparaisons internationales de la rémunération des agents publics ne doivent être réalisées qu'avec prudence et en tenant compte des dispositions prises par les pays en matière de financement des régimes de retraite des agents publics. Dans certains d'entre eux, en effet, l'épargne en prévision des pensions futures est prise en compte, partiellement ou totalement, dans la rémunération des salariés (c'est le cas, notamment, aux Pays-Bas), alors que dans d'autres, cette dette future reste une dette future du budget général. Cette disparité fausse considérablement les comparaisons internationales des coûts présents et futurs liés à la rémunération des agents publics. Dans les biens et services financés par les administrations publiques et produits par le secteur privé entrent les coûts de ceux produits pour être consommés par les administrations publiques elles-mêmes (consommation intermédiaire) et par les citoyens (directement ou non).

Source : Comptes nationaux, OCDE.

Graphique 1.6. **L'emploi dans les administrations publiques par niveau d'administration (2005)**

Notes : Les données sont fournies en nombre de salariés, sauf pour l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède. L'emploi dans la sécurité sociale n'est pas pris en compte au niveau national en Autriche, en Belgique, en Corée, en Espagne, en Finlande, en France, en Hongrie, au Japon, aux Pays-Bas, en Suède et en Turquie. L'emploi dans la sécurité sociale n'est pas pris en compte aux autres niveaux de l'administration en Allemagne, en Australie, aux États-Unis, au Canada, en Norvège et au Portugal (pour 2005). Cela concerne une part relativement faible du personnel et n'a donc qu'une incidence mineure sur le graphique ci-dessus.

Autriche : Les données ne comprennent pas les institutions privées sans but lucratif financées par les pouvoirs publics. Données 2004 et 2005. Les données concernant les entreprises publiques sont partielles et n'incluent que les universités qui ont été reclassifiées.

Belgique : Données 2004.

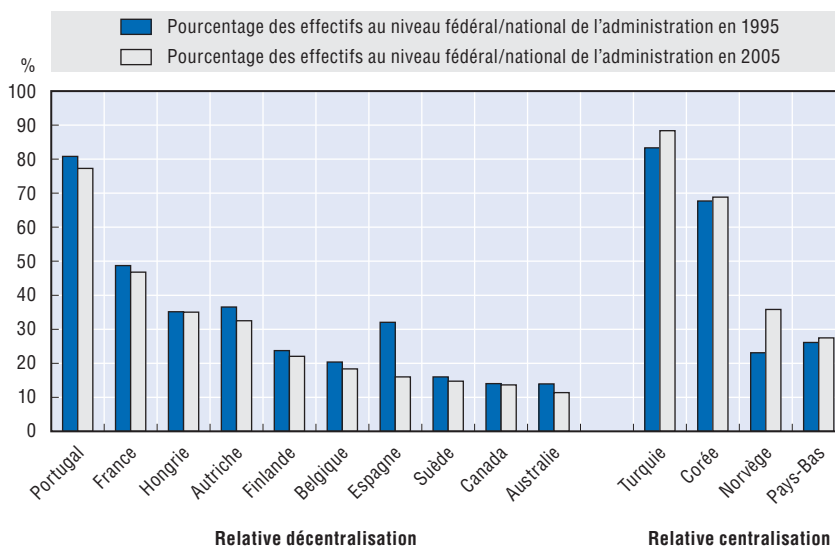
Corée : Les enseignants et les fonctionnaires de police sont inclus au niveau national et représentent 75 % de la main d'œuvre au niveau national.

Finlande : Données 2004 et 2005.

France : Les données excluent certains établissements publics. Données 2004.

Source : Enquête sur la comparaison de l'emploi dans le domaine public, OCDE.

Graphique 1.7. **Évolution des effectifs de l'emploi dans les administrations publiques au niveau national en pourcentage de l'emploi total dans les administrations publiques entre 1995 et 2005¹**



1. France, Hongrie, Norvège : 2000 et non 1995.

Source : Enquête sur la comparaison de l'emploi dans le domaine public, OCDE.

Notes

1. On trouvera les données complètes et la description de la méthodologie utilisée dans Pilichowski et Turkisch (2008).
2. Dans ce chapitre, le terme « administration publique » désigne le secteur de l'« administration publique » du SCN. L'administration publique regroupe les ministères, départements et agences, hôpitaux publics sans but lucratif, écoles publiques, organismes de la sécurité sociale, etc. Sont également incluses les unités des différents échelons de l'administration, comme les régions, les provinces ou les municipalités.
3. En Autriche, la forte diminution s'explique au moins en partie par les changements institutionnels qu'a connus l'emploi dans les universités.

Bibliographie

Pilichowski, E. et E. Turkisch (2008), « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », *Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 8, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/242053865825>.

Chapitre 2

Vers un cadre et des conditions d'emploi dans les administrations centrales plus proches de l'emploi dans le reste de l'économie*

* Ce chapitre étudie les questions de personnel pour une partie restreinte mais capitale du secteur public. Pour les catégories d'agents pour lesquelles on dispose de données, le terme « administration » désigne la partie du secteur public chargée de l'administration publique (consistant pour l'essentiel à élaborer les politiques publiques et à réguler, ce qui exclut, entre autres, les enseignants et les médecins), de la défense et de la sécurité sociale obligatoire. Pour répondre aux questions de l'Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration publique, les pays ont utilisé leur propre définition de la fonction publique centrale, qui est parfois plus large que celle indiquée ici pour le terme « administration ». Cependant, les réponses couvrent toujours « l'administration » telle que définie ici.

Pourquoi est-ce important?

Les conditions d'emploi et les systèmes de gestion des ressources humaines (RH), comme les procédures de recrutement, le déroulement des carrières et les prestations de sécurité sociale, sont traditionnellement différents dans le secteur public et dans le secteur privé. L'origine de ces dispositifs remonte avant l'ère moderne, à l'époque où les fonctionnaires étaient considérés comme les serviteurs d'un souverain et où des conditions meilleures et plus stables que celles prévalant dans le secteur privé leur étaient garanties. Cette dichotomie a été renforcée par les écrits du début du XX^e siècle sur la bureaucratie idéale et, dans certains pays, on attend encore expressément de l'État qu'il s'occupe de façon spécifique de ses agents. Aujourd'hui encore, de nombreux pays en transition et en développement estiment nécessaire d'établir de nouveaux dispositifs d'emploi spéciaux pour leurs fonctionnaires afin de mettre en place une administration digne de confiance et politiquement neutre.

Cette segmentation du marché du travail en une composante publique et une composante privée est soumise à des pressions croissantes car les sociétés ont évolué, les entreprises privées sont devenues des employeurs plus attrayants et les préférences des citoyens, mieux instruits et plus nantis, se sont modifiées. De plus, les services publics ne sont plus assurés uniquement par les fonctionnaires. En effet, maints pays ont également recours à l'achat et à la sous-traitance de services.

Dans beaucoup de pays, les conditions d'emploi déterminées par la loi au niveau central sont considérées comme un obstacle à l'instauration d'une administration efficace et axée sur les services et à la gestion axée sur les performances. Les pays de l'OCDE ont souvent introduit des systèmes de gestion des performances établissant une relation entre la gestion du personnel et les objectifs et stratégies institutionnels. Ces systèmes sont indissociables de la délégation des fonctions de gestion des ressources humaines, y compris la détermination des rémunérations.

Quelles sont les conditions d'emploi traditionnelles?

Presque tous les pays ont, ou ont eu, des règles ou dispositifs spéciaux régissant l'emploi dans l'administration centrale. Dans certains d'entre eux, ces règles ou dispositifs ont été appliqués à tous les salariés. Dans d'autres, ils

ne l'ont été qu'à des catégories particulières de fonctionnaires, les autres étant employés aux conditions générales du marché du travail.

Certaines de ces règles et dispositifs spéciaux concernent les procédures et ne prévoient ni ne nécessitent de différences dans les conditions matérielles de l'emploi. D'autres règles et procédures, toutefois, peuvent prescrire des conditions d'emploi différentes de celles prévalant dans le secteur privé.

La distinction la plus courante est que l'emploi dans l'administration publique est régi par le droit public tandis que l'emploi dans le secteur privé relève du droit privé. Cette distinction est même inscrite dans la Constitution de certains pays.

Une autre différence est que de nombreux fonctionnaires n'ont pas accès aux mêmes dispositifs de règlement des différends professionnels que les salariés du secteur privé. Ils peuvent être représentés par des syndicats, mais ceux-ci peuvent ne pas avoir de droits de négociation formels, et leur droit de participer à des mouvements revendicatifs peut être limité, voire inexistant. Les différends relatifs à l'emploi et aux conditions d'emploi peuvent en outre être portés devant des tribunaux spéciaux et non devant les tribunaux qui sont habituellement chargés de régler les conflits du travail.

En général, le recrutement du personnel s'effectue dans un cadre juridique spécialement conçu pour assurer l'égalité d'accès de tous les citoyens à l'emploi dans la fonction publique. Ce cadre prévoit généralement des concours de recrutement externes ainsi qu'une commission spéciale de sélection ou de nomination. Dans certains pays, il existe aussi des règles limitant les recrutements qui génèreraient des conflits d'intérêts.

Les recrutements peuvent se faire pour des postes des services généraux et non pour des postes particuliers. Dans ce cas, le niveau d'entrée est normalisé et les postes au-dessus de ce niveau ne sont normalement ouverts qu'en interne. Un système de carrière formel peut être en place, le fonctionnaire devant alors occuper différents postes avant de pouvoir bénéficier d'un avancement.

Une meilleure protection contre les licenciements et d'autres formes de cessation de fonction fait aussi normalement partie des dispositifs spéciaux. Ainsi, l'emploi était traditionnellement garanti à vie, le licenciement n'étant possible que pour faute professionnelle. Il pouvait aussi y avoir des restrictions à l'utilisation de contrats à durée déterminée.

La rémunération est normalement déterminée à partir d'une classification commune des postes et d'une échelle commune des salaires pour chaque grade. Dans beaucoup de pays, les fonctionnaires obtiennent des augmentations de salaire à l'ancienneté et gravissent de nouveaux échelons lors des promotions. Tous les éléments de la rémunération liés à la performance prennent donc la

forme de primes et non d'une nouvelle hausse de la rémunération de base. Les hausses salariales peuvent être décidées par une commission spéciale d'examen des rémunérations ou de façon unilatérale par le gouvernement. Elles peuvent aussi être négociées formellement ou informellement avec les organisations représentant les salariés.

Les règles spéciales peuvent concerner les prestations de sécurité sociale et le droit à prendre des jours de congé pour des raisons personnelles particulières. D'ordinaire, elles s'appliquent aussi aux prestations de retraite, qui peuvent souvent être versées à partir d'un âge inférieur à celui prévalant dans le secteur privé.

Quels sont les moteurs du changement du cadre et des conditions d'emploi?

Les règles et dispositifs traditionnels régissant l'emploi dans l'administration publique centrale ont permis aux gouvernements de disposer d'une administration professionnelle s'acquittant bien des missions essentielles de service public. Les systèmes de gestion de carrière favorisant la mobilité interne entre les différentes composantes de l'administration se sont révélés bien adaptés à l'épanouissement d'un ensemble de valeurs fondamentales et d'une forte culture du service public. Les pays où le renforcement de ces principes reste une priorité peuvent estimer que les règles et dispositifs traditionnels demeurent un modèle optimal.

Cependant, les dispositifs traditionnels ont des points faibles. Ils ont tendance à créer une culture de l'aversion pour le risque qui inhibe les innovations et retarde la modernisation. Ils se sont en outre révélés peu adaptés à la production de services et autres activités axées sur le client ou le citoyen. Enfin, ils n'offrent guère de marge de manœuvre pour panacher différents profils de qualifications et adapter rapidement les qualifications et les compétences à l'évolution de la situation.

En outre, la plus grande aisance matérielle a conduit à une modification continue des valeurs dominantes des citoyens des pays de l'OCDE, les salariés accordant de plus en plus d'importance à la possibilité qu'ils ont de s'exprimer et à leur épanouissement personnel. Les emplois relevant des dispositifs traditionnels de gestion du personnel de l'administration centrale perdent donc de leur attrait.

La population active et le marché du travail ont eux aussi connu d'importants changements. Un meilleur niveau d'instruction a élargi les possibilités d'emploi de beaucoup et les entreprises plus sophistiquées d'aujourd'hui sont devenues des employeurs attractifs. L'emploi dans le secteur privé est désormais une option réaliste pour un grand nombre de salariés du secteur public. Par ailleurs, la concurrence pour le recrutement

d'une main-d'œuvre très instruite et qualifiée s'est intensifiée et les administrations publiques doivent davantage se préoccuper d'être un employeur suffisamment attractif.

En quoi consistent ces changements de cadre et de conditions d'emploi?

Un élément clé de ces changements est le passage de la détermination centralisée¹ à la détermination décentralisée des conditions d'emploi. L'objectif ultime n'est pas de reproduire les pratiques du secteur privé. Il s'agit plutôt de donner aux responsables du secteur public les mêmes possibilités que celles offertes aux responsables du secteur privé d'adapter les conditions d'emploi aux besoins opérationnels de leur organisation et aux mérites et performances de leurs salariés. Les changements dans les conditions d'emploi induites généralement par la latitude accordée au personnel d'encadrement et l'adaptation aux besoins opérationnels ne fait que refléter le libre jeu des forces à l'œuvre sur un marché du travail plus ouvert, plus fort et plus concurrentiel.

La normalisation n'intervient pas nécessairement de façon uniforme dans l'ensemble de l'administration centrale. Plusieurs pays utilisent déjà des règles et dispositifs similaires à ceux du secteur privé dans certaines parties de leur administration. Généralement, les règles régissant l'emploi ont tendance à être plus proches de celles du secteur privé dans les « organismes spécialisés » que dans les bureaux centraux. Les effets de ces changements sont de divers ordres :

- Premièrement, la gouvernance statutaire des conditions d'emploi peut être remplacée par la gouvernance managériale ou contractuelle. La détermination centralisée des salaires et des autres conditions d'emploi cède la place à des décisions laissées à la discrétion de l'encadrement et les commissions d'examen des rémunérations et les décisions unilatérales de l'employeur sont remplacées par des négociations salariales décentralisées. Dans le cadre de cette évolution, la possibilité est donnée aux salariés de se tourner vers le système normal de relations professionnelles, notamment le droit conditionnel de participer à un mouvement revendicatif.

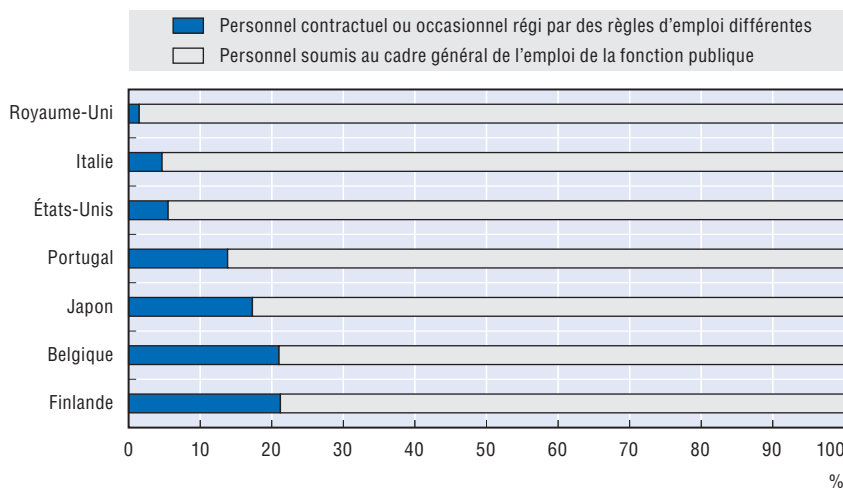
Dans ce cas, les dispositifs de contrôle financier doivent être modifiés de manière à ce que les pouvoirs publics puissent maintenir un contrôle adéquat sur le niveau des dépenses publiques. Une importance particulière doit être accordée à la sélection et à la formation des cadres supérieurs afin qu'ils puissent assumer leurs nouvelles responsabilités. Des dispositifs d'aide et d'évaluation doivent être mis en place et il doit être possible d'obliger les managers à rendre compte de l'usage qu'ils font des responsabilités qui leur ont été déléguées.

- Deuxièmement, les systèmes de carrière et les garanties d'emploi connaissent en général des évolutions. L'objectif de carrière peut être remplacé par un objectif d'emploi et les postes situés au-dessus du niveau d'entrée normal peuvent être ouverts au recrutement externe. Cela permet à l'administration publique d'accéder plus facilement à des compétences particulières et à des personnes ayant une expérience plus diversifiée que les salariés traditionnels du secteur public. Cependant, il n'y a aucune raison d'abandonner l'ouverture du recrutement par concours, d'autant plus qu'il s'agit sans doute là d'une meilleure pratique même dans le secteur privé. Il n'y a aucune raison non plus dans la plupart des cas d'abandonner le recrutement sous contrat à durée indéterminée.

Les managers du secteur public peuvent aussi se voir conférer le contrôle de leurs propres équipes (taille, grades et qualifications des effectifs) et être habilités à adapter leur taille et leur composition. Mais cela peut être difficilement compatible avec la garantie d'un emploi à vie et, de ce fait, peut aussi nécessiter que soient supprimées toutes les garanties d'emploi spéciales pouvant avoir existé dans l'administration publique centrale.

- Troisièmement, les niveaux de rémunération tendent à converger vers ceux prévalant sur le marché pour des compétences et tâches spécifiques caractérisées par leur rareté. Les écarts de rémunération entre les différentes compétences, tâches et lieux de travail ont tendance à se creuser pour la même raison. Les horaires de travail deviennent plus adaptés aux besoins opérationnels de l'organisation, eu égard à la législation générale.
- Les changements peuvent aussi affecter les régimes de retraite spéciaux qui existent dans de nombreuses administrations publiques centrales. En général, les marchés du travail modernes évoluent vers des systèmes à cotisations définies, qui ont pour corollaires la portabilité et une plus grande flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite. Ces systèmes contrastent vivement avec les systèmes à prestations définies prévoyant un âge de départ à la retraite fixe, qui sont traditionnellement utilisés dans les administrations publiques. Une première étape de changement dans les prestations de retraite pourrait être la normalisation de l'âge de la retraite.

On pourrait également penser que les changements vers des pratiques plus proches de celles du secteur privé implique l'embauche d'un plus grand nombre de personnes en vertu de règles d'emploi différentes des règles d'emploi générales de l'administration publique, y compris dans le cadre de contrats à durée déterminée. Cependant, les chiffres montrent que l'emploi de salariés ne relevant pas du cadre d'emploi général de l'administration publique reste limité dans nombre de pays, même si, d'après nos données, les pourcentages varient entre 2 % et 22 % des effectifs (voir graphique 2.1).

Graphique 2.1. **Pourcentage des salariés soumis aux règles générales d'emploi des fonctionnaires**

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006).

Quelle est la situation dans les pays de l'OCDE ?

Ces dernières décennies, plusieurs pays de l'OCDE ont procédé à des réformes du cadre général de l'emploi public, visant notamment, dans certains cas, un alignement sur la législation générale du travail (voir tableau 2.1). Les réformes ont souvent été progressives et ponctuelles, d'où la coexistence de conditions d'emploi « traditionnelles » et « normalisées » disparates. Beaucoup de pays de l'OCDE ont sans doute déjà introduit dans leur administration centrale des conditions similaires à celles du secteur privé (voir tableau 2.2).

Les changements ont aussi consisté à limiter le bénéfice des régimes d'emploi spéciaux à des groupes particuliers de fonctionnaires, comme les juges, les policiers et d'autres groupes similaires, ainsi que c'est le cas notamment au Danemark et en Italie. Dans des pays comme l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Corée, l'Irlande et le Japon, les changements dans l'organisation des prestations de services (par exemple, l'agencification) ont conduit des changements dans le statut de l'emploi seulement pour des parties du secteur public.

Le cadre particulier régissant l'emploi au niveau de l'administration centrale peut être plus ou moins détaillé et approfondi. Il est très limité dans certains pays, comme la Nouvelle-Zélande et les pays scandinaves, et relativement approfondi dans d'autres comme l'Allemagne, la Corée, l'Espagne et le Portugal.

Tableau 2.1. Évolutions récentes et réformes prévues du cadre général de l'emploi dans plusieurs pays de l'OCDE

Autriche ¹	Remplacement du système de droit public par le système de droit privé dans la législation sur l'emploi public : La distinction traditionnellement établie pour tous les fonctionnaires entre les agents permanents relevant du droit public et le personnel contractuel relevant du droit privé n'a cessé de perdre de son importance. La tendance est donc à la mise en place d'un régime de droit du travail se rapprochant le plus possible de celui du secteur privé. Cependant, la difficulté consiste à faire en sorte que ce régime unifié de droit du travail continue à répondre aux besoins particuliers de l'emploi public, comme l'impartialité des agents. Autres réformes prévues : une nouvelle loi sur la fonction publique pour les fonctionnaires fédéraux, fondée uniquement sur le système de droit civil, est en cours d'élaboration.
Danemark ²	L'emploi dans la fonction publique est progressivement soumis aux dispositions des conventions collectives du travail.
Hongrie ³	En 2001, 18 930 administrateurs et travailleurs manuels ⁴ sont passés sous la législation du Code du travail. Un nouvel amendement de 2003 à la loi sur la fonction publique a replacé les administrateurs sous cette législation, les fonctionnaires de rang inférieur restant toutefois régis par le Code du travail. Autres réformes prévues : le statut juridique des fonctionnaires sera aligné sur celui du secteur privé pour ce qui est du licenciement des personnes jugées inaptes à exercer leur emploi. Le préavis de licenciement sera ramené de 6 mois à 30 jours. Il est également prévu d'organiser des examens obligatoires pour le recrutement et de mettre en place un système d'évaluation des performances.
Italie	Ces dernières années, des réformes spécifiques concernant le secteur public ont été adoptées, en particulier le décret-loi n° 29/93 et les lois qui ont succédé. Ce décret a introduit la « privatisation » de la fonction publique : le statut spécial fondé sur le droit administratif, auquel était soumis la majorité des salariés du secteur public, y compris les hauts fonctionnaires, a été supprimé et la législation en vigueur applicable au secteur privé régit maintenant les relations de travail des fonctionnaires. Les conditions d'emploi sont maintenant régies par les conventions collectives nationales et la résolution des litiges relève désormais de la compétence des tribunaux civils ordinaires. Les négociations collectives ont lieu au niveau national (conventions collectives nationales par secteur) et au niveau des organismes publics. Les conditions de travail des fonctionnaires et des responsables sont définies dans des contrats individuels qui doivent respecter les conventions collectives spécifiques. Le droit privé a progressivement été appliqué à de nombreux secteurs de l'emploi public, mais des exceptions subsistent (ministère des Affaires étrangères, personnel diplomatique, magistrats, forces de l'ordre et personnel militaire).
Nouvelle-Zélande	Suppression du statut spécial de la fonction publique au début des années 90 et alignement sur les règles du secteur privé.
Portugal ⁵	La majorité des emplois de l'administration publique est passée sous le régime du droit général du travail, sauf les emplois liés à la souveraineté (affaires étrangères, forces armées, justice, inspection).
République slovaque	La réforme de la gestion des ressources humaines a été engagée en avril 2002, après l'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique et de la loi sur le service public. Parmi les salariés du secteur public, les agents de l'État travaillant dans les organismes autonomes, les municipalités locales, le secteur de la santé et de l'enseignement, les ministères et les autres organismes publics sont classés dans un groupe distinct des autres fonctionnaires.
Suède	A l'exception de quelques très rares postes ⁶ , l'ensemble des fonctionnaires de l'administration publique suédoise ayant un statut d'emploi à vie ont été placés sous le régime des contrats permanents. Les salariés de l'administration relèvent donc de la même législation en matière de protection de l'emploi ⁷ que tout autre salarié ⁸ .
Suisse	Depuis 2002, l'ensemble du personnel fédéral a le statut de salarié à l'exception d'une catégorie restreinte de personnel comme les membres des commissions d'appel fédérales.

1. Source : Réponse de l'Autriche au questionnaire de l'IEAP pour l'EUPAN.

2. Source : « 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 », 2004.

Tableau 2.1. Évolutions récentes et réformes prévues du cadre général de l'emploi dans plusieurs pays de l'OCDE (suite)

3. Source : « 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 », 2004.
4. Les travailleurs manuels relèvent désormais de la législation du travail. Leur statut juridique est défini par le Code du travail. Ils ne sont pas nommés comme fonctionnaires mais ont des contrats de travail. Leur statut juridique est régi par des règles plus souples qu'auparavant. La législation du travail rend inutile l'application de certaines restrictions notamment en ce qui concerne l'obligation de remplir une déclaration de patrimoine, l'obligation de prêter serment, le strict respect de la déontologie, ou les règles concernant les conflits d'intérêt. En cas de nécessité, les obligations s'appliquant d'ordinaire dans l'administration publique leur sont appliquées, comme l'obligation de déclaration de confidentialité.
5. Source : Présentation du Portugal à la réunion de décembre 2008 du Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics de l'OCDE.
6. Les juges nommés à titre permanent, qui ne peuvent être démis de leurs fonctions que sur une décision du tribunal relative à un délit pénal ou à une grave négligence professionnelle.
7. Loi sur la protection de l'emploi (LAS 1982:80).
8. La législation suédoise assure une protection avantageuse à tous les salariés qui sont sous contrat permanent. Même s'il est relativement facile à un employeur de licencier pour raison économique, les périodes de préavis sont relativement longues et le salarié licencié bénéficie généralement de divers types d'aide pour retrouver un emploi. Pour l'administration centrale, un accord spécial de sécurité de l'emploi a été conclu conformément aux dispositions à caractère discrétionnaire de la loi sur la protection de l'emploi. Cet accord est même plus avantageux que la loi. Par exemple, la durée de la période de préavis est doublée. Depuis 1996, peu de changements ont été apportés en la matière. Aujourd'hui, comme en 1996, plus de 95 % du personnel de l'administration publique sont titulaires de contrats permanents.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), sauf indication contraire.

Seize des vingt-deux pays ayant répondu à l'Enquête 2006 de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines ont indiqué que les salariés du secteur public bénéficient d'une plus grande sécurité de l'emploi et d'une meilleure protection contre le licenciement que ceux du secteur privé et ont souvent déclaré que les fonctionnaires pouvaient bénéficier du statut d'emploi à vie. En outre, quinze pays ont signalé que les salariés du secteur public n'avaient pas les mêmes droits que ceux du secteur privé de participer à des mouvements revendicatifs et d'être représentés par des syndicats. Les dispositifs traditionnels sont encore apparemment dominants dans les administrations publiques centrales.

La distinction établie de longue date entre le système de carrière et le système d'emploi perdure. Par exemple, en Australie, aux États-Unis, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, en Suède, en Suisse (à l'exception des carrières diplomatiques) et au Royaume-Uni, tous les postes autres que ceux des hauts fonctionnaires sont ouverts au recrutement externe et les candidats peuvent postuler directement pour le poste concerné. Dans d'autres pays ayant un système de carrière, les employés sont recrutés presque exclusivement aux niveaux inférieurs et obtiennent de l'avancement au cours de leur carrière dans la fonction publique. Dans certains pays comme l'Allemagne, la Belgique, la Corée, l'Espagne, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, le Mexique et le Portugal, des exceptions sont prévues pour les hauts responsables et les experts spécialisés.

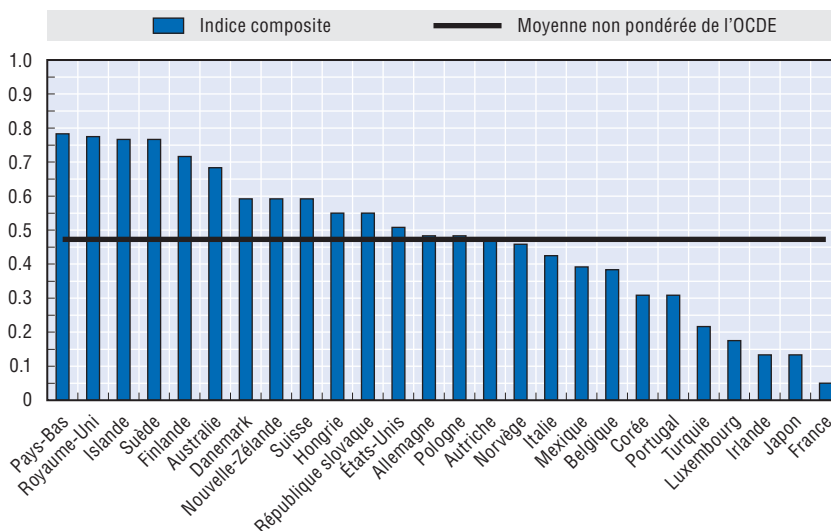
Tableau 2.2. **Différences entre l'emploi statutaire et les règles d'emploi applicables dans le secteur privé**

	L'emploi dans les administrations publiques relève du droit public et l'emploi dans le secteur privé relève du droit privé	Le règlement des différends relève du tribunal administratif et non des juridictions habituelles	Règles de recrutement différentes	Règles limitant le recrutement pour éviter les conflits d'intérêt	Droits et obligations différents (droit de grève, droit syndical, etc.)	Garanties différentes en matière de protection de l'emploi et contre les licenciements	Garanties différentes en matière d'emploi à vie	Prestations sociales spéciales, notamment en matière de sécurité sociale et de retraite
Allemagne	Oui	Oui	Oui			Oui	Oui	Oui
Australie			Oui		Oui			
Autriche	Oui	Oui				Oui	Oui	Oui
Belgique	Oui		Oui		Oui	Oui	Oui	Oui
Corée	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui
Espagne	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui
États-Unis	Oui		Oui		Oui	Oui		Oui
Finlande	Oui				Oui			
Hongrie	Oui			Oui	Oui			
Irlande	Oui		Oui			Oui	Oui	Oui
Italie	Oui		Oui			Oui	Oui	
Japon	Oui		Oui		Oui	Oui		
Luxembourg	Oui		Oui		Oui	Oui	Oui	Oui
Mexique		Oui	Oui	Oui		Oui		
Norvège	Oui							Oui
Nouvelle-Zélande	Oui ¹	Oui ¹	Oui ¹	Oui ¹	Oui ¹	Oui ¹	Oui ¹	Oui ¹
Pays-Bas	Oui	Oui			Oui	Oui		
Pologne	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
République slovaque	Oui							
Suède			Oui		Oui	Oui		Oui
Suisse	Oui	Oui			Oui	Oui		

1. Pas de différence importante.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006).

L'indice dans le graphique 2.2 indique le degré d'ouverture du processus de recrutement dans l'administration centrale, et surtout son degré d'ouverture aux candidats recrutés à l'extérieur de la fonction publique à tous les niveaux de l'organisation, après le niveau d'entrée (voir l'annexe A pour des informations détaillées sur la méthodologie).

Graphique 2.2. **Indice composite de l'ouverture du système de gestion des ressources humaines dans l'administration centrale**

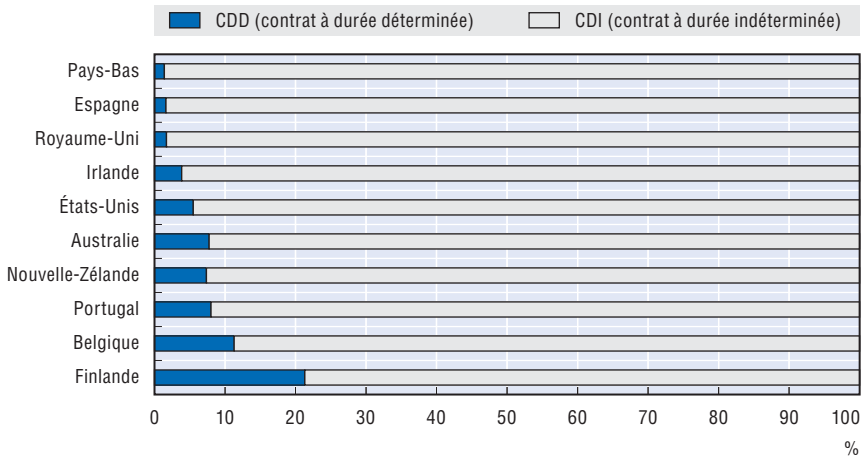
Note : Pour des informations détaillées sur la méthodologie, veuillez vous reporter à l'annexe A.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

Les changements dans le cadre et les conditions d'emploi dans les administrations centrales peuvent consister à supprimer les restrictions à l'emploi de personnel sous contrat à durée déterminée ou à faire davantage accepter ces contrats par la société. Le pourcentage de contrats à durée déterminée dans l'emploi public varie considérablement d'un pays à l'autre, mais reste faible dans presque tous les pays, et il n'y a apparemment pas de relation entre le type de régime de la fonction publique (de carrière ou d'emploi) et le pourcentage de ces contrats (voir graphique 2.3). Les cadres supérieurs sont plus fréquemment sous contrat à durée déterminée que les autres salariés.

Dans la plupart des pays de l'OCDE existe déjà une forme ou l'autre de négociation salariale, formelle ou non, avec les syndicats. Le dispositif le plus courant est la négociation collective centralisée. Dans plusieurs pays, comme l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et la République slovaque, ce dispositif couvre l'ensemble de l'administration centrale. En Allemagne, la négociation salariale ne concerne que les fonctionnaires mais, généralement, lorsque leurs niveaux de salaire sont modifiés, ceux des agents civils le sont également ensuite. Dans d'autres pays, il peut exister une certaine forme d'ajustement au niveau sectoriel ou au niveau départemental. Dans au moins cinq pays de l'OCDE, il n'y a pas de négociation salariale collective. En

Graphique 2.3. **Pourcentage des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée dans l'emploi public au niveau national/fédéral en 2005 (ou 2004)**



Note : Les contrats à durée indéterminée (CDI) ne correspondent pas nécessairement à des emplois à vie. Tous les emplois à vie correspondent à des contrats à durée indéterminée mais la réciproque n'est pas nécessairement vraie. Dans certains cas, le besoin de contrats à durée déterminée est d'autant plus faible que les règles régissant l'emploi dans le cadre de CDI sont plus flexibles. C'est le cas, par exemple, aux Pays-Bas.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006).

Nouvelle-Zélande, par exemple, le processus de négociation salariale est entièrement décentralisé aux départements, moyennant une hausse globale prédéfinie. Au Japon, les rémunérations sont révisées sur recommandation d'une commission indépendante. En Corée, aux États-Unis, au Mexique et en Suisse, les niveaux de rémunération sont définis sur la base des recommandations du président/ Premier ministre ou du ministre des Finances.

L'âge normal de départ à la retraite se situe entre 60 et 65 ans dans 20 pays de l'UE qui ont répondu à l'enquête 2004 de l'UE². Pour certains salariés de l'administration publique, l'âge minimal du départ à la retraite est seulement de 50 ans en France et au Royaume-Uni et de moins de 60 ans dans six autres pays de l'UE. Le taux de remplacement atteint près de 90 % au Portugal et est inférieur à 60 % en République tchèque, au Danemark et aux Pays-Bas et à 30 % en Slovaquie.

Quels sont les enjeux?

Les dispositifs et conditions d'emploi spéciaux applicables aux agents des services centraux de l'administration publique sont au cœur de la relation entre l'État et ses salariés et sont très souvent fermement enracinés dans les traditions et la culture administrative nationales. Le principal défi consiste

donc à gérer le changement, c'est-à-dire à élaborer et à mettre en œuvre un programme de réformes.

Pour certains éléments des dispositifs d'emploi traditionnels, les réformes peuvent se révéler plus sensibles ou plus controversées. C'est le cas notamment du statut d'emploi à vie et des régimes de retraite plus généreux. Il s'agit là de domaines dans lesquels les fonctionnaires en place ont de puissants intérêts acquis.

Les dispositifs traditionnels relatifs au personnel peuvent être considérés comme un modèle permettant de soustraire les services centraux de l'administration publique aux influences politiques et, de ce fait, d'y garantir la primauté du droit. Ils ont aussi beaucoup contribué à renforcer les valeurs de la fonction publique. Les changements vers des conditions d'emploi plus proches de celles du secteur privé pourraient affaiblir ces éléments, à moins de mettre en place d'autres dispositifs qui préservent la primauté du droit dans l'administration et soutiennent les valeurs essentielles désirées.

En outre, les changements doivent s'inscrire dans un cadre cohérent. Par exemple, la délégation de plus en plus de compétences en matière de conditions d'emploi (comme la rémunération ou les prestations sociales) dans l'ensemble de l'emploi public, tout en conservant un système de carrière (c'est-à-dire peu de recrutements dans le secteur privé, sauf aux postes de premier échelon), peut aboutir à une succession de marchés du travail fermés dans le secteur public. Au lieu d'un seul grand marché du travail du secteur public non intégré dans le marché du travail général, les gouvernements risquent de se retrouver face à de multiples marchés du travail non intégrés dans le marché du travail du secteur privé, voire d'être confrontés à une concurrence encore moindre entre les agents et à une réduction de l'éventail des choix en matière de compétences.

Enfin, il ne faut pas oublier que les changements impliquent de passer d'un modèle management autoritaire et centralisé à un modèle reposant sur l'action individuelle des managers. Réussir ces changements nécessite un changement de culture dans les organismes responsables de la gestion centralisée et la mise en place des compétences managériales appropriées dans les organismes d'exécution.

Quels enseignements pour l'avenir?

Les conditions d'emploi dans le secteur public tendent manifestement à se rapprocher de celles prévalant dans le secteur privé, sous l'effet de l'évolution générale du marché du travail et de l'hétérogénéité accrue du secteur public. Par ailleurs, les garanties traditionnelles en matière d'emploi ont leur utilité propre et elles peuvent se révéler essentielles pour les pays devant mettre en place ou renforcer une administration publique

professionnelle et politiquement neutre. La vitesse et l'étendue optimales de la normalisation dépendent donc du contexte national.

Les pays de l'OCDE ont suivi deux voies différentes. La première est celle de changements généraux touchant l'ensemble des agents publics et presque toutes les conditions d'emploi, indépendamment des tâches et fonctions. La seconde consiste à introduire des changements ou à les étendre progressivement à une partie des salariés de l'administration publique ou à une partie des conditions d'emploi. On est porté à croire que cette dernière voie sera plus facile à gérer et moins coûteuse sur le plan politique, même si en contrepartie les changements seront plus lents et éventuellement plus limités.

Les questions les plus sensibles sont celles des garanties d'emploi et des régimes de retraite spéciaux qui existent dans beaucoup d'administrations. On peut raisonnablement penser qu'il est plus facile de les rendre plus proches du secteur privé lorsque le niveau de protection contre les licenciements abusifs dans le secteur privé est généralement considéré comme suffisant et lorsqu'il existe des régimes de retraite adéquats dans le secteur privé également.

La gestion du processus de changement pourrait aussi être facilitée par un dialogue social, formel ou non, avec les salariés de l'administration centrale et, le cas échéant, avec leurs représentants. Inversement, elle deviendra plus difficile et conflictuelle si les changements sont décrits dans les médias et par les syndicats comme entraînant une dégradation des conditions d'emploi.

Notes

1. Les termes « centraliser » ou « décentraliser » ne correspondent pas à la centralisation ou à la délégation de compétences à un niveau d'administration infranational, mais bien à une délégation de compétences à des niveaux hiérarchiques inférieurs au sein de l'administration centrale.
2. « Sustainability of Pension Schemes for Government Employees of European Member States », Rapport concis pour les directeurs généraux, EUPAN Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines, UE, 2004.

Bibliographie

- Äijälä, Kirsi (2001), « Secteur public – Un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public », OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/hrm.
- Bossaert, Danielle (2005), *La flexibilisation du statut des fonctionnaires : de l'emploi à vie à d'autres relations de travail plus flexibles?*, étude pour la 44^e réunion des directeurs généraux responsables de l'administration publique des États membres de l'UE, EUPAN, Bruxelles.

- Demmke, Christoph (2005), *Are civil servants different because they are civil servants?*, étude pour la 44^e réunion des directeurs généraux responsables de l'administration publique des États membres de l'UE, EUPAN, Bruxelles.
- EUPAN (2004), « Sustainability of Pension Schemes for Government Employees of European Member States », Rapport concis pour les directeurs généraux, EUPAN Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines, Union européenne, Bruxelles.
- Farnham, David et Sylvia Horton (2000), *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*, Macmillan Press, Londres.
- OCDE (2002), « Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration », PUMA/HRM(2002)3/FINAL, Paris.
- OCDE (2004a), « 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 », GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL, Paris.
- OCDE (2004b), « Moderniser l'administration : synthèse », GOV/PGC(2004)17, Paris.
- OCDE (2005), *Moderniser l'État : la route à suivre*, OCDE, Paris.

Chapitre 3

La délégation de la gestion des ressources humaines dans les administrations centrales*

* Ce chapitre étudie les questions de personnel pour une partie restreinte mais capitale du secteur public. Pour les catégories d'agents pour lesquelles on dispose de données, le terme « administration » désigne la partie du secteur public chargée de l'administration publique (consistant pour l'essentiel à élaborer les politiques publiques et à réguler, ce qui exclut, entre autres, les enseignants et les médecins), de la défense et de la sécurité sociale obligatoire. Pour répondre aux questions de l'Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration publique, les pays ont utilisé leur propre définition de la fonction publique centrale, qui est parfois plus large que celle indiquée ici pour le terme « administration ». Cependant, les réponses couvrent toujours « l'administration » telle que définie ici.

Pourquoi déléguer?

Dans le secteur public, on attend des managers qu'ils améliorent la performance de leurs organisations et les résultats de leurs activités et qu'ils s'emploient à encourager, autonomiser et soutenir leurs équipes dans la quête permanente de la qualité, de l'efficience, de la productivité et de l'intégrité.

Les modèles traditionnels de gestion des ressources humaines dans les administrations publiques sont le produit de sociétés et de paradigmes de gestion dominants qui sont apparus il y a plus d'un siècle. Ils ont été conçus pour permettre l'exercice des missions de service public dans des sociétés s'ouvrant à la démocratie et ont privilégié des structures et procédures définies au niveau central pour garantir une application correcte et équitable des lois et réglementations. Ils s'inspiraient en outre fortement de modèles hiérarchiques de type contraignant.

Ces dernières décennies, les autorités des pays de l'OCDE voulant axer davantage leur administration publique sur la performance ont constaté que ces modèles entravaient leurs efforts et rendaient difficile la mise en place de nouveaux modèles de prestation des services publics. Ils se sont également rendu compte qu'une bonne gestion est indispensable pour améliorer la performance et l'efficacité et offrir aux citoyens de meilleurs services publics. C'est pourquoi ils ont décidé de recourir à la délégation de responsabilités dans des domaines plus ou moins étendus de leurs administrations, dont la gestion des ressources humaines. Ils ont ainsi donné aux gestionnaires publics les moyens et les pouvoirs nécessaires pour améliorer la gestion des performances et la prestation de services dans les organisations dont ils ont la charge et ont renforcé leur sens des responsabilités.

La délégation de pouvoirs aux managers permettra en outre plus facilement aux organisations publiques d'être des employeurs suffisamment attrayants. La population active et les marchés du travail ont évolué ces dernières décennies. Les demandeurs d'emploi sont aujourd'hui plus instruits, mieux orientés et plus exigeants sur le contenu du travail et les perspectives d'emploi et les salariés du secteur public sont de plus en plus tentés par le secteur privé. Les responsables du secteur public doivent être en mesure d'engager un dialogue constructif avec les demandeurs d'emploi et les salariés ainsi que de répondre à leurs besoins et leurs attentes.

Qu'est-ce qu'une gestion moderne des ressources humaines?

Le concept de gestion moderne des ressources humaines s'est développé pour l'essentiel au cours des cinquante dernières années et est souvent associé à un essai de 1957 de Douglas McGregor, Professeur au MIT, intitulé « The Human Side of the Enterprise », même si beaucoup d'autres comportementalistes y ont également contribué. L'idée fondamentale est que les individus travaillent mieux et s'investissent davantage lorsqu'ils sont motivés que lorsqu'ils doivent simplement obéir aux ordres.

Le postulat essentiel est que, pour gérer leur personnel de façon constructive et appropriée, les organisations doivent élaborer une stratégie de gestion des ressources humaines. Cette stratégie doit couvrir les quatre dimensions clés de l'organisation, à savoir :

- la culture : c'est-à-dire ses convictions, valeurs, normes et style de gestion ;
- l'organisation : c'est-à-dire sa structure, la nature de ses emplois, ses lignes hiérarchiques et ses mécanismes de reddition des comptes ;
- les salariés : c'est-à-dire leurs niveaux de compétences, leurs possibilités d'évolution et leurs capacités de gestion ;
- les systèmes de gestion des ressources humaines : c'est-à-dire les mécanismes qui sont axés sur les salariés et utilisés pour appliquer la stratégie.

Les principaux systèmes de gestion des ressources humaines supposent la planification des effectifs, la sélection et le perfectionnement du personnel, la gestion des carrières, la rémunération et la motivation des salariés, les relations professionnelles et la communication interne. Il n'y a pas une seule « bonne » façon de concevoir ces systèmes : ils doivent être adaptés aux besoins économiques de l'organisation et au contexte dans lequel ils vont être appliqués.

En outre, la *World Value Survey* – étude menée en coopération par un grand nombre d'universités de différents pays – a montré qu'à mesure que les individus gagnent en aisance matérielle leurs valeurs se modifient de façon similaire dans tous les pays, quoiqu'à des rythmes différents et à partir de niveaux différents. Les individus gagnent en rationalité et sont moins soumis aux autorités traditionnelles. Ils ont tendance à accorder plus d'importance à des aspects comme le sens du travail accompli et les possibilités d'épanouissement personnel qu'aux avantages matériels.

Au cours du XX^e siècle, les administrations publiques se sont vu confier de nouvelles missions et responsabilités. Aujourd'hui, en sus de leur rôle traditionnel de régulation, elles doivent remplir de nouvelles fonctions complexes et hétérogènes, face à des usagers et clients toujours plus exigeants, et elles sont souvent confrontées à des modifications imprévues de

leur environnement. Elles doivent également répondre aux attentes toujours plus difficiles à satisfaire des agents en place et potentiels.

Tous les pays de l'OCDE étudient les moyens de faire face à ces changements sociétaux et ont pris des mesures pour moderniser la gestion des ressources humaines dans le secteur public en introduisant la délégation de responsabilités. Un sujet de préoccupation commun est que la modernisation doit reconnaître et respecter la spécificité des administrations publiques : celles-ci exercent une autorité publique et ont une double mission : garantir la primauté du droit et être à l'écoute du pouvoir politique et de leurs usagers et clients. Une contrainte très importante tient donc à la nécessité de préserver la culture du service public.

Que peut-on déléguer?

Le principal motif de délégation des responsabilités dans la fonction publique est la nécessité d'autonomiser les managers et de leur donner les moyens d'adapter leurs systèmes de gestion des ressources humaines aux besoins opérationnels de leur organisation. Mais le rythme et l'étendue des réformes varient selon les pays en fonction des différents contextes politiques, culturels et historiques. Il est possible, cependant, d'identifier un certain nombre de fonctions qui ont été déléguées dans les pays de l'OCDE.

La délégation de la planification des effectifs permet aux organisations de déterminer le nombre de salariés dont elles ont besoin et le profil des compétences qu'ils doivent avoir. Le pouvoir de décider quand recourir à l'achat de services et à des contractants au lieu d'embaucher davantage de personnel y est étroitement lié. Cette forme de délégation doit s'accompagner de règles financières appropriées.

Elle peut également s'étendre au droit d'ajuster les effectifs. Toutefois, cette faculté sera difficile à exercer si l'on veut préserver le principe de l'emploi à vie.

L'aspect le plus important de la délégation des fonctions de recrutement n'est pas la sélection elle-même mais la définition des compétences requises et des critères de sélection. La délégation de ces tâches est le complément indispensable de la planification des effectifs, mais elle pourrait intervenir conjointement avec le maintien d'un système de recrutement commun au sein de l'organisation. Il en va de même pour la formation et le perfectionnement du personnel, qui sont des fonctions de gestion courantes. L'administration centrale pourrait cependant vouloir fixer des normes minimales en matière, par exemple, de procédures de recrutement, de critères de sélection et de structure des compétences.

Les systèmes de carrière et l'organisation des parcours professionnels, qui concernent la totalité ou la quasi totalité de l'administration publique, ne

sont que rarement délégués à un département ou une agence. Les pays qui souhaitent garder un régime de délégation des responsabilités dans ce domaine doivent donc également maintenir une autorité centrale suffisante en matière de gestion des ressources humaines.

Toutes les organisations doivent être capables de motiver leurs salariés. Elles doivent pouvoir notamment les récompenser de leurs bons résultats et comportements et les sanctionner en cas de faute professionnelle et de comportement non satisfaisant. Divers moyens peuvent être utilisés à cet effet, mais une certaine délégation des compétences est probablement indispensable en ce qui concerne les récompenses pécuniaires.

Les conditions de travail, y compris les horaires de travail, font aussi partie des aspects normaux de la gestion opérationnelle. La délégation de responsabilités en la matière doit permettre à l'organisation d'adapter ces conditions à ses propres besoins et d'offrir à ses salariés la possibilité de donner leur avis à ce sujet.

Les régimes de retraite contribuent à l'attrait exercé de manière générale par la fonction publique, mais ils ne sont pas nécessairement spécifiques aux différents lieux de travail. Pour des raisons d'ordre pratique et financier, un régime de retraite par répartition à prestations définies doit être géré depuis le centre. En revanche, les systèmes de retraite par capitalisation et à cotisations définies peuvent être considérés comme une forme de rémunération et être délégués. C'est rarement le cas toutefois.

Comment peut-on gérer la délégation de responsabilités?

Dans le secteur public, la délégation de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines n'est jamais totale. Les autorités souhaitent généralement préserver un ensemble de valeurs partagées et de structures et procédures communes, qui doivent être gérées depuis le niveau central. La délégation n'est pas non plus synonyme d'abdication. Le centre doit contrôler les évolutions, car des différences de situation injustifiées entre les différentes composantes de l'administration publique pourraient être sources de mécontentement et d'inefficience. Les personnes à qui des responsabilités sont déléguées doivent en outre être tenues de rendre compte de l'usage qu'elles en font. Cela peut sembler paradoxal, mais la délégation de responsabilités doit parfois s'accompagner d'un renforcement de certaines fonctions centrales.

Dans la quasi totalité des pays, un organisme central est chargé de la gestion des ressources humaines au niveau de l'administration centrale. Au nombre des exceptions figurent la République tchèque et la République slovaque, où l'Office national de la fonction publique a été supprimé en 2006 et où la gestion des ressources humaines a été dévolue aux différents secteurs et autorités. En Allemagne, il n'y a pas d'organisme central pour la gestion des

ressources humaines. Les départements sont totalement indépendants à cet égard, en application du principe de « *ressortprinzip* », qui est inscrit dans la Constitution.

Tableau 3.1. Réformes récentes ayant accompagné l'attribution d'un rôle plus stratégique à l'organisme central de gestion des ressources humaines

Autriche	En application de la loi de déréglementation de 2002, le rôle de l'organisme central de gestion des ressources humaines a été redéfini et sa participation aux décisions des départements a été réduite.
Corée	La Commission de la fonction publique prévoit de proposer une stratégie de gestion du personnel à l'échelle de l'ensemble des administrations, de formuler des principes directeurs et de mettre en place des services de conseils à l'intention des ministères (agences, administrations), abandonnant un rôle de gestion du personnel fondé sur la réglementation et le contrôle dans la plupart des domaines de la gestion des ressources humaines, notamment en matière de nomination, d'affectation, de rémunération, de conditions de travail, etc.
États-Unis	Ces dernières années, l' <i>Office for Public Management</i> (OPM) est passé d'un rôle consistant à faire respecter les règles à un rôle de facilitateur de l'innovation et des pratiques efficaces en matière de gestion des ressources humaines dans les agences fédérales. En apportant un avis d'expert aux agences, l'OPM s'applique à anticiper les conséquences non recherchées, à donner suite aux enseignements tirés et à identifier et partager les meilleures pratiques. Il fournit tout un éventail de services techniques aux agences, notamment des outils concrets pour l'utilisation des textes autorisant les contrats d'embauche flexibles, l'analyse des systèmes d'évaluation de la performance, la gestion stratégique des ressources humaines et la mise en place de systèmes de reddition des comptes. Ce recentrage ou cette redéfinition du rôle de l'OPM concerne essentiellement la rémunération, la gestion des performances, le recrutement et l'embauche.
Finlande	Le rôle et les fonctions de l'Office de la fonction publique sont constamment affinés afin, d'une part, d'élaborer une approche plus stratégique et, de l'autre, de développer les compétences au service des principaux organismes publics clients.
Irlande	Au cours de la dernière décennie, l'organisme central s'est employé à conférer davantage de pouvoirs aux départements et bureaux, en particulier en ce qui concerne les questions autres que la rémunération. Dans la pratique, la formulation des politiques ne concernant pas la rémunération intervient souvent au niveau central et la mise en œuvre incombe aux départements et bureaux. L'avancement professionnel relève des départements et bureaux.
Japon	Dans la perspective d'une gestion autonome et stratégique du personnel dans chaque bureau et ministère, l'Autorité nationale du personnel a changé nombre de ses procédures, abandonnant les contrôles individuels et détaillés à un stade précoce pour mettre en place des normes clairement définies relatives au système de gestion du personnel dans la fonction publique et vérifier le respect de ces normes. Il a été possible ainsi d'éliminer environ 4 400 demandes d'approbation et de consultation en 2002.
Norvège	Ces dernières décennies, on a observé une tendance à déléguer davantage et à faire jouer à l'organisme central un rôle plus stratégique, en s'occupant moins de la gestion au jour le jour. La réforme du système de rémunération de 1991 a marqué une étape importante dans ce processus.
Pays-Bas	L'État a engagé une réforme de la gestion des ressources humaines au niveau de l'administration centrale dans l'objectif d'en améliorer la qualité. Il s'appuie sur des services communs pour l'administration du personnel et des paiements et les fonctions de gestion des ressources humaines, accordant aussi une place importante à l'amélioration de la gestion de la qualité des managers et renforçant les capacités consultatives des professionnels des ressources humaines.
Royaume-Uni	Le rôle de l'organisme central a été recentré sur le leadership, les talents, les récompenses et la cohérence.
Suisse	Le projet intitulé « Améliorer la gestion des ressources humaines ainsi que les stratégies et procédés en matière d'administration du personnel » vise essentiellement à accroître l'efficacité et le professionnalisme en matière de gestion des ressources humaines et à mettre en place une approche uniforme, en appliquant un processus modèle à l'ensemble de la Confédération et en définissant clairement les tâches, compétences et responsabilités.

Source : *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration*, OCDE (2006).

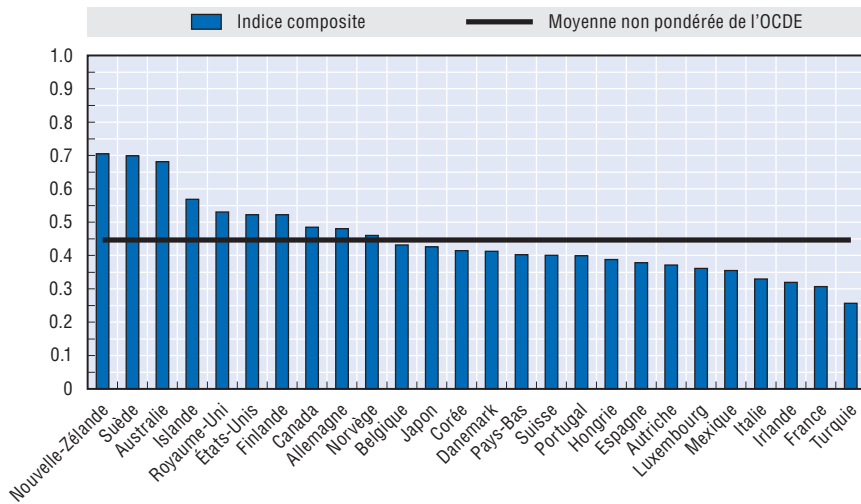
Ce sont le rôle et les fonctions de l'organisme central qui font principalement la différence. Traditionnellement, cet organisme est chargé de la gestion des ressources humaines au niveau de l'administration centrale. Dans la plupart des pays, dont l'Autriche, la Corée, les États-Unis, la Finlande, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suisse, l'organisme central a désormais un rôle plus stratégique et s'occupe moins de la gestion au jour le jour. Dans des pays comme l'Australie, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suède, cet organisme n'est pas responsable des activités de gestion des ressources humaines mais assure la coordination de ces activités entre les départements ou agences. Dans ces pays et dans d'autres, comme l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Mexique, la Norvège et les Pays-Bas, l'organisme central est un ministère ou une agence spécialisée, tandis que dans d'autres il fait partie, ou est contrôlé plus directement par, le cabinet du Premier ministre ou par le ministre des Finances.

La délégation de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines doit s'accompagner de la mise en place des capacités et compétences managériales nécessaires. C'est pourquoi de nombreux pays de l'OCDE sont également en train de réformer la gestion de leurs managers. Ces réformes couvrent notamment le recrutement externe, l'amélioration de la formation, l'évaluation des performances, les récompenses liées à la performance et la limitation de la durée des mandats. Beaucoup de syndicats représentant les employés de l'administration centrale ont également éprouvé la nécessité de se réorganiser et de renforcer leurs capacités. En effet, ils ont parfois des structures internes et une répartition des pouvoirs qui sont adaptées à une gestion centralisée des ressources humaines mais qui le sont moins au soutien des représentants sur le lieu de travail.

Quelles responsabilités les pays de l'OCDE ont-ils déléguées?

L'étendue des pouvoirs délégués en matière de ressources humaines varie d'un pays de l'OCDE à l'autre et même parfois d'un organisme public à l'autre dans un même pays. Il n'y a donc pas de modèle unique ou de norme commune (voir graphique 3.1).

En Autriche et au Luxembourg, le nombre et le type des postes au sein d'un organisme sont définis ou limités par l'administration centrale. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Espagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suisse, les cadres peuvent adapter l'éventail des compétences, même si la répartition de l'enveloppe budgétaire entre la masse salariale et les autres dépenses est définie ou limitée au niveau central. En Australie, en Belgique, aux États-Unis, en Finlande, en Norvège et en Suède, les sous-départements/agences jouissent d'une grande autonomie dans la

Graphique 3.1. **Indice composite de la délégation de la gestion de l'emploi public dans les administrations centrales des pays de l'OCDE**

Note : La méthodologie utilisée est présentée à l'annexe A.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

détermination, dans les limites légales et budgétaires prédéfinies, du nombre et du type des postes au sein des organismes, et dans la répartition de l'enveloppe budgétaire entre la masse salariale et les autres dépenses.

Dans la plupart des pays, la classification ou la répartition des postes est déterminée par l'organisme central de gestion des ressources humaines, les administrations individuelles n'ayant guère d'autonomie même si l'on peut s'attendre à ce qu'ils fournissent les éléments de base des décisions prises au niveau central. En Belgique, en Finlande, en Hongrie et en Suisse, la définition du système de classification est déléguée dans une certaine mesure tandis qu'en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les ministères/agences ont une plus grande marge de manœuvre pour définir leur propre système de classification. La Suède dispose d'un système de classification élaboré au niveau national mais conçu uniquement à des fins de comparaison des statistiques sur la rémunération, chaque agence ayant sa propre classification.

Il existe différents systèmes de recrutement. En Belgique, par exemple, les recrutements pour les emplois permanents (titularisés) dans l'administration centrale de chacune des entités sont gérés par un organisme fédéral de sélection. En Irlande, l'organisme central de recrutement peut autoriser les ministères et agences à recruter leur propre personnel, à condition qu'ils

respectent les procédures qu'il a définies. Au Royaume-Uni, le recrutement relève de chacun des ministères/agences, mais ceux-ci doivent respecter les procédures de recrutement qui sont définies et contrôlées par un organisme indépendant. En Suède, l'État ne nomme que les responsables d'agence et chaque agence recrute son propre personnel sous réserve de satisfaire à l'obligation constitutionnelle de fonder la sélection sur des critères objectifs.

Traditionnellement, la conception et le fonctionnement général du système de rémunération (comme la classification des postes, les échelles de salaire correspondantes, la progression dans l'échelle des salaires et les indemnités spéciales) sont définis au niveau central ou en ne laissant aux ministères et agences que peu de latitude dans les structures ou les niveaux de rémunération. Cependant, dans plusieurs pays, dont l'Australie, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède, et, pour certaines parties de l'administration, au Royaume-Uni et aux États-Unis, les décisions salariales ont été déléguées aux ministères, aux agences, voire aux unités de travail, dans le respect d'un cadre financier approprié. Le Danemark a aussi introduit récemment un nouveau système de rémunération permettant certaines adaptations au niveau des organisations des rémunérations.

La délégation des fonctions de gestion des ressources humaines vise à permettre une certaine différenciation des rémunérations et autres conditions d'emploi entre les secteurs et les organismes et entre les individus. Ainsi, on a observé récemment une plus grande diversité de situations dans des pays comme l'Autriche, la Belgique, les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. Cependant, le fait que ces différences aient pu devenir parfois excessives est jugé préoccupant dans certains pays.

La gestion des éléments liés à la performance et d'autres éléments variables de la rémunération varie considérablement. Au Luxembourg, elle est centralisée, comme la gestion générale des rémunérations. En Corée, en Hongrie et en Irlande, elle est davantage déléguée que la gestion générale des rémunérations mais reste centralisée ou limitée sans grande autonomie. Dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la République slovaque et la République tchèque, elle est généralement davantage déléguée, permettant dans une certaine mesure des ajustements entre organisations. Enfin, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Suède, elle est déléguée aux départements, agences ou unités de travail, comme la gestion générale des rémunérations.

La gestion des conditions de travail générales est habituellement déléguée (sous réserve d'un cadre général) dans la plupart des pays. Elle semble plus centralisée en Belgique, en Espagne, en Irlande, au Japon, au Luxembourg et en Norvège.

Les prestations de retraite sont d'ordinaire déterminées par des textes de loi adoptés au niveau central en raison de leur caractère particulier, bien que les Pays-Bas étudient la possibilité de transférer les responsabilités en la matière du niveau pangouvernemental au niveau ministériel.

Plusieurs pays ont déclaré être en train de déléguer davantage la gestion de leurs ressources humaines aux départements et agences. C'est le cas, par exemple, du Canada, où, dans son deuxième Rapport, le Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre¹ recommande que les sous-ministres soient les premiers responsables de la gestion des ressources humaines dans les ministères de tutelle. Cette recommandation a trouvé un écho dans le Quinzième rapport annuel du greffier sur la fonction publique et est en cours d'application². Enfin, la délégation de la responsabilité de la gestion des ressources humaines aux sous-ministres est conforme aux dispositions de la loi sur la modernisation de la fonction publique³.

Quels sont les enjeux?

La délégation de pouvoirs ne va presque jamais sans controverses ni difficultés. La nature exacte des difficultés dépend cependant du contexte culturel, politique et historique. Toutefois, il existe un certain nombre de difficultés récurrentes auxquelles les gouvernements doivent se préparer.

Une des difficultés réside dans la gestion du changement elle-même. Un grand nombre des acteurs concernés – hauts fonctionnaires, employés, syndicats – se sont adaptés à la structure existante et risquent de s'opposer au changement. Certains pays, comme l'Irlande et les pays scandinaves, ont donc choisi d'introduire des changements progressivement et de les appuyer par un dialogue social approprié. D'autres, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont préféré opter pour des réformes complètes et impliquant l'ensemble des acteurs, leur permettant d'évaluer les résultats de l'ensemble du processus.

La délégation implique un changement culturel majeur. Il faut que les acteurs concernés soient persuadés que la modernisation est nécessaire et bénéfique. À cet égard, une des principales difficultés consiste à les convaincre que l'esprit du service public et l'intégrité peuvent être préservés même après délégation de la gestion des ressources humaines.

Une autre difficulté tient à la nécessité de mettre en place et d'entretenir des capacités et compétences managériales suffisantes dans les organismes habilités à gérer leurs ressources humaines. Les responsables publics en poste n'ont ni une formation ni une expérience suffisantes en matière de gestion des ressources humaines et les organismes qui ne sont pas des unités centrales des ministères centraux disposent que de peu d'unités professionnelles de gestion des ressources humaines.

Enfin, il y a le problème non plus de la délégation elle-même mais de l'obtention des résultats escomptés. La délégation des pouvoirs doit permettre d'adapter les systèmes de rémunération et autres conditions d'emploi aux besoins de chaque organisme. Déléguer des pouvoirs tout en conservant la structure intégrale des systèmes basés sur la carrière peut aboutir à la création d'une multitude de petits systèmes de carrière rigides. Des différences injustifiées en matière de conditions d'emploi peuvent en outre générer du mécontentement et de l'inefficience. Des effets trop limités ou trop importants peuvent donc être révélateurs de l'existence d'autres problèmes.

Quels enseignements pour l'avenir?

À mesure que les pays de l'OCDE axent davantage leurs administrations publiques sur la performance, la gouvernance managériale voit son rôle s'accroître et les cadres de la fonction publique sont de plus en plus habilités à gérer leur organisme et leur personnel. Cependant, les conditions préalables à une décentralisation de la gestion des ressources humaines varient selon les pays de l'OCDE en fonction du contexte national et il est impossible de déterminer une meilleure pratique, même si la direction générale à emprunter apparaît clairement.

La centralisation de la gestion des ressources humaines était considérée de longue date comme indispensable pour éviter le clientélisme et autres formes d'abus de pouvoir dans le domaine des ressources humaines. Les pays de l'OCDE qui ont introduit la gestion déléguée des ressources humaines ont estimé que d'autres éléments existants, comme la transparence et les valeurs fondamentales internalisées, constituent une protection suffisante contre ces risques. D'autres pays de l'OCDE peuvent devoir renforcer leurs valeurs fondamentales internalisées, créer une haute fonction publique suffisamment professionnelle et politiquement neutre et mettre en place d'autres éléments de contrôle, notamment renforcer la transparence, avant de déléguer une plus grande part de la gestion des ressources humaines.

La délégation de la responsabilité de la gestion des ressources humaines présente des avantages et des inconvénients. D'un côté, de meilleurs résultats peuvent être obtenus si les organismes publics sont capables d'adapter la gestion des ressources humaines à leurs besoins particuliers. D'un autre, cela peut freiner sa modernisation en permettant à des poches de gestion non modernisée de subsister. Il est donc important que l'administration centrale conserve suffisamment de compétences et capacités pour assurer le suivi des systèmes de gestion déléguée et les orienter et pour obliger les cadres opérationnels à rendre des comptes.

Les effets positifs de la délégation de la gestion des ressources humaines ne sauraient en aucun cas être tenus pour acquis. Les avantages escomptés

peuvent ne pas se matérialiser faute de capacités et compétences managériales suffisantes. La délégation de la gestion des ressources humaines doit donc s'accompagner d'un renforcement satisfaisant des capacités, sous la forme du perfectionnement des cadres et de la mise en place d'unités professionnelles de gestion des ressources humaines. Enfin, dans les systèmes traditionnellement très axés sur la carrière plutôt que les systèmes d'emploi, la délégation doit aller de pair avec une plus grande ouverture du recrutement aux salariés du secteur privé à des postes au dessus du niveau d'entrée afin que ne se juxtaposent pas dans un même pays plusieurs marchés du travail du secteur public rigides.

Notes

1. www.psagency-agencefp.gc.ca/ren/cpmc/cpmc2-fra.asp.
2. www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=ara/15-2008/table_f.htm.
3. http://laws.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/P-33.4/se:1::bo-ga:l_1//fr?page=1.

Bibliographie

- Farnham, David et Sylvia Horton (2000), *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*, Macmillan Press, Londres.
- Kernaghan, Kenneth (2001), *International Comparison in Human Resource Management Reform*. Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- McGregor, Douglas (1960), *The Human Side of the Enterprise*, McGraw-Hill, New York, États-Unis.
- Normann, Richard (2000), *Service Management: Strategy and Leadership in the Service Business*, 3^e édition, Wiley, New York, États-Unis.
- OCDE (2002), « Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines », PUMA/HRM(2002)3/FINAL, Paris.
- OCDE (2005), *Moderniser l'État : La route à suivre*, OCDE, Paris.

Chapitre 4

Gérer les performances des agents publics dans les administrations centrales*

* Ce chapitre étudie les questions de personnel pour une partie restreinte mais capitale du secteur public. Pour les catégories d'agents pour lesquelles on dispose de données, le terme « administration » désigne la partie du secteur public chargée de l'administration publique (consistant pour l'essentiel à élaborer les politiques publiques et à réguler, ce qui exclut, entre autres, les enseignants et les médecins), de la défense et de la sécurité sociale obligatoire. Pour répondre aux questions de l'Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration publique, les pays ont utilisé leur propre définition de la fonction publique centrale, qui est parfois plus large que celle indiquée ici pour le terme « administration ». Cependant, les réponses couvrent toujours « l'administration » telle que définie ici.

Pourquoi la performance importe-t-elle tant?

L'État joue un rôle plus important qu'il y a cinquante ans dans les sociétés et économies des pays de l'OCDE. Une plus grande part du produit national est consacrée à la consommation publique, aux investissements publics et aux transferts publics en faveur des ménages, et les administrations publiques doivent remplir des missions toujours plus complexes. Les attentes des citoyens en matière de qualité des services et d'emploi des recettes fiscales ont augmenté. Ils sont mieux informés et les lois et politiques sur la liberté d'information leur ont facilité l'accès à l'information et accru leurs attentes en matière de transparence de l'État. C'est pourquoi les gouvernements se préoccupent davantage de la performance, de l'efficience et de l'efficacité de l'administration publique.

Ces vingt dernières années, de nouvelles idées et initiatives ont vu le jour en matière de gestion publique dans les pays de l'OCDE. Le thème dominant a été la performance des organisations et les pays de l'OCDE s'emploient à mettre en place une gestion appropriée de la performance, notamment des indicateurs de performance et une budgétisation axée sur les performances. Ils prennent aussi actuellement des mesures pour renforcer les moyens d'encourager de meilleurs résultats.

Beaucoup de pays ont en outre constaté que les modes traditionnels de gestion uniforme et statutaire du personnel ne sont plus adaptés. Ils ont introduit des éléments axés sur la performance et une certaine délégation des responsabilités dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Le profond changement culturel qui en découle est source de nouvelles difficultés. Il faut aussi disposer de nouvelles compétences managériales au niveau opérationnel et de dispositifs et structures de soutien adaptés pour aider les salariés à améliorer leur performance.

L'adaptation parallèle de la gestion des ressources humaines étant une condition préalable à la gestion de la performance, elle constitue donc un élément essentiel de l'action publique visant à utiliser les deniers publics de façon plus rationnelle et à mieux servir les citoyens.

Qu'entend-on par « performance »?

Dans les textes économiques, le terme « performance » est souvent défini comme étant l'aptitude d'une organisation à se procurer des ressources à un

coût raisonnable et à les utiliser avec efficacité (relation entrées/sorties) et avec efficacité (relation résultats/sorties) pour atteindre les objectifs de production et de résultats. Dans les organisations publiques, il s'agit cependant d'un concept plus multidimensionnel qui recouvre non seulement ce qui est produit, mais aussi les modalités de production. Ainsi, en matière d'exercice de l'autorité publique, ce concept s'étend aussi au respect des procédures établies et à l'application correcte des lois et réglementations. Dans le domaine de l'offre de services publics, il englobe en plus l'accès aux services et la gestion adaptée des relations avec les citoyens.

Au niveau de l'individu, la performance n'est pas une simple question d'équipes et d'individus faisant ce qu'il faut comme il faut. Elle concerne aussi la façon dont l'individu se comporte dans son milieu professionnel et la mesure dans laquelle il contribue au bon fonctionnement du lieu de travail et à celui de l'organisation.

Qu'entend-on par gestion des performances?

On peut distinguer les quatre niveaux suivants dans la gestion des performances :

- Au niveau le plus élevé, la gestion des performances est intégrée dans la stratégie opérationnelle à long terme de l'organisation et est axée sur l'impact, l'utilisation des ressources et l'amélioration du service public.
- Au niveau stratégique, la gestion des performances est centrée sur les résultats, comme le volume et la valeur des services assurés, une meilleure intégration, et la satisfaction du personnel et des usagers.
- Au niveau des programmes, la gestion des performances est axée sur les résultats attendus des programmes et sur les réalisations.
- Au niveau opérationnel, la gestion des performances couvre la qualité des processus, les prestations de services et les produits, mais aussi les individus ou les groupes d'individus dont on attend qu'ils obtiennent ces résultats.

La gestion des performances organisationnelles a nécessité une réorientation générale, la gouvernance par les règles uniquement cédant la place à une réforme des processus budgétaires, la focalisation sur les résultats, la définition d'objectifs et de cibles, l'évaluation des résultats et la responsabilisation. Elle a aussi nécessité la mise en place d'une gestion systématique de la qualité au niveau opérationnel.

La gestion des performances au niveau individuel peut être décrite comme un processus devant permettre de s'assurer que les salariés comprennent ce que l'on attend d'eux, d'évaluer leurs performances, de leur fournir un retour d'informations et de les aider à mieux faire. Elle est liée, et parfois associée, à des mesures qui encouragent une amélioration continue.

Elle doit donc prendre en compte à la fois les procédés et les résultats et être axée sur le processus d'apprentissage.

La finalité ultime de la gestion des performances est de permettre aux cadres opérationnels de s'employer en collaboration avec leurs équipes à concilier les besoins, intérêts et ambitions professionnels de chacun avec les besoins opérationnels de l'organisation. L'accent doit être mis sur le futur, sur ce que l'employé doit être capable de faire et sur les moyens pour lui de mieux faire. En outre, une gestion efficace récompensera les bonnes performances et traitera les mauvaises de la manière appropriée. Elle identifiera les besoins de formation ou de perfectionnement et détectera et supprimera les autres obstacles à une bonne performance.

La gestion des performances des salariés n'est pas une activité isolée dans les organisations modernes. La bonne performance d'une organisation dépend de la contribution des activités à tous les niveaux – depuis la direction générale et la formulation des stratégies jusqu'à l'exécution efficace des opérations. Elle fait partie d'un cycle de gestion en vertu duquel des objectifs de performance des programmes sont fixés, les moyens sont donnés aux dirigeants et managers de les atteindre, les résultats effectivement obtenus sont mesurés et rendus publics et les informations s'y rapportant sont intégrées dans les décisions relatives au financement, à la conception, aux récompenses et aux sanctions.

Comment élaborer un système de gestion des performances?

Un système de gestion des performances est le processus systématique par lequel une organisation fait participer ses salariés, individuellement et collectivement, à l'amélioration de l'efficacité organisationnelle dans la réalisation de la mission et des objectifs de cette organisation. Il doit comprendre les éléments nécessaires pour :

- planifier le travail et définir les attentes ;
- suivre et évaluer constamment les performances ;
- mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation des performances ;
- mesurer périodiquement les performances de façon adaptée ;
- récompenser les bonnes performances.

Les systèmes de gestion de performances doivent concilier la gestion du personnel aux objectifs et stratégies des institutions. Pour que ces systèmes soient efficaces, il faut que ces objectifs et stratégies soient clairement définis et expliqués aux salariés. Il faut également que l'encadrement opérationnel soit suffisamment compétent et habilité à gérer les équipes de manière appropriée. Il existe donc une étroite relation entre, d'une part, la gestion des performances et, de l'autre, le perfectionnement des managers et la

Encadré 4.1. Introduction à la gestion des performances : le cas de l'Irlande

L'Irlande utilise l'expression « gestion et développement des performances » (*Performance Management and Development*) pour décrire de façon générale comment la performance professionnelle, la carrière et les besoins en formation d'un individu sont gérés. La gestion et le développement des compétences sont considérées comme un processus de création d'une vue commune sur ce qui doit être réalisé et sur la façon de le réaliser, et en tant qu'approche de la gestion et du perfectionnement des individus qui augmente la probabilité d'atteindre les objectifs.

L'Initiative de gestion stratégique (*Strategic Management Initiative, SMI*), lancée en 1994, a identifié six domaines de réforme prioritaires : assurer aux clients un service de qualité; simplifier les formalités administratives; déléguer les compétences et responsabiliser; adopter une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines; rationaliser l'emploi des deniers publics et faciliter le changement grâce aux technologies de l'information. Le rapport de 1996 intitulé « *Delivering Better Government* » considère que la gestion des performances est la clé de l'amélioration de l'offre de services dans la fonction publique irlandaise, affirmant notamment la nécessité de réformer en profondeur les structures et processus actuels de gestion des ressources humaines et déclarant que « la création d'une fonction publique axée sur les résultats, appliquant les priorités gouvernementales et mettant l'accent sur la qualité du service n'est pas possible en l'état actuel des structures du personnel ».

Les ministères et offices irlandais rédigent les déclarations de stratégie (*statements of strategy*) qui énoncent les buts et objectifs de haut niveau qu'ils souhaitent atteindre. Ils s'engagent ensuite dans un processus de planification des activités (*business planning process*), qui permet de traduire ces objectifs de haut niveau en objectifs pour les divisions et qui est assorti, le cas échéant, des indicateurs ou mesures quantitatifs et/ou qualitatifs de la performance.

Ils peuvent ainsi raccorder leurs objectifs et stratégies aux emplois et tâches exercés par leur personnel, individuellement ou collectivement, et adapter le cadre général de la gestion et du développement des performances aux besoins économiques de leur organisation ainsi que l'utiliser pour avoir avec chacun de leurs salariés un dialogue structuré sur la performance et le perfectionnement. Dans ce cadre, le *Centre for Management and Organisation Development (CMOD)* de l'Irlande a en outre établi une liste des compétences mettant en avance les compétences comportementales.

délégation des fonctions de la gestion des ressources humaines, y compris de la fixation des rémunérations.

Les évaluations sont au cœur des systèmes de gestion des performances. Le terme « évaluation des performances » désigne une méthodologie et un ensemble de procédures permettant de noter les performances professionnelles des individus, en fonction de normes et de critères appliqués de la même façon à une ou plusieurs organisations. Une forme innovante d'évaluation est celle de l'évaluation à 360 degrés, selon laquelle les évaluations sont réalisées non seulement par les supérieurs mais aussi par les pairs et par les subordonnés.

Créer un système d'évaluation ne suffit pas à améliorer les performances, même si un tel système fournit effectivement des informations permettant d'améliorer la prise de décisions. Beaucoup de pays ont accompagné l'introduction de la gestion des performances d'une délégation des responsabilités dans les ministères et aux agences, l'idée sous-jacente étant que les managers ont besoin d'une plus grande liberté dans l'emploi des ressources pour pouvoir obtenir des résultats. Lorsque les objectifs de performance sont ajoutés au système traditionnel, sans délégation de responsabilités, ils deviennent un niveau de contrôle supplémentaire dans un système déjà surchargé et réduisent encore davantage la marge de manœuvre de l'encadrement.

À quoi les récompenses servent-elles?

Dans une organisation efficace, les récompenses sont utilisées de manière appropriée. Cependant, récompenser ne se limite pas à procéder à des ajustements salariaux ou à verser des primes. La plus importante récompense consiste en fait à remercier les salariés, individuellement ou collectivement, de leur performance et à les féliciter de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'organisation. Cela doit être un élément naturel et permanent de la vie courante dans une organisation.

La reconnaissance des bonnes performances peut aussi se matérialiser par des récompenses plus formelles très variées, comme des hausses de salaire, des primes, des jours de congé et d'autres éléments non monétaires. Ces récompenses n'ont pas nécessairement à être individuelles et des récompenses et systèmes de gestion des performances axés sur l'équipe peuvent être mieux adaptés à la culture existante dans les systèmes traditionnels de carrière. Enfin, les perspectives d'évolution de la carrière et l'avancement restent les principaux facteurs d'incitation.

Il y a vingt ans, presque tous les salariés des administrations centrales des pays de l'OCDE se voyaient accorder des augmentations de salaire fondées sur l'ancienneté, indépendamment de leur performance dans leur travail. Ces

dernières décennies, comme il devenait plus urgent d'améliorer les performances du personnel en raison des difficultés économiques et des restrictions budgétaires, des éléments d'une rémunération liée aux performances ont été introduits dans de nombreux pays et parallèlement les responsabilités relatives à la gestion des ressources humaines ont de plus en plus été déléguées.

Une récente enquête de l'OCDE sur le recours à la rémunération liée aux performances dans l'administration (OCDE, 2005b) a mis en lumière l'utilité potentielle de ces systèmes, mais aussi les problèmes rencontrés dans maints pays. L'évaluation des performances est par nature une tâche difficile dans le secteur public en raison de la complexité des objectifs et restrictions et du manque d'indicateurs quantitatifs adaptés. Il y a aussi plusieurs exemples d'échec de l'introduction de systèmes de notation très formalisés et détaillés dans les organisations publiques.

La rémunération liée aux performances aura ou non un effet positif sur le personnel selon que les objectifs individuels et collectifs auront été plus ou moins bien identifiés, selon la mesure dans laquelle ils sont fondés sur les performances et non sur des critères d'emploi et selon le lien plus ou moins évident entre l'objectif/la réalisation et l'individu/l'équipe. Certaines conditions, comme la transparence, l'existence de mécanismes de promotion clairement définis et la confiance dans le personnel de direction et d'encadrement, doivent être réunies préalablement à l'introduction d'une culture axée sur la performance. Les politiques de ce type vont à l'encontre du but recherché lorsque le système de gestion est inadapté et peuvent dans ce cas aggraver les problèmes liés à la confiance et contribuer à la corruption et au clientélisme.

Comment les pays de l'OCDE gèrent-ils les performances des salariés?

Les pays de l'OCDE utilisent différents dispositifs pour évaluer l'efficacité et l'efficacités des programmes et organisations. Par exemple, ils ont recours à des indicateurs de performance, à des études comparatives et à des évaluations, comme l'examen des programmes, à l'évaluation du rapport coût-efficacité, à des études sectorielles ponctuelles et à l'examen des dépenses. La gestion des performances du personnel doit être solidement ancrée dans la gestion des performances globales de l'organisation.

Il n'existe pas de modèle commun aux pays de l'OCDE en matière de gestion des performances au niveau individuel, chaque pays ayant instauré ses propres dispositifs à la lumière de sa situation historique, culturelle et politique. Le tableau 4.1 présente les deux grands courants que l'on peut observer dans plusieurs pays de l'OCDE.

Tableau 4.1. **Centralisation et décentralisation des systèmes de gestion des performances dans plusieurs pays de l'OCDE**

Centralisation relative sous l'égide d'un organisme central de gestion des ressources humaines	Délégation aux ministères/organismes, avec participation possible des unités locales
Autriche, Belgique, Corée, France, Italie, Japon, Portugal	Allemagne, Australie, Espagne, États-Unis, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède

Source : OCDE (GOV), d'après l'Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, 2006.

Les dernières évolutions montrent que la priorité est de plus en plus accordée aux performances et à la réalisation d'objectifs mesurables. Dans certains pays, les objectifs individuels sont étroitement reliés aux objectifs mesurables de l'organisation et l'accent est mis sur la responsabilité individuelle des fonctionnaires dans la réalisation des objectifs et l'obtention des résultats, en particulier pour les hauts fonctionnaires. Dans d'autres, les objectifs individuels incluent ou tiennent compte parfois d'autres aspects du travail également.

Les objectifs individuels peuvent en outre être liés à des objectifs collectifs (équipes) afin de renforcer la coopération. Par exemple, en Finlande et en Espagne, la tendance est à une plus grande formalisation de l'évaluation des performances. En Corée, un accord de performance, qui s'applique au niveau des cadres, comprend un élément d'appréciation de la performance de l'équipe (division). Dans d'autres pays, dont les États-Unis, cette tendance ne s'observe pas : c'est la responsabilité individuelle qui est privilégiée.

Pratiquement tous les pays procèdent à des évaluations formalisées des performances de tous les salariés, ou presque, des principaux services de leur administration. Dans quelques pays, comme l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède, l'évaluation des performances des fonctionnaires n'est pas obligatoire, alors qu'en Italie seules les performances du personnel d'encadrement sont évaluées. L'évaluation des performances ne concerne généralement pas les salariés occasionnels ou temporaires. C'est le cas en Autriche, en Belgique, en Corée, en France, en Hongrie, en Irlande, au Mexique, en République tchèque et au Royaume-Uni. En revanche, en Allemagne, en Espagne, au Portugal, aux États-Unis et en République slovaque, les salariés occasionnels ou temporaires sont soumis à une évaluation des performances.

Les systèmes d'évaluation des performances utilisent des quotas dans certains ou la plupart des organisations en Allemagne, en Australie, en Corée, en Finlande, au Japon, au Portugal, en Suisse ou au Royaume-Uni, et pour les hauts dirigeants en Belgique. Les quotas ne sont pas appliqués en Autriche, aux États-Unis, en Hongrie, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et en République slovaque. La méthode d'évaluation à 360 degrés est utilisée dans une certaine mesure dans la plupart des organisations en Corée et

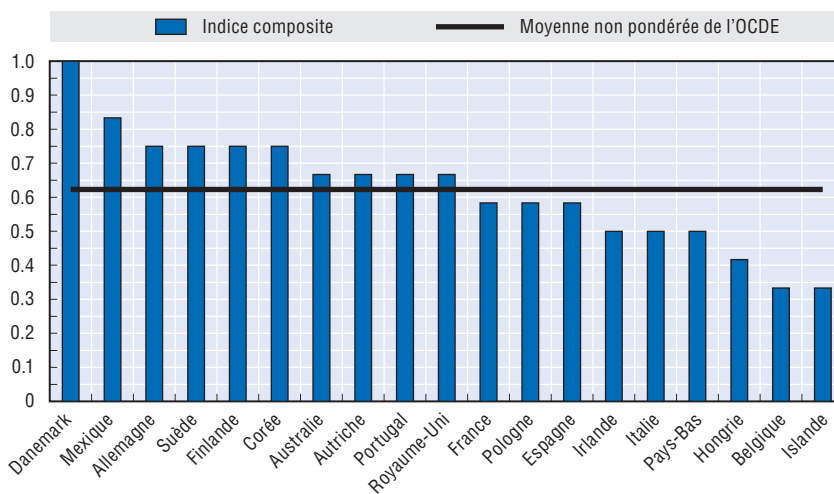
plusieurs ou quelques organisations y ont recours en Allemagne, en Australie, aux États-Unis, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suisse.

Dans des pays comme l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, les États-Unis, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni, l'accent est mis davantage sur la gestion des performances des hauts fonctionnaires que sur celles des autres salariés. La rémunération liée aux performances est proportionnellement plus importante pour les hauts fonctionnaires que pour les autres agents publics dans plusieurs pays dont la Corée, les États-Unis, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni.

Dans l'ensemble, si la rémunération liée aux performances s'est développée dans beaucoup de pays, nombre de pays de l'OCDE ne l'ont néanmoins pas encore instaurée. Les systèmes de gestion des performances par équipes restent encore apparemment peu répandus.

Le graphique 4.1 montre dans quelle mesure l'évaluation des performances des individus et des équipes est considérée comme étant prise en compte dans les décisions les concernant, y compris celles portant sur l'évolution de carrière, la rémunération, l'emploi et le reconduction du contrat de travail.

Graphique 4.1. Indice composite de la prise en compte de l'évaluation des performances dans les décisions de gestion des ressources humaines dans l'emploi public (indice de perception)

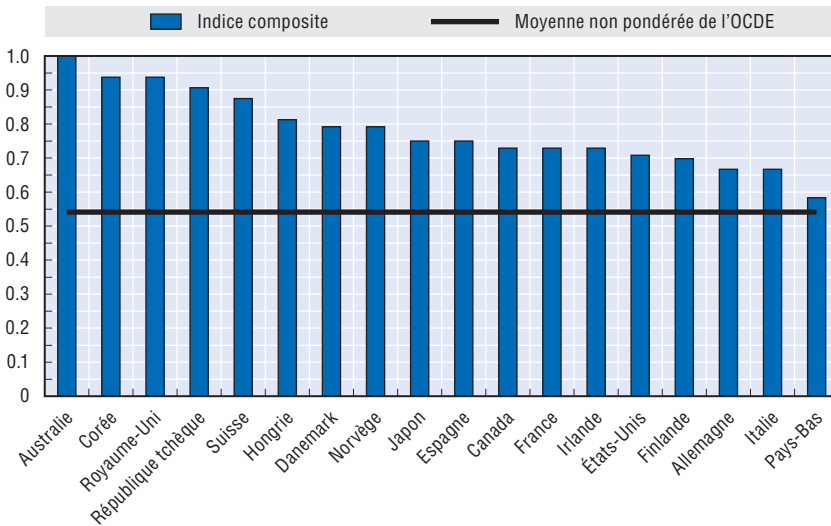


Note : Veuillez consulter l'annexe A pour des informations détaillées sur la méthodologie.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

Le graphique 4.2 montre le degré d'utilisation de la rémunération liée aux performances, en termes à la fois de catégories d'agents publics auxquels ce système s'applique et de pourcentage maximal du salaire de base qu'il peut représenter.

Graphique 4.2. **Indice composite de l'utilisation de la rémunération liée aux performances dans les pays de l'OCDE ayant déclaré avoir mis en place un tel système**



Note : Veuillez consulter l'annexe A pour des informations détaillées sur la méthodologie. La moyenne pour les pays de l'OCDE comprend les huit pays ayant déclaré ne pas avoir mis en place des systèmes de rémunération liée aux performances.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

D'autres pays de l'OCDE, comme l'Irlande, les Pays-Bas et les pays scandinaves, ont souligné l'importance d'un dialogue entre les managers et leur personnel sur les questions de performance. Par exemple, en Corée, une révision apportée en 2005 à la réglementation relative à l'évaluation des performances a formalisé l'organisation d'entretiens et la nécessité d'un consensus entre l'encadrement et le personnel tout au long du processus de gestion des performances : depuis la définition des objectifs en début d'année à l'évaluation des performances à la fin de l'année. L'administration coréenne prévoit de renforcer le nouveau système en mettant en place des programmes de formation à l'évaluation des performances, en améliorant les programmes de suivi et de *feed-back* pour la définition des objectifs et l'évaluation des performances, et en encourageant les services de conseil auprès d'autres ministères et organismes.

Quels enseignements pour l'avenir?

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la modernisation des administrations publiques passe par une plus grande priorité accordée aux performances. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes ou éléments relativement sophistiqués de gestion et d'évaluation des performances des agents. Les enseignements suivants peuvent être tirés de ces réformes :

- Les clés de voûte de toute gestion des performances sont les objectifs stratégiques et les plans d'action de l'organisation. Les objectifs individuels et collectifs doivent en découler. Les salariés doivent savoir et comprendre comment leur performance contribue à la performance globale de l'organisation.
- La gestion des performances doit être fondée sur l'évaluation systématique des performances des salariés. Ces évaluations doivent être transparentes et facilement compréhensibles. Les salariés doivent avoir la possibilité de demander un nouvel examen en cas d'évaluation moins favorable.
- L'orientation vers les performances doit être fondée sur un dialogue entre chaque salarié et son supérieur hiérarchique direct, destiné à établir clairement ce qui est attendu du salarié mais aussi ce que l'organisation peut faire pour que ces objectifs soient réalisables.
- Les bonnes performances doivent être récompensées. Elles doivent être reconnues publiquement et leur reconnaissance doit être un événement courant de la vie quotidienne de l'organisation. Les récompenses monétaires, comme les primes ou les hausses de salaire, peuvent être un complément, mais elles ne doivent pas être trop mises en avant. D'autres types de récompense peuvent également être utilisées et les employés doivent pouvoir faire clairement le lien entre leur carrière, leur avancement et leur performance soutenue. La rémunération liée aux performances ne doit pas être considérée comme une compensation pour les bons éléments en cas de faillite du système de carrière ou d'avancement.
- L'équipe joue parfois un rôle plus important dans la réalisation des objectifs des organisations que ses membres pris individuellement. Les récompenses individuelles doivent au besoin être appréciées au regard des récompenses collectives.
- Les performances non satisfaisantes doivent en outre faire l'objet des mesures correctrices voulues.
- Les procédures d'avancement doivent utiliser les informations générées par les systèmes de gestion et d'évaluation des performances. Il faut s'employer à accéder à des évaluations similaires pour les postulants extérieurs, tout en respectant le droit à la vie privée.

- Dans la fonction publique, les managers doivent être formés en matière de gestion et d'évaluation des performances. Leur aptitude à gérer et à encourager les bonnes performances doit être un élément important lors de leur recrutement et de l'évaluation de leur performance.
- Il faut veiller à ce que la gestion des performances ne nuise pas aux valeurs essentielles et à l'esprit du service public. La qualité, le comportement et l'intégrité sont des éléments importants de la performance, au même titre que la productivité et l'efficacité.

Bibliographie

Department of the Taoiseach (1996), *Delivering Better Government: A Programme of Change for the Irish Civil Service*, Second Report to Government of the Co-ordinating Group of Secretaries, Department of the Taoiseach, Dublin.

Ketelaar, A., N. Manning et E. Turkisch (2007), « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances : Les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 5, Paris.

OCDE (2005a), *Moderniser l'État : la route à suivre*, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, Paris.

Schick, Allen (2003), « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n° 2.

United Kingdom Office of Government Commerce (2007), *Performance Management Handbook*, Londres, www.ogc.gov.uk.

United States Office of Personnel Management (2007), *Performance Management*, Washington DC, www.opm.gov.

Chapitre 5

La délégation et l'individualisation de la rémunération des agents des administrations centrales*

* Ce chapitre étudie les questions de personnel pour une partie restreinte mais capitale du secteur public. Pour les catégories d'agents pour lesquelles on dispose de données, le terme « administration » désigne la partie du secteur public chargée de l'administration publique (consistant pour l'essentiel à élaborer les politiques publiques et à réguler, ce qui exclut, entre autres, les enseignants et les médecins), de la défense et de la sécurité sociale obligatoire. Pour répondre aux questions de l'Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration publique, les pays ont utilisé leur propre définition de la fonction publique centrale, qui est parfois plus large que celle indiquée ici pour le terme « administration ». Cependant, les réponses couvrent toujours « l'administration » telle que définie ici.

Pourquoi la détermination des rémunérations est-elle une activité importante de la gestion?

L'État joue un plus grand rôle qu'il y a vingt ans dans les sociétés et économies des pays de l'OCDE. Une plus grande part du produit national est consacrée à la consommation publique, aux investissements publics et aux transferts publics en faveur des ménages, et les administrations publiques doivent remplir des missions toujours plus complexes.

Les dépenses salariales constituent un des éléments fondamentaux de la structure des coûts des administrations publiques. Dans sa plus simple définition, la rémunération constitue une rétribution pour des services fournis et fait à ce titre partie intégrante du contrat qui lie l'employeur au salarié. Dans cette perspective, un salaire adapté correspond à celui qui est nécessaire pour recruter et fidéliser un nombre suffisant de salariés disposant des savoir-faire, des compétences et des motivations adéquats.

Travailler au service du souverain ou du gouvernement a été traditionnellement considéré comme une relation fiduciaire et non comme une relation contractuelle. Les rémunérations ont donc été fixées de manière à assurer au représentant de l'État un niveau de vie correspondant à son statut social. Pour éviter le risque de clientélisme et autres comportements répréhensibles, la rémunération a été liée à l'emploi et à l'ancienneté de l'agent public.

Leurs recettes fiscales étant limitées, les administrations doivent trouver des moyens plus rentables d'organiser et de mener leurs activités. D'où la plus grande priorité accordée aux performances, au niveau des organismes et au niveau des individus et des équipes, et l'intérêt des décideurs politiques pour des modèles plus flexibles permettant une approche managériale de la détermination des rémunérations. La refonte des systèmes de rémunération fait donc souvent partie intégrante des réformes de la gestion publique, du fait de l'étroite interdépendance de ces systèmes avec d'autres éléments des stratégies de réforme.

Pourquoi déléguer* la détermination des rémunérations?

Le marché du travail et les activités publiques sont devenus moins homogènes, et les organismes publics doivent de plus en plus – comme tout

* Dans ce chapitre, les termes délégation et décentralisation sont interchangeable.

autre employeur – disposer de systèmes et de structures de rémunération qui soient suffisamment souples pour pouvoir être adaptés aux éléments suivants :

- situation et exigences spécifiques de chaque unité organisationnelle ;
- compétences, mérite et performance particulières de chaque salarié; et/ou
- rareté des compétences sur le marché du travail en question.

Les systèmes de rémunération traditionnels, avec leurs structures communes de classement des postes, les échelles de salaire correspondantes et la progression de la rémunération en fonction de l'ancienneté, ont été considérés comme trop rigides pour contribuer à la mise en place d'une gestion moderne des ressources humaines et renforcer l'orientation vers les performances. Des systèmes de rémunération plus flexibles devraient permettre aux responsables de faire face plus facilement aux pressions économiques et du marché du travail et de parvenir à améliorer les performances des organismes publics.

Lorsque les systèmes de rémunération gagnent en flexibilité, il est moins rationnel et efficace de déterminer les rémunérations au niveau central puisqu'une différenciation reflétant les besoins opérationnels et les compétences et performances individuelles doit être fondée sur l'information fournie par le niveau local et détenue par lui. Or la décentralisation augmente les coûts de transaction puisqu'un processus unique de négociation est remplacé par plusieurs processus de négociation. Décentraliser la détermination des rémunérations ne peut donc se justifier que si cela permet de générer une valeur ajoutée suffisamment grande en adaptant les systèmes de rémunération et les structures de rémunération aux besoins opérationnels de chaque organisme public.

Comment les systèmes de rémunération des pays de l'OCDE évoluent-ils?

La modernisation des systèmes de rémunération dans les administrations centrales est un phénomène relativement récent. Une première vague de réforme de ces systèmes a été lancée dans les années 80, principalement aux États-Unis, en Espagne, au Danemark, en Italie, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Depuis les années 90, d'autres pays de l'OCDE ont également commencé à déléguer les systèmes de rémunération. Les mêmes motifs ont présidé à ces réformes dans les pays :

- Difficultés croissantes à recruter et retenir des spécialistes et autres salariés hautement qualifiés, en raison des écarts de salaire entre les secteurs public et privé.
- Volonté de profiter d'un recul de l'inflation pour supprimer l'indexation des salaires.

- Nécessité de renforcer les éléments liés à la motivation pour faire face à l'évolution des rôles et attitudes des agents de l'administration centrale et pour tenir compte de la délégation des responsabilités managériales.
- Nécessité d'adapter les systèmes de rémunération au développement de la production de services des organismes publics.

Les modalités des réformes des systèmes de rémunération et des mécanismes de détermination des salaires varient selon les pays de l'OCDE. Toutefois, certains éléments communs à ces réformes ont pu être mis en évidence, comme :

- L'assouplissement des structures de rémunération et de classement, les hausses salariales ou la progression des salaires devenant moins automatiques.
- La décentralisation de la détermination des salaires.
- L'adaptation plus systématique de la rémunération en fonction des compétences, des responsabilités et des performances.

La flexibilité de la rémunération est une notion qui recouvre des situations très diversifiées, allant de changements relativement marginaux dans certains pays à une refonte en profondeur des politiques et pratiques en matière de rémunération dans d'autres. Les attentes et attitudes des salariés diffèrent également selon les pays de l'OCDE. Ces facteurs influent sur le type des réformes qui sont engagées dans les différents pays et sur la capacité de mettre en œuvre des changements systémiques.

Les systèmes de rémunération actuels peuvent être classés en fonction du degré de décentralisation, c'est-à-dire du degré d'autonomie des secteurs/ministères/organismes du secteur public dans l'élaboration ou l'adaptation de leurs structures de rémunération à leurs besoins opérationnels et dans les décisions d'augmentation des salaires :

- Les systèmes centralisés n'offrant guère de flexibilité s'observent dans l'administration centrale de pays comme l'Allemagne, la France, l'Espagne et le Portugal.
- Les systèmes décentralisés permettant une grande flexibilité s'observent dans des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.
- Les systèmes mixtes s'observent dans des pays comme le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède.

Dans les pays scandinaves, les systèmes mixtes consistent en des systèmes de négociation collective à deux niveaux, dans lesquels une convention collective signée au niveau central définit le cadre de la détermination décentralisée des salaires. Dans les autres pays dotés de systèmes mixtes, la détermination des salaires peut être décentralisée dans certains secteurs mais centralisée dans les autres.

Tous ces systèmes ont en commun le fait que le ministère chargé des finances contrôle d'une façon ou d'une autre les dépenses au titre des salaires. Il le fait parfois directement, en participant au processus même de détermination des salaires ou en fixant le montant maximal des hausses ou des dépenses salariales acceptables. Il peut aussi le faire indirectement, en veillant à ce que l'enveloppe budgétaire des organismes soit calculée sur la base de hausses salariales normalisées et non sur les hausses effectives.

Comment les salaires sont-ils fixés dans les pays de l'OCDE?

Beaucoup de pays de l'OCDE ont recours à une certaine forme de négociation collective centralisée entre l'organisme central chargé des ressources humaines et les syndicats pour fixer le niveau des salaires. Dans certains pays comme l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et la République slovaque, il y a une négociation générale, unique, pour l'ensemble de l'administration centrale. Ce mode est généralement lié à l'existence d'un système commun de grades associé à des échelles de rémunération.

Dans d'autres pays comme l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, la Norvège et les Pays-Bas, les négociations principales s'effectuent au niveau central et des ajustements peuvent être apportés au cours de négociations se déroulant aux niveaux des secteurs ou des ministères.

Dans quelques pays, dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les négociations n'ont lieu qu'au niveau du ministère, du département ou de l'agence, mais dans les limites du budget administratif alloué. On retrouve des modalités similaires en Suède, à ceci près que les négociations se déroulent dans un cadre convenu au niveau central et comprenant des minimums garantis et des procédures approuvées.

Plusieurs pays n'ont recours à aucune forme de négociation salariale. Au Japon, les salaires sont déterminés sur la base des recommandations d'une commission indépendante. Un système similaire est utilisé pour une partie des employés de l'administration au Royaume-Uni. En Corée, aux États-Unis, au Mexique et en Suisse, les niveaux de rémunération sont établis sur la base des recommandations formulées par le président/Premier ministre ou le ministère chargé des finances.

Les niveaux de rémunération dans l'administration centrale sont encore indexés sur l'inflation dans quelques pays comme la Belgique, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, et la République slovaque. La majorité des pays n'indexent pas la rémunération sur l'inflation mais utilisent par contre un modèle formel pour tenir compte des facteurs économiques et budgétaires. C'est le cas notamment de la Finlande, où la Commission d'information sur la politique salariale (*Incomes Policy Information Commission*) procède à une

analyse économique; de la Corée, où l'État étudie les différences de niveau de salaire entre les salariés de la fonction publique et ceux des sociétés privées de plus 100 salariés; et des Pays-Bas, où l'État compare les niveaux de rémunération à un modèle de référence basé sur la hausse moyenne du niveau de rémunération sur le marché. Au Danemark, les augmentations salariales convenues sont ajustées en fonction de la différence entre l'évolution des salaires dans le secteur public et dans le secteur privé au cours de la période précédente. En Suisse, l'État a supprimé l'indexation des salaires sur l'inflation à la fin des années 90, et les hausses de salaire sont maintenant négociées entre les syndicats représentant le personnel et le ministère des Finances et dépendent de la croissance économique, de l'inflation et des réformes engagées dans l'administration.

Dans quelle mesure les salaires sont-ils individualisés?

La flexibilisation et la délégation peuvent répondre à deux préoccupations différentes. La première tient à la nécessité d'adapter les niveaux et structures de rémunération à la situation économique et aux missions de chaque organisme public. Elle se traduit par des différences de rémunération d'un organisme, d'un emploi et/ou d'une profession à l'autre, mais pas nécessairement entre les individus. La deuxième concerne la volonté de différencier les salaires selon les qualifications, compétences et performances des équipes et/ou des individus.

L'individualisation du traitement de base est rare, et dans certains cas concerne essentiellement les hauts fonctionnaires, même si une certaine latitude est accordée pour faire évoluer les individus dans les échelons et dans l'échelle des salaires. De nombreux pays procèdent à des ajustements salariaux fondés sur l'ancienneté. Par exemple, la rémunération des salariés de l'administration centrale augmente automatiquement avec leur ancienneté dans la fonction publique en Espagne, en Hongrie, en Irlande, au Luxembourg et en République slovaque, tandis qu'elle augmente automatiquement avec leur ancienneté dans un poste particulier en Australie, en Belgique, en Hongrie, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Dans d'autres pays, comme les États-Unis, les ajustements salariaux fondés sur l'ancienneté sont subordonnés à la réalisation d'une performance acceptable.

Quelques pays de l'OCDE comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède, ont des systèmes de rémunération fondés sur des salaires individuels et différenciés. Les coûts de transaction sont un élément essentiel pour comprendre comment un employeur – public ou privé – gère les rémunérations. L'adoption de décisions personnalisées pour un nombre important de salariés exigeant des ressources considérables, les employeurs rationnels chercheront à normaliser les rémunérations à moins que des avantages visibles et

Tableau 5.1. **La rémunération liée aux performances dans plusieurs pays de l'OCDE disposant de dispositifs de ce type**

	Pourcentage maximal du salaire de base que la rémunération liée aux performances peut représenter	Dispositif de rémunération liée aux performances	La rémunération liée aux performances concerne
Allemagne	10 %	Primes exceptionnelles/bonus	La plupart des salariés de l'administration
Australie	n.d.	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
Canada	20 %	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	Niveaux de direction, cadres supérieurs et gestionnaires principaux
Corée	20 %	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
Danemark	n.d.	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	n.d.
Espagne	10 %	Primes exceptionnelles/bonus	La plupart des salariés de l'administration
États-Unis	1-20 %	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
Finlande	50 %	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
France	20 %	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	Uniquement les hauts responsables
Hongrie	20 %	Augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
Irlande	20 %	Primes exceptionnelles/bonus	Uniquement les hauts responsables
Italie	10 %	Primes exceptionnelles/bonus	Uniquement les hauts responsables
Japon	n.d.	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
Norvège	40 %	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	Uniquement les hauts responsables
Pays-Bas	10 % (8 % <i>top management group</i>)	Augmentation au mérite	Seulement quelques organismes publics
République tchèque	50 %	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
Royaume-Uni	n.d.	Primes exceptionnelles/bonus et augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration
Suisse	18 %	Augmentation au mérite	La plupart des salariés de l'administration

n.d. = non disponible.

Note : L'Autriche, la Grèce, l'Islande, le Luxembourg, le Mexique, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la Suède et la Turquie ont déclaré ne pas avoir de système de rémunération liée aux performances en place.

Source : OCDE (GOV).

spécifiques ne découlent de la différenciation. On peut donc s'attendre à ce que les organismes publics qui ont été habilités à déterminer la structure et le niveau des rémunérations créent leurs propres combinaisons de critères individuels et collectifs en matière de rémunération.

Dans un système où les salaires sont individualisés et différenciés, la performance est un élément donné de la détermination de la rémunération. En outre, beaucoup de pays de l'OCDE ont des dispositifs spéciaux de rémunération liée aux performances. Mais seuls quelques pays de l'OCDE, comme le Danemark, la Finlande, la Corée, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse, peuvent être considérés comme ayant un dispositif de ce type étendu et formalisé. Dans d'autres pays, dont le Canada, l'Irlande, l'Italie et la Norvège, la rémunération n'est liée aux performances qu'au niveau des hauts fonctionnaires. On observe, cependant, une tendance à étendre ces dispositifs aux salariés n'exerçant pas des fonctions d'encadrement.

La part des éléments représentant la rémunération liée aux performances varie considérablement selon les pays mais elle ne correspond en général qu'à un faible pourcentage du salaire de base. La gratification la plus forte est inférieure à 10 % du salaire de base pour les salariés n'exerçant pas des fonctions d'encadrement et à 20 % pour le personnel d'encadrement.

Comment bien gérer la délégation de la détermination des salaires?

La délégation de la détermination des salaires revêt des formes très variées selon les pays de l'OCDE, la délégation pouvant être très limitée ou quasiment totale.

La forme de délégation la plus restrictive s'observe lorsque l'autorité centrale de détermination des salaires alloue une certaine somme à répartir localement, sous la forme d'un complément permanent au salaire de base ou d'une prime exceptionnelle. Ce type de détermination déléguée des salaires est pleinement compatible avec un système de rémunération traditionnel, assorti d'un classement des postes et de l'échelle de salaires correspondante. Dans ces cas, l'autorité centrale de détermination des salaires garde totalement le contrôle du coût des hausses de salaire et il n'y a virtuellement aucun risque d'écarts salariaux perturbateurs dans l'ensemble de l'administration.

Une forme intermédiaire se rencontre lorsque l'autorité centrale de détermination des salaires fixe les hausses globales des salaires autorisées en fonction, par exemple, de la masse salariale existante, mais délègue les décisions relatives à la répartition de cette enveloppe entre les salariés. Dans ce cas aussi l'autorité centrale de détermination des salaires garde totalement le contrôle du coût des hausses de salaire. Le risque d'écarts salariaux

perturbateurs demeure limité puisque l'autorité locale de détermination des salaires doit payer moins certains salariés pour rémunérer davantage les autres ou doit réduire les effectifs. Cette forme est également compatible avec les politiques de rémunération définies au niveau central.

La forme la plus étendue est la délégation complète de la détermination des salaires aux organismes individuels sans autre restriction que le principe de l'accessibilité financière. L'administration centrale garde la maîtrise totale du coût global, mais les différentes administrations peuvent utiliser les économies réalisées sur d'autres postes de dépenses pour financer de nouvelles hausses de salaires et inversement. Dans ces cas, le risque d'écart salariaux perturbateurs est plus élevé.

Une des conclusions d'une étude comparative récente de l'OCDE sur la délégation de la détermination des salaires (Rexed et autres, 2007) est qu'il existe deux modèles de gestion en cas de délégation totale. Ces deux modèles fonctionnent bien dans les pays qui les utilisent et sont fondés sur un nombre limité d'éléments structurels. Ils peuvent être de conceptions très variées et permettent donc une mise en œuvre flexible dans le temps ainsi que dans l'ensemble des divers organes de l'administration centrale.

- Système de cadrage central (ou système de soumission de propositions) : Modèle avec une entité centrale qui utilise un système de cadrage central, permettant la surveillance du respect des paramètres de négociation du gouvernement. Ce système peut promouvoir des valeurs et des pratiques communes en matière de la gestion des ressources humaines. Ce système existe en Australie et en Nouvelle-Zélande.
- Système de convention collective : Modèle avec un employeur central et un système de conventions collectives à deux niveaux. Dans ce modèle, ce sont les conventions collectives centrales qui définissent la structure de la détermination des rémunérations. Ce modèle est utilisé au Danemark et en Finlande.

Ces modèles ont en commun l'existence d'une agence centrale indépendante et compétente, en mesure de gouverner et de surveiller la conduite des entités habilitées à déterminer les salaires, et l'allocation à ces entités individuelles d'une enveloppe standard, dont le montant peut être prévu, pour financer la masse salariale. Ils ont également en commun le fait que le niveau politique ne participe normalement qu'à la formulation des politiques et à l'adoption des cadres mais ni à la négociation des salaires ni à leur détermination. Ces fonctions incombent aux cadres dirigeants des différentes administrations.

Il existe d'importantes différences juridiques entre les pays en ce qui concerne la participation des syndicats aux négociations sur les salaires et autres questions. Dans certains pays, le fondement juridique de la participation des syndicats peut être relativement marginal. Dans d'autres, les syndicats doivent

être consultés en matière de fixation des salaires. Les syndicats s'intéressent généralement plus à la mise en place d'un dispositif de négociation sur les hausses salariales globales et générales qu'à la différenciation des hausses salariales d'un organisme, équipe et individu à l'autre. Le taux de syndicalisation – qui varie de moins de 25 % dans la République tchèque, en France et au Mexique à plus de 80 % au Canada, en Irlande et dans les pays scandinaves – et le nombre des syndicats en concurrence sont également des déterminants importants de la participation des syndicats.

Quels sont les enjeux?

La décentralisation offre entre autres avantages la possibilité d'adapter les salaires aux diverses situations spécifiques des organismes du secteur public et aux qualifications et compétences des équipes et de chaque salarié. La centralisation présente l'avantage notamment de contribuer à la cohérence des niveaux de rémunération pour l'ensemble des postes et des organismes, de réduire les coûts de transaction inhérents à la détermination des rémunérations et de fournir une protection contre le clientélisme et autres abus de pouvoir de l'autorité de détermination des rémunérations.

Déléguer la détermination des salaires est une option exigeante, à la fois pour le niveau central, qui doit apprendre à gérer de manière appropriée un processus décentralisé, et pour les administrations individuelles, qui doivent apprendre à gérer le processus de détermination des salaires. Les faits montrent amplement que beaucoup de programmes de réforme dans les pays de l'OCDE ont présenté de graves problèmes de mise en œuvre et qu'ils ont fréquemment été accueillis avec méfiance par les salariés et les syndicats.

Les effets négatifs d'une détermination arbitraire ou subjective des salaires méritent de retenir l'attention. L'emploi est une relation qui n'est pas seulement de nature économique mais qui repose aussi sur une certaine confiance réciproque. Si les raisons qui sous-tendent les différences de rémunération et de hausses salariales ne sont pas comprises et acceptées par les salariés, la différenciation des salaires peut conduire à une plus grande insatisfaction et à une plus grande aliénation des salariés. Les liens entre l'employeur et les salariés s'en trouveraient affaiblis, et le moral des salariés, leur efficacité et les taux de rétention des salariés baisseraient.

Enfin, introduire une négociation décentralisée des salaires, ou étendre son champ d'application, impliquent un apprentissage. Afin de pouvoir en tirer pleinement avantage, les cadres opérationnels comme les représentants des salariés doivent acquérir des compétences et de l'expérience en ce domaine ainsi qu'en ce qui concerne l'analyse des besoins stratégiques de leur organisation. Il faut mettre soigneusement en place un suivi de l'impact de la délégation des rémunérations sur la confiance, les écarts salariaux, l'équité et les biais de rémunération (pénalisant les minorités, les femmes, les groupes défavorisés, etc.).

Quels enseignements pour l'avenir?

La délégation de la détermination des salaires a commencé à être intégrée dans l'arsenal des outils de gestion publique, de même que l'individualisation et la différenciation salariales. Cependant, aucun de ces outils n'est la panacée. De fait, la décentralisation et la centralisation de la détermination des salaires présentent l'une et l'autre des avantages. Chaque pays a choisi sa propre voie de réforme. Pour le moment, seuls quelques pays de l'OCDE ont procédé à la décentralisation totale de la détermination des salaires, même si d'autres pays s'engagent également dans cette voie. Il est cependant possible de tirer des conclusions des expériences acquises jusqu'à présent.

La décentralisation de la détermination des salaires peut avoir des effets positifs sur la performance des administrations publiques, mais ces effets ne doivent pas être tenus pour acquis. Si cette décentralisation n'est pas préparée et soutenue de façon adéquate, la matérialisation des résultats escomptés pourrait en être retardée, voire empêchée.

Le premier de ces facteurs est la nécessité de disposer de systèmes appropriés de gestion des finances et de gouvernance, de type « soumission de propositions » ou de type « convention collective ». L'organisme central de gestion des ressources humaines doit lui aussi prendre une nouvelle orientation culturelle, en passant de la détermination des rémunérations à la gestion de la détermination décentralisée des salaires. Toute aussi importante est la nécessité de préparer les organismes publics individuels à assumer leur nouvelle mission de fixation des salaires. Ils doivent être capables de concilier les salaires avec leurs besoins stratégiques et de mettre en œuvre des systèmes de gestion des performances et de perfectionnement dans le cadre de la gestion de leurs ressources humaines. Il faut que le personnel acquière l'expérience de ces systèmes et ait davantage le sentiment qu'il peut lui aussi tirer profit de la décentralisation.

La délégation a pour objectif de créer un certain degré de différenciation salariale, mais des différences non justifiées risqueraient d'avoir des conséquences très préjudiciables. Une gestion financière adéquate et des mesures favorisant la cohérence des évaluations décentralisées des compétences et performances individuelles permettraient de réduire ce risque. La délégation de la détermination des salaires pourrait en outre s'accompagner de la création de fonctions de mise en œuvre et de suivi adaptées.

Il ne faut pas s'attendre à ce que l'introduction de la détermination décentralisée des salaires produise immédiatement des résultats. Pour que ses avantages se matérialisent pleinement, il faut que les cadres opérationnels et les représentants du personnel aient acquis suffisamment de compétences et d'expérience en la matière. Il est donc vraisemblablement préférable de passer progressivement de la détermination centralisée à une

détermination décentralisée plutôt que d'imposer à un moment donné un changement radical et général. Par conséquent, la durée de mise en œuvre de ce type de réformes est probablement plus proche d'une décennie ou deux que de quelques mois. Enfin, il ne faut pas surestimer les possibilités d'individualisation. Les contrats et conditions standards réduisent les coûts de transaction, et un employeur rationnel n'aura recours à des contrats et conditions personnalisés que si c'est nettement dans son intérêt économique et si cela peut lui apporter une valeur ajoutée.

Bibliographie

- Bender, K.A. et R.F. Elliott (2003), *Decentralised Pay Setting: A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden and the UK*, Ashgate Publishing, United Kingdom.
- Eyraud, Francois (2005), « Notes on Pay in the Civil Service in Industrialised Countries », ILO, Genève, Suisse.
- Gerhart, B.A. et S.L. Rynes (2003), *Compensation: Theory, Evidence, and Strategic Implications*. Sage Publications, Thousand Oaks, Californie, États-Unis.
- Marsden, D. (2003), « Perspectives et enjeux liés à la rémunération des agents publics à la performance, et principales tendances dans les pays de l'OCDE », document pour une réunion d'experts, OCDE, Paris.
- OCDE (1993), *Flexibilité des rémunérations dans le secteur public*, Études de PUMA sur la gestion publique, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Moderniser l'État : la route à suivre*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, Paris.
- Rexed, K. et al. (2007), « Gouvernance de la détermination décentralisée des rémunérations dans certains pays membres de l'OCDE », *Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 3, OCDE, Paris.

Chapitre 6

L'encadrement supérieur dans les administrations centrales*

* Ce chapitre étudie les questions de personnel pour une partie restreinte mais capitale du secteur public. Pour les catégories d'agents pour lesquelles on dispose de données, le terme « administration » désigne la partie du secteur public chargée de l'administration publique (consistant pour l'essentiel à élaborer les politiques publiques et à réguler, ce qui exclut, entre autres, les enseignants et les médecins), de la défense et de la sécurité sociale obligatoire. Pour répondre aux questions de l'Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration publique, les pays ont utilisé leur propre définition de la fonction publique centrale, qui est parfois plus large que celle indiquée ici pour le terme « administration ». Cependant, les réponses couvrent toujours « l'administration » telle que définie ici.

Pourquoi l'encadrement supérieur est-il important?

La performance et l'efficacité étant devenues des éléments encore plus déterminants de la gouvernance et de la gestion publiques, une plus grande attention a également été accordée au rôle, aux missions et aux capacités des hauts fonctionnaires, qui constituent les agents non politiques de rang le plus élevé dans l'administration centrale.

Ces dernières décennies ont été marquées par de nouvelles idées et initiatives en matière de gouvernance et de gestion publiques dans les pays de l'OCDE. Un grand nombre des réformes récentes visent notamment à déléguer la responsabilité de la gestion des ressources humaines et à axer davantage la gouvernance et la gestion publiques sur la performance. Les hauts fonctionnaires jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de ces nouvelles orientations et leurs qualités et capacités sont donc devenues un enjeu majeur de la gouvernance publique.

Les hauts fonctionnaires assurent l'interface entre le pouvoir et les cabinets politiques, d'un côté, et l'administration publique, de l'autre. Ils sont responsables de la mise en application correcte et appropriée des instruments juridiques et des stratégies et mesures politiques. Ils sont également responsables de la cohérence, de l'efficacité et de la pertinence de l'action publique.

Selon les pays de l'OCDE, la haute fonction publique revêt des formes très diverses, qui reflètent les différences de culture administrative, d'évolution historique et de solutions constitutionnelles. Même le terme employé pour désigner la haute fonction publique varie d'un pays à l'autre et le même terme anglais peut avoir des significations différentes même dans les pays anglophones. Dans ce chapitre, nous utiliserons les termes « encadrement supérieur » et « haute fonction publique » de façon indifférenciée et générique pour tous les pays.

Quelle est sa relation avec le pouvoir politique?

La ligne de démarcation entre la sphère politique et la sphère administrative a été au cœur d'un grand nombre des débats sur la haute fonction publique. Ces débats ont surtout porté sur la prévention du clientélisme et la pérennisation du professionnalisme et de la neutralité politique de l'administration. Cependant, l'intérêt politique manifesté pour

les postes aux échelons avancés des administrations tient moins à la volonté de faire jouer le clientélisme politique traditionnel qu'à la nécessité d'assurer la réactivité politique et la compatibilité individuelle. La question de la frontière entre les deux sphères a donc également été débattue du point de vue de la gouvernance, à l'aide des analyses principal-agent développées dans les théories modernes des jeux.

La relation entre les sphères politiques et administratives est souvent soumise à des tensions. On attend des hauts fonctionnaires qu'ils servent les intérêts de l'État proprement dit et de la primauté du droit et non les intérêts d'un pouvoir politique particulier. Mais on attend aussi d'eux qu'ils soient à l'écoute des élus et qu'ils veillent à ce que les réformes décidées par le pouvoir politique soient mises en œuvre intégralement. Les pays de l'OCDE ont conçu des systèmes permettant de remédier à ces tensions de diverses manières, mais aucune solution n'est reconnue comme étant la meilleure. Ces systèmes présentent notamment les caractéristiques suivantes :

- Les procédures d'entrée, de promotion et d'affectation des postes sont souvent confiées à un organisme professionnel ou gérées par le pouvoir politique sous le contrôle du Parlement. Cependant, il arrive aussi qu'elles relèvent du pouvoir politique lui-même.
- Les critères de sélection sont souvent régis par la Constitution ou par le droit commun.
- Les outils de gestion des performances s'appliquent d'abord et avant tout aux hauts fonctionnaires. L'évaluation des performances et l'octroi de primes ont été introduits dans beaucoup de pays pour accroître la réactivité des hauts fonctionnaires sans compromettre leur neutralité professionnelle.
- Des mandats à durée déterminée (concernant, dans certains cas, le contrat d'emploi dans le service public et, dans d'autres, seulement la nomination à un poste spécifique, ou le groupe des hauts fonctionnaires) ont été introduits dans certains pays pour contribuer à donner une plus grande priorité aux performances.

La description du rôle joué par les cabinets ministériels (conseillers politiques) permet de mieux appréhender la question de la délimitation entre le politique et l'administratif dans toute son étendue. La nomination des membres des cabinets ministériels repose sur la confiance et non le mérite et leur nombre varie de quelques-uns dans certains pays à plusieurs centaines dans d'autres. D'après un récent rapport (SIGMA, 2007), il existe trois grands types de cabinets ministériels :

- Dans certains systèmes, les cabinets ministériels travaillent aux côtés d'une haute fonction publique politiquement neutre. Ils ont essentiellement une mission de conseil en politique et n'interfèrent pas avec la mise en œuvre des décisions gouvernementales confiée aux hauts fonctionnaires.

- Dans d'autres systèmes, les cabinets ministériels se composent de personnes extérieures et de fonctionnaires détachés. Leurs membres ont tendance à intervenir dans la mise en œuvre des politiques en donnant des ordres directs au personnel de direction. Les efforts déployés pour rendre les hauts fonctionnaires davantage responsables de leurs résultats peuvent s'en trouver affaiblis et la haute fonction publique risque de voir s'affaiblir ses talents managériaux.
- Dans d'autres systèmes encore, les cabinets ministériels travaillent aux côtés de personnes nommées pour raisons politiques, mais n'ont pas de pouvoir de contrôle administratif ou hiérarchique sur les cadres supérieurs. Dans ce cas, la relation entre les membres des cabinets et les hauts fonctionnaires est floue et de nombreux membres des cabinets sont eux-mêmes des fonctionnaires.

Les États-Unis constituent à maints égards un cas particulier, avec à la fois un contrôle présidentiel sur l'exécutif et un Congrès puissant. Les personnes nommées pour raisons politiques sont relativement nombreuses et à peu près aussi nombreuses aux postes de direction que les hauts fonctionnaires de carrière, mais parallèlement des mécanismes spéciaux permettent de maintenir un juste équilibre entre la réactivité politique et la neutralité des compétences. Par exemple, le Congrès adopte une liste de postes qui peuvent être pourvus par nomination pour raisons politiques et un grand nombre des personnes nommées pour raisons politiques doivent voir leur nomination confirmée par le Sénat. Les mérites des candidats sont donc normalement examinés très minutieusement, même s'il n'y a pas officiellement de concurrence.

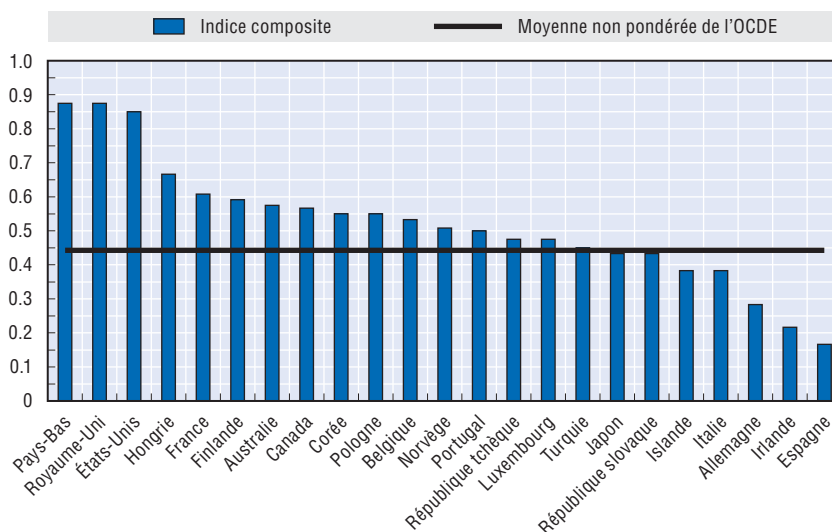
Comment la haute fonction publique est-elle organisée?

Plusieurs pays de l'OCDE ont établi pour la haute fonction publique des systèmes de gestion séparés. Cependant, un système de gestion séparé peut parfois être simplement constitué par les échelons supérieurs du régime général de la fonction publique dans l'administration centrale.

Les systèmes régissant la haute fonction publique constituent des ensembles structurés de dispositions applicables aux postes non politiques de plus haut niveau dans l'administration. Ces hauts fonctionnaires peuvent être chargés de fonctions couvrant la fourniture de conseils sur les politiques publiques, des fonctions opérationnelles ou la prestation de services. Les systèmes de haute fonction publique sont généralement des systèmes « de carrière », gérés par des institutions centrales et des procédures propres à assurer la stabilité et le professionnalisme, tout en conférant la flexibilité nécessaire pour faire face aux changements apportés dans l'administration.

Le graphique 6.1 illustre le degré d'institutionnalisation des modalités spécifiques de gestion applicables à la catégorie des hauts fonctionnaires dans les pays de l'OCDE. Il a été établi à partir des données concernant l'existence d'une catégorie particulière de personnel appelée « haute fonction publique », les moyens utilisés pour identifier les futurs dirigeants à un stade précoce de leur carrière, la procédure de recrutement les concernant, les profils de compétences recherchés, l'attention particulière accordée à la gestion de performance des hauts fonctionnaires et la durée de leur mandat.

Graphique 6.1. **Degré d'institutionnalisation des modalités de gestion de l'encadrement supérieur au niveau central**



Note : Veuillez consulter l'annexe A pour des informations détaillées sur la méthodologie.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

Même dans les pays dépourvus d'un système de haute fonction publique défini officiellement, il existe dans la plupart des cas un groupe largement reconnu comme étant celui des hauts fonctionnaires, et à qui des pratiques ou règles de gestion différenciées s'appliquent.

Les objectifs invoqués pour créer un système formel de haute fonction publique peuvent être classés en trois catégories :

- Éviter la fragmentation ou le cloisonnement des ministères en instaurant une culture commune et en facilitant la mobilité entre les ministères et départements.
- Assouplir le recrutement et les conditions d'emploi.

- Établir clairement la ligne de démarcation entre le politique et l'administratif.

Dans le premier cas, il s'agit de créer un groupe homogène animé par des valeurs communes à l'ensemble des départements. Mais, pour qu'une culture interne se développe, il ne suffit pas de créer un système séparé de haute fonction publique. D'autres éléments sont nécessaires, comme une taille gérable, la possibilité de constituer des réseaux et d'échanger des idées, la formation et la mobilité interne.

Dans le deuxième, l'objectif est d'être en mesure d'attirer « les meilleurs et les plus brillants », indépendamment de la question de savoir s'ils viennent du secteur public ou privé ainsi que des personnes ayant un profil de compétences que l'on ne trouve habituellement pas dans l'administration publique traditionnelle, comme des compétences managériales et de l'expérience en matière de gestion de services et de planification des activités. Les pays dotés de systèmes « d'emploi » (et non « de carrière ») peuvent néanmoins atteindre cet objectif sans créer un système formel de haute fonction publique.

Le troisième objectif vise à renforcer la crédibilité et la fiabilité de l'administration en garantissant qu'elle soit gérée par des professionnels politiquement neutres. Il est particulièrement important dans les pays en transition et en développement.

Qui sont les hauts fonctionnaires?

Dans la majorité des pays de l'OCDE, il existe une catégorie particulière de personnes haut placées dans la hiérarchie qui sont communément identifiées ou reconnues comme constituant la haute fonction publique au niveau national. Dans des pays comme l'Australie, la Belgique, la Corée, les États-Unis, la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque et le Royaume-Uni, et probablement la Finlande à l'avenir, ce groupe a été défini juridiquement ou par d'autres voies officielles.

Dans d'autres pays, la haute fonction publique est définie de façon plus informelle. C'est notamment le cas de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Japon, de la Norvège et de la République slovaque. Dans certains pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, le Mexique, la Suède et la Suisse, qui n'ont pas défini ce type de catégorie du personnel, il est néanmoins possible d'identifier la haute fonction publique.

La taille de la haute fonction publique est un élément important pour la gérabilité du système. Cependant, comme il n'y a pas de définition claire ou universellement acceptée de la haute fonction publique, toute estimation de ses effectifs est très subjective. La taille des groupes constituant d'après les pays leur haute fonction publique varie d'un pays à l'autre. Les petits pays ont

généralement moins de 1 000 hauts fonctionnaires et les grands généralement plus de 2 000.

Une mission essentielle des hauts fonctionnaires consiste à développer et à préserver des codes partagés et une culture commune, afin d'assurer la convergence de la culture et des processus administratifs dans l'ensemble de l'administration et également à faciliter la coopération horizontale et le perfectionnement des pratiques de gestion. Une identité et une culture internes propres clairement définies doivent permettre d'assimiler plus facilement les nouveaux membres du groupe. Lorsque le groupe est trop grand, il peut se révéler difficile d'y parvenir et certains pays s'emploient à établir un cercle plus restreint dans lequel des principes internes de gestion plus efficaces peuvent s'appliquer.

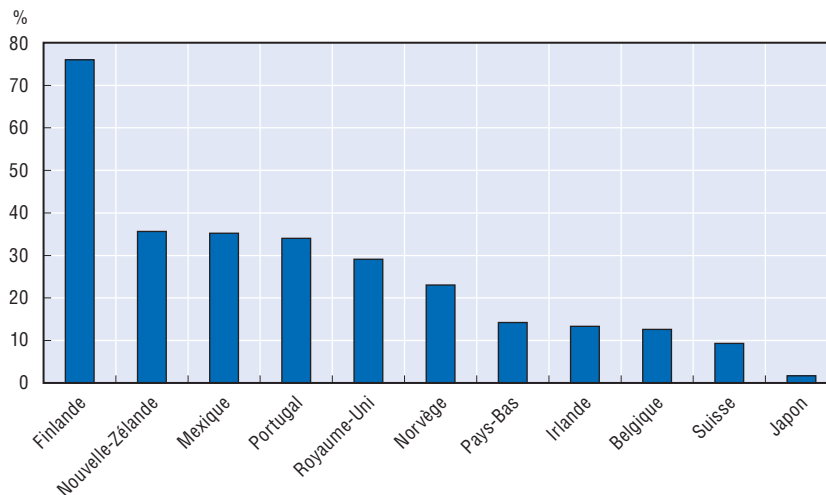
Encadré 6.1. **Les hauts fonctionnaires aux Pays-Bas**

Les hauts fonctionnaires relèvent de la responsabilité du ministère de l'Intérieur. En 1995, cette catégorie de personnel a été définie juridiquement comme constituant l'*Algemene Bestuursdienst* (ABD), groupe composé des quelque 750 cadres appartenant aux cinq échelons supérieurs. En 2000, le ministère de l'Intérieur a créé au sein de l'ABD un « premier cercle » – le Groupe de la haute administration *Topmanagementgroep* (TMG) – constitué des quelque 70 plus hauts cadres de l'administration centrale, et a conçu des mesures de perfectionnement spéciales pour ce groupe.

Les compétences des hauts fonctionnaires ont traditionnellement consisté pour l'essentiel en une connaissance générale des institutions et une connaissance approfondie d'un domaine d'action particulier. La récente vague de réformes managériales a au contraire fait ressortir l'importance des compétences liées à la mise en œuvre ou aux processus. Cette « managérialisation » des compétences a, toutefois, suscité la crainte de voir la haute fonction publique perdre des connaissances spécialisées ou de ne pouvoir trouver des conseillers politiques de haut niveau.

La haute fonction publique est dominée par les hommes dans la majorité des pays, même si la part des femmes s'y accroît dans tous les pays. On dispose de peu d'informations sur les minorités ethniques car la plupart des pays ne collectent pas ce type de données. Cependant, cette question est apparemment jugée de plus en plus préoccupante et des mesures ont été prises dans de nombreux pays pour favoriser le recrutement de personnes appartenant à une minorité.

Graphique 6.2. **Représentation des femmes aux postes de direction dans l'administration centrale de plusieurs pays de l'OCDE (2005)**



Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006).

On observe dans plusieurs pays une tendance à séparer davantage la gestion des hauts fonctionnaires de celle des experts confirmés. Dans une économie fondée sur les connaissances, les experts confirmés peuvent apporter une aide encore plus précieuse aux organismes publics et devraient donc être hautement appréciés et rémunérés. Cependant, comme la plupart d'entre eux ont peu, voire pas, d'effectifs sous leurs ordres, plusieurs pays ont jugé utile de séparer la gestion de ces groupes et ainsi de leur faire savoir plus clairement ce qui est attendu de chacun d'eux.

Comment la haute fonction publique est-elle gérée?

Tous les pays ayant un système de haute fonction publique et la majorité des autres pays ont établi une unité centrale à qui la gestion de la haute fonction publique incombe entièrement ou partiellement. Cette unité centrale rend compte à des autorités différentes selon les pays : au Parlement, au Chef de l'État, au président ou au Premier ministre, à un ministre en particulier ou à chaque ministre.

Le degré d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques varie selon les pays, avec à chaque extrémité de l'éventail des situations correspondant à un bloc culturel et, entre les deux, des situations diverses suivant les pays.

- À une des deux extrémités, on trouve les systèmes de type Westminster, qui offrent la plus grande indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Dans ces systèmes, ce sont des commissaires qui rendent compte au Parlement

ou au Chef de l'État. Lorsque les fonctions de recrutement sont dévolues aux ministères, il incombe également aux commissaires d'interpréter le principe de la sélection au mérite, sur la base de concours équitables et ouverts pour le recrutement de tous les fonctionnaires et avec approbation de la nomination des nouvelles recrues affectées aux plus hauts postes.

- Viennent ensuite différents systèmes intermédiaires, dans lesquels l'entrée dans la haute fonction publique s'effectue sur la base d'un concours équitable et ouvert, mais dans lesquels le gouvernement a un pouvoir relativement discrétionnaire sur les nominations et les affectations.
- À l'autre extrémité, se situent les pays dans lesquels il y a dépendance à l'égard de l'exécutif puisque la responsabilité du recrutement incombe au ministre de chaque département. Dans ces pays, il n'y a souvent aucun mécanisme extérieur de freins et contrepoids permettant de garantir la prise en compte adéquate des mérites objectifs et l'uniformité des modalités d'évaluation, de classement et de sélection des candidats pour les postes de haut niveau.

Les procédures de recrutement prennent également des formes différentes. Les pays dotés de procédures de recrutement au mérite laissent l'ensemble de la procédure entre les mains d'une unité centrale. Dans d'autres systèmes une formule hybride est utilisée : une commission indépendante filtre et classe les postulants et ensuite le gouvernement peut exercer une certaine influence en sélectionnant les candidats à partir d'une liste réduite ou en refusant les candidats dont il ne veut pas. Dans d'autres pays, l'entrée dans l'un ou l'autre des groupes constituant la haute fonction publique s'effectue sur concours totalement transparent et fondé sur le mérite, mais à l'intérieur de ces groupes la concurrence pour les promotions et l'attribution des postes est moins transparente.

Tous les postes de hauts fonctionnaires sont ouverts au recrutement externe dans plusieurs pays, dont l'Australie, la Finlande, la Hongrie, les Pays-Bas, la République slovaque et la Suède, et la plupart des postes le sont au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le nombre réel des nouvelles recrues venant de l'extérieur – en particulier du secteur privé – est, cependant, rarement très élevé. La plupart des hauts responsables ont déjà exercé des fonctions dans l'administration publique, généralement dans l'administration centrale et parfois à des niveaux d'administration inférieurs. Dans d'autres pays, la grande majorité des postes supérieurs au premier échelon ne sont ouverts qu'aux personnes qui font déjà partie de la fonction publique. En Allemagne, où il n'y a pas de haute fonction publique officielle proprement dite, les fonctionnaires deviennent de hauts fonctionnaires par avancement au sein de la fonction publique.

Plusieurs pays (Irlande, Corée), dont le système de haute fonction publique traditionnel était un système de carrière, dans lequel les cadres devaient être recrutés au sein d'un groupe de personnes ayant été embauchées à un stade précoce de leur carrière (et très souvent juste après l'université), ont maintenant ouvert le recrutement pour un pourcentage limité de leurs postes afin de permettre l'entrée latérale et l'embauche de personnes venant du secteur privé. Pour les pays désirant s'engager dans cette voie, la difficulté consiste à mettre en place un processus de recrutement très transparent.

Dans bon nombre des pays dans lesquels une catégorie de personnel est communément désignée comme faisant partie de la « haute fonction publique », il existe également un profil des compétences défini au niveau central. C'est le cas en Australie, en Belgique, en Corée, aux États-Unis, en Finlande, en Hongrie, en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni. Dans beaucoup de ces pays, dont la Belgique, la Finlande, les États-Unis, la Hongrie, l'Italie et les Pays-Bas, les hauts fonctionnaires sont recrutés en utilisant une procédure plus centralisée que celle appliquée pour le reste du personnel.

De plus en plus, les profils de recrutement définis couvrent non seulement les capacités de gestion mais aussi des compétences reconnues en matière de leadership, c'est-à-dire l'aptitude à rendre une organisation plus performante et à mettre en œuvre les réformes.

La mobilité interministérielle est un aspect jugé important dans presque tous les pays parce qu'elle favorise la constitution d'une culture commune au plus haut niveau. La plupart des pays ont mis en place des stratégies conçues pour encourager la mobilité, mais on ne peut dire avec exactitude dans quelle mesure ces stratégies sont couronnées de succès car il est difficile de réunir des données sur le sujet.

Plusieurs pays ont introduit des mandats de durée limitée, parfois sans garantie d'emploi à leur expiration. D'autres disposent de mécanismes de révocation des hauts fonctionnaires qui se sont révélés inaptes à continuer d'exercer leurs fonctions, même si dans la pratique la révocation n'est que très rarement utilisée. Dans d'autres pays encore, si le maintien dans la haute fonction publique dépend du résultat des évaluations des performances, les hauts fonctionnaires bénéficient généralement de plus grandes garanties quant à leur maintien dans la fonction publique au sens large.

Beaucoup de pays ont mis en place des systèmes de rémunération liée aux performances et des systèmes d'évaluation des performances. Une plus grande attention est accordée à la gestion des performances des hauts fonctionnaires qu'à celles des autres membres du personnel en Australie, en Belgique, en Corée, aux États-Unis, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en

Tableau 6.1. **Exemples de nominations ou de mandats de durée déterminée dans plusieurs pays de l'OCDE**

Belgique	Les directeurs sont nommés pour une durée de six ans, soit par le ministre soit par le président du département. Seul le président de la « Chancellerie et des services d'appui communs » est nommé pour la durée de la législature, son mandat expirant à la fin de celle-ci.
Finlande	Un projet de loi stipule que, bien que les postes de haute direction dans l'administration centrale doivent être permanents, le mandat sera limité à cinq ans pour chaque tâche managériale.
Italie	Les cadres (directeurs de premier et second rang) ont un contrat à durée déterminée. À la fin de son contrat, le directeur peut être nommé à un autre poste ainsi que dans une autre administration.
Norvège	Les fonctionnaires ont un emploi contractuel et certains d'entre eux ont parallèlement un contrat à durée déterminée.
Nouvelle-Zélande	Les directeurs exécutifs des ministères sont nommés sur recommandation du Commissaire à la fonction publique, souvent en ayant recours à des conseillers en recrutement extérieurs après publication des vacances de postes. Les directeurs exécutifs ont un contrat renouvelable de cinq ans ou moins dans la limite de huit ans. Leur carrière n'est pas assurée lorsqu'ils quittent leur poste ou que leur contrat est interrompu ou non renouvelé.
Pays-Bas	La réforme de juillet 2000 du « statut général des fonctionnaires » a modifié entièrement le profil de la haute administration, notamment en renforçant la distinction entre le Groupe de la haute administration et les autres fonctionnaires. Si tous les agents ont des contrats de durée indéterminée, leur affectation à un poste particulier est de durée déterminée : les membres du Groupe de la haute administration sont nommés par le Cabinet pour un mandat d'une durée maximale de cinq ans, renouvelable un an deux fois, après quoi ils doivent être mutés ; l'administration générale nomme les autres fonctionnaires à des postes pour une durée de trois à sept ans sans mutation obligatoire.
Royaume-Uni	Les chefs d'organisme sont recrutés pour une durée limitée à cinq ans.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006).

Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal et au Royaume-Uni. De nombreux pays, comme le Canada, se sont tout particulièrement attachés à évaluer les compétences des cadres en matière de gestion des personnes. La part de la rémunération liée aux performances est proportionnellement plus importante pour les hauts fonctionnaires que pour les autres fonctionnaires en Corée, aux États-Unis, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en Norvège et au Royaume-Uni. Elle reste cependant marginale, allant de 1 % dans plusieurs pays à 15 % au Canada et en Nouvelle- Zélande.

Beaucoup de pays accordent une grande importance à la gestion des capacités des cadres supérieurs et à leur formation. Des programmes spéciaux sont donc également en place afin d'employer au mieux ces cadres. Par exemple, au Canada, en 2007/08, 95 % des sous-ministres adjoints et leurs équivalents ont eu un entretien sur la gestion des talents avec leur sous-ministre. L'objectif, à ce niveau, est de mieux tirer parti des talents et de l'expérience de chaque membre de cette communauté*. En outre, un programme avancé en leadership pour les hauts fonctionnaires a été lancé en octobre 2007.

* Pour de plus amples informations, veuillez consulter : www.psagency-agencefp.gc.ca/tal/adsm-fra.asp.

Quels sont les enjeux?

Deux grands enjeux peuvent être mentionnés. Premièrement, les pays ont en général besoin d'une haute fonction publique en mesure d'axer la gouvernance et la gestion sur les performances et d'assurer une cohésion suffisante forte pour transcender l'inévitable cloisonnement des secteurs ministériels et des organismes publics, tout en préservant et en protégeant l'esprit qui caractérise une administration publique compétente, professionnelle et politiquement neutre. Il faut dans cette optique que soient mis en place des dispositifs adaptés pour la gestion des hauts fonctionnaires et le développement de leurs compétences managériales.

Des dispositifs plus souples risquent de nuire au professionnalisme politiquement neutre des hauts fonctionnaires. Par exemple, des mandats à durée déterminée ont été introduits dans plusieurs pays pour appuyer une plus grande orientation vers les performances, mais ce type de nomination risque de rendre les hauts fonctionnaires plus vulnérables à une disgrâce politique et les amener à envisager leur action dans une seule perspective de court terme. Dans d'autres cas, les pays constatent une plus forte rotation des hauts fonctionnaires. Au Canada, pour remédier à ce problème, le gouvernement a accordé une plus grande priorité au développement du leadership et à la planification de la relève dans le cadre de la planification des ressources humaines.

Le deuxième enjeu consiste pour les pays à trouver ou maintenir le bon équilibre entre les deux missions des hauts fonctionnaires : être les gardiens politiquement neutres des principes de primauté du droit et être à l'écoute des élus. Des mesures propres à inculquer ou à renforcer l'esprit du service public et à le soustraire au clientélisme et autres actes répréhensibles seront nécessaires à cet effet. Cela peut en outre constituer un problème pour le système politique du pays, qui doit être suffisamment élaboré pour préserver et protéger la neutralité politique de l'administration publique.

Quels enseignements pour l'avenir?

Les expériences et les efforts de réforme des pays de l'OCDE montrent clairement que l'encadrement supérieur joue un rôle central dans le renforcement des performances et de l'efficacité des administrations publiques et dans l'amélioration des services publics. Cependant, on observe un large éventail de dispositifs différents et aucun consensus ne se dégage manifestement sur ce qui constituerait la « meilleure pratique ». L'une des raisons de cette diversité de situations est que les dispositifs en question interagissent avec le système constitutionnel et la culture politique du pays.

Il est également clair qu'un certain nombre des pays de l'OCDE ont engagé des réformes visant à créer ou renforcer un corps de hauts fonctionnaires à part, parallèlement à la délégation des responsabilités managériales, la création d'agences et la priorité accordée à la gestion des

performances. En outre, des tendances communes ou des idées universelles sous-tendent les différents dispositifs, ce qui porte à croire qu'il y a une certaine convergence. Par exemple :

- L'objectif premier du perfectionnement des hauts fonctionnaires est d'améliorer le leadership et les compétences managériales. C'est pourquoi beaucoup de pays ouvrent actuellement leurs procédures de recrutement à des candidats extérieurs.
- La plupart des pays de l'OCDE ont introduit ou sont en train d'introduire de la transparence dans la gestion de la haute fonction publique, en particulier en ouvrant les procédures de recrutement. Cependant, dans plusieurs pays la transparence du système de promotion au sein du groupe des hauts fonctionnaires pourrait être améliorée.
- La plupart des pays de l'OCDE s'appliquent à trouver le juste équilibre entre la réactivité politique et la neutralité des compétences, et les réformes répondent à cet objectif de diverses manières.
- La diversité devient une préoccupation croissante dans la plupart des pays de l'OCDE, et des mesures sont prises pour promouvoir l'équilibre entre les hommes et les femmes et pour accroître la représentation des minorités ethniques.

Dans les autres domaines, aucune tendance universelle n'est observée :

- Les dispositifs existants dans les pays de l'OCDE peuvent être classés en quatre catégories selon qu'il existe ou non un système officiel de haute fonction publique, et que le dispositif est fondé sur la carrière ou sur l'emploi. Les systèmes traditionnels de carrière tendent à ouvrir leurs procédures de recrutement pour permettre l'entrée latérale de personnes n'appartenant pas à la fonction publique, alors que les systèmes traditionnels d'emploi tendent à inscrire la gestion de la carrière de leurs fonctionnaires en poste et futurs dans une perspective de plus long terme, grâce à l'identification des futurs leaders potentiels à un stade précoce et à une planification plus personnalisée des carrières.
- Le rôle joué par les personnes nommées pour raisons politiques et par les cabinets ministériels varie, et aucune tendance ne se dégage clairement en la matière. Le corollaire est que les possibilités d'ingérence politique dans la gestion de la haute fonction publique et dans l'exercice des hautes fonctions managériales varient selon les pays. Une plus grande séparation des fonctions politiques et des fonctions administratives est sans doute possible dans certains pays.
- Alors que certains pays de l'OCDE ont pris des mesures spéciales pour renforcer la cohésion de la haute fonction publique et mettre en place un corps bien défini de hauts fonctionnaires « issus du sérail », d'autres ont confiance dans leurs dispositifs existants ou ne se soucient guère de cohésion.

- La plupart des pays de l'OCDE soulignent la nécessité d'améliorer la gestion des performances, généralement en la formalisant. Alors que la gestion des performances a une incidence croissante sur les carrières individuelles, ses effets sur les salaires et la rétrogradation des hauts fonctionnaires sont très variés et rarement significatifs. Il est sans doute possible de mieux lier la gestion des hauts fonctionnaires à la performance organisationnelle.

Bibliographie

- Banque mondiale (2005), *Senior Public Service: High Performance Managers of Government*. Banque mondiale, Washington DC.
- Ketelaar, A. et autres (2007), « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances : Les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays », Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, n° 5, OCDE, Paris.
- Matheson, A. et autres (2007), « Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires », Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, n° 6, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Le secteur public au XXI^e siècle : repenser le leadership*, Paris.
- OCDE (2003), « Gérer la haute fonction publique : la réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE », GOV/PUMA(2003)17, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Moderniser l'État : la route à suivre*, OCDE, Paris.
- Page, Edward C. et Vincent Wright (éds) (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Peters, B. Guy et Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, Londres.
- SIGMA (2007), *Political Advisers and Civil Servants in European Countries*, Document SIGMA n° 38, OCDE, Paris, www.sigmaweb.org.
- Van den Wall Bake, D., M. van Eynatten, W. ten Have et N. Manders (1998), *The Senior Civil Service: A Comparison of Personnel Development for Top Managers in fourteen OECD Member Countries*, Berenschot B.V./IEAP (Institut européen d'administration publique), Maastricht, Pays-Bas.

ANNEXE A

Indicateurs composites de la gestion des ressources humaines : construction, pondération et cadre théorique

La construction d'indicateurs composites est une tâche ardue. Pour construire des indicateurs fiables, d'importantes règles doivent être suivies. Il faut notamment avoir un cadre théorique clairement défini, respecter des règles clairement énoncées et avancer avec prudence. Les indicateurs composites de la gestion des ressources humaines présentés dans ce document suivent les étapes définies dans le Manuel de l'OCDE (OCDE et Commission européenne, 2008) qui sont jugées nécessaires à l'élaboration d'indicateurs composites ou synthétiques fiables.

Comme le Manuel de l'OCDE « *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide* »¹ nous permet de conclure, la gestion des ressources humaines dans l'administration publique est sans doute un domaine où les indicateurs composites présentent de l'intérêt. En effet, « il existe cependant quelques secteurs, plus précisément définis, pour lesquels on pourrait envisager, du moins en principe, le recours à des indicateurs composites [...] » mais « il convient néanmoins d'évaluer très attentivement les risques dans chacun des cas [...]. C'est dans certaines catégories très spécifiques de processus du secteur public (degré d'ouverture des modes de gestion des ressources humaines aux intrants latéraux, degré de consultation pour l'élaboration des réglementations, etc.) ou dans des catégories de produits tout aussi étroitement définies (qualité de la réglementation relative à un sous-secteur particulier, etc.) que l'élaboration d'indicateurs composites est le plus facilement envisageable [...] »

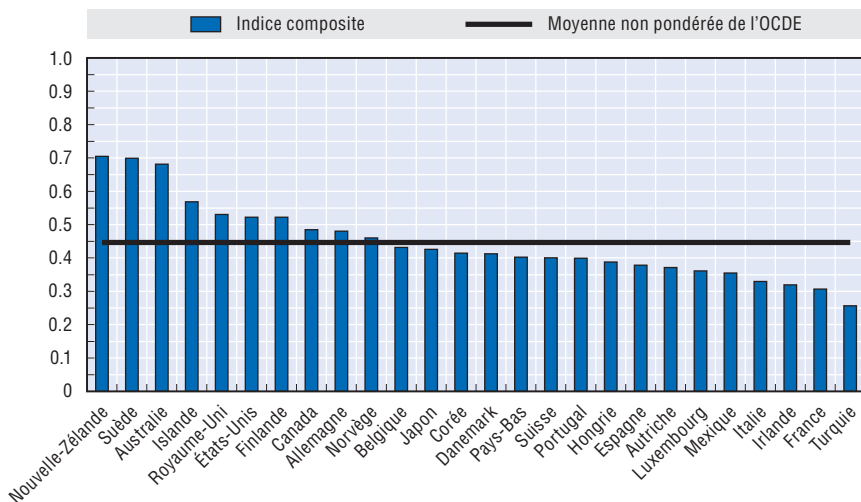
Toutes les données entrant dans le calcul des indices composites proviennent de l'Enquête 2006 de l'OCDE (GOV) sur la gestion stratégique des ressources humaines et tous les indices composites ont été construits en utilisant la méthode du scoring². La cohérence statistique a été mesurée en

calculant le coefficient alpha de Cronbach³ afin de vérifier la sélection des variables. Un alpha de Cronbach proche de 0.6 ou 0.7 indique l'existence d'une forte corrélation au sein d'un ensemble de variables.

La délégation de la gestion des ressources humaines dans l'emploi public

La majorité des pays de l'OCDE se sont orientés vers un modèle décentralisé de gestion des ressources humaines. Cette réorientation se caractérise notamment par le transfert de responsabilités relatives à la gestion des ressources humaines aux ministères opérationnels/départements et/ou agences. Autrement dit, par « délégation » on entend le transfert des responsabilités relatives à la mise en œuvre des principes de la gestion des ressources humaines aux ministères opérationnels/départements/agences, définis par l'organisme central responsable. Les rôles se sont ainsi trouvés modifiés, l'organisme central se consacrant maintenant essentiellement à la formulation des politiques et les ministères opérationnels à leur mise en œuvre.

Graphique A.1. **Indice composite de la délégation de la gestion de l'emploi public dans les administrations centrales des pays de l'OCDE**



Notes : Indice compris entre 0 (pas de délégation) et 1 (degré de délégation élevé).

Alpha de Cronbach : 0.710 (calculé avec SPSS). Un alpha de Cronbach proche de 0.6 ou 0.7 indique l'existence d'une forte corrélation au sein d'un ensemble de variables.

Données manquantes ou incomplètes pour la Grèce, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

Source : *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration*, OCDE (2006), (questions 20, 21, 24, 27, 30, 36), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

Les variables

Les éléments suivants ont été utilisés pour construire l'indice :

- Existence d'un organisme central de gestion des ressources humaines (question 20).
- Délégation des décisions relatives aux effectifs⁴ (question 21).
- Délégation des décisions relatives aux niveaux de rémunération (question 24).
- Délégation de la classification des postes, des recrutements et des licenciements (question 27).
- Délégation des conditions d'emploi (question 30).
- Impact de la délégation sur les salaires et les conditions d'emploi dans les organisations gouvernementales (question 36).

Score

Existence d'un organisme central de gestion des ressources humaines (question 20) : Existe-t-il une agence/un département central(e) chargé(e) des ressources humaines au niveau de l'administration centrale/fédérale/nationale?

- Oui : 0.000.
- Non : 1.000.
- Il existe une agence/un département central(e) qui, sans être responsable des ressources humaines, vise à coordonner les politiques dans ce domaine entre les ministères : 0.5.

Tableau A.1. **Délégation des décisions relatives aux effectifs (question 21)**

Le score global pour la question 21 est le résultat de la moyenne des sous-scores

Principalement déterminée par :	Organisme central (qui définit les règles et est fortement impliqué dans leur mise en œuvre)/ ministère des Finances	Organisme central mais les ministères/départements/agences bénéficient d'une certaine latitude pour appliquer les principes généraux	Ministères/départements/agences, dans les limites juridiques et budgétaires fixées	Niveau de l'unité/de l'équipe	Autre/variable, dépend largement des départements/fonctions
Nombre et types de postes au sein des organisations	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Allocation de l'enveloppe budgétaire entre les rémunérations et autres dépenses	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

Tableau A.2. Délégation des décisions relatives aux niveaux de rémunération (question 24)

Le score global pour la question 24 est le résultat de la moyenne des sous-scores

Principalement déterminée par :	Organisme central (qui définit les règles et est fortement impliqué dans leur mise en œuvre)/ ministère des Finances	Organisme central mais les ministères/départements/agences bénéficient d'une certaine latitude pour appliquer les principes généraux	Ministères/départements/agences, dans les limites juridiques et budgétaires fixées	Niveau de l'unité/de l'équipe	Autre/variable, dépend largement des départements/fonctions
Gestion générale des systèmes de rémunération (partie fixe du salaire, progressions...)	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Gestion de la partie variable de la rémunération :					
– prestations sociales					
– salaire basé sur la performance	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

Tableau A.3. Délégation de la classification des postes, des recrutements et des licenciements (question 27)

Le score global pour la question 27 est le résultat de la moyenne des sous-scores

Principalement déterminée par :	Organisme central (qui définit les règles et est fortement impliqué dans leur mise en œuvre)	Organisme central mais les ministères/départements/agences bénéficient d'une certaine latitude pour appliquer les principes généraux	Ministères/départements/agences, dans les limites juridiques et budgétaires fixées	Niveau de l'unité/de l'équipe	Autre/variable, dépend largement des départements/fonctions
Système de classification des postes – grades	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Recrutement individuel d'entrée dans la fonction publique	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Recrutement individuel de personnel occasionnel	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Établissement individuel de la durée du contrat de travail dans la fonction publique	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Établissement individuel de la durée des mandats de postes	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Gestion de carrière au cas par cas	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Licenciement individuel :					
– suite à un manque de performance	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
– suite à une restructuration de l'organisation	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
– suite à une faute professionnelle	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

Tableau A.4. **Délégation des conditions d'emploi (question 30)**

Le score global pour la question 30 est le résultat de la moyenne des sous-scores

Principalement déterminée par :	Organisme central (qui définit les règles et est fortement impliqué dans leur mise en œuvre)	Organisme central mais les ministères/départements/agences bénéficient d'une certaine latitude pour appliquer les principes généraux	Ministères/départements/agences, dans les limites juridiques et budgétaires fixées	Niveau de l'unité/de l'équipe	Autre/variable, dépend largement des départements/fonctions
Flexibilité des conditions de travail (nombre d'heures, etc.)	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Aménagements des conditions de travail (temps partiel, etc.)	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Systèmes d'évaluation de la performance	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Code de conduite	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
Éthique, égalité des chances, question d'équité	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

Impact de la délégation sur les salaires et les conditions d'emploi (question 36) : Les niveaux de salaires/conditions d'emploi varient-ils considérablement entre les organisations gouvernementales pour un niveau de poste identique? Pour tous les éléments suivants, les pondérations sont :

- Oui, tout à fait : 1.000.
- Oui, dans une certaine mesure : 0.500.
- Pas du tout : 0.000.

Dans l'administration centrale/fédérale/nationale entre les ministères/départements/agences : 1) salaire de base; 2) autres types de rémunération/prestations sociales; 3) durée des contrats individuels à des postes particuliers (mandats); 4) durée générale de l'emploi dans le service public; 5) flexibilité des conditions de travail (nombre d'heures, etc.); 6) aménagements des conditions de travail (temps partiel, etc.); 7) systèmes d'évaluation de la performance; 8) code de conduite; 9) éthique, égalité des chances, question d'équité.

Au sein des mêmes ministères/départements: 1) salaire de base; 2) autres types de rémunération/prestations sociales; 3) durée des contrats individuels à des postes particuliers (mandats); 4) durée générale de l'emploi dans le service public; 5) flexibilité des conditions de travail (nombre d'heures, etc.); 6) aménagements des conditions de travail (temps partiel, etc.); 7) systèmes d'évaluation de la performance; 8) code de conduite; 9) éthique, égalité des chances, question d'équité.

Le score global pour la question 36 est le résultat de la moyenne des sous-scores.

Importance de la gestion des hauts fonctionnaires en tant que groupe séparé

Les pays de l'OCDE ont de plus en plus tendance à distinguer, au sein de la fonction publique, une catégorie distincte de personnel constituée de l'encadrement supérieur car les décisions de ces derniers sont davantage motivées par des raisons politiques que celles des autres agents publics. Les hauts fonctionnaires sont chargés de définir des principes généraux de nature à accroître l'efficacité et l'efficience de l'administration publique. La mise en place d'un corps de hauts fonctionnaires – élément de plus en plus courant des nouvelles dispositions relatives à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique – va dans le sens de l'individualisation et d'une culture axée sur les performances dans l'ensemble de la fonction publique.

Le graphique A.2 montre que la plupart des pays de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes visant à mieux gérer l'encadrement supérieur. La finalité première de ces réformes dépend largement de la situation particulière du pays, mais les pays de l'OCDE ont mis l'accent sur au moins quatre grands domaines : a) le leadership; b) la création d'un groupe de haute fonction publique; c) l'ouverture de perspectives de carrière; et, d) le changement culturel vers une plus grande flexibilité et la responsabilité individuelle de la performance.

Les variables

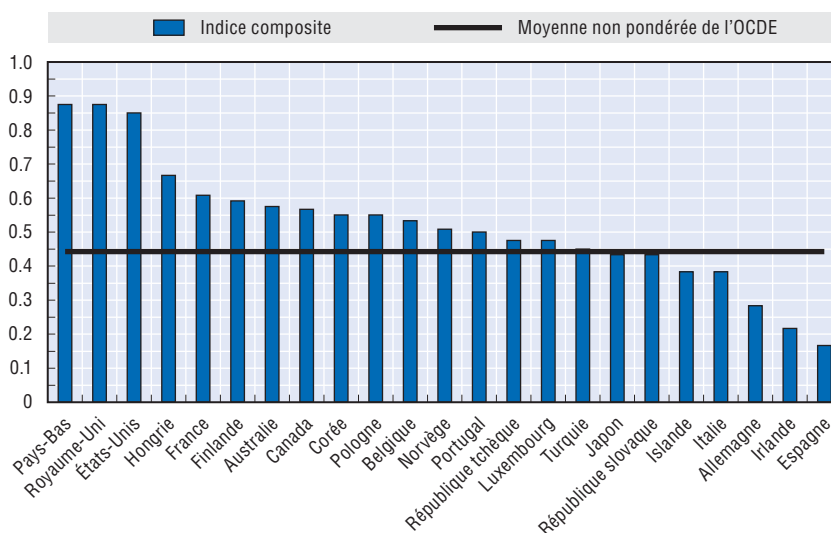
Les éléments suivants ont été utilisés pour construire l'indice :

- Catégorie particulière de personnel, au niveau de l'administration centrale/fédérale/nationale, communément appelée « haute fonction publique » (question 78).
- Identification des futurs dirigeants potentiels à un stade précoce de leur carrière, processus d'identification (informel, formel, centralisé ou décentralisé) et existence d'un profil de compétences pour les hauts fonctionnaires défini au niveau central (question 82).
- Age moyen d'entrée dans la haute fonction publique (question 83).
- Différence entre le cadre de l'emploi des hauts fonctionnaires et celui des autres fonctionnaires (question 84).

Score

Catégorie particulière de personnel, au niveau de l'administration centrale/fédérale/nationale, communément appelée « haute fonction

Graphique A.2. **Importance de l'institutionnalisation des modalités de gestion de l'encadrement supérieur au niveau central**



Notes : Indice compris entre 0 (pas de gestion de l'encadrement supérieur) et 1 (gestion intense). Alpha de Cronbach : 0.760 (calculé avec SPSS). Un alpha de Cronbach proche de 0.6 ou 0.7 indique l'existence d'une forte corrélation au sein d'un ensemble de variables. L'Autriche, le Danemark, le Mexique et la Suisse ont indiqué ne pas avoir de haute fonction publique à proprement parler et ne pas avoir de dispositifs spéciaux pour la gestion de leurs hauts fonctionnaires. Données manquantes ou incomplètes pour la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Suède. Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), (questions 78, 82.a, 82.b, 83, 84), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

publique » (question 78) : Existe-t-il, au niveau de l'administration centrale/fédérale/nationale, une catégorie particulière de personnel communément appelée « haute fonction publique » ?

- Oui : 1.000.
- Non : 0.000.

Identification des futurs dirigeants potentiels à un stade précoce de leur carrière (question 82) : Question 82.a. Ce processus d'identification est-il :

- Informel : 0.500.
- Formel : 1.000.

Question 82.b. Existe-t-il, pour les hauts fonctionnaires, un profil de compétences défini au niveau central ?

- Oui : 1.000.
- Non : 0.000.

Âge moyen d'entrée dans la haute fonction publique (question 83) : En moyenne, à quel âge intègre-t-on la haute fonction publique ?

- 20-30 ans : 1.000.
- 30-40 ans : 0.750.
- 40-50 ans : 0.500.
- Supérieur à 50 ans : 0.250.

Différence entre le cadre d'emploi des hauts fonctionnaires et celui des autres agents publics (question 84) : La même pondération (0.100) a été attribuée aux éléments suivants qui peuvent être combinés entre eux :

- Le processus de recrutement est plus centralisé.
- Les hauts fonctionnaires sont identifiés à un stade précoce de leur carrière et on accorde plus d'attention à la gestion de leur carrière.
- On s'attache davantage à la gestion de leurs performances.
- On s'attache davantage à éviter les conflits d'intérêt majeurs.
- La part de leur rémunération, qui ne correspond ni au salaire de base ni à la rémunération liée aux performances, est plus élevée que chez les autres fonctionnaires.
- La part de leur rémunération liée aux performances est plus élevée.
- Leur nomination à un poste concerne une durée déterminée.
- Leur nomination a une durée plus limitée que ceux des autres fonctionnaires.
- Leur entrée dans le corps des hauts fonctionnaires dépend du renouvellement de leur contrat à un poste de haut niveau.
- Autres.

Importance du recours à la rémunération liée aux performances

Ces dernières années, le recours à la rémunération liée aux performances a été plus largement reconnu comme outil de gestion permettant d'accroître la rémunération de l'individu ou de l'équipe en récompensant leurs bonnes performances.

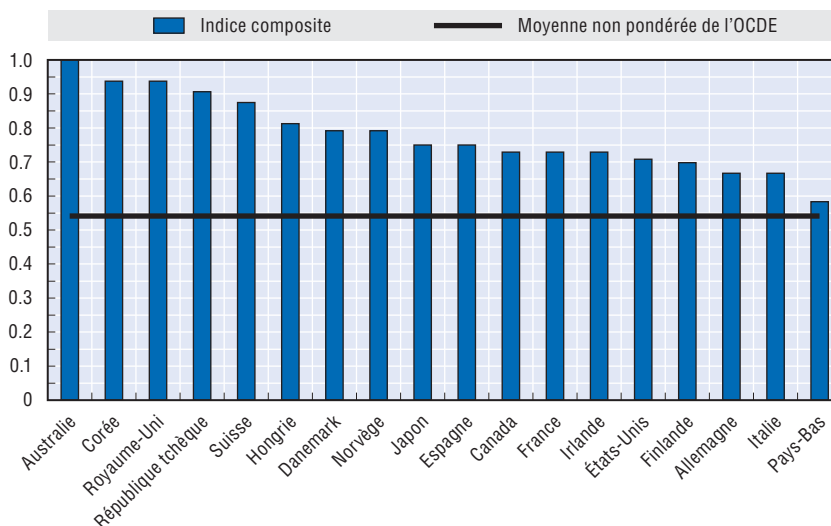
L'évaluation des performances est une forme d'individualisation de la gestion des ressources humaines. Les performances sont évaluées individuellement ou collectivement (équipes ou groupes) pour décider des hausses de salaires ou des primes.

Les variables

Les éléments suivants ont été utilisés pour construire l'indice :

- Utilisation de la rémunération liée aux performances (question 76).

Graphique A.3. **Indice composite de l'importance du recours à la rémunération liée aux performances dans les pays de l'OCDE**



Notes : Indice compris entre 0 (pas de rémunération liée aux performances) et 1 (niveau élevé d'utilisation de la rémunération liée aux performances).

Alpha de Cronbach : 0.937 (calculé avec SPSS). Un alpha de Cronbach proche de 0.6 ou 0.7 indique l'existence d'une forte corrélation au sein d'un ensemble de variables.

L'Autriche, l'Islande, le Luxembourg, le Mexique, la Pologne, le Portugal, la République slovaque et la Suède ont déclaré ne pas avoir de système de rémunération liée aux performances.

Données manquantes ou incomplètes pour la Belgique, la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

La moyenne pour les pays de l'OCDE comprend les huit pays ayant déclaré ne pas avoir mis en place des systèmes de rémunération liée aux performances.

Source : Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration, OCDE (2006), (questions 76, 76.a, 76.b, 76.c), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

- Rémunération liée aux performances et catégories de personnel (question 76.a).
- Utilisation de primes exceptionnelles/bonus et/ou d'augmentations au mérite (question 76.b).
- Proportion maximale du salaire de base que la rémunération liée aux performances peut représenter (question 76.c).

Score

Recours à la rémunération liée aux performances (question 76) : La rémunération liée aux performances est-elle utilisée dans votre pays?

- Oui : 1.000.
- Non : 0.000.

Rémunération liée aux performances et catégories de personnel (question 76.a) : Si oui, concerne-t-elle :

- La plupart des salariés du secteur public : 1.000.
- Seulement les hauts fonctionnaires : 0.666.
- Seulement quelques organismes publics centraux : 0.333.

Primes exceptionnelles/bonus et/ou augmentations au mérite (question 76.b) : Les administrations accordent-elles essentiellement :

- Des primes exceptionnelles/bonus : 0.500.
- Des augmentations au mérite : 0.500.

Proportion maximale du salaire de base que la rémunération liée aux performances peut représenter (question 76.c) : Quelle proportion du salaire de base la rémunération liée aux performances peut-elle représenter au maximum?

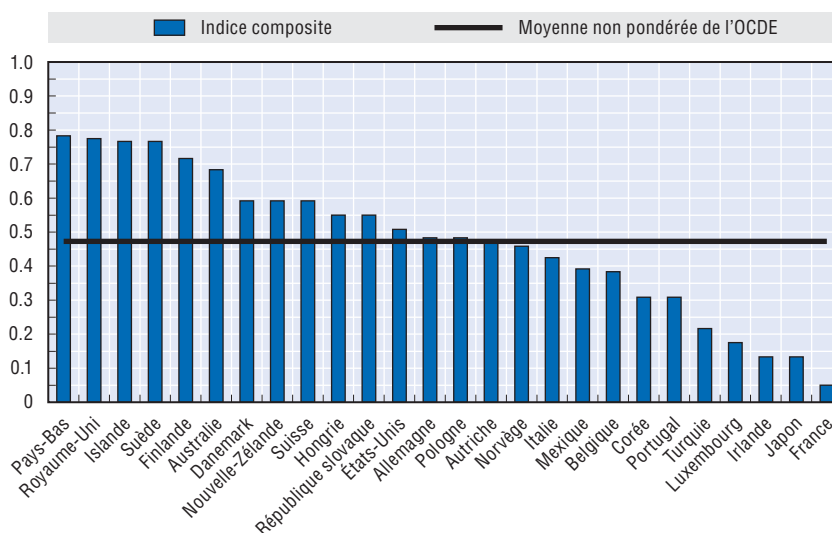
- 1-5 % : 0.250.
- 1-10 % : 0.500.
- 1-20 % : 0.750.
- 1-40 % : 1.000.

Ouverture de la gestion des ressources humaines dans l'emploi public

L'indice d'ouverture de la gestion des ressources humaines concerne les possibilités offertes aux individus d'entrer dans la fonction publique au cours de leur carrière. Les modalités d'entrée dans la fonction publique varient d'un pays à l'autre et dépendent du type de système de fonction publique adopté. Alors que dans les systèmes de carrière l'entrée s'effectue sur la base de titres universitaires et d'un examen d'entrée et que les possibilités d'entrer en milieu de carrière sont limitées, dans les systèmes d'emploi l'accès est plus ouvert et les entrées latérales plus fréquentes. Cependant, dans la zone de l'OCDE, il n'existe pas de pur exemple de l'un ou l'autre de ces deux systèmes car les pays tendent à adopter les procédures de l'un et de l'autre en fonction des postes.

Un système fondé sur la sélection par voie de concours à un stade précoce de la carrière des fonctionnaires (gérés comme une catégorie particulière au cours de leur carrière) et dans lequel les postes ne sont pas ouverts au recrutement extérieur correspond à un faible degré d'ouverture de la fonction publique. Inversement, l'indice sera élevé pour un système permettant de postuler directement pour un emploi spécifique et de passer un entretien d'embauche (diplôme minimum exigé) et dans lequel les postes sont ouverts aux candidats internes et externes.

Graphique A.4. **Indice composite de l'ouverture du système de gestion de l'emploi public dans l'administration centrale**



Notes : Indice compris entre 0 (pas d'ouverture) et 1 (degré d'ouverture élevé).

Alpha de Cronbach : 0.573 (calculé avec SPSS). Un alpha de Cronbach proche de 0.6 ou 0.7 indique l'existence d'une forte corrélation au sein d'un ensemble de variables.

Données manquantes pour le Canada, l'Espagne, la Grèce et la République tchèque.

Source : *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration*, OCDE (2006), (questions 37, 38, 39, 81), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

Les variables

Les éléments suivants ont été utilisés pour construire l'indice :

- Entrée dans la fonction publique en général (question 37).
- Nominations au mérite dans le processus de sélection pour l'entrée dans la fonction publique (question 38).
- Allocation des postes (question 39).
- Recrutement des hauts fonctionnaires (question 81).

Score

Entrée dans la fonction publique en général (question 37) : En général, comment devient-on agent de la fonction publique ?

- Par un concours d'entrée dans un certain corps de la fonction publique : 0.000.
- En postulant directement à un emploi spécifique et par entretien d'embauche (diplôme minimum exigé) : 0.666.
- La procédure varie en fonction du poste : 0.333.

Question 37.a. Les règles sont-elles différentes pour les salariés occasionnels/temporaires/contractuels?

- Oui : 1.000.
- Non : 0.000.

Nominations au mérite à l'entrée dans le processus de sélection (question 38) : Si votre système ne prévoit pas de concours écrit de recrutement, comment les nominations au mérite sont-elles garanties dans le processus de sélection pour l'entrée dans la fonction publique? La même pondération (0.200) a été attribuée aux éléments suivants qui peuvent être combinés entre eux :

- Tous les avis de vacances sont publiés.
- Les recrutements sont effectués par des panels.
- Des cabinets de recrutement sont utilisés.
- Une liste réduite des candidats possibles est préparée conjointement par le département des RH de l'organisation et le département effectuant le recrutement.
- Autre.

Allocation des postes (question 39) : Comment obtient-on un emploi/poste particulier?

- Tous les postes sont ouverts au recrutement interne et externe et les candidats postulent aux différents postes de leur choix : 1.000.
- La plupart des postes sont ouverts au recrutement interne et externe et les candidats postulent aux différents postes de leur choix : 0.666.
- Certains postes sont ouverts au recrutement interne et externe et les candidats postulent aux différents postes de leur choix : 0.333.
- Aucun poste n'est proposé au recrutement extérieur : 0.000.

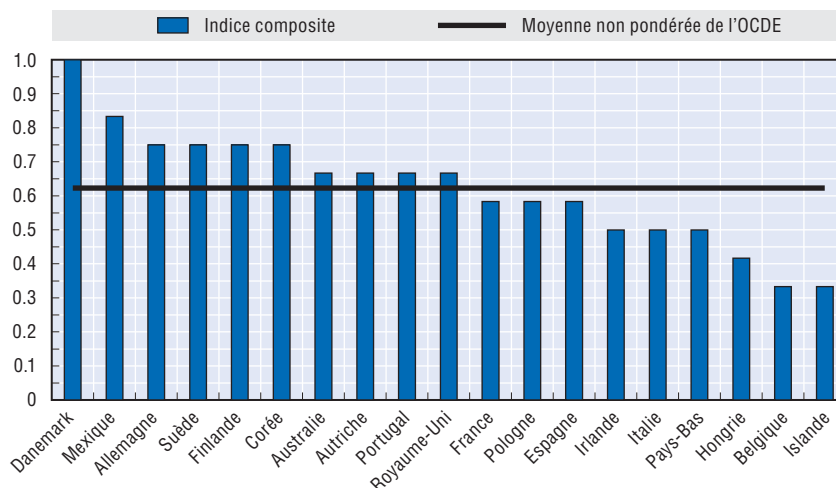
Recrutement des hauts fonctionnaires (question 81) : Comment les autres hauts fonctionnaires sont-ils recrutés?

- Ils sont sélectionnés sur concours au début de leur carrière et gérés en tant que groupe tout au long de leur carrière : 0.000.
- Ils sont recrutés par avancement au sein de la fonction publique uniquement : 0.000.
- Tous les postes de hauts fonctionnaires sont ouverts au recrutement externe : 1.000.
- Un fort pourcentage de ces postes sont ouverts au recrutement externe : 0.500.

Recours à l'évaluation des performances pour les décisions de gestion concernant les agents publics

L'institutionnalisation de l'évaluation des performances dans la culture du secteur public contribue à l'évolution des carrières dans la fonction publique. L'évaluation des performances est un important facteur de motivation car elle permet de récompenser une « bonne » performance dans une perspective plus objective et équitable, en reconnaissant les efforts individuels et collectifs. Cependant, elle est aussi un moyen reconnu de mieux faire comprendre aux membres du personnel les objectifs de l'organisation, en reconnaissant leur contribution et les missions de l'organisation, et en facilitant la mise en œuvre des changements dans une organisation.

Graphique A.5. **Indice composite de la prise en compte de l'évaluation des performances dans les décisions de gestion des ressources humaines dans l'emploi public (indice de perception)**



Notes : Indice compris entre 0 (pas d'évaluation des performances) et 1 (rôle important de l'évaluation des performances).

Alpha de Cronbach : 0.639 (calculé avec SPSS). Un alpha de Cronbach proche de 0.6 ou 0.7 indique l'existence d'une forte corrélation au sein d'un ensemble de variables.

Données manquantes ou incomplètes pour le Canada, les États-Unis, la Grèce, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque, la République tchèque, la Suisse et la Turquie.

Source : *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration*, OCDE (2006), (questions 74.1, 74.2, 74.3, 74.4), et estimations de GOV (OCDE) ; les données manquantes ont été remplacées par des estimations moyennes.

Les résultats pour les pays de l'OCDE sont relativement dispersés autour de la moyenne mais s'inscrivent dans un continuum.

Les variables

L'indice d'évaluation de la performance comprend les éléments suivants :

- La progression de carrière (question 74.1).
- La rémunération (question 74.2).
- Le renouvellement du contrat au même poste/maintien dans le même poste (question 74.3).
- Le renouvellement du contrat de travail dans la fonction publique (question 74.4).

Score

Importance de l'évaluation des performances et progression de la carrière (question 74.1) :

- Élevé : 1.000.
- Moyen : 0.666.
- Faible : 0.333.

Importance de l'évaluation des performances et rémunération (question 74.2) :

- Élevé : 1.000.
- Moyen : 0.666.
- Faible : 0.333.

Importance de l'évaluation des performances et renouvellement du contrat au même poste (question 74.3) :

- Élevé : 1.000.
- Moyen : 0.666.
- Faible : 0.333.

Importance de l'évaluation des performances et renouvellement du contrat de travail dans le service public (question 74.4) :

- Élevé : 1.000.
- Moyen : 0.666.
- Faible : 0.333.

Notes

1. Voir page 48 de Manning *et al.*, 2006.
2. La méthode du scoring est une analyse statistique réalisée selon des critères objectifs en créant un indice global construit à partir de plusieurs sous-indices. L'indice final est la somme de chaque notation individuelle.

3. L'alpha de Cronbach n'est pas un test statistique mais un coefficient de fiabilité basé sur les corrélations entre les indicateurs : une valeur élevée signifie que les indicateurs mesurent bien la même chose. Une valeur de 0.6 ou 0.7 est un seuil de fiabilité acceptable. Il est généralement utilisé pour étudier le degré de corrélation à l'intérieur d'un ensemble de variables.
4. Capacité de décider du nombre et du type de personnel employé (c'est-à-dire stratégie de gestion des ressources humaines).

Bibliographie

- Manning, N., D.J. Kraan et J. Malinska (2006), « Projet de l'OCDE sur la gestion des administrations : données comparatives par pays. Pourquoi et comment convient-il de mesurer l'activité des administrations dans 'Panorama des administrations'?, Document technique 1 de GOV », GOV/PGC(2006)10/ANN1, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov (*Panorama des administrations*).
- OCDE (2007), « Mieux mesurer l'administration publique », Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, n° 1, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/247538122856>.
- OCDE et Commission européenne (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OCDE, Paris.
- Pilichowski, E. et E. Turkisch (2008), « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », *Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 8, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787.242053865825>.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2008 17 2 P) ISBN 978-92-64-04800-3 - n° 56458 2008

L'emploi public

UN ÉTAT DES LIEUX

Ces 20 dernières années, la gestion de l'emploi public a évolué de façon spectaculaire dans la plupart des pays de l'OCDE. Premièrement, les gouvernements se sont efforcés de réduire sa taille afin de diminuer les coûts de la production de services publics, soit directement, soit indirectement, en sous-traitant la prestation de services au secteur privé dans la recherche d'une plus grande efficacité. Deuxièmement, dans nombre de cas, les gouvernements ont tenté d'appliquer les bons principes de gestion à la gestion de la fonction publique. C'est ainsi que l'emploi public dans nombre de secteurs de l'administration a perdu son caractère unique et est devenu assez semblable au système d'emploi général des différents pays. En outre, les services publics subissent de plein fouet la pression des changements économiques et sociaux qui influent sur leur gestion, comme la mondialisation des marchés du travail, le vieillissement des sociétés et l'avènement de systèmes économiques basés sur la connaissance.

Cette publication dresse un bilan des principaux changements intervenus dans la gestion de l'emploi public dans les pays de l'OCDE. Elle examine également la manière dont les pays trouvent un équilibre entre, d'une part, le soutien des valeurs fondamentales comme l'équité, la justice et la cohésion sociale, de façon à préserver la confiance citoyenne dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et, de l'autre, l'attention à l'efficacité, à la productivité et à l'efficacité.

Cet ouvrage aidera les administrations et le public à mieux cerner quelques-unes des questions complexes de la gestion de l'emploi public.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/emploi/9789264048003

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264048003

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264048003

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.