

Sommaire

éditorial

◆ Cent fois sur le métier...

page 2 à 3

◆ 2005, l'année des RH

Performance, l'ère des RH

- étude comparative sur l'évolution des systèmes de GRH

Diversité

- une administration à l'image de la société

page 4 à 5

◆ Contre-exemple ou signal d'alarme ?

- synthèse d'une étude réalisée dans l'État de Géorgie (États-unis)

page 6

◆ Sphère de la GRH en Amérique latine

- synthèse de la thématique : "Professionnalisation de la fonction publique" - Congrès du CLAD

page 7 à 8

◆ Système de fonction publique en Amérique latine et aux Caraïbes

- diagnostic institutionnel comparé (Francisco Longo, directeur de l'Institut de Management et de Gestion publique - ESADE Barcelone)

◆ Contact

Tél : 01 58 64 81 47
marie-therese.deleplace
@institut.minefi.gouv.fr

Cent fois sur le métier...

Quel est l'impact réel des réformes de GRH dans le secteur public sur les performances, la motivation et la satisfaction au travail des personnels ? Question à ce jour sans réponse claire, faute d'outils de mesure et de méthodes reconnues... ce qui laisse le débat ouvert.

Nombre de réformes séduisent parce qu'elles prétendent offrir réactivité, responsabilité, liberté, adaptabilité et simplifier, voire éliminer, de nombreux règlements, - soit l'inverse de ce que la fonction publique traditionnelle et de carrière a produit -. Dans l'éventail des réformes engagées, celles de la gestion publique préconise une dérégulation et une réforme réglementaire, la décentralisation des responsabilités et la reconnaissance de leur dimension stratégique, un aplanissement des hiérarchies, l'introduction de mécanismes de marché, une "orientation citoyens". En résumé : une administration plus efficace à moindre coût.

de la théorie à la pratique

"Le problème est que ces objectifs, que la plupart des gens s'accorderaient à trouver admirables, ne sont pas sans défauts". Ils comportent tous un aspect négatif. Arriver à mettre "la théorie en pratique est un défi majeur...".¹

De nombreux enjeux n'ont pas encore été suffisamment examinés et la dimension stratégique de la GRH, si elle est recherchée, s'inscrit rarement dans les faits. Il en résulte une détérioration partielle des conditions de travail : faible augmentation des salaires, allongement prévu de la vie active, intensité de la charge de travail et problèmes de stress... Situations qui se développent dans un cadre encore trop bureaucratique où le leadership est faible, où le déroulement de carrière n'est pas une orientation stratégique et dans lequel les fonctionnaires manquent d'autonomie.

en finir avec la bureaucratie

Pourtant, on sait depuis longtemps que les organisations publiques trop hiérarchiques, au fonctionnement impersonnel et formaliste, s'appuyant sur la "rationalité bureaucratique" souffrent de nombreuses imperfections. Elles sont inefficaces pour l'individu et pour l'organisation. Pire, elles ne répondent plus aux besoins de nos sociétés en constante évolution, aux attentes des citoyens et sont incapables de s'adapter aux nouveaux comportements, aux valeurs et compétences des fonctionnaires.

Les effets positifs des changements récents sont donc incontestables : meilleurs services pour les citoyens, ouverture d'esprit, plus grande sensibilité face aux questions d'égalité et d'éthique, gestion plus souple permettant plus de mobilité, davantage de femmes aux postes à responsabilité, possibilité pour les jeunes d'occuper des emplois de cadres, meilleures possibilités de formation, etc.

un processus permanent

Bien qu'indispensables, les réformes de la GRH n'entraînent pas toujours des améliorations : il faut bien reconnaître que nous ne sommes pas encore au bout du chemin. La décentralisation des responsabilités n'a de sens que si les managers sont formés pour leurs nouvelles tâches et disposent de temps pour les assumer. Les programmes de gestion des performances sont utiles, mais seulement dans la mesure où les évaluations se déroulent dans un climat de confiance, de respect et de compréhension mutuels. Ce qui suppose des espaces de communication entre le supérieur et l'employé. Mais qui a le temps, et qui prend le temps de mettre en place des systèmes professionnels de mesure des performances ?

Se poser de telles questions, ce n'est pas affirmer qu'il faut revenir à la bureaucratie antérieure ni que les nouvelles réformes sont mauvaises. Mais cela signifie au moins qu'il est indispensable de reconnaître la complexité de la tâche de gestion des ressources humaines. Il n'existe pas de solutions simples, pas de "success stories". Et, on constate déjà que les nouveaux développements amènent avec eux de nouveaux problèmes dont il faudra discuter et qu'il faudra résoudre à leur tour. Pour que la GRH trouve véritablement sa place au cœur de la stratégie, nous ne sommes pas au bout de nos peines....

¹ Hecló, Hugh, Issue Network and the executive establishment, in : Richard, J Stillmann, Public Administration, quatrième édition, Houghton Company, Boston 1988

2005, l'année des RH...

Effet de mode ou préoccupation grandissante dans l'ensemble des pays, les réflexions autour de la gestion des ressources humaines auront été certainement le sujet le plus débattu en 2005... et pour lequel il faut s'attendre à des prolongations.

Ce numéro de Perspective Gestions Publiques se propose ainsi, une fois encore, d'aborder cette question.

Afin de clore la page qui est consacrée aux RH, les articles proposés ici couvrent un large spectre, géographique d'une part (pays d'Europe, d'Amérique Latine, États-Unis) et thématique d'autre part.

Au niveau européen, le séminaire de l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP)¹, comme en témoigne l'éditorial de C. Demmke, s'est intéressé aux questions en marge de celles traditionnellement traitées dans les enceintes de discussion : pas ou peu question de leadership, de gestion et de rémunération à la performance... pour ouvrir l'espace de discussion sur les vertus -réelles ou supposées- des nouveaux modes de GRH.

Sur le continent américain, les États-Unis, où la politique et la flexibilité prend le pas sur la neutralité dans la fonction publique, font-ils le chemin inverse de celui actuellement emprunté par les pays d'Amérique Latine? On est en droit de se poser la question à la lecture des résultats d'une enquête menée par deux universitaires américains dans l'État de Géorgie. A fortiori si l'on confronte cette étude à la synthèse de la thématique "Professionnalisation de la fonction publique" issue du X^{ème} congrès du Centre Latino Américain pour le Développement (CLAD) - ce congrès s'étant déroulé à Santiago du Chili du 18 au 21 octobre 2005.

Le département Recherche, études, veille de l'IGPDE a également fait de la GRH une priorité cette année avec la réalisation de l'étude "Performance, l'ère des RH" et l'organisation de la quatrième édition des Rencontres internationales de la gestion publique, sur le même sujet.

Le point commun de ces événements a été d'aborder des questions dont on parle encore peu et qui semblent, pourtant, en ce début d'année 2006, devenir cruciales : la centralisation de la stratégie en matière de ressources humaines accompagnée d'une décentralisation de la gestion, l'individualisation de la gestion, le rapprochement du mode de gestion entre secteurs public et privé, la professionnalisation de la fonction RH, le bien-être au travail... sans oublier, question d'actualité s'il en est une, la diversité.

... 2006, avec la LOLF, la France s'y engage...

La France est à un moment charnière de son histoire et de ses réformes. La pleine mise en œuvre de la réforme budgétaire, qui exige souplesse et qualité de gestion des RH, fait de la question "LOLF et GRH" une priorité, et la fonction publique passe d'ores et déjà à l'action. Les rapporteurs de la mission d'enquête sur le "Coût et l'organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration"³ ont rendu un premier rapport en juillet 2005. Leurs objectifs majeurs étaient de proposer des mesures pour lever les obstacles à la mise en œuvre de la LOLF résultant de l'actuelle GRH de l'État, et d'utiliser au mieux les opportunités qu'elle offre pour améliorer la GRH.

Le rapport pointe une gestion des ressources humaines qui ne donne pas satisfaction, des coûts largement ignorés, une évaluation à construire pour la fonction GRH. Les rédacteurs du rapport font des propositions fort convergentes avec les expériences étrangères :

- ♦ donner à la GRH une place stratégique grâce à des « schémas d'orientation, de cohérence locale et d'équilibre (SOCLE) » pour que chaque ministère se dote de règles claires et pérennes ;
- ♦ déconcentrer les actes de gestion et les responsabilités vers les responsables opérationnels ;
- ♦ professionnaliser le recrutement, la gestion et l'évaluation des cadres supérieurs ;
- ♦ personnaliser et individualiser la gestion des ressources humaines.

Ce rapport a été réalisé à la demande du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. La plupart des propositions formulées viennent d'être examinées par ce comité. On peut donc prédire, sans risque de se tromper, qu'en France aussi, prochainement, la GRH trouvera place au cœur de la stratégie de la fonction publique.

1. "Succès, paradoxes, enjeux : les expériences de réforme de la GRH dans le secteur public", Maastricht, 26-27 septembre 2005.

2. Une partie de l'étude réalisée par le département Recherche, études, veille de l'IGPDE, s'est appuyée sur des analyses menées par l'OCDE dans l'ensemble des pays membres, ce qui explique qu'une partie des éléments de convergence fasse apparaître d'autres pays que ceux sur lesquels cette étude, publiée en juin 2005, a porté.

3. "Coût et organisation de la GRH dans l'administration", mission d'enquête pilotée par D. Lacambre, novembre 2005.

L'étude "Performance, l'ère des RH"

Moderniser la GRH publique pour plus de performance

Il y a deux avantages à sortir du champ des sujets traditionnellement traités : échapper à l'effet de mode qui semble entourer la GRH et développer des axes d'analyse permettant de voir certaines évolutions se dessiner. L'étude menée par l'IGPDE révèle que dans les pays étudiés - Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède² -, les deux dernières décennies ont été marquées par des réformes au sein de l'administration publique. Les gouvernements ont eu les mêmes ambitions, fondées sur des objectifs très proches : mieux maîtriser la mise en œuvre des politiques publiques, assouplir les procédures, offrir aux citoyens des services mieux adaptés à leurs besoins, en substance, rendre l'administration plus performante.

La montée en puissance de la culture de résultat a placé en première ligne la nécessité d'avoir une véritable gestion des ressources humaines - facteur premier de performance - et de conférer aux managers autonomie et responsabilité.

Cette étude comparative a fait apparaître de grandes convergences

- développement des contrats de droit privé ou rapprochement entre droit public et droit privé (l'Italie et les Pays-Bas en sont les représentants les plus emblématiques) ;
- forte décentralisation / déconcentration de la gestion ;
- centralisation de la stratégie en matière de ressources humaines et contrôle de la mise en œuvre par les administrations ;
- rôle central de l'encadrement supérieur, pivot de la GRH : nouvelle gestion, nouveaux managers ;
- nouvelles méthodes de gestion axées sur l'individualisation des parcours : rémunération au mérite, gestion des compétences, formation... ;
- importance de l'environnement de travail comme unité de contractualisation, générateur de motivation et source d'attractivité (le Royaume-Uni, l'Italie et les États-Unis en sont les pays phares) ;
- "une fonction publique à l'image de la société", thème qui recouvre une diversité d'approches ; (lire en page 3, les extraits de l'étude)
- professionnalisation de la fonction "gestion des ressources humaines".

A consulter sur le portail internet de l'IGPDE,
www.institut.minefi.gouv.fr
rubrique Études et publications.

Une administration reflet de la société

La question de la diversité est aujourd'hui prise en compte de manière quasi-générale dans les politiques RH des pays de l'OCDE. Avec l'objectif de tendre vers une "une fonction publique à l'image de la société", qui recouvre plusieurs approches :

- Pour favoriser l'égal accès de tous les citoyens à la fonction publique - et des minorités en particulier -, certains pays font le choix d'agir sur les recrutements et les promotions par une politique de quotas et se donnent des cibles chiffrées pour chaque catégorie identifiée comme sous-représentée ; un tel choix implique que l'on repère chacun par son origine ethnique, ce qui n'est pas sans poser problème à l'appareil statistique français.
- Il peut s'agir plus largement de mettre en oeuvre l'idée que la fonction publique aurait intérêt à refléter l'ensemble de la société; quelle amélioration vise-t-on quant aux relations avec les usagers ?
- Mais une fonction publique plus diversifiée, gérée de manière plus ouverte et moins bureaucratique pourrait de plus favoriser l'expression de « tous les talents »; peut-on prévoir un impact sur la performance collective ? Saura-t-on mesurer cet impact ?
- La diversité à toutes les étapes de la vie professionnelle (recrutement, promotion, carrière) suffira-t-elle enfin, à faire des employeurs publics des employeurs exemplaires et à rendre la fonction publique plus attractive ?

Royaume-Uni

de la non-discrimination à la diversité

Les politiques d'égalité - "**equal opportunities**" - puis de diversité - "**diversity**" - sont anciennes au Royaume-Uni et se traduisent depuis 30 ans par la mise en place d'actions en faveur des minorités. Elles ont fait l'objet de plusieurs lois (1965, 1968, 1976) qui ont rendu illégales les discriminations. Aujourd'hui, l'ethnicisation des politiques publiques est appliquée au sens large, incluant toutes les différences. Il n'y a plus de débat sur la pertinence du concept mais le choix délibéré d'une approche pragmatique qui permet une meilleure représentation de toutes les couches de la population et un accès égal pour tous aux services publics.

Depuis 1997 et les gouvernements New Labour, les programmes "**equal opportunities**", "**Programmes for Action on Women, Race and Disability**" et "**valuing diversity**" sont destinés à favoriser la diversité dans le Civil service. Le premier ministre a fixé des objectifs chiffrés ambitieux pour l'encadrement supérieur notamment; à la fin de l'année 2005, le Civil service devrait être composé de 35% de managers femmes, à comparer à 27,5% en 2003. 25% des 600 postes les plus élevés devraient être occupés par des femmes, 3,2% par des représentants des minorités ethniques et 3% par des handicapés.

Si le Cabinet office porte ces programmes, les actions concrètes se sont multipliées : nomination au sein des administrations d'un conseiller spécial "diversité" consulté pour les recrutements ; nomination parmi les directeurs généraux d'administration centrale d'un **champion de la diversité** pour l'ensemble de la fonction publique chargé de la mutualisation des meilleures pratiques.

Danemark

flexibilité et responsabilité sociale

L'originalité de l'approche danoise de la diversité repose sur l'accent porté sur la tolérance entre collègues de travail. Diversité rendue possible par un bon environnement de travail et une flexibilité des conditions de travail, compatibles avec les différentes étapes de la vie, notamment pour les familles avec enfants ou des parents à charge. Dans la pratique, le haut degré de respect, de tolérance et de responsabilité sociale affiché par le personnel et les managers est un des facteurs déterminants pour que la diversité profite aux organisations publiques. La tolérance signifie accepter que tout le monde n'ait pas la même approche des choses mais que tous contribuent différemment. Une ode décoiffante à la différence ...

Ainsi, dans le cadre de la politique de la diversité - "**Action plan 2003-2007**" -, l'Etat employeur public promet :

- des quotas en faveur des minorités ethniques avec des objectifs chiffrés ;
- le renforcement des compétences des citoyens seniors pour favoriser leur maintien au travail ;
- la diversité parmi les managers. Pour eux aussi, combiner vie professionnelle et vie de famille doit être possible.

Cette thématique de la diversité, émergente en France, a fait l'objet de pratiques éclairantes dans de nombreux pays ; au-delà de ces deux encarts sur les politiques mises en oeuvre au Royaume-Uni et le Danemark, nous nous proposons de vous en reparler bientôt, de manière plus approfondie.

Forum de la performance, un site dédié... www.performance-publique.gouv.fr

Inauguré le 17 janvier par Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, ce site constitue un outil moderne de transparence et de pédagogie, favorisant le débat démocratique sur la performance et le coût des politiques publiques. Il permet en effet de rendre compte aux citoyens, contribuables et usagers, de la façon dont l'Etat gère l'argent public, et des efforts entrepris dans le cadre de la Lolf - loi organique relative aux lois de finances - pour améliorer cette gestion.

Les Français pourront y trouver la description des politiques publiques à travers leurs aspects budgétaires (rubrique *Coût des politiques publiques*), leurs aspects de performance (rubrique *Performance de l'action publique*), mais également leurs aspects de réforme de l'Etat (rubrique *Audits de modernisation*). Tous les projets annuels de performances ainsi que les rapports d'audits y seront mis en ligne...

Ce forum propose par ailleurs des études comparatives internationales (rubrique *Comparaison internationales*), avec des exemples dans différents domaines de la gestion publique : achat public, administration électronique, fiscalité, finances publiques, management et ressources humaines, performance et gestion publiques, politiques publiques et relations avec l'utilisateur.

Ce site internet d'un nouveau genre vise à rendre le budget de l'Etat plus lisible pour tous les Français, et de permettre aux citoyens de juger par eux-mêmes de la performance de l'Etat.

Contre-exemple ou signal d'alarme ?

□ Deux universitaires américains ont présenté les résultats d'une étude¹ lors du séminaire de l'Institut européen d'administration publique "Succès, paradoxes et enjeux : les expériences de réformes de la GRH dans le secteur public" □ Celle-ci porte sur les effets des réformes de la GRH dans l'État de Géorgie □ Il résulte de leurs travaux qu'entre ambitions des réformes et effets obtenus, il y a un fossé □

Aux États-Unis, les politiques publiques sont aujourd'hui soumises à la mesure de leurs résultats. La performance globale de l'administration aux niveaux fédéral, des États fédérés ou local est scrupuleusement examinée... Les administrations sont de grandes consommatrices de main-d'oeuvre. Les critiques formulées à l'égard d'une main d'oeuvre peu efficace, peu réactive et d'un management trop bureaucratique sont anciennes et familières... La question cruciale est donc bien de s'assurer de disposer d'un personnel compétent, efficace, neutre, réactif... elle justifie la mise en œuvre de réformes dans la GRH.

disparition d'un des piliers du système de GRH fondé sur le mérite

Deux grandes réformes ont été menées dans le courant des années 1990.

La première a conduit à la mise en place d'un système de gestion à la performance, labellisé "Georgia Gain" (1995-1996) devenu "PerformancePlus" au début 2000. Dans le développement de ce programme, qui vise à l'amélioration de l'efficacité de la fonction publique, il est tout autant question de rémunération à la performance (et donc d'évaluation des performances) que d'éthique, de morale, d'efforts supplémentaires à fournir, de productivité. Dans le même temps, la classification des emplois a été modifiée (réduction du nombre de grades) et les postes ont été cotés.

La seconde réforme a vu le jour au début de l'année 1996 avec le vote d'une loi réformant le "statut" des agents publics... autrement dit, une

Dans cet article, il est question des réformes qui ont été engagées dans l'État de Géorgie au milieu des années 1990.

L'une des caractéristiques de ces réformes a été de mettre fin aux protections dont bénéficiaient certains fonctionnaires.

Aujourd'hui, deux catégories d'agents publics peuvent donc être distinguées : ceux qui sont encore sous l'ancien régime que l'on nommera "sous statut" ("**classified**") et les autres que l'on peut qualifier d'agents publics "sous contrat" ("**unclassified**").

se pas de discrimination et que les droits constitutionnellement garantis des personnes soient préservés). Dans l'État de Géorgie, en 2004, près de 75% des personnes travaillant dans l'administration sont désormais "sous contrat".

Autre élément de la réforme qui renforce la flexibilité, la décentralisation de la gestion permet aux agences de structurer comme elles l'entendent, leur politique de GRH : définir leur propre classification des emplois (qualifications requises et système de rémunération) ; ajuster les recrutements en fonction de leurs besoins ; recruter et évaluer les postulants selon leurs propres critères.

Cette réforme a été fortement soutenue par le gouverneur d'alors et s'est rapidement concrétisée. Cela étant, aucune des parties engagées dans cette réforme n'a cherché à en évaluer les conséquences... considérant qu'elles allaient de soi...

... mais, les perceptions sont-elles différentes ?

Quelle perception ont les fonctionnaires des réformes engagées ? Ceux qui sont "sous statut" ont-ils une perception différente des réformes que les agents "sous contrat" ? Si différence il y a, est-elle due au

statut/contrat ? Ce nouveau système d'emploi a-t-il généré des comportements spécifiques à l'égard de l'administration ? Les personnels "sous contrat", qui ne disposent plus de la sécurité de l'emploi, réagissent-ils différemment aux pressions des nouveaux modes de management que ceux qui bénéficient encore de l'ancien système basé sur le mérite ? Les agents "sous contrat" sont-ils plus performants, plus réactifs ?

Ce sont bien ces questions qui sont à l'origine de l'étude. Près de 3000 personnes ont été interviewées, environ 450 cadres supérieurs et 2500 cadres. L'échantillon est représentatif : proportion de cadres supérieurs, genre, âge, origine ethnique. Le taux de réponse pour l'ensemble de l'échantillon, 68,02%, est plus que satisfaisant. Il s'élève à 80,36% pour les cadres supérieurs.

Le questionnaire est composé d'une série de propositions concernant les réformes engagées dans le mode de gestion des RH : flexibilité, évaluation des performances, rémunération à la performance, formation...

La robustesse du questionnaire est assurée par des précautions prises pour éviter les biais dans les réponses. Les effets des changements politiques récents (nouvelle majorité républicaine...) ont été isolés de même que les effets de la moindre croissance (qui a logiquement eu un impact sur les rémunérations et donc sur les rémunérations à la performance).

des résultats tout en nuances

Les personnels "sous contrat" sont plus positifs (ou moins négatifs) à l'égard de ces nouvelles politiques³. Mais s'ils sont moins pessimistes que les autres quant à la portée des réformes, rien n'indique qu'ils y sont favorables. Globalement, dans les deux groupes, la perception est plutôt négative et une certaine défiance

1. J. Edward Kellough, Lloyd G. Nigro, « Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce », Journal of Public Administration Research and Theory, Juillet 2005, 28p.

2. Ces deux lois ont été votées en 1883 et ont marqué un tournant dans l'histoire de l'administration américaine puisqu'elles consacrent la fin du « spoil system » et ouvrent l'ère d'un système de GRH basé sur les principes du mérite : personnel neutre, formé, compétent.

3. Il y a moyen de nuancer ces réponses. Doit-on considérer que les agents « sous statut » expriment ici leur mécontentement ou plus simplement leur peur d'un système en évolution ? Doit-on considérer que les agents « sous contrat », conscients de l'échéance qui pèse sur leur emploi, sont plus prudents dans leurs réponses ?

apparaît à l'égard de l'État de Géorgie comme employeur (se référer à l'encadré pour une illustration de certaines réponses).

Indéniablement, la volonté est de rendre la "fonction publique" plus malléable et réceptive aux innovations et aux modes de gestion qui, est-il besoin de le préciser, donnent plus de poids aux managers mais aussi aux dirigeants politiques. Si les conséquences de ces réformes sont claires sur le management et la neutralité de la "fonction publique", reste en suspens la question de la performance...

Cette étude tend à montrer que les réformes engagées par l'État de Géorgie n'ont eu que peu d'effet sur l'efficacité et la motivation des personnels. Seuls 18% des cadres supérieurs considèrent, d'ailleurs, que le passage du "statut" au "contrat" ainsi que les nouveaux modes de GRH ont eu un impact sur la performance des agents.

Ces réformes auraient donc un effet plus symbolique que profond. Cela dit, tout symboliques qu'ils soient, ces changements ont des effets inquiétants. 27 des 43 États américains qui ont fait l'objet d'une étude récente ont mis en place ce système de "contrat".

A ce titre, l'exemple de l'État du Missouri est éloquent : la loi sur le point d'être votée devrait conduire à la suspension des droits des fonctionnaires pour une période de 12 mois. En d'autres termes, tous les fonctionnaires deviendraient instantanément des agents publics "sous contrat", permettant ainsi au gouverneur de réorganiser, recruter, licencier et d'une manière générale de bouleverser l'administration de l'État sans craindre de poursuite... Et si résistante il y a de la part des syndicats, la difficulté est contournée, comme en Floride où seules les fonctions d'encadrement supérieur (non syndiqués) sont aujourd'hui des emplois sous contrat.

des changements plus symboliques que profonds ?

L'objet de ces réformes est de trouver le moyen d'améliorer la performance publique. Si elles sont le symbole d'un gouvernement qui fait des efforts, elles marquent également la volonté de renforcer le contrôle politique de l'administration. La difficulté à mesurer réellement l'impact des réformes laisse à penser que les mesures engagées répondent plus à des motivations politiques voire idéologiques.

Ces changements ont eu au moins pour effet de modifier les relations entre employeur et "fonctionnaires" en oubliant peut-être un peu vite que c'est la confiance des agents publics dans leur organisation et le sentiment d'être traités de manière juste et équitable qui les rendent plus performants.

Tirées du questionnaire d'enquête, les quelques réponses qui suivent laissent rêveurs.

Quelles sont les perceptions des personnels ?

Ne sont répertoriées que les réponses indiquant que les répondants sont d'accord avec la proposition.

1 – l'État de Géorgie comme employeur

	"sous statut"	"sous contrat"	Ensemble
Je n'ai pas confiance en mon employeur (mon agence) pour me traiter justement	57,8%	47,9%	54,5%

2 – le système d'évaluation des performances

	"sous statut"	"sous contrat"	Ensemble
L'évaluation des performances est encore influencée par des considérations politiques plus que par les performances réelles	77,8%	71,4%	75,7%
Je crois que nos managers imposent des quotas ou des limites au nombre des bonnes performances (objectifs atteints)	87,3%	82,6%	85,8%

3 – le système de rémunération à la performance

	"sous statut"	"sous contrat"	Ensemble
Le système de rémunération à la performance est un bon système de motivation	24,5%	36,2%	28,4%
Trop d'importance est accordée à la rémunération à la performance comme facteur de motivation et pas assez aux autres modes d'incitation	55,6%	45,1%	52,1%
Le favoritisme est toujours un problème dans la mise en œuvre de la rémunération à la performance	72,1%	61,2%	68,5%

4 – l'impact de la loi instaurant une fonction publique "sous contrat"

	"sous statut"	"sous contrat"	Ensemble
Il y a eu peu d'effets, voire pas d'effet, dans la politique de GRH à l'issue de la réforme du "statut"	70,3%	64,1%	68,3%
Cette réforme a rendu les agents publics plus productifs et plus réceptifs aux besoins du public	21,9%	26,8%	23,5%
Cette réforme permet de mettre un terme aux fonctions d'un agent plus facilement	75,4%	76,9%	75,9%

Sphère de la GRH en Amérique latine

□ Lors du Congrès du CLAD, Catalina Bau Aedo, directrice du “Servicio civil” au ministère des Finances du Chili, a présenté une synthèse percutante du thème **“professionnalisation de la fonction publique”** □ On constate une action convergente au niveau des administrations publiques de la région □ Et, quel que soit le modèle d'organisation administrative, il apparaît de manière évidente que la mise en oeuvre du concept de “fonction publique” ou “servicio civil” nécessite à la fois soutien budgétaire et consensus entre tous les acteurs □

l'ère des RH, entre performance et qualité

13 ateliers, 53 exposants et environ 1200 participations durant la totalité du congrès : il n'y a pas de doute, la thématique “Professionnalisation de la fonction publique et développement de la gestion publique” a été l'une des dimensions centrales du X^{ème} Congrès du CLAD.

Il est donc possible d'affirmer que les pays d'Amérique latine incluent dans leur processus de modernisation les systèmes de gestion des ressources humaines. Les recommandations formulées par les institutions internationales, et l'approbation par les pays concernés d'un **“Cadre ibéro-américain de la fonction publique”**¹ au sein des Nations-Unies donnent des impulsions majeures. Il est désormais admis partout que la performance économique des États se mesure à l'aune d'une plus grande professionnalisation des fonctions publiques, seules garantes en dernier ressort de la qualité ou non des services rendus aux citoyens.

Un des intervenants brésiliens, témoignant de son expérience en matière de démocratie participative dans la définition des politiques publiques locales de l'État de Rio Grande do Sul (capitale Porto Alegre), a parfaitement illustré cet aspect. Il a démontré comment les fonctionnaires publics locaux, confrontés aux demandes des citoyens lors des conseils ou assemblées citoyennes, ont du apprendre à écouter, à prendre en compte et surtout à rendre des comptes sur les résultats de leurs activités.

Quand bien même ce type de processus démocratique d'élaboration des politiques publiques locales est loin d'être généralisé et généralisable, il éclaire le lien dynamique entre écoute des citoyens /qualité de service et compétences des personnels.

valeurs, formation, responsabilisation, implication des acteurs

Comme nous y invite Christoph Demmke qui signe l'éditorial de

ce numéro, il convient de **“reconnaître la complexité de la tâche de gestion des ressources humaines. Il n'existe pas de solutions simples... tous nouveaux développements amènent avec eux de nouveaux problèmes dont il faudra discuter et qu'il faudra résoudre”**. Les pays d'Amérique latine n'échappent pas à cette préconisation, eux qui connaissent des transformations majeures pour sortir du cercle vicieux du “clientélisme” de leur fonction publique.

En effet, même si la dépendance traditionnelle de la sphère administrative à la sphère politique se réduit peu à peu, et ce non sans résistances très actives dans certains cas, tous les pays ont convergé vers une idée commune, à savoir que la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure efficacité dans la gestion des moyens humains ne peut se concrétiser en dehors de certaines valeurs. **Valeurs spécifiques au service public** qui doivent se distinguer de celles du secteur industriel et marchand et du monde des entreprises.

L'importance de la **formation spécifique des cadres dirigeants** a aussi été soulignée dans la mesure où ceux-ci auront à orienter le processus de formation et d'apprentissage de l'ensemble des agents publics placés sous leurs responsabilités.

En outre, l'ensemble des pays admet que la modernisation et la “technicisation” professionnelle de l'État ne peut se faire qu'à travers la mise en oeuvre de politiques de formation et de développement des compétences d'une part, mais aussi par la **démocratisation constante des relations de travail** d'autre part.

Une fois de plus, comme on le voit, **l'implication de l'ensemble des acteurs concernés par la recherche de consensus**, avec signature d'accords et élaboration de nouvelles conventions ou règles de protection contre l'arbitraire et les risques de corruption constitue un des ingrédients indispensables à la réussite des réformes en cours.

A l'issue des débats, quelques éléments clés...

- prendre en compte les différentes réalités culturelles dans l'application des réformes ;
- considérer que la mise en oeuvre de la gestion publique et de la professionnalisation doit résulter de politiques publiques nationales inscrites dans la durée, capables de transcender les rythmes électoraux, car les résultats produits ne pourront se mesurer qu'à long terme ;
- intégrer la professionnalisation de la fonction publique comme un des éléments fondamentaux en faveur d'une saine gouvernance publique au service des citoyens ;
- obtenir l'appui des autorités budgétaires et construire des consensus larges pour parvenir à des avancées réelles ; en sachant que les fonctionnaires doivent être acteurs et parties prenantes des réformes ;
- avancer vers une plus grande transparence dans la gestion ;
- former les employés et accroître la qualification les dirigeants publics est indispensable à l'accompagnement des processus de professionnalisation ; pour y parvenir toutes les méthodes d'enseignement doivent être utilisées et évaluées (formation à distance notamment) ;
- ouvrir le champ des réflexions à des préoccupations telles que : la relation gouvernement/citoyens et la relation citoyens/salariés des services publics. Former les employés publics pour que ceux-ci sachent mieux écouter, recueillir les attentes et comprendre les réalités sociales et individuelles. Toutes les réformes ne doivent-elles pas résulter de compromis tacites entre l'employé public et le citoyen afin de rendre le service le plus adapté ?
- intégrer les innovations - y compris la mise en oeuvre de la réforme de la Fonction Publique - en veillant au développement d'un système unique d'emploi public qui soit capable de définir les profils et les compétences nécessaires.

L'ensemble des participants ont vivement souhaité que les discussions puissent se poursuivre au niveau régional car, facilitant les échanges d'expériences, elles permettent aussi d'éviter certains écueils, voire de partager outils et méthodes susceptibles de clarifier ces évolutions.

1. “Carta Iberoamericana de la Funcion Publica” approuvée par les ministres de l'Administration et de la réforme de l'État, lors de la Vème conférence latino-américaine des Nations-Unies qui s'est déroulée en Bolivie les 26 et 27 juin 2003

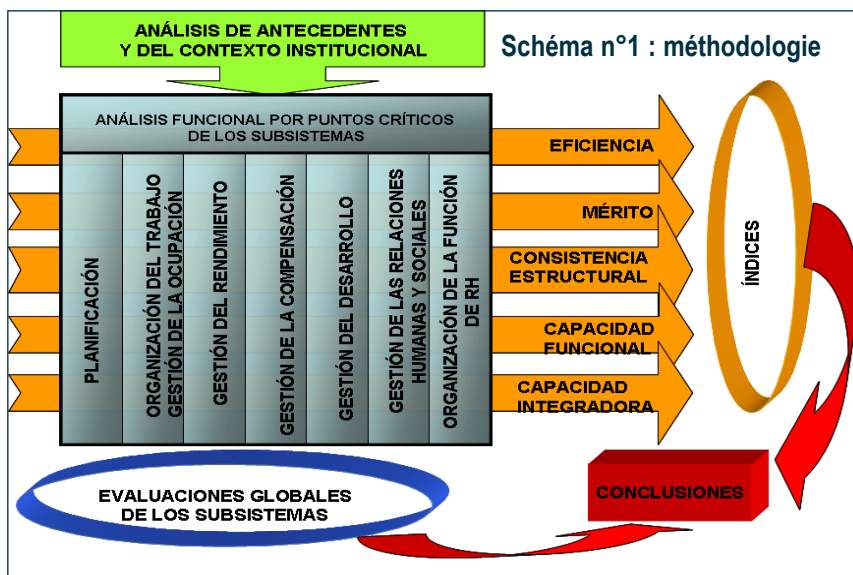
Système de fonction publique en Amérique latine et aux Caraïbes

Un diagnostic institutionnel comparé

□ Fransisco Longo, directeur de l'Institut du management et de la gestion publique de l'ESADE localisé à Barcelone, fut intervenant au Congrès du CLAD □ Il a bien voulu rédiger un article dans ce numéro de Perspective Gestions Publiques □ Il résume ici son intervention et présente les axes essentiels d'un Cadre analytique utilisé pour effectuer une comparaison internationale □ Un diagnostic équilibré entre points forts et faibles des évolutions a ainsi pu être établi □ Au delà, l'étude formule quelques recommandations en matière de réforme des systèmes de gestion des ressources humaines au sein des administrations publiques en Amérique latine et aux Caraïbes □

Dans le cadre de ses orientations, la Banque Inter-américaine de Développement nous a lancé le défi de l'élaboration d'une méthodologie qui faciliterait l'analyse comparée de systèmes de gestion de l'emploi public en Amérique latine et aux Caraïbes. Pour répondre à ce défi, nous avons construit un "Cadre Analytique pour le Diagnostic Institutionnel des systèmes de fonction publique" qui, approuvé par la Banque a, sur la période avril 2002-décembre 2004, servi de base à la collecte de données nationales dont nous avons effectué la supervision et la synthèse. Le diagnostic s'est étendu à l'analyse des systèmes de fonction publique de l'ensemble des pays d'Amérique latine, à l'exception de Cuba et du Surinam.

la méthode



La méthode décrite ci-dessus a consisté en l'identification et l'analyse des politiques et des pratiques de GRH utilisées dans les systèmes nationaux. Le modèle se subdivise en sept sous-systèmes reliés entre eux en un système public de gestion de l'emploi et des ressources humaines "universel". Une première lecture a mis en

évidence les points les plus marquants : facteurs de progrès et bonnes pratiques. Elle a été permise par la comparaison inter-systèmes à partir de 100 critères qualitatifs et de 23 indicateurs quantitatifs.

Une deuxième lecture a été rendue possible grâce au regroupement transversal des points critiques selon les indicateurs suivants :

- 1. Efficience** : évaluer le degré d'optimisation de l'investissement en capital humain, ainsi que sa relation avec la politique fiscale et ses marchés de référence ;
- 2. Respect des principes du mérite** pour une administration indépendante pour sortir du "clientélisme" : mesurer le niveau de garanties collectives et le degré de protection effective face à l'arbitraire, la politisation et les risques de corruption ;
- 3. Cohérence structurelle** : évaluer la solidité et l'intégration systémique de la gestion de l'emploi public. Cet indicateur permet de

mesurer à la fois la cohérence stratégique, la cohérence de la gestion et la solidité des processus ;

- 4. Capacité fonctionnelle** : elle évalue la capacité du système de fonction publique à influencer sur les comportements des employés. Il est basé sur l'amélioration des compétences des employés, l'efficacité des incitations et le niveau de souplesse ;

5. Capacité d'intégration : elle mesure l'efficacité du système à assurer la cohérence des attentes et des intérêts des acteurs, par le renforcement du sentiment d'appartenance et la réduction des conflits.

les constats

Cette étude comparative nous a permis de percevoir les lignes de changement et la dynamique même des systèmes de fonction publique dans la région. Le schéma qui précède synthétise les résultats globaux qui révèlent une grande diversité entre des pays.

La prise en compte de l'emploi public en tant que "ressource politique" et son "instrumentalisation" à travers des "pratiques clientélistes" est profondément enraciné dans une bonne partie des pays analysés. C'est pourquoi il n'est pas surprenant que les diagnostics démontrent une orientation des réformes vers la construction de garanties propres à asseoir l'indépendance des administrations.

Parallèlement, les changements permettent l'introduction d'éléments qui renforcent l'efficacité des politiques, la réactivité des administrations publiques face aux programmes gouvernementaux et une meilleure productivité des employés publics.

Ce sont ces mêmes orientations, communes à l'ensemble des réformes des systèmes publics d'emploi dans le monde développé, qui sont estampillées "flexibilité" par l'OCDE. La mise en œuvre de la contractualisation, de l'évaluation du rendement, de la rémunération au mérite et la gestion par les compétences font partie du catalogue des évolutions en matière de gestion des ressources humaines que les réformateurs veulent aussi introduire en Amérique latine, à travers l'ouverture des recrutements et la sélection par le mérite et la formation.

1. Disponible sur le site de la BID

www.iadb.org

