

Australie

Alignement de la fonction publique sur le privé.

En 1999, l'Australie a mis en œuvre une réforme de grande ampleur de la fonction publique fédérale. Le ministre responsable a qualifié cette opération de « *cohérente avec l'approche générale du Gouvernement... qui souhaite que la Commission place sur un pied d'égalité le secteur public et le secteur privé* ». Le gouvernement voulait par-là améliorer sa crédibilité auprès de la population en traitant ses fonctionnaires comme les autres travailleurs.

La fonction publique est désormais régie par les politiques générales du gouvernement sur l'emploi et la rémunération qui visent l'amélioration générale de l'efficacité et de la productivité du pays dans son ensemble.

Décentralisation de la gestion du personnel

Cet alignement sur le privé s'est accompagné d'une décentralisation de la gestion du personnel des agences centrales vers les agences opérationnelles, suivant ainsi les mêmes orientations que les réformes en matière de gestion financière. Depuis la fin des années 1990, il existe des **accords collectifs pluriannuels par agence**. Ils prévoient les conditions de recrutement, de départ, les congés, les augmentations salariales générales et individuelles...

Les ministères et les agences deviennent responsables de l'interprétation et de l'application des politiques et règles établies par les organismes centraux (*Public Service Commission*) ; les secrétaires généraux et les directeurs d'agences sont responsables de la création et la suppression de postes, des nominations, promotions, mutations des personnels ainsi que sur les mesures disciplinaires.

À l'échelon local, les gestionnaires ont obtenu un pouvoir plus étendu en matière de dépenses et de gestion du personnel, notamment pour les promotions.

Il existe toutefois un cadre commun avec la loi sur le service public de 1999 qui a réduit les nombreuses catégories d'emplois dans une structure à 8 niveaux.

Individualisation de la gestion et de la rémunération

En cohérence avec la décentralisation de la gestion, celle-ci est aussi très largement individualisée ; les évolutions de carrière dépendent du mérite. De même pour la rémunération puisque les accords établis en général pour 3 ans prévoient d'une part les augmentations générales et d'autre part les bonis individuels après évaluation des performances. Par exemple, au *National Audit Office*, une performance jugée insuffisante conduira l'agent à d'une part, ne pas percevoir de bonus et d'autre part, à suivre le programme d'amélioration de la performance ; par contre, une performance remarquable permettra d'obtenir une augmentation de 0,5%, plus une prime de 10%.

Une place spécifique réservée à l'encadrement supérieur

1984 : création du *Senior Executive Service* (SES). L'objectif est de constituer un groupe de management intégré, partageant les compétences et les valeurs essentielles à l'atteinte des objectifs de la réforme et capable de les mettre en œuvre dans l'ensemble de la fonction publique.

Les Directeurs d'agences ont la responsabilité de promouvoir les valeurs de du Service public australien (APS) et en particulier le mérite et l'équité, et faire en sorte que leur personnel comprenne ces valeurs et les applique aux situations quotidiennes.

Le rôle central des valeurs

Les valeurs jouent un rôle central dans le maintien d'un ciment commun dans le service public.

À l'intérieur de l'*Australian Public Service Commission*, deux structures ont un rôle majeur dans la diffusion des valeurs du service public :

- **Le *Public Service Commissioner*** qui a un rôle central dans la promotion des valeurs de l'APS. Il rend compte annuellement au Parlement sur la mise en œuvre du Code de conduite (cf fiche sur les bénéficiaires) par les agences. Il doit promouvoir le mérite, développer des politiques de management en matière de recrutement, sélection, performance, ...
- **Le *Merit Protection Commissioner*** réalise des examens externes des actions qui concernent les agents publics. Son rôle est d'aider les agences à mettre en place un cadre de travail harmonieux qui encourage la productivité et de veiller à l'application des obligations législatives par les directeurs d'agences d'avoir un système juste pour les agents du service public. Il enquête sur les manquements au Code de conduite révélés par les « divulgateurs » d'abus et d'entorses (*whistleblowers*).

Le *Public Service Act* de 1999 énonce les valeurs nouvelles de la fonction publique et trace ainsi le profil que le gouvernement veut voir adopter par l'ensemble des agents publics. La loi opère une alliance entre les valeurs traditionnelles du secteur public et les valeurs de la nouvelle gestion publique :

- professionnalisme, intégrité et ouverture aux minorités, impartialité,
- éthique et valorisation personnelle. Dans le respect des plus hauts standards d'éthique, la fonction publique valorise la contribution personnelle. La loi reconnaît explicitement le « devoir de divulgation » (*whistleblowing*) et l'article 16 de la loi protège les divulgateurs.
- sens de la responsabilité, transparence par rapport au gouvernement, au Parlement et au public australien dans le cadre de la responsabilité ministérielle.
- leadership,
- partenariat dans le milieu de travail en valorisant la communication, la coopération et l'écoute des collègues,
- performance et mérite.

Les valeurs de l'APS reviennent en permanence dans tous les textes publics.

Action en faveur des femmes et des minorités

C'est l'objet principal de la *Workplace Relations Act* (1996) d'aider à prévenir et à éliminer la discrimination basée sur la race, la couleur, le sexe, les préférences sexuelles, l'âge, l'incapacité physique ou mentale, le statut marital, les responsabilités familiales, la grossesse, la religion, les opinions politiques, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. La Loi interdit la discrimination sur ces bases pour ce qui est des attributions de postes et des accords ainsi que pour la cessation d'emploi.

Un examen des tendances dans le domaine de l'équité en matière d'emploi dans les années 1990 dans la fonction publique australienne constate des résultats sont variables en ce qui a trait à la sous représentation des groupes-cibles de l'APS : les femmes, les autochtones et les habitants des îles Torres, les personnes handicapées et les NEBS (personnes qui ne sont pas d'expression anglaise).

Belgique

La réforme de la fonction publique fédérale, s'est voulue radicale, tant dans sa mise en œuvre menée tambour battant (réflexion entamée en juin 1999, annonce du plan de réforme février 2000, début de mise en œuvre courant 2000), que sur le fond comme le symbolise le choix du nom « Copernic ». Il s'agit bien en effet d'une révolution copernicienne qui vise à un renversement des valeurs et de l'organisation de la fonction publique fédérale belge.

L'encadrement supérieur au cœur de la réforme

La création de fonctions mandatées pour les responsables des Services Publics fédéraux (cf. fiche Réforme de structures) constitue le pivot de la réforme. Dès le départ l'accent a été mis sur l'encadrement supérieur de haut niveau, désormais clairement identifié (environ 450 sur les 2 000 anciens cadres supérieurs). Baptisés « top managers », ils sont tout à la fois le symbole et le vecteur de la modernisation. Ils ont une grande autonomie de gestion y compris en matière de personnel : ils peuvent choisir le nombre de directeurs dont ils ont besoin pour diriger les services, la nature des emplois nécessaires à l'exécution des missions (plus de cadres ou plus de personnel d'exécution...). En contrepartie, ils sont évalués sur les résultats obtenus.

Ils doivent aussi avoir un effet d'entraînement sur les équipes et veiller au développement des agents. Savoir communiquer en interne comme en externe est devenu une des qualités indispensables pour être manager.

Ces nouveaux cadres supérieurs sont recrutés selon une procédure spécifique fondée sur leurs compétences personnelles en matière de management et reçoivent un mandat temporaire de 6 ans. Il n'existe aucune garantie de maintien dans ces fonctions, puisque à l'issue du mandat, ils doivent repostuler sur le poste et se soumettre à nouveau à la procédure de recrutement. Une évaluation insuffisante peut conduire à l'interruption du mandat et interdit de reposter une nouvelle candidature. À l'origine ils devaient avoir des rémunérations alignées sur celle du privé, mais celles-ci ont été remises cause lors du changement de ministre en 2003.

Une nouvelle gestion des ressources humaines

Mobiliser l'ensemble de la fonction publique fédérale

Si l'accent a été clairement mis sur l'encadrement supérieur, c'est bien l'ensemble de la fonction publique qui est concernée par la réforme. Toutes les carrières ont été refondues et négociées avec les organisations syndicales. Une des principales innovations réside dans l'instauration des brevets de compétence pour les niveaux B (niveau cycle universitaire court) et C (niveau secondaire). Ces brevets sont facultatifs mais permettent de progresser dans la carrière et donnent lieu à l'octroi d'une prime annuelle de 1 700 euros pour la catégorie C et de 2 000 à 2 500 euros pour le niveau B. Ils ont une validité de 3 à 8 ans à l'issue de laquelle il faut repasser le brevet pour continuer à percevoir la prime.

La mise en place d'un nouveau système d'évaluation des personnels participe à l'émergence de cette culture de management axée sur les ressources humaines, en donnant aux fonctionnaires une idée claire de ce que l'on attend d'eux et en mettant les objectifs du SPF en corrélation avec les objectifs individuels. Cela étant, la rémunération au mérite n'a pas été développée.

Filière de direction/filière d'expertise

À partir du moment où les managers ne sont plus recrutés sur des compétences techniques, il était important d'offrir aux experts la possibilité de dérouler une carrière de haut niveau sans pour autant devenir dirigeants. C'est ce que permet la nouvelle carrière de la catégorie A. Cependant les deux filières fonctions (expertise et direction) ne sont pas étanches et il existe des passerelles à chaque niveau. Les experts peuvent aussi postuler pour les postes de managers.

Relations sociales

Beaucoup de temps a été investi avec les organisations syndicales et avec le personnel. Si au départ les trois organisations syndicales étaient contre la réforme, après discussions, une seule reste opposée. Les tests de compétence et la prime y afférente, sont jugés plutôt intéressants, ainsi que les passerelles créées entre les fonctions techniques et administratives.

La place prise par les consultants à tous les niveaux de la réforme et le rôle qu'ils continuent à jouer est très largement critiqué. Autre sujet de mécontentement : les rémunérations des cadres supérieurs dont l'augmentation a conduit à un élargissement considérable de l'éventail des salaires. Le mécontentement a été d'autant plus fort que les enveloppes budgétaires globales n'ont pas suivi la même évolution.

Des mouvements sociaux ont émaillé la mise en œuvre de la réforme en particulier aux finances. De très nombreux recours juridiques ont été déposés entraînant d'importants retards dans la mise en œuvre.

Des problèmes lors de la mise en oeuvre

L'encadrement a eu du mal à trouver ses marques et le sentiment de déclassement d'un certain nombre de cadres qui ont perdu leur poste (et donc leur statut social) ou se sont vu « doubler » par de plus jeunes, a pesé sur les services, d'autant que certains ont eu du mal à retrouver une nouvelle fonction.

L'autonomie des présidents de SPF dans la gestion des personnels est source de très fortes inquiétudes, d'autant que beaucoup de contractuels n'ont pas vu leurs contrats renouvelés du fait des contraintes budgétaires.

Par ailleurs l'ensemble du personnel a dû s'adapter à un environnement nouveau :

- structures,
- carrières,
- procédures de travail avec l'introduction massive des TIC.

Ces changements ont engendré un très fort sentiment d'insécurité.

Canada

Au delà de l'amélioration de la relation directe aux citoyens, la gestion des ressources humaines de la fonction publique et le contrôle des dépenses publiques –dont les dépenses allouées au personnel– représentent les priorités stratégiques du gouvernement du Canada.

Dans ce cadre, le vote de la « *Loi de la modernisation de la fonction publique* », en novembre 2003 et la **création d'une agence dédiée à la gestion des ressources humaines** créent les conditions d'un bouleversement radical de la gestion des personnels de la fonction publique fédérale : planification stratégique des RH, réforme du système de classification, fusion et simplification des conventions collectives, dispositif renouvelé de négociations des relations de travail avec les organisations syndicales, élaboration d'un code d'éthique...

Quelques chiffres utiles

- en 2002, la fonction publique canadienne comprenait 2 800 000 membres
- la fonction publique fédérale comprend environ 170 000 fonctionnaires (noyau dur) sans compter les Forces armées ni les membres de la gendarmerie royale. S'ajoutent à ce chiffre 65 000 personnes qui travaillent auprès d'employeurs distincts comme l'Agence du revenu du Canada et l'Agence d'inspection des aliments...

Création de l'Agence des Ressources humaines de la fonction publique du Canada

La nouvelle Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP) votée par les parlementaires fin 2003 comporte 4 volets :

- une nouvelle loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) ;
- une nouvelle loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) ;
- des modifications à la loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) ;
- des modifications à la loi sur le Centre canadien de gestion (LCCG) qui prévoit la création de l'École de la fonction publique de Canada.

Dans la foulée du vote de la LMFP, et compte-tenu des dysfonctionnements constatés dans la gestion des ressources humaines à tous les niveaux de gestion (recrutement, nominations, promotions...) – voir tableau : extrait du rapport du vérificateur général - a été décidé, début 2004, la création de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC).

Priorités et enjeux stratégiques de l'agence des ressources humaines de la fonction publique

Le mandat de l'Agence des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) est d'assurer la direction requise pour favoriser dans l'ensemble de la fonction publique **une gestion des ressources humaines moderne et axée sur les résultats**.

Au delà de veiller à l'application de la loi de modernisation de la fonction publique, les priorités de l'Agence visent trois résultats stratégiques :

- **une gestion des ressources humaines modernisée et une responsabilisation accrue ;**
- **un leadership efficace, conforme à l'éthique, et un milieu de travail de qualité ;**
- **une fonction publique représentative de toutes les couches et origines ethniques, sexuelles et linguistiques** de la société canadienne qui soit accessible par les citoyens.

Objectifs du processus de modernisation de la fonction publique

En collaboration avec les partenaires de l'AGRHFPC - les organismes centraux, les ministères, les agences et les syndicats - les objectifs des années à venir sont les suivants :

- mise en oeuvre de la Loi sur la modernisation ;
- réforme du système de classification ¹ ;
- développement du leadership² et de l'apprentissage de base ;
- mise en oeuvre du nouveau « *Code de valeurs et d'éthique* » ainsi que des dispositions législatives sur la protection des fonctionnaires « divulgateurs » des entorses et abus de gestion dans les services ;
- amélioration du rendement aux termes de la Loi sur l'équité en matière d'emploi et du plan d'action « Faire place au changement » ;
- conformité accrue à la Loi sur les langues officielles et à la mise en oeuvre du Plan d'action pour les langues officielles ;
- mise en place, en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, des systèmes et des services partagés de gestion des ressources humaines ;
- établissement de systèmes efficaces et intégrés de planification des ressources humaines et de responsabilisation.

Une nouvelle attention portée aux principes et aux valeurs

Certes, la loi de modernisation de la fonction publique et la création de l'AGRHFPC indiquent une nécessité impérieuse pour le gouvernement canadien et les parlementaires de préciser les enjeux liés à l'utilisation des ressources humaines avec efficacité et efficience en prêtant une plus grande attention à l'atteinte des résultats. Toutefois, la **notion de « mérite » est un des principes qui fondent la fonction publique canadienne au même titre que l'impartialité politique**

¹ cf. - en annexe « *Classification et dotation dans la fonction publique canadienne* » - Power Point de présentation lors du séminaire franco-canadien des 7 et 8 avril 2005 organisé par la DGAFP

² cf. - en annexe « *Compétences clés en Leadership dans la fonction publique du Canada* » - Power Point de présentation lors du séminaire franco-canadien des 7 et 8 avril 2005 organisé par la DGAFP

Principes et valeurs

Mise en place du « *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* » en septembre 2003. Il est élaboré en tant que guide dans l'activité de l'ensemble des fonctionnaires. Son objectif est la pérennité et l'accroissement de la confiance du public dans l'intégrité de la fonction à l'appui d'une administration publique démocratique :

- **Valeurs démocratiques** : aider les ministres, dans le cadre de la loi, à servir l'intérêt public.
- **Valeurs professionnelles** : servir les canadiens et les canadiennes avec compétence, excellence, efficacité, objectivité et impartialité.
- **Valeurs liées à l'éthique** : agir en tout temps de manière à conserver la confiance du public
- **Valeurs liées aux personnes** : faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie dans leurs rapports avec les citoyens et avec les collègues fonctionnaires.

Toutes les activités de la fonction publique doivent se conformer au présent *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* ».

Le Bureau des Valeurs et de l'Éthique dans la fonction publique (BVEFP), qui relève de l'AGRHFPC, est un centre d'expertise et leadership. Il s'emploie à mieux faire comprendre le code au moyen d'un ensemble d'outils et d'activités de communication et d'apprentissage, de pratiques de gestion...

Des valeurs... aux compétences

L'AGRHFPC a aussi mis en place, en accord avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Cadre de travail pour « *la gestion axée sur les compétences* ».

États-Unis

Ressources humaines, Capital humain, priorités de la Présidence

La gestion stratégique du Capital humain est l'une des cinq initiatives lancées par le Président Bush. Elle figure dans le President's management agenda (2001)

Gestion stratégique du capital humain

L'Office of Personnel Management a mis en place un système d'évaluation de la politique de GRH³ des départements et des agences fédérales (évaluation de leurs agents, 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.

Freedom to manage Initiative et Managerial flexibility Act

Par ailleurs, dans la continuité du Programme annoncé par le Président Bush et afin d'améliorer la compétitivité de l'« État fédéral » en tant qu'employeur, le gouvernement a fait adopter le « *Managerial*

³ Se référer aux sites www.opm.gov pour les éléments centraux de la gestion stratégique du capital humain et www.opm.gov/humanCapital/tool/downloads.cfm pour le cadre d'évaluation.

Flexibility Act » (2001) qui accorde aux organismes gouvernementaux plus de flexibilité managériale : développement des incitations, des primes de recrutement qui s'inscrit dans la « *Freedom to Manage Initiative* » (2001) qui permet au Congrès de disposer de procédures visant à réduire ou à éliminer les entraves à la gestion efficace de l'administration fédérale.

Vers une plus grande flexibilité dans la gestion des personnels

Cette loi vise à donner aux managers les outils et l'autorité pour gérer leurs équipes :

- en renforçant leur possibilité d'utiliser des bonus afin de recruter ou de retenir les personnels qualifiés ;
- en développant leur propre système de gestion des ressources humaines ;
- en les autorisant à recourir au départ anticipé à la retraite ;
- recruter et à gérer leurs cadres supérieurs d'une manière comparable aux conditions existant dans le privé ;

Une autorité responsable de la gestion des ressources humaines

L'*Office of Personnel Management (OPM)* est l'agence chargée de l'élaboration et du suivi de la politique de ressources humaines au niveau fédéral. Elle a été créée par le *Civil Service Reform Act (1978)*⁴.

Le directeur de l'OPM est le principal conseiller du Président en matière de gestion des RH.

L'OPM a compétence sur l'ensemble de la fonction publique fédérale (hormis le secteur postal) qui comprend aujourd'hui plus de 1,8 millions de personnes. Il s'agit des personnels des ministères et des agences fédérales.

Il a pour mission de superviser la gestion du personnel au sein de l'exécutif ; servir les intérêts de l'administration et du gouvernement en soutenant et en prônant les valeurs telles que le système basé sur le principe du mérite, la responsabilité, la diversité de la main d'œuvre ; planifier les besoins futurs en matière de recrutement ; aider les agences à améliorer la gestion de leurs ressources et à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'initiative de la gestion stratégique du capital humain ; aider les agences et ministères à recruter, former, gérer et retenir la main d'œuvre de grande qualité nécessaire pour satisfaire les attentes des citoyens.

Le mérite au cœur du système RH

[C'est dès 1979, que les États-Unis, au niveau fédéral, se dotent d'un groupe de cadres supérieurs, le « *Senior Executive Service* » dans le but de dépolitiser le fonctionnement des administrations centrales, de garantir les compétences managériales de ses membres, de rendre les hauts dirigeants responsables de leurs résultats individuels et des résultats de leurs organisations...⁵]

Les questions de performance, de mérite individuel, de récompenses ont constamment émaillé les discours des présidents successifs parce que garantes de l'amélioration de la performance publique, de l'émergence d'une administration de qualité, réceptive, efficace et axée sur le service rendu aux citoyens, de l'obligation de rendre compte, à tous les niveaux d'administration, et à celle de mesurer l'efficacité des services, des cadres supérieurs et des hauts responsables.

⁴ Cette loi est la première étape importante de la réforme de la fonction publique, qui a pris des proportions gigantesques depuis la fin de la guerre. Cette loi a créé un mouvement en faveur de la décentralisation et la délégation des compétences en matière de recrutement et de gestion des fonctionnaires fédéraux. Cette loi régit la gestion des ressources humaines. Plusieurs caractéristiques : la suppression de la *Civil Service Commission* au profit de l'« *Office of Personnel Management* » (OPM) ; la délégation des missions de gestion vers les ministères et agences afin de garantir une main d'œuvre de qualité et une mise en œuvre souple des règles encadrant l'exercice de charges publiques ; la mise en place d'un système de recrutement, de promotion et de rémunération basé sur le principe du mérite ; la disparition progressive du principe de sécurité de l'emploi ; le développement de l'impartialité des sanctions pour cause d'inefficacité et de mauvaise gestion ; la singularisation d'un groupe de cadres (*Senior executive service*) ; l'élaboration de programmes de formation et l'organisation de la mobilité des agents. D'autres agences, créées en même temps que l'OPM perpétuent les fonctions initialement exercées par la *Civil Service Commission* : le « *Merit System Protection Board* » fervent défenseur des principes du mérite, l'« *Office of Special Counsel* », et le « *Federal Labor Relations Board* ».

⁵ Se référer pour de plus amples informations à l'étude « Réformer l'encadrement supérieur, l'expérience de 7 pays », réalisée par le Département Recherche, Études, Veille de l'IGPDE. Étude disponible sur le site de l'IGPDE, www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique Études et publications.

L'« excellence », qui doit être portée par l'encadrement supérieur, est au cœur du système et fait partie des priorités de la présidence actuelle. Les cadres supérieurs sont responsables des résultats de leur organisation, évalués au regard des objectifs de l'entité mais également du point de vue de la satisfaction des usagers et du point de vue des agents : il s'agit d'une **évaluation à 360°**. La responsabilité des cadres supérieurs s'exerce devant le Congrès, l'ensemble des agents et les citoyens.

Ceci explique que performance et mérite soient les éléments centraux du système américain.

Les membres du « *Senior Executive Service* » définissent un **plan de performance** indiquant les objectifs à atteindre (modifiable au cours de la période d'évaluation). Ces objectifs sont déterminés avec les supérieurs hiérarchiques, et définissent aussi clairement que possible les éléments et critères d'évaluation et des performances. Une évaluation globale finale permet de déterminer si les résultats sont « non satisfaisants », « satisfaisants » ou « pleinement satisfaisants ».

Les évaluations, régulières et finales, sont établies par la hiérarchie mais sont transmises au « Performance Review Board »⁶, conseil chargé de formuler des recommandations sur l'examen des performances et sur l'attribution de primes. Ces évaluations conditionnent les décisions concernant les ajustements de rémunération, les primes à la performance et le maintien ou non dans les fonctions d'encadrement.

Italie

Du statut de fonctionnaire au contrat de droit privé

C'est certainement la réforme la plus importante menée au sein des pays de l'OCDE. Elle concerne, en effet, la totalité de la fonction publique (de l'État, territoriale, santé) à l'exception d'un petit noyau régalien : diplomatie, police, armée, magistrat et préfets.

Il s'agit de la « privatisation » du mode de gestion des agents publics. Fonctionnaires jusqu'en 1993, ils sont désormais (ordonnance de février 1993) soumis au droit privé et dépendent de conventions collectives sectorielles (santé, éducation, régions et communes, cadres supérieurs, etc.). L'objectif est de séparer le politique de l'administratif et d'améliorer la qualité de la gestion.

Parallèlement, est créée une agence représentant l'employeur public : l'ARAN (Agence pour les administrations publiques dans les négociations avec les syndicats) dont la fonction est de rédiger les conventions collectives.

Cette « révolution » a été acceptée, voire souhaitée, par les organisations syndicales qui voyaient là l'occasion d'améliorer l'image des agents de l'État mais également un moyen de réunifier les salariés du public et du privé qui désormais bénéficient des mêmes structures de négociations.

Améliorer la gestion sur le lieu de travail

Le bien-être au travail

Le ministère de la fonction publique favorise depuis les années 2000, l'émergence de l'innovation dans le champ de la modernisation de l'administration. Ce qui pourrait apparaître comme de la simple rhétorique s'est traduit concrètement par la mise en place de plusieurs réseaux d'administrations centrales, déconcentrées et régionales sur des thématiques qualité, relation à l'utilisateur, contrôle de gestion etc.

En 2003, un de ces réseaux a produit une étude importante sur le **bien-être au travail**. Le résultat de ce travail a été la publication d'une directive émanant du ministre de la fonction publique en mars 2004 invitant les administrations à mettre tout en œuvre afin d'améliorer le bien-être au travail.

Elle indique que, pour assurer le bien-être au travail, les administrations doivent s'intéresser, via leurs dirigeants :

- au cadre de travail ;
- à la clarté des objectifs ;

⁶ Ce Conseil comprend des membres de l'administration fédérale mais également des membres extérieurs : universitaires, personnalités du privé, militaires.

- à la cohérence et à l'équité des pratiques d'organisation ;
- à la reconnaissance et à la valorisation des compétences, à diminuer le stress et gérer les conflits ;
- à la circulation de l'information dans le service mais aussi avec les autres structures ;
- à l'ouverture à l'innovation ;
- à la prévention des accidents du travail.

Parallèlement, a été réalisé un « kit » intégrant un manuel, un questionnaire de satisfaction du personnel et les outils d'analyse des réponses en direction des cadres supérieurs. Dans le manuel publié en ligne sur le site www.cantieripa.it, non seulement le concept de bien-être au travail est explicité mais des indicateurs sont proposés portant sur la reconnaissance du travail et des compétences.

Pays-Bas

Plusieurs définitions de la fonction publique

Plusieurs définitions de la fonction publique coexistent :

- une définition restrictive : elle n'englobe que les agents travaillant directement pour les ministères, les provinces et les communes ; ces agents ne regroupent que 3,4% de la population active ;
- une définition élargie à l'ensemble du « service public », incluant les magistrats, les militaires, les enseignants et le personnel des agences créées en 1994 : les agents publics représenteraient alors 11,4% de la population active ;
- une définition incluant le personnel de l'ensemble des institutions bénéficiant de fonds publics et travaillant pour le service public : on parvient à un total de 26% de la population active néerlandaise, soit un niveau comparable à celui de la France.

Avant 1989 et la normalisation des conditions d'emploi et des relations professionnelles

La majeure partie des agents publics néerlandais sont fonctionnaires.

Leur nomination dépend d'un acte unilatéral de l'employeur public.

Leurs conditions d'emploi relèvent du droit public. Selon la Constitution de 1848 (en particulier, l'article 109), c'est la loi qui doit définir le statut des fonctionnaires. L'essentiel des dispositions relatives à ce statut est repris dans la loi relative à la fonction publique de 1929 (Civil Service Act, 1929⁷).

Mais l'unicité du statut des fonctionnaires est toute relative. Les employeurs publics (État ou collectivités locales) disposent en effet d'un pouvoir de réglementation fort sur de nombreux points : modification des conventions collectives sur toutes les questions relatives à la nomination, à la suspension du contrat, à la rémunération, aux droits en cas de maladie ou de chômage.

Même si la relation entre les fonctionnaires et les employeurs du secteur public est soumise au droit public et le principe de l'unicité du statut affirmé, **le fonctionnaire néerlandais n'est pas dans une situation très différente de celle du salarié du secteur privé.**

En effet, les fonctionnaires sont liés par un contrat, **contrat proche du contrat de travail de droit privé**, même s'ils disposent théoriquement d'un emploi à vie et de certaines protections liées à leurs fonctions. Les grilles de salaires rattachées à chaque grade (on en compte 18) sont spécifiées dans la Décision de rémunération des fonctionnaires.

1989, Normalisation des conditions d'emploi et des relations professionnelles

Avant les années 1990, les négociations collectives étaient centralisées. 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.

⁷ Loi relative à la fonction publique (*Ambtenarenwet*, 1929)

Depuis 1989, une politique de normalisation des conditions d'emploi et des relations collectives⁸ de travail est menée. Cette politique consiste en la possibilité pour les fonctionnaires de négocier les termes et les conditions d'emploi. Elle comprend plusieurs volets :

- **l'accord obligatoire de la majorité des syndicats représentatifs de la fonction publique pour des changements concernant les droits et obligations des fonctionnaires.** Cet accord désormais obligatoire met fin à la capacité législative unilatérale du gouvernement en ce domaine.
- **la décentralisation du système de négociations salariales en 8 secteurs⁹. Des conventions collectives sont conclues dans ces différents secteurs.** Il s'agit de « quasi conventions collectives » dans la mesure où les accords conclus entre autorité publique et la majorité des syndicats représentatifs doivent être obligatoirement repris dans le droit de la fonction publique. C'est donc un mécanisme de concertation décentralisée par secteur, complété par des accords et une coordination au niveau central. **Cela étant le gouvernement perd le pouvoir de légiférer en cas de non accord.**
- **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 gestion pour les organisations publiques que celles du secteur privé.** Le système de retraite public a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, et la réglementation relative aux conditions de travail a été alignée sur le secteur privé. Enfin, depuis le 1er janvier 2001, la sécurité sociale est la même pour tous, agents publics et salariés du secteur privé.

Création d'un groupe différencié de cadres supérieurs¹⁰

La décision d'instituer un corps d'encadrement supérieur date de novembre 1994 et a été approuvée par la Deuxième Chambre (Lower House) en décembre de cette année là. Le **Senior Public Service** est né le 1^{er} janvier 1995. La définition précise de ce groupe (aujourd'hui composé des échelons 16 et supérieur) est spécifié dans l'article 4 du "Statut général des fonctionnaires de l'État".

Deux objectifs ont présidé à la création de ce groupe. Une volonté de décloisonnement des ministères, rendu possible par l'existence d'un cadre commun de référence, un esprit de corps et par une politique volontariste d'accroître la mobilité des hauts fonctionnaires et la nécessité de sauvegarder et de renforcer la qualité, le professionnalisme et l'intégrité de la Fonction publique, ceci devant concourir à une amélioration du secteur public dans son ensemble.

Suède

Alignement de la fonction publique sur le privé.

Les mêmes lois s'appliquent à l'ensemble du marché du travail, secteur public ou secteur privé. Il n'existe pas de garantie de l'emploi. Si les effectifs doivent être réduits, les agents peuvent être licenciés. Il existe cependant un régime spécifique pour certains groupes (magistrats, policiers...).

Une gestion décentralisée

Du fait de l'accroissement des responsabilités des agences en matière de gestion des ressources humaines, le gouvernement a décidé de leur accorder également une responsabilité accrue en tant qu'employeur collectif. Depuis sa restructuration en 1994, l'Agence suédoise pour les employeurs du

⁸ Signature de l'accord « ABP-Convenant » en février 1993 (*Algemeen Burgerlijk pensioenfonds*) pour ce qui concerne les retraites et adoption d'une loi concernant la sécurité sociale dont l'application s'est faite à partir de janvier 1998 (*Wet Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen -OOW*).

⁹ Ces secteurs sont les ministères (administration centrale), la défense, la justice, la police, les provinces, les municipalités, les waterings et l'éducation.

¹⁰ Se référer à l'étude « Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de 7 pays », déjà citée.

secteur public est désormais composée, dirigée et financée par l'ensemble des agences d'État. En 1998, un accord a été signé sur les conditions générales d'emploi qui définit les contours de la modernisation, il prévoit un allègement et une simplification des réglementations. Il permet notamment aux agences de fixer leur propre barème de hausse des salaires et leur grille de rémunérations.

Les directeurs généraux des agences ont une responsabilité entière sur toutes leurs activités, y compris en matière de gestion du personnel. Ils sont responsables du recrutement, de la notation et du licenciement de leur personnel et donc désormais de leur rémunération.

et individualisée

La gestion étant décentralisée dans les agences, il n'existe pas de système unifié.

En matière de rémunération, chaque agent bénéficie de l'augmentation générale des salaires. Il se situe sur une échelle salariale, toute progression dépend de l'évolution de ses performances. Lorsqu'ils existent, les versements de primes sont en relation avec les mesures d'efficience.

Les hauts fonctionnaires (professeurs d'université, directeurs généraux, sous-secrétaires d'État) sont exclus des négociations collectives. Leurs salaires sont établis à titre individuel par un comité d'examen ou directement par le gouvernement.

L'encadrement supérieur

Au début de l'année 1995, une politique plus claire applicable aux cadres dirigeants a été adoptée. Elle concerne le recrutement, l'entrée en fonction et la formation continue des hauts fonctionnaires, ainsi que leur mobilité au sein de l'administration publique. Cette politique vise principalement les directeurs des agences d'État puisque ceux-ci sont nommés par le gouvernement. Les autres nominations, notamment celles des directeurs généraux adjoints, relèvent dans la plupart des cas de la responsabilité des agences, le gouvernement ayant délégué ses compétences en la matière à ces dernières.

Le programme du gouvernement concernant les cadres dirigeants a pour objet en particulier de multiplier et de renforcer les contacts entre les ministres et directeurs d'agence grâce à l'instauration d'un dialogue sur les objectifs et les résultats. Ce dispositif représente un instrument essentiel pour le contrôle exercé par l'État sur ces agences, dans le cadre des nouvelles procédures budgétaires. Ce dialogue prend la forme de discussions régulières portant sur les activités des agences (objectifs et problèmes rencontrés), les résultats obtenus, leurs impacts et leurs coûts, etc. Il permet aussi d'examiner et de définir les domaines d'importance stratégique pour les activités futures des agences.

Notion de capital humain

En 1999, une nouvelle agence a été créée : le Conseil national pour la qualité et le développement, avec un objectif double : guider et rendre plus efficace l'administration publique dans les domaines stratégiques tels que la gestion de la qualité totale et autres questions d'intérêt général relatives au développement des compétences. Ce Conseil doit offrir un cadre pour l'amélioration des qualifications et des compétences, proposera des séminaires et des programmes de perfectionnement.