

## Sommaire

### éditorial

#### ◆ **Ressources humaines, un enjeu stratégique**

page 2 à 3

#### ◆ **Performance, l'ère des RH**

#### ◆ **Les grands choix stratégiques**

page 4 à 5

#### ◆ **"People come first"?**

page 6 à 7

#### ◆ **Études OCDE**

- Carrière et emploi /  
Carrière ou emploi

- Rémunération à la performance, quelle incitation ?

page 8

#### ◆ **Une contractualisation qui renforce le secteur public**

- Échanges croisés sur la  
RH en Italie

page 9 à 10

#### ◆ **"Européanisation" ou convergence ?**

page 11

#### ◆ **La GRH en questions**

- Résultats du questionnaire

- Réactions de la DGAFP

#### ◆ **Contact**

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

## Ressources humaines, un enjeu stratégique

Comme chaque année, l'éditorial du numéro qui restitue les débats qui se sont tenus lors des **Rencontres internationales de la gestion publique** est signé par l'un des intervenants étrangers. Pour les 4<sup>èmes</sup> Rencontres "Performance, l'ère des RH", la signataire est Alice Perkins, Directrice générale du Corporate Development Group (Cabinet Office, Royaume-Uni). Cet édito est inhabituel. Il expose les grandes caractéristiques des réformes britanniques. Il a aussi le mérite de couvrir l'ensemble des thématiques abordées lors de ces rencontres : pas de réforme sans engagement politique ; pas de réforme sans leadership ; pas de réforme sans développement de la formation et des compétences...

Le temps des vacances est, partout, un moment propice pour faire le point sur les résultats de l'année. Au Royaume-Uni, le programme de réforme est sur la voie du succès.

Le nouveau Directeur général de la fonction publique, Sir Gus O'Donnell (qui prendra ses fonctions à la fin du mois) a d'ores et déjà annoncé publiquement son engagement envers ce programme de réformes qu'il mènera sans perdre de temps et avec détermination.

Nous continuons sur la voie de l'amélioration de nos compétences en "leadership". Pour la toute première fois, les directeurs généraux participent à un programme de développement, travaillant sur leurs compétences collectives et individuelles en "leadership". Ils ont accueilli très favorablement cette initiative.

Des programmes similaires, qui touchent environ 20% des dirigeants, ont été expérimentés au sein de plusieurs ministères. Ces dirigeants ont ainsi bénéficié de l'opportunité d'échanger et d'apprendre les uns des autres.

Notre nouveau programme de développement des hauts potentiels est également un succès. Il concerne les 50 cadres supérieurs les plus à même de rejoindre le groupe des cadres dirigeants. La seconde promotion de ce programme sera sélectionnée avant la fin de l'année.

Notre stratégie globale en matière de "leadership" doit être repensée à la lumière de ces programmes d'action et de formation. Tout aussi important, il nous faut nous assurer que nos dirigeants s'impliquent plus avant dans la définition et la promotion de cette stratégie.

Dans le même temps, il nous faudra prêter attention à l'intégration de nouveaux cadres supérieurs dans la haute fonction publique, qu'ils soient issus du secteur public ou du secteur privé, ce qui est de plus en plus fréquent.

Nous avons également défini un ambitieux programme d'amélioration des compétences des fonctionnaires. Nous avons élaboré un cadre de références qui décrit les compétences, l'expérience et les comportements que nous attendons de tout membre de la haute fonction publique. À l'automne, chacun devra s'engager personnellement à suivre ce cadre, lors de l'évaluation à mi-parcours de ses performances.

Enfin, nous sommes en train de mettre en place une entité chargée de soutenir les employeurs dans l'identification des besoins futurs de compétences dans l'administration et chargée de s'assurer que nous sommes en mesure de satisfaire ces besoins, en relation avec les établissements d'enseignement.

Ce programme est ambitieux. Il requiert à la fois une gestion rigoureuse de la performance et des investissements ciblés sur la formation et le développement personnel. C'est dans ce contexte que nous avons créé, au sein du Cabinet office, notre nouvelle École nationale d'administration (National School of Government). Elle est ouverte aux ministres, à l'ensemble des cadres de la fonction publique mais aussi à des élèves venant d'autres pays ([www.nationalschool.gov.uk](http://www.nationalschool.gov.uk)). Elle développe des partenariats avec les universités et les écoles d'administration, notamment l'ENA.

Cette année a été riche et je suis heureuse d'avoir eu la possibilité de faire part de notre expérience lors des Rencontres internationales de la gestion publique et de montrer comment nous avons entrepris les réformes de la fonction publique britannique afin qu'elle soit en mesure de relever les défis du XXI<sup>ème</sup> siècle.

**Alice Perkins**  
Directrice générale  
Corporate Development Group



# Performance, l'ère des RH

Le fonctionnaire est-il un salarié comme un autre ? Autrement dit, doit-il être géré selon les mêmes méthodes que celles en vigueur dans le secteur privé ?

Faut-il voir dans ces questions, ouvertement posées lors de cette édition des Rencontres, une part de provocation ?

À l'écoute des intervenants des différentes tables rondes, la réponse est clairement non. Ils formulent, derrière ces interrogations, trois constats au moins :

- ♦ les administrations publiques sont confrontées au problème de leur attractivité ;
- ♦ la performance d'une organisation est liée à celle des agents qui y travaillent; au-delà des ressources financières et technologiques, elle impose donc de mobiliser aussi les ressources humaines ;
- ♦ enfin, il faut s'assurer de l'adhésion des personnels, développer des modes de gestion plus incitatifs pour les agents, tout en ouvrant de nouveaux espaces de négociations...

On comprend alors pourquoi la réorganisation de la gestion des ressources humaines est l'un des piliers des réformes engagées. Les changements sont parfois radicaux allant jusqu'à un alignement de la gestion sur le secteur privé et la création d'un marché unifié du travail. Si tous les pays ne sont pas allés jusqu'à ce point extrême, tous ont mis l'accent sur l'individualisation de la gestion. Individualisation qui ne doit pas être entendue de manière étroite. Elle touche tous les aspects de la vie professionnelle, du recrutement, de la promotion, de la rémunération jusqu'au développement personnel, l'environnement de travail et l'équilibre vie privée/vie professionnelle.

Enfin, ils mettent en avant deux éléments sans lesquels cette politique rénovée de gestion des ressources humaines perd tout sens et tout impact : l'importance du leadership et la nécessaire professionnalisation de la fonction RH.

La France est aujourd'hui à un moment charnière de sa modernisation. Les résultats d'un questionnaire remis aux participants, lors de la conférence, sont sans appel - "Il n'y a pas de gestion des ressources humaines dans la fonction publique". Les énergies et les volontarismes sont là. Gageons que, sensible à ces expériences, elle saura saisir les opportunités qui lui sont offertes.

C'est autour de ces idées force que se sont organisées, les 26 et 27 mai dernier, les 4<sup>es</sup> Rencontres internationales de la gestion publique intitulées "**Performance, l'ère des RH**". Ce numéro de Perspective Gestions Publiques est consacré à la synthèse des interventions et des échanges qui se sont déroulés lors de ces journées.

## Les grands choix stratégiques

□ Le service public est un facteur de compétitivité des États □ Améliorer le service rendu aux citoyens nécessite d'engager les réformes stratégique et de structure pour parvenir à une administration performante □ Cela passe par une GRH moderne, flexible et attractive □ Privatisation, création d'agences, normalisation ou gestion centralisée du capital humain, les pays du panel ont tous engagé une refonte en profondeur de leur GRH □ Le Portugal, les Pays-Bas et les États-Unis ont fait part de leur expérience □

---

Pour l'ensemble des intervenants de la table ronde, la gestion des ressources humaines n'est plus un système en soi, elle doit être au service de l'action publique et de ses acteurs. La logique de performance pour l'administration publique implique un mode de gestion des ressources humaines renouvelé.

Les pays du panel ont effectué des réformes majeures reflétant leurs choix stratégiques en matière de RH. Leurs stratégies presque opposées sont fondées sur des mobiles différents.

C'est la crise économique qui a engendré des réformes structurelles, dans les années 80 aux Pays-Bas, au milieu des années 90 au Portugal. Inflation, chômage élevé, absence de croissance et déficit budgétaire ont conduit ces États à se réorganiser pour être plus efficaces, les entreprises n'acceptant plus l'"inefficacité" des services publics. Aux États-Unis, c'est le choc provoqué par les événements du 11 septembre qui modifie, assez radicalement, la politique de l'administration fédérale.

Dans ces 3 pays, la question des ressources humaines a été placée au centre des réformes visant à améliorer la performance publique : réorganisation des structures et alignement du droit public sur le droit commun du travail pour les Pays-Bas et le Portugal ; passage massif de personnel sous statut public aux États-Unis.

### Normalisation aux Pays-Bas

Les fonctionnaires, doivent-ils faire l'objet d'un droit spécifique et dépendre d'un statut particulier ? Ce statut est-il adapté à une administration moderne ?

À l'évidence, les autorités néerlandaises ont tranché en normalisant les conditions d'emploi, c'est-à-dire en alignant le statut des agents publics sur le droit commun du travail et en généralisant le recours à des contrats de droit privé dans la fonction publique. Cette harmonisation s'est faite en l'absence de justification d'une protection particulière des fonctionnaires par rapport aux autres salariés. Il n'y avait aucune raison de mieux ou moins bien protéger le fonctionnaire.

À cette politique de normalisation s'est ajoutée la mise en place d'un marché du travail unifié. Objectif : permettre une égalité de traitement entre les salariés du public et du privé, tout en étant source d'une plus grande transparence. La mobilité et les allers-retours public/privé s'en sont trouvés facilités.

Dans ce cadre, les fonctionnaires obéissent au même droit du licenciement que les salariés du privé, désamorçant ainsi le mythe récurrent dans la population du fonctionnaire à vie, impossible à licencier.

Enfin, à l'image des salariés du privé, les fonctionnaires sont soumis aux accords issus de négociations collectives (avec l'État employeur). Ils bénéficient ainsi de salaires plus élevés qu'avec le statut de fonctionnaire, réputé pour ses rémunérations inférieures à celle du marché.

Loin de dénigrer la fonction publique ou de la remettre totalement en cause, ces réformes ont eu pour objectif d'adapter les administrations publiques aux nouvelles exigences des citoyens et des entreprises. On observe une tendance similaire au Portugal, même si les réformes semblent peut-être moins radicales.

### **Pays-Bas, jusqu'au boutiste ?**

Le Portugal a privilégié la réorganisation de ses services administratifs et a commencé à introduire la notion de contrat de droit privé au sein de la fonction publique. La privatisation des services publics n'est vue que comme la solution ultime en cas d'échec de toutes les tentatives d'amélioration des services.

Parallèlement au processus de normalisation, les Pays-Bas ont entrepris des réorganisations de services. Ils ont poussé la logique jusqu'à supprimer les ministères de l'économie et de l'agriculture, secteurs reposant sur un marché et des autorités de régulation, jugées amplement suffisantes...

### **Au Portugal, réorganisations et GRH modernisée**

L'essence même de la réforme menée au Portugal a été de faire du service public un moteur de développement, un partenaire des acteurs économiques.

Les autorités portugaises ont débuté leur processus de modernisation par une réforme des structures administratives, estimant que l'État ne serait efficace que si son organisation était cohérente. Soit que chaque mission relève d'un responsable unique, bien identifié, l'interministérialité étant source de dilution des responsabilités et de faible performance.

Le Portugal a procédé à une redéfinition claire des missions des services, à une réorganisation axée autour d'établissements publics et d'agences en charge des services publics. Il a également décidé de réduire les niveaux hiérarchiques pour la prise de décision et de restructurer les back-office. Les ministères ont été restructurés avec des directions générales plus flexibles. Auparavant, une loi était nécessaire pour toute modification organisationnelle. Désormais, les directeurs généraux ont l'entière liberté d'organiser leurs services ministériels.

Ces restructurations se sont accompagnées d'une modernisation de la gestion des ressources humaines. Ainsi, les agences se sont vues conférées une large autonomie en matière de recrutement, gestion, promotion, rémunération... La réforme a été conçue pour s'appuyer sur un leadership fort. Le nouveau statut pour les dirigeants vient entériner leur rôle d'impulsion. Avec à la clé de nouvelles compétences de modernisateur et de gestionnaire des RH et des finances. Les directeurs généraux peuvent aujourd'hui nommer librement leurs collaborateurs (dirigeants intermédiaires) autrefois nommés par le ministre lui-même et avec qui ils devaient parfois composer. Ce sont eux, également, qui fixent les objectifs de leurs équipes et évaluent les performances des fonctionnaires sous leur responsabilité.

#### **Pays-Bas**

#### **Les composantes de la normalisation**

- ◆ si auparavant, les négociations collectives étaient centralisées et les résultats des négociations au niveau central déterminaient ceux des niveaux locaux, cette approche centralisatrice a été abandonnée au profit d'une approche par secteur.
- ◆ elle a par ailleurs conduit à la création de "quasi conventions collectives" dans la mesure où les accords conclus entre autorités publiques et la majorité des syndicats représentatifs doivent obligatoirement être repris dans le droit de la fonction publique, tandis qu'en même temps le gouvernement ne dispose plus du pouvoir résiduel de pouvoir légiférer en cas de non-accord.
- ◆ de même, le système public de retraite a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé tout comme l'a été la réglementation relative aux conditions de travail. L'intégration progressive des fonctionnaires dans le régime de sécurité sociale et de retraite applicable au secteur privé et l'application des mêmes règles de cogestion pour les organisations publiques a conduit à unifier les règles du jeu avec celles du secteur privé. Depuis le 1er janvier 2001, la sécurité sociale est la même pour tous, agents publics et salariés du secteur privé.

#### **"Re-internalisation" des services, le paradoxe américain ?**

Si l'ambition de l'administration fédérale américaine, à travers l'initiative de gestion stratégique du capital humain, est très proche de celle des gouvernements néerlandais ou portugais d'améliorer la performance publique pour un meilleur service au citoyen, les événements du 11 septembre ont quelque peu écorné une politique favorisant la flexibilité managériale accordée aux agences fédérales.

On assiste, en effet, à une "re-internalisation" de certains services... politique éloignée si l'en est des mesures largement mises en oeuvre dans l'ensemble des autres pays. Ainsi, les agents contractuels de droit privé, dans le contrôle aérien, sont-ils devenus fonctionnaires fédéraux, tout comme les agents du Service postal se sont vus confirmer leur statut d'agents publics...

Deux ministères, le département de la défense et le département de la sécurité intérieure, ont été créés qui regroupent 22 agences dépendant jusqu'alors de plusieurs ministères. Cette réorganisation, qui a touché près de 800 000 fonctionnaires fédéraux a permis d'unifier et de moderniser la gestion des ressources humaines de ces différentes entités.

### **Gestion stratégique du capital humain**

Autorité responsable de la gestion des ressources humaines aux États-Unis, l'Office of Personnel Management (OPM) a compétence sur l'ensemble de la fonction publique fédérale composée de près de 1,8 millions de personnes (personnels des ministères et des agences fédérales).

Conformément aux priorités de la présidence en matière de ressources humaines, l'OPM a développé un système d'évaluation de la politique de GRH menée par les départements et les agences fédérales ("Human Capital Assessment and Accountability Framework") leur permettant d'évaluer leurs agents, les moyens qu'elles consacrent à l'amélioration des qualifications et des compétences de leurs cadres.

Les administrations sont "notées" en fonction de leur capacité à attirer, retenir, évaluer, perfectionner et récompenser les agents fédéraux.

Dans ce système d'évaluation, sont pris en compte cinq éléments

- ❖ l'adaptation stratégique : ajuster en permanence gestion des hommes et pilotage stratégique de l'organisation ;
- ❖ les compétences stratégiques (talent) : savoir améliorer de manière continue les compétences et les qualités des agents ;
- ❖ l'art de conduire (leadership) : rôle essentiel des cadres supérieurs, savoir inspirer, motiver et guider l'ensemble des personnels ;
- ❖ la culture de l'efficacité : contribuer à diffuser une culture de résultat ;
- ❖ la gestion des connaissances: promouvoir une culture de partage des connaissances.

Le Portugal, les Pays-Bas et les États-Unis illustrent bien le fait que des réformes structurelles précèdent souvent l'introduction de nouveaux modes de gestion des ressources humaines. L'idée est de rendre la fonction publique plus attractive et compétitive parce qu'en dernier ressort, c'est bien la gestion des hommes et des femmes travaillant dans le secteur public qui contribue à faire de l'État un acteur performant favorisant la croissance.

# “People come first” ?

□ Les ressources humaines sont devenues un enjeu crucial des réformes □ La performance des administrations est principalement le fait des hommes et des femmes qui y travaillent □ Les outils de gestion des RH ont donc profondément évolué □ Individualisation de la gestion, des parcours, formation, rémunération à la performance étaient les thématiques centrales de cette demi-journée □ Des représentants du Danemark, d'Allemagne, du Canada ou du Royaume-Uni ont fait état des programmes d'action visant à mettre les RH au service de la performance publique □ Et si l'essentiel était ailleurs ? □ “People come first” est la formule qui reflète le mieux l'ambition de considérer l'individu comme acteur du système □

Quels sont les instruments à disposition des administrations publiques pour “déplacer les lignes”<sup>1</sup> et moderniser les ressources humaines dans le secteur public ? Cette interrogation revient à se poser la question suivante : comment attirer, recruter, former en continu, motiver à atteindre des résultats... une main-d'œuvre de qualité dans la fonction publique ?

En dépit d'expériences et de contextes différents, on constate une convergence dans les outils utilisés pour mettre en œuvre une politique renouvelée de gestion des ressources humaines dans le secteur public : individualisation de la gestion, notamment pour le recrutement et l'évaluation, compétences qu'il faut renforcer, formation continue, environnement de travail et modes d'incitation, au rang desquels se trouvent la rémunération à la performance (cf. article p. 7 sur la rémunération à la performance) mais aussi des systèmes plus novateurs de reconnaissance et de récompenses (cf. encadré sur l'expérience danoise).

À l'issue de cette demi-journée, la qualité des débats et la dynamique propre qui s'est créée ont permis de recomposer la trame des différentes interventions pour dégager trois axes d'analyse :

- ◆ l'émergence de la notion de **capital humain** ou l'établissement du lien entre l'individu et la performance d'une organisation ;
- ◆ le **“leadership”** comme condition du succès des réformes ;
- ◆ la **professionnalisation de la fonction RH** dans les administrations.

## capital humain, plus value pour les organisations

L'individualisation de la gestion, la mise en place de systèmes personnalisés de recrutement et d'évaluation, la qualité de l'environnement de travail... ont bien pour ambition de favoriser le développement personnel de chaque agent.

Mais, ironie du sort, il existe bel et bien un lien entre l'épanouissement dans le travail, la satisfaction et la motivation des employés et la bonne marche de l'organisation. C'est ce qu'a relevé, par exemple, le représentant de l'administration fédérale allemande qui établit une relation directe entre administration moderne et fonctionnaires motivés.

On pense immédiatement à la notion de capital humain<sup>2</sup> qui apparaît dès lors que les ressources humaines deviennent un enjeu stratégique. Capital humain parce qu'il est question d'“actifs” (au sens d'avoirs) et non pas de ressources consommables. Considérer la fonction publique comme un actif, c'est lui reconnaître un rôle primordial dans le fonctionnement et la performance d'une organisation, c'est penser au travail que chaque membre accomplit comme source de valeur ajoutée pour l'organisation.

Il s'agit, dès lors, de combiner développement personnel des individus et développement organisationnel. Cela nécessite de prêter attention aux connaissances des personnels, de faire émerger et “fructifier” les compétences. Ce qui a une incidence directe sur la formation, particulièrement sur l'éventail des programmes proposés ainsi que sur la gestion des carrières (gestion des talents, mobilité, diversité).

Cela implique également de prendre en compte le climat organisationnel, l'environnement de travail (notion de bien-être au travail, de flexibilité des conditions de travail, d'équilibre vie privée/vie professionnelle...), autant de formes innovantes d'incitation pour les agents.

Enfin, conséquence non négligeable, ce changement dans la conception des ressources humaines et son impact sur la formation, le développement des compétences ou encore l'environnement de travail conduit à

l'ouverture de nouveaux espaces de négociations.

L'exemple du Canada est, là aussi, éloquent. La “loi sur les relations de travail dans la fonction publique” fait partie intégrante de la “loi de modernisation de la fonction publique du Canada”. Elle a pour ambition de favoriser les relations de coopération entre syndicats et employeurs en vue d'“ériger une fonction publique performante et productive”. Trois axes d'interaction sont précisés : les négociations collectives, l'obligation de consultation et l'amélioration partagée du milieu de travail ou “co-développement”. Ce dernier axe fait obligation aux administrateurs généraux de créer des comités consultatifs, véritables lieux d'échanges et de discussion, entre les représentants syndicaux et l'autorité administrative, sur les aspects de la vie au travail.

## “Leadership”, condition du succès des réformes

Si tous les intervenants ont reconnu l'importance du leadership, c'est l'une des questions posées lors du débat qui éclaire de façon la plus parlante sa prééminence dans la conduite des réformes. On a coutume, en France, d'employer indifféremment les termes de manager et de leader lorsque l'on parle des cadres dirigeants. Pourquoi alors insister sur le terme de leader ? Qu'est-ce qui différencie le leader du manager ? Si différence il y a, naît-on ou devient-on leader ?

Un premier élément de réponse semble évident. Il tient au charisme dont fait nécessairement preuve le leader. Cela relève donc de la personnalité de l'individu.

Au-delà, c'est le rôle que joue le leader ou le manager dans une organisation qui marque leur différence. Le manager “excelle” dans la gestion d'une structure (définition des objectifs, évaluation et mesure des performances...).

1. M. Bernard Nicolaieff, Directeur général adjoint de la direction générale des douanes et des droits indirects, président de cette table ronde, a utilisé ce terme. Il faisait référence au niveau auquel sont gérés les agents, d'une gestion de masse à une gestion plus individualisée.

2. Notion développée par Dan G. Blair, Directeur de l'OPM (États-Unis), lors de son intervention dans la première table ronde.

Le leader, porteur de changement, est celui qui se révèle le plus souvent dans des moments de crise, ou qui sait impulser, mobiliser les énergies et accompagner les réformes. On comprend pourquoi, à l'origine, le leader est un politique... le glissement de ce terme dans la sphère administrative n'étant intervenu qu'au moment des réformes visant à améliorer la performance publique et légitimer à nouveau l'action de l'État.

Si le leadership tient en grande partie au caractère de l'individu, tous les pays représentés font du développement du leadership une priorité. Le Canada a, par exemple, entrepris de réviser les compétences clés en leadership. Objectif : simplifier le profil existant jugé trop complexe et trop abstrait. Les compétences clés révisées doivent être concrètes et observables et doivent par ailleurs être compatibles avec le **Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)** et reposer sur les valeurs et l'éthique.

## professionnalisation de la fonction RH

C'est Alice Perkins (Royaume-Uni) qui a "milité", avec le plus de ferveur, pour la professionnalisation de la fonction RH. Un constat clair : il existe un fossé entre les pratiques de gestion des ressources humaines et l'enjeu stratégique qu'elles représentent... Selon elle, il est urgent que les dirigeants de terrain prennent la mesure du rôle qu'ils ont à jouer dans la gestion de leur personnel ; *"La gestion des ressources humaines fait partie intégrante de leurs responsabilités de cadres dirigeants [...] l'atteinte des résultats, la performance ne sont possibles qu'avec le concours des ressources humaines"*.

La professionnalisation de la fonction RH apparaît donc comme la contrepartie logique des processus de recrutement et de gestion, pour la plupart, fortement décentralisés.

La création de structures centrales en charge de la stratégie est venue appuyer ce mouvement avec le déploiement d'outils permettant aux ministères et/ou agences d'évaluer et d'améliorer la gestion de leur capital humain. C'est le rôle du Corporate Development group<sup>3</sup> au Royaume-Uni ("Human Resource Capability Framework") mais également de l'Agence de gestion des ressources humaines au Canada (AGRHPC), avec un instrument de planification des ressources humaines destiné à aider les gestionnaires à intégrer planification des RH à celle des activités, ou encore de l'Agence de l'emploi public au Danemark qui développe, par tous les canaux de diffusion possibles, des guides pratiques, boîtes à outils

voire des jeux pour améliorer la gestion des ressources humaines dans les ministères et les agences.

Il apparaît de manière claire que l'individualisation de la gestion des ressources humaines, l'attention portée aux individus et aux lieux de travail sont des mesures qui s'appuient sur des ressorts plus stratégiques, porteurs d'enjeux pour l'avenir du service public. C'est bien à ceux qui mettent en oeuvre les politiques de ressources humaines, à ceux qui les incarnent qu'incombent la plus lourde tâche.

### Danemark

#### pour un secteur public attractif

Tout le monde en parle. Le Danemark serait un élève modèle dont il serait bon de s'inspirer.

Le fait est que, face à des critiques internes particulièrement sévères sur l'absence de leadership dans le secteur public ou encore sur sa faible attractivité, les Danois ont développé une politique offensive de réforme de la gestion des ressources humaines. La mise en place de cette politique a donné lieu à une intense campagne d'information, par tous les médias possibles, en direction des personnels mais aussi des citoyens.

#### Quatre axes et 22 initiatives :

- ◆ faire primer la mission sur l'organisation des services ;
- ◆ favoriser la diversité dans la fonction publique : indépendamment des genres, de l'âge, de la situation familiale, de l'expérience professionnelle..., tout membre de la société peut contribuer à l'accomplissement des missions du service public ;
- ◆ renforcer les compétences pour répondre aux besoins du service mais aussi à ceux des personnels (développement personnel et professionnel) ;
- ◆ professionnaliser le management.

La professionnalisation du management passe par une attention accrue aux modes de gestion que développent les managers. Promoteurs des talents, ils peuvent s'appuyer sur toute une série d'outils (guides, instruments d'auto-évaluation ("the carrier travel", programmes de formation) et même des jeux, ces derniers permettant de faciliter l'appropriation des initiatives prônées par ce plan d'action.

Un prix, le prix du responsable des ressources humaines de l'année, vient récompenser celui dont la gestion des équipes est la plus innovante.

### Canada

#### Des compétences clés en leadership révisées

- **excellence en gestion (exécution)** : gestion par l'action, gestion de l'effectif et des finances. Les cadres supérieurs obtiennent des résultats en maximisant l'efficacité et la viabilité de l'organisation.
- **engagement (mobilisation)** : les gens, les organisations et les partenaires. Les cadres supérieurs mobilisent les gens, les organisations et les partenaires afin d'élaborer des objectifs et d'atteindre des résultats. Ils doivent donner l'impulsion nécessaire à l'exécution des actions en communiquant de façon claire et cohérente. Ils doivent donc faire preuve de compétences en négociation.
- **réflexion stratégique (innovation)** : l'analyse et les idées. L'importance est mise sur la capacité à conseiller, planifier en se fondant sur une analyse des questions et des tendances mondiales, sociales, économiques, opérationnelles et politiques et sur la façon dont elles sont liées aux responsabilités, aux capacités et au potentiel de leur organisation.
- **valeurs et éthique (fondement)** : l'intégrité et le respect. Les cadres supérieurs servent les Canadiens et les Canadiennes en assurant l'intégrité dans les pratiques personnelles et organisationnelles, en faisant montre de respect envers les gens et les principes de la fonction publique, y compris les valeurs démocratiques, professionnelles et celles liées à l'éthique et aux personnes.

3. Le rôle du Corporate Development Group (CDG) correspond, pour l'ensemble du service public, à l'équivalent d'une DRH d'une grande entreprise privée. Le CDG a en charge la gestion stratégique et prospective des ressources humaines (transformation des RH, gestion des talents, leadership et stratégie de développement des compétences, école de formation des cadres supérieurs).

### Les intervenants étaient les suivants

**Alice Perkins**, Directrice générale, Corporate Development Group, Cabinet Office, Royaume-Uni

**Carsten Carlsen**, Conseiller principal, Agence de l'emploi public, Ministère des Finances, Danemark

**Hans Edmund Kunsmann**, Directeur, Formation des cadres dirigeants, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Ministère de l'Intérieur, Allemagne

**Oliver Will**, Directeur, Gestion des ressources humaines et stratégie, Führungsakademie Baden-Württemberg, Karlsruhe, Land Baden-Württemberg

**Ralph Heintzman**, Vice-président de l'Agence de gestion des ressources humaines, Canada

**Elsa Pilichowski**, administratrice, direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE

# Carrières ou emploi / Carrières et emploi

◆ ■ Si les réformes de la gestion publique ont d'abord mis en avant les questions budgétaires, celles concernant la GRH tendent à devenir prioritaires ■ Le développement du "leadership" en constitue un élément majeur ■ Le comité GOV<sup>1</sup> a réalisé une étude sur les réformes de la gestion publique dans les pays de l'OCDE ■ Nick Manning, responsable de la division gestion publique du comité GOV, a synthétisé les grandes tendances de ces réformes ■

À des degrés divers, parfois de manière radicale, les pays de l'OCDE ont engagé des réformes de leur GRH. Ce mouvement, né de la recherche de flexibilité, d'efficacité, de réduction des coûts, a brouillé les frontières entre la fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi. Il conduit de plus en plus à rendre chaque agent responsable de sa propre carrière qui se construit désormais en "navigant" d'un poste à l'autre, d'un contrat à l'autre. Paradoxalement, compte-tenu de l'attention portée au "leadership", on assiste à la construction de carrières spécifiques à l'intérieur même de la fonction publique d'emploi.

## de la carrière à l'emploi

Il est courant d'opposer la fonction publique de carrière (France, Japon, Mexique, Espagne...) à la fonction publique d'emploi (Suède, Finlande, Nouvelle-Zélande...). Il y a vingt ans, on distinguait nettement deux groupes distincts de pays, actuellement, on constate plutôt une sorte de continuum entre les deux types de fonction publique. Des différences importantes existent toujours entre ces deux systèmes, notamment en matière de recrutement (sur une base académique ou par concours dans la fonction de carrière ; à partir d'une fiche de poste en interne ou en externe dans la fonction publique d'emploi), mais ils ont tendance à se rapprocher sous l'effet de deux évolutions :

- ◆ la décentralisation / déconcentration de la gestion opérationnelle des ressources humaines et du recrutement,
- ◆ l'individualisation (contrat individuel, rémunération à la performance...).

Par ailleurs, l'impact de certaines dispositions doivent être relativisées ; ainsi, si l'emploi à vie n'existe pas dans des pays comme la Suède, le Danemark ou l'Australie, la plupart des personnels font leur carrière dans le service public et le licenciement est rare. De plus, le nombre d'agents ayant un contrat à durée déterminée y est relativement faible, 7 % environ en Nouvelle-Zélande, 5% en Suède, il n'est pas impossible que ce pourcentage soit plus élevé en France.

## des carrières pour les cadres supérieurs

Les cadres dirigeants et le "leadership" sont devenus des éléments centraux des réformes dans les pays de l'OCDE. Le développement de l'individualisation et de la déconcentration nécessite de maintenir ou de créer un "ciment" ("The Glue" comme l'indiquent les Australiens) susceptible de garantir les valeurs et l'unité du service public, c'est ce rôle que les cadres supérieurs doivent jouer. Le "leadership" suppose un profil de postes, des compétences et des qualités particulières. Cela a conduit à identifier et à construire un groupe<sup>2</sup> spécifique d'encadrement supérieur, le "Senior Civil Service", avec un recrutement particulier. Si certains pays, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, ont d'emblée créé un ensemble homogène, d'autres y sont venus plus progressivement, intégrant peu à peu de nouveaux critères distinctifs et donc une gestion différente du reste de la fonction publique. Les pays qui sont allés le plus loin dans la mise en oeuvre d'une fonction publique d'emploi, sont aussi ceux qui se sont le plus souciés de leurs cadres dirigeants en développant pour eux un système de carrière et identifiant les futurs leaders.

## les risques à éviter

- ◆ le développement de la déconcentration sans individualisation (comme en Allemagne) : les agences ont obtenu la flexibilité pour gérer leur force de travail mais l'absence d'individualisation ne permet pas un réel management des équipes ;
- ◆ l'absence de réformes des structures de pilotage de la GRH : pour changer la GRH, il est impératif que ces structures se réforment et réorientent leur action vers la définition de cadres communs, l'aide et l'assistance aux agences ou aux ministères dans leur gestion opérationnelle des ressources humaines ;
- ◆ le développement de contrat à durée déterminée, positif s'il permet une ouverture sur la société, mais négatif s'il conduit à créer une sous-fonction publique sans avenir ;
- ◆ l'évolution démographique et le vieillissement des agents publics auquel toutes les administrations publiques sont confrontées à plus ou moins brève échéance ; opportunité pour les uns, il peut s'agir aussi d'un risque majeur de perte de compétences, si cette question n'est pas prise en compte à temps.

## une réduction des coûts en trompe l'oeil

L'un des objectifs des réformes était de réduire les coûts de la fonction publique. Il semble être atteint dans plusieurs pays (Australie, Finlande, Suède). En effet, l'examen du coût des administrations centrales montre que plus le système d'emploi y est développé, plus les coûts ont pu être réduits. Mais ce résultat est largement illusoire et cache en général des changements dans la définition de ce que sont les agents publics et des modifications du périmètre d'intervention des institutions d'État vers les collectivités territoriales.

Rapportée au PIB des différents pays, la réduction du coût des administrations publiques apparaît très limitée. Compte-tenu des marges d'erreurs importantes en cette matière et des variations du PIB des pays, il est impossible de déterminer avec précision si une réduction significative des coûts peut être associée aux réformes mises en oeuvre dans les pays de l'OCDE.

1. Le comité GOV (gouvernance publique et développement territorial) traite des questions liées à la gestion publique au sein de l'OCDE.

2. La facilité aurait consisté à utiliser le terme de corps, mais il a en France une signification qui ne se retrouve pas dans les autres pays.

# Rémunération à la performance, quelle incitation ?

Les deux tiers des pays de l'OCDE ont mis ou sont en train de mettre en place un système de rémunération liée à la performance. Mais rares sont les pays, entre 6 et 7, qui l'ont généralisé à l'ensemble des services publics. En tout état de cause, cette part de rémunération liée à la performance dans la rémunération totale reste modeste : en moyenne 10% maximum pour les personnels et entre 20 et 25% pour les dirigeants.

S'il existe une grande diversité de raisons dans l'introduction de ce type de rémunération, sa mise en oeuvre va, en général, de pair avec la responsabilisation des gestionnaires et la déconcentration de la gestion.

Il peut s'agir d'une incitation au développement personnel (pays nordiques), à la motivation individuelle (pays anglo-saxons), à la prise de responsabilité des dirigeants (Allemagne, France, Canada), mais aussi de faire le lien entre performance institutionnelle et individuelle. De plus en plus de pays ont des systèmes d'évaluation de la performance individuelle des personnels en fonction des objectifs fixés et non de la description des postes. L'évaluation est devenue moins standardisée, moins quantifiable et se fonde davantage sur un dialogue avec la hiérarchie, voire à partir du regard des pairs ou des collaborateurs dans le cadre de l'évaluation à 360°.

Ces dernières années, on assiste dans certains pays (Finlande) à un glissement vers des objectifs collectifs et donc vers une modulation de la rémunération, attribuée en fonction des performances de l'unité ou du service.

Les difficultés de mise en oeuvre sont nombreuses et concernent :

- la gestion et la mesure de la performance : absence de dialogue avec les responsables hiérarchiques, manque de transparence, processus de fixation des objectifs et d'évaluation insatisfaisants ;
- comment différencier la performance des agents "moyens" qui composent la grande majorité des personnels ? comment distinguer les agents qui travaillent au sein d'une petite équipe (de l'intérêt des primes collectives) ? comment être seulement "bon" dans un ministère

qui regroupe beaucoup d'agents "très bon" ? Des pays développent des systèmes de quotas (Allemagne, Canada, Corée, Royaume-Uni, États-Unis), ce qui pose d'autres problèmes obligeant à mettre artificiellement les agents dans des cases, source d'iniquité à l'intérieur de service public ;

■ sous-estimation des coûts :

♦ coûts financiers, entre 1 à 5 % de la masse salariale, le financement de ce type de rémunération se fait dans la plupart des cas, au sein même de l'organisme (agences, ministères), nécessitant des choix budgétaires difficiles dans une période de crise et de rareté ;

♦ coûts en temps, en travail, en formation des cadres nécessaires à la mise en oeuvre.

Un impact direct limité des incitations financières sur la motivation des agents publics : les perspectives de carrière, la mobilité, la formation, l'intérêt du travail sont, en règle générale, plus motivants.

Mais impact indirect important sur la culture de l'organisation, la rémunération à la performance permet :

- d'insister sur la stratégie de la structure,
- de renforcer l'impact des orientations et des objectifs.

Elle constitue un levier pour des changements dans l'organisation du travail, l'utilisation des nouvelles technologies, la nécessité de se former (pays nordiques).

Elle peut aussi avoir des effets positifs sur les recrutements (Danemark) en attirant, par exemple, des personnes plus enclines à prendre des risques...

Les primes collectives encouragent le travail en équipes et peuvent pallier certains inconvénients de la rémunération individuelle (rivalité à l'intérieur d'un service...).

Le succès de la rémunération à la performance tient plus à la justesse du processus d'évaluation qu'au système de distribution des rémunérations et au montant de ces dernières. Elle ne peut être qu'un élément parmi d'autres d'une bonne politique de motivation des personnels.

Les études de l'OCDE ont été présentées par :

**Nick Manning**, responsable de la Division gestion publique et performance, Direction de la gouvernance publique et de l'administration territoriale [Les grandes tendances des réformes RH dans les pays de l'OCDE]

**Elsa Pilichowski**, administratrice à la Direction de la gouvernance publique et de l'administration territoriale, Division gestion publique et performance [La rémunération à la performance].

Pour des informations complémentaires, consulter les sites suivants :

<http://www.oecd.org>

[http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/etudes\\_publication/publications/nouvelle\\_gestion\\_pub/downloadFile/file/pgp13.pdf?nocache=1107334872.78](http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/publications/nouvelle_gestion_pub/downloadFile/file/pgp13.pdf?nocache=1107334872.78)

en complément, lire : **Perspective Gestions Publiques n°13 intitulé "Nouvelle gestion publique en mouvement"**

## Une contractualisation qui renforce le secteur public ?

□ L'Italie vit depuis le début des années 90 un processus de réforme systématique dont la refonte du système de gestion des agents publics a été le déclencheur □ En 92 /93, deux textes vont radicalement changer le mode de gestion des ressources humaines : du statut au contrat □ Michele Gentile<sup>1</sup> représentant de la confédération syndicale CGIL<sup>1</sup> et le Professeur G D'Alessio<sup>2</sup> vont dialoguer sur la genèse et la mise en œuvre d'une des plus importantes réformes de la fonction publique en Europe □

### une réforme qui prend sa source à la fin des années 70

Tout d'abord comme dans de nombreux pays, les réformes sont intervenues dès les années 70. Deux textes importants le montrent : l'un accompagne le premier mouvement de décentralisation, l'autre concerne la simplification des procédures pour le citoyen qui inaugurent déjà une nouvelle philosophie de l'acte de puissance publique.

Mais deux facteurs vont avoir une incidence plus forte : la nomination pour la première fois d'un ministre de la fonction publique et surtout le rapport sur l'état de l'administration publique qui sera réalisé sous son autorité et qui va porter son nom, le rapport Giannini. Il va symboliser la réforme de l'État en Italie. Professeur de droit public, **sa réflexion va "révolutionner" la conception classique de la gestion de l'État.** Il sépare en effet l'action publique de ce qu'il appelle les facteurs de production, c'est-à-dire l'informatisation, l'organisation, les ressources humaines et financières qui pour être mieux gérées peuvent l'être avec les méthodes du secteur privé. Les gains d'efficacité et d'efficacités pourront alors servir le bien public.

Il faudra attendre la loi cadre de 1992 et le décret-loi de février 1993 pour que les principales idées du Pr Giannini deviennent opérationnelles. **En particulier la contractualisation des agents publics.**

### si le changement est utile au pays

#### Pourquoi une organisation syndicale ne pousserait pas à la réforme ?

C'est avec ces mots que Michele Gentile représentant de la CGIL, première organisation syndicale italienne explique son rôle dans les négociations qui ont conduit à la rédaction de conventions collectives pour encadrer la contractualisation des fonctionnaires.

De fait si cette réforme est apparue au début des années 90 c'est qu'elle a fait consensus entre les dirigeants de centre gauche, les intellectuels et les organisations syndicales. **La base de cet accord tacite : relancer le secteur public.** L'orientation qui avait prévalu jusque là était de diminuer les dépenses publiques, et de réduire les impôts.

Autres points d'accord : **unifier le monde du travail en un seul système, supprimer le juge administratif au profit du juge de droit commun.**

La mise en place d'un système de contractualisation a permis aussi aux organisations syndicales pouvant justifier d'au moins 5 % d'inscrits et de 5 % de représentativité lors des élections de participer au processus de la contractualisation par le biais de négociations régulières tous les quatre ans.

Pour Michele GENTILE, **cette réforme avait donc pour objectif de dynamiser le secteur public, de lui redonner une image d'efficacité et d'efficacités et non de le privatiser.**

Ces objectifs ont été compris par les agents publics puisque la représentativité des trois grandes centrales syndicales ayant approuvé cette révolution a augmenté (86% des résultats aux dernières élections) avec parallèlement la disparition des petits syndicats autonomes.

### droit public / droit privé

Une autre vague de modernisation a marqué la période 1997/1998 : la réforme budgétaire, le contrôle de gestion, le fédéralisme administratif et surtout la réforme de l'encadrement supérieur vont être adoptées dans cette courte période et changer le paysage administratif classique.

Ces évolutions sont intéressantes du fait qu'elle réorganise les périmètres du droit public et du droit privé. Ainsi G D'Alessio indique que **le système reste cadré par la loi. Le contrat est défini par la loi et les structures administratives restent publiques.**

Le recrutement qui se fait encore par la voie du concours est régi par le droit public. Par contre, la gestion quotidienne des carrières se fait sur le mode du secteur privé.

Pour être schématique, on peut dire que ce qui est macro est du domaine du droit public et ce qui est micro relève du domaine du droit privé.

### plus de dix ans après.... la réforme ?

Si les lois nécessaires à la mise en place d'une nouvelle gestion publique ont été adoptées, si l'orientation des réformes est claire, qu'en est il sur le terrain ?

Deux difficultés majeures sont relevées par les intervenants :

◆ L'alternance politique a entraîné une autre philosophie de la "chose" publique. Ou plutôt comme le souligne Michele Gentile, on peut distinguer trois familles culturelles. La première souhaite revenir à une plus grande prépondérance du droit public, la seconde ne reconnaît... que la partie Nord du pays, la troisième désire privatiser une partie du secteur public.

◆ La faiblesse de l'encadrement supérieur qui a parfois du mal à assumer les responsabilités de dirigeant qui lui incombe et d'être porteur des réformes au niveau local.

En conclusion au débat, les intervenants ont mis l'accent sur l'importance d'un secteur public fort et efficace même si les moyens de production sont "privatisés". Ils ont rappelé le rôle central des organisations syndicales dans le processus de contractualisation et comme le rappelait l'un des participants au débat, **"l'objectif final est bien d'améliorer l'impact des politiques publiques.**

1. Représentant le département Secteur public de la CGIL est négociateur de la réforme de la fonction publique italienne.

2. Professeur de droit administratif à l'Université de Rome 3, auteur et co-auteur de divers ouvrages.

# “Européanisation” ou convergence ?

□ La table ronde “La vision européenne” a été animée par Odile Sallard, directrice, Direction de la “Gouvernance publique et du développement territorial” de l'OCDE □ Knut Rexed, directeur de l'agence suédoise de la gestion publique et Christoph Demmke, universitaire et professeur associé à l'IEAP<sup>1</sup>, ont confronté leur perception de l'évolution des fonctions publiques en Europe et des processus de coopération entre administrations nationales □ Simple “européanisation”, processus lent de construction d'un espace public européen, ou convergence et harmonisation des systèmes nationaux d'administration publique ? □

Poids des spécificités nationales, freins aux convergences ou influence des réseaux informels en matière de coopération entre administrations nationales ? Quelles sont les grandes tendances d'évolution des systèmes de gestion des fonctions publiques au sein de l'Union européenne ? Telles furent les questions soulevées par les trois intervenants. Les points de vue développés respectivement par Christoph Demmke, expert associé aux réseaux de la gestion publique de la Commission européenne et Knut Rexed, par ailleurs président du groupe de travail RH de l'OCDE et membre actif du réseau des directeurs généraux au sein de l'Union européenne, se sont rapprochés au fil des discussions. Le débat, animé par Odile Sallard, entre les deux protagonistes, puis avec la salle a contribué à l'émergence d'une réflexion commune. Il en ressort qu'il est difficile d'identifier clairement ce que serait une convergence formelle entre systèmes de gestion RH existants au sein des administrations publiques européennes.

Quoiqu'il en soit, aujourd'hui, certaines avancées favorisent à la fois partage d'outils et de méthodes, réflexions sur tous les thèmes ayant trait à la GRH, comparaison systématique des résultats et une mobilité accélérée entre les différentes fonctions publiques. Les défis à relever demain dans le cadre d'une compétitivité accrue, le passage d'une **“culture de la règle administrative à celle de la performance”**, l'exigence citoyenne d'une meilleure qualité des services et l'évolution de la jurisprudence européenne se chargeront-ils bientôt de concrétiser l'harmonisation des systèmes ?

## des spécificités nationales...

D'emblée, Christoph Demmke a souligné les limites de l'Union européenne quant à l'évolution des fonctions publiques nationales. La composition des ministères nationaux, leur périmètre, leur responsabilité dans la gestion des fonctionnaires, et le nombre de ceux-ci ou le type de relations établies entre agents publics et État (système de carrière ou système d'emploi) ne sont pas du ressort des institutions européennes. Ceci est renforcé par le fait qu'aucun pays membre n'est en mesure d'exercer une pression sur les autres pays pour imposer un quelconque modèle. - **“D'ailleurs quel type de modèle, pour quel pays ?”**, insiste-t-il encore, chaque État gardant ses prérogatives : - **“... en matière de salaires, de déroulement de carrière, de promotion, de pensions...”**.

Quant aux directives européennes applicables aux États membres (régulation des services publics de réseaux en particulier, égalité professionnelle et non-discrimination, libre circulation des salariés, ...), elles le sont au rythme et dans les délais qui correspondent le plus souvent aux contraintes nationales. L'impact des contextes nationaux demeure ainsi une des caractéristiques de l'Union ; même s'il reconnaît que chaque État subit les mêmes pressions économiques et citoyennes que ses voisins.

C'est ce qui caractérise, selon lui, un processus lent “d'européanisation”. Avec ce concept d'“européanisation”, il illustre les lenteurs et limites juridiques actuelles et signifie ainsi l'improbable harmonisation à court et moyen terme de la GRH publique en Europe tout en ne niant pas les défis communs à relever demain.

## ... une vision et des valeurs communes...

A contrario de l'approche graduelle de son prédécesseur, Knut Rexed a construit son argumentation autour des notions de valeurs partagées et de vision commune. Partant du constat de la diversité des fonctions publiques : pays de l'Europe “historique”, pays de type anglo-saxon mettant en avant la notion de “flexibilisation”, pays scandinaves décentralisateurs et ex-pays de l'Est confrontés au problème de légitimité de l'État,... il affirme que l'Europe a vu naître le concept d'une fonction publique indépendante du pouvoir du Roi, puis des gouvernements élus. Partout, les objectifs poursuivis étaient les mêmes : recherche de la satisfaction des besoins fondamentaux des populations (éducation, santé, transports, police, justice...). Les valeurs sont communes. Et, si chaque pays a pu expérimenter une organisation administrative plus ou moins décentralisée ou autonome, il n'en demeure pas moins que tous les pays membres sont désormais confrontés aux mêmes défis et aux mêmes nécessités d'adaptation et de modernisation de la gestion publique.

- ♦ apparition d'une main d'oeuvre plus diversifiée (mode de vie matérialiste, apport de l'immigration...) qui a des conséquences sur un marché du travail plus ouvert ;
- ♦ émergence d'une nouvelle fonction publique (défi démographique à relever, entraînant un recrutement massif d'agents publics dont les aspirations professionnelles sont différentes de celles de leurs aînés) ;
- ♦ développement de l'internet, digitalisation de la société et transformation des relations “usagers-citoyens”/administrations ;
- ♦ attentes différenciées des citoyens.

## ... de nouveaux modes de production...

À l'instar de ce qui se passe d'ores et déjà en Suède, chaque État sera amené, affirme-t-il “à diversifier ses modes de production de service” pour répondre au mieux à la demande de qualité. Ces nouveaux modes de production bouleverseront à terme les contours traditionnels des emplois publics : emploi traditionnel, emploi dans une entreprise publique, emploi dans une entreprise sous contrat public, emploi dans une entreprise privée avec une possibilité de choix entre un “contrat” de droit public ou de droit privé, voire une double gestion public/privé. Les conséquences sur le statut des agents publics - et ce, quelque soit la culture administrative originelle - semblent évidentes. Elles annoncent à moyen terme le rapprochement entre systèmes de gestion. Il est clair que l'existence de l'Union élargie, favorisant la confrontation et les échanges d'expériences, amorce un changement de culture où la performance exigeant implication individuelle et résultats prendra le pas sur la culture des règles administratives.

## ... des réseaux pour une coopération renforcée...

À la question : “Quelle est l'influence exercée par les réseaux ?”, les intervenants admettent que les réunions de travail des réseaux européens et de l'OCDE<sup>2</sup> assurent une continuité des réflexions entre pays membres de l'UE et pays membres et non

1 L'Institut européen d'administration Publique (IEAP) est une institution à caractère européen qui soutient les administrations nationales et les institutions communautaires dans leurs tâches et responsabilités en matière d'intégration européenne. Il a pour vocation de contribuer à la coopération et à l'intégration européenne via la recherche appliquée, la formation, le conseil et les publications.

2. Cf. Perspective Gestions Publiques n°13, pages 7 et 8

membres de l'OCDE. C'est un fait, les questions liées à la gestion des ressources humaines, gage d'une meilleure performance dans le cadre d'un contrôle renforcé des dépenses publiques, sont partout à l'ordre du jour. Les réponses apportées ne sont pas uniques. Elles sont échangées, comparées. Elles participent ainsi à l'émergence d'une culture et au rapprochement des systèmes de gestion RH.

Et, pour limitées et informelles que soient les prérogatives du Réseau des directeurs généraux de l'Union européenne, celui-ci a mis en place des dispositifs de coopération renforcée et pris des mesures concrètes pour évaluer l'amélioration de la qualité :

- ◆ conférence annuelle sur la qualité ;
- ◆ mise en place du CAF (Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques) ;
- ◆ nouvelles ressources pour la gestion des connaissances et de l'information.

Trois axes ou perspectives de travail supplémentaires renforcent la mise en commun des expériences : comparaisons systématiques, recherche de l'inter-opérabilité des outils et méthodes, cadre d'une éthique commune ; et surtout, accès amélioré aux emplois publics sans condition de nationalité.

## ... et la jurisprudence européenne, facteur d'accélération

Simple "européanisation", processus lent de construction d'un espace public européen, ou convergence et harmonisation des systèmes nationaux d'administration publique ?, le débat reste entier. Quant aux limites juridiques largement évoquées ne sont-elles pas d'ores et déjà battues en brèche par les arrêts rendus par la Cour européenne de justice (arrêt Burbaud) et la loi de transposition du droit communautaire à la fonction publique... Leur impact sur la fonction publique française a largement nourri le débat. En effet, jusqu'à quand les fonctionnaires français vont-ils se satisfaire d'un recrutement par concours, là où des fonctionnaires européens faisant valoir des compétences équivalentes et une expérience professionnelle dans leur pays d'origine, brigueront les mêmes postes sans subir un concours ? Le mouvement vers une mobilité accrue entre administrations publiques européennes est amorcé. Le défi démographique généralisé et le besoin de qualifications particulières identifiées dans certains pays (besoin de médecins dans les hôpitaux aux Pays-Bas, besoin d'infirmières dans le secteur hospitalier en France....) feront le reste. La convergence des systèmes de gestion est bel et bien en marche !



# Performance, l'ère des RH

Les **Rencontres internationales de la gestion publique**, ce sont, chaque année, deux journées d'échanges d'expériences et de discussions avec nos partenaires étrangers. Comme à l'accoutumée, le département Recherche, études, veille de l'IGPDE s'en fait l'écho, à travers sa publication **Perspectives Gestions Publiques**.

À nouveau cette année, un cederom a été mis à la disposition des participants. Cet outil est un véritable manuel de plus de 700 pages qui inclut, non seulement, les articles, les présentations Powerpoint et la biographie des intervenants, mais aussi des fiches didactiques par pays ou organisme représenté.

En outre, grâce à l'ouverture de son portail internet en 2005, l'IGPDE a décidé de faciliter la retransmission vidéo presque intégrale des 4<sup>èmes</sup> Rencontres (petites séquences référencées de 6 à 7 minutes des différentes interventions et tables-rondes).

L'ensemble de ces éléments sera disponible sur le site internet :

[www.institut.minefi.gouv.fr/sections/evenements/rencontres internationales](http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/evenements/rencontres_internationales)

Pour toute information complémentaire, n'hésitez pas à nous contacter :  
(contact en page 1 - rubrique Sommaire)

### Résultats du questionnaire aux participants des 4<sup>es</sup> Rencontres internationales de la gestion publique

*"Il n'y a pas de gestion des ressources humaines dans la fonction publique"*\*

Tel est le constat un peu amer, qui ressort des réponses au questionnaire envoyé par le département aux participants des 4<sup>es</sup> Rencontres internationales de la gestion publique. Le taux de retour proche de 50% constitue un excellent résultat pour ce genre d'exercice. Les réponses provenaient pour 26% de cadres dirigeants, 45% de cadres supérieurs, 24% de cadres dont 17% de responsables RH.

#### Une GRH inadaptée aux besoins d'une administration moderne

La situation est sans appel pour 87% des cadres qui dénoncent la lourdeur du cadre légal, les marges de manoeuvre insuffisantes, la faiblesse des possibilités de mobilité et l'absence de gestion prévisionnelle, même s'ils reconnaissent que le statut offre un cadre collectif de référence fondé sur des valeurs communes et que le recrutement par concours est une garantie de qualité et d'impartialité. Seuls 46% des cadres souhaitent réformer le mode de recrutement de la fonction publique, alors qu'ils sont 96% à demander une réforme de la gestion des carrières et 84% de la rémunération. *"Faire primer la compétence et la manière de servir sur l'ancienneté"*.

#### L'individualisation de la GRH plébiscitée à 86%

*"C'est évident !"* s'exclame un cadre. La plupart souhaite en effet une gestion personnalisée pour tenir compte réellement des compétences, des besoins de formation et d'évolution de carrière des agents. En contrepartie, ils formulent des exigences fortes en matière de transparence, d'existence de règles claires et objectives.

#### Plus d'autonomie, oui mais pour qui ?

Pour 71%, le niveau régional ou départemental semble le plus opérationnel, les directions générales recueillant 54% d'avis favorables et les managers de proximité 59%. Il n'a pas été possible de dessiner des tendances fortes en fonction des groupes cadres dirigeants, cadres supérieurs, cadres. En tout état de cause, il est demandé aussi que cette autonomie soit encadrée par des règles nationales.

#### Les freins à une GRH rénovée

Le manque de compétences managériales et de professionnalisme de la fonction RH arrivent en tête avec respectivement 82% et 81% de réponses. *"La fonction RH étant stratégique, elle ne peut s'improviser."* ; *"La formation des hauts fonctionnaires n'est pas du tout axée sur la GRH"*.

Si les corps statutaires constituent un frein pour 71% des cadres, le statut n'en est pas un pour 51%.

Enfin à la question : *"Pour améliorer la GRH, à quoi êtes vous prêt à renoncer ?"*, les réponses sont :

- l'automatisme des carrières : 77%
- la gestion par corps : 74%
- la sécurité de l'emploi : 22%

En fait beaucoup soulignent que le problème ne se pose pas en termes de pertes ou de renoncement, mais d'équilibre voire de gains. *"L'abandon de carrières à l'ancienneté est un gain si elle est remplacée par une gestion individualisée prenant en compte les compétences de chacun."*

\* Les phrases en italiques sont tirées des questionnaires

### Réactions de la DGAFP

□ Yves Chevalier, représentant de la DGAFP, a réagi aux résultats du questionnaire □ **Même si les participants aux Rencontres ne sont pas un échantillon représentatif, il est toutefois rassurant de constater qu'il n'y a pas de rejet du changement**

Si les principes qui fondent la fonction publique française ne sont pas contestés, les dysfonctionnements sont clairement identifiés : lourdeur de gestion, nombreux corps et statuts particuliers qui structurent des "micro marchés du travail", freins à la mobilité. Renaud Dutreil, partant des mêmes constats, s'est engagé dans un processus de réforme visant notamment à regrouper les multiples corps dans quelques filières professionnelles. Processus auquel il a souhaité associer les agents, car "rien ne peut se faire contre les agents, mais à partir de ce qui relève de leur culture".

#### se concentrer sur la conduite du changement

La fonction publique française est construite sur une base très hiérarchisée et donc peu sensible aux exigences de la conduite du changement qui suppose un dialogue franc avec les personnels. Il faut conduire un vaste débat public et expliquer les objectifs de la réforme :

- renforcer la compétitivité du pays dont l'État est un élément,
- améliorer la qualité du service rendu aux citoyens,
- s'adapter aux exigences de l'administration électronique,
- rechercher la performance selon le principe constitutionnel qui veut que chaque agent public rende compte de son administration,
- viser la satisfaction des personnels.

#### but et moyens de la réforme

La réforme vise à simplifier le cadre juridique pour construire une véritable gestion des ressources humaines. Il faut remettre de la cohérence et créer des espaces pour permettre la mobilité et l'enrichissement des compétences. Elle a pour corollaire une réforme des rémunérations pour tenir compte de la qualification des agents, de l'emploi qu'ils occupent et de leurs résultats individuels ou collectifs.

Mais changer le droit n'a jamais suffi. Il faut former les cadres supérieurs au management et les évaluer en fonction de leur capacité à mobiliser les ressources humaines, à enrichir les compétences de leurs collaborateurs. Il faut les encourager à la prise de risque, ce qui est loin d'être le cas actuellement, les managers étant plutôt jugés sur leurs capacités à maintenir la paix sociale. Il faut les encourager à négocier pour faire évoluer le système. La fonction gestion des ressources humaines doit être repensée pour aller vers plus de déconcentration. Les managers responsables des résultats doivent avoir la main sur les leviers essentiels de motivation des agents. Ils doivent les accompagner dans leur parcours professionnel. Cela change considérablement le rôle des directions RH. Elles doivent s'inscrire dans un partenariat avec les managers et devenir des prestataires de services, des régulateurs pour accompagner les mutations du travail.

#### un "new deal"

La transparence doit être assurée tout au long du processus de changement, ce qui suppose de donner au dialogue social une place centrale. À partir du moment où on est clair sur l'objectif, rendre le meilleur service au meilleur coût, il doit être possible de négocier les processus de travail. À l'intérieur du nouveau cadre, il y aura matière à négocier les équilibres, les caractéristiques d'une nouvelle politique de GRH qui permette de passer un **"nouveau deal"** avec les fonctionnaires.