

**Non classifié**

**GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL**



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**24-May-2005**

**Français - Or. Anglais**

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

**GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL**  
**Non classifié**

### **Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines**

**EVOLUTION DES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES PAYS  
DE L'OCDE  
UNE ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE DE L'OCDE SUR LA GESTION STRATEGIQUE  
DES RESSOURCES HUMAINES**

**Réunion du Groupe de travail  
7-8 octobre 2004  
OCDE, Paris**

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Elsa PILICHOWSKI :  
Tél. : +33 1 45 24 76 12 ; Email : [elsa.pilichowski@oecd.org](mailto:elsa.pilichowski@oecd.org)

**JT00184768  
Ta. 24286**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

**Français - Or. Anglais**

**ÉVOLUTION DES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES  
DANS LES PAYS DE L'OCDE  
UNE ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE L'OCDE SUR  
LA GESTION STRATÉGIQUE DES RESSOURCES HUMAINES**

**Contexte**

1. L'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines a été adressée à l'ensemble des pays de l'OCDE en décembre 2002 (voir le document PUMA/HRM(2002)3/FINAL). Elle a pour objet l'analyse des politiques et des systèmes de GRH dans les pays membres de l'OCDE et la réalisation de comparaisons entre pays sur la gouvernance et les réformes dans la fonction publique. Vingt-neuf pays de l'OCDE ont répondu au questionnaire (la Turquie toutefois, n'a pas répondu).

2. Cette enquête est la première du genre et la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) s'appuiera sur cet exercice pour améliorer sa capacité de collecte d'informations dans ce domaine, dans le cadre de ses nouvelles priorités pour les années 2005-2006.

3. Ce rapport ne prétend pas présenter tous les résultats de l'enquête sur la GRH. Il s'attache à identifier les grands problèmes mis en évidence par l'enquête et à examiner leur impact sur les mécanismes incitatifs dans tout le système GRH. Les développements qui ont une incidence sur des aspects comme la capacité d'adaptation ou la cohérence du service public revêtent une importance particulière.

4. Le rapport final sera publié après examen à la réunion du Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines qui se tiendra les 7 et 8 octobre 2004 et après qu'il aura été tenu compte des observations des pays de l'OCDE.

5. Ce rapport s'appuie sur les travaux réalisés par M. Deok-Seob Shim, qui a dirigé le projet alors qu'il était détaché auprès de l'OCDE et qui a rédigé un premier projet d'analyse. L'analyse statistique a été effectuée par M. Edouard Turkisch lors de son séjour à la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

**Objet du document : le service public, la fonction publique et les problèmes de définition**

6. Aujourd'hui, dans certains pays, et en particulier dans les systèmes « de carrière » plus traditionnels, la notion de fonction publique fait référence à un groupe de personnes régi par un corps de lois clair et caractérisé par un ensemble distinct de privilèges et d'obligations, différents de ceux des élus et des effectifs du secteur privé. Dans certains cas, les fonctionnaires représentent simplement une catégorie assez restreinte d'agents des services publics ; dans d'autres cas, ils représentent la majorité d'entre eux.

7. Au lieu de parler de "fonction publique" et de "fonctionnaires", de nombreux pays parlent de "service public" ou d'"agents publics". Dans certains cas, la signification est la même. Dans d'autres cas, l'expression "service public" a une acception plus large. Certains pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande et la République slovaque différencient clairement les fonctionnaires et les agents des services publics, les fonctionnaires se limitant aux agents de l'Etat, ce qui exclut les agents des collectivités territoriales, des établissements d'enseignement, des services de santé et de la sécurité sociale, etc.

8. Dans de nombreux pays, les règles qui s'appliquent au personnel qui travaille dans différentes administrations varient selon les fonctions exercées par les administrations publiques.

9. L'enquête elle-même ne fournit pas suffisamment de données pour analyser le champ d'application des différents corps de règles sur les agents des différentes entités administratives, mais on trouvera certaines indications à l'Annexe 1.

10. Ce rapport présente principalement des données sur les agents publics des administrations centrales régies par les règles fondamentales du service public.

## **Introduction**

11. L'objet des réformes de la gestion des ressources humaines de la fonction publique est d'améliorer la capacité de réaction de la fonction publique. La gestion décentralisée accompagnée de mécanismes de responsabilisation individuelle en constitue un élément central.

12. Les pays qui ont mené les réformes le plus avant se sont heurtés à un inconvénient, à savoir la difficulté de maintenir les valeurs collectives et la cohérence de l'administration. Les réformes contemporaines cherchent généralement à trouver un équilibre entre la capacité de réaction du service public aux orientations politiques ou aux préoccupations des citoyens, et la nécessité d'une cohérence dans l'ensemble du secteur public.

13. L'enquête mesure le degré de flexibilité introduit dans les systèmes de gestion des ressources humaines (GRH) et différencie deux types d'assouplissements dont le but est d'accroître la capacité de réaction : la délégation des processus RH et l'individualisation des dispositions en matière de RH.

14. Le présent rapport examine les tendances qui concernent l'individualisation (Section 1) et la délégation (Section 2), et les actions menées pour atténuer les effets sur la cohérence de l'administration et les valeurs collectives. Ces tendances ont des conséquences sur la classification traditionnelle des systèmes RH en systèmes « de carrière » et systèmes « d'emploi ». L'analyse des informations fait clairement apparaître la nécessité d'une troisième catégorie, à propos de laquelle nous parlons de système « de département » (Section 3).

## **1. Gestion collectivisée ou individualisée des ressources humaines**

15. Afin de minimiser les conflits d'intérêts dans la fonction publique, de garantir la continuité du service public et de promouvoir la cohérence de l'administration et les valeurs collectives, les fonctionnaires sont traditionnellement gérés suivant des règles et des processus spécifiques, distincts du droit général du travail et qui s'appliquent collectivement à l'intégralité d'entre eux.

16. Si, dans la plupart des pays, les règles de la fonction publique s'appliquant à tous les fonctionnaires étaient habituellement détaillées et laissaient peu de marge de manœuvre à une gestion individuelle du personnel, cette situation a changé dans tous les pays, parfois considérablement dans certains. Les résultats de l'enquête montrent une tendance significative à l'"individualisation" des dispositions concernant la fonction publique. Les résultats montrent que les tendances à l'individualisation ayant des effets sur la collectivité ont surtout concerné le processus de sélection, les conditions d'emploi, la cessation de fonctions et la gestion des performances et la rémunération. Les stratégies de gestion du personnel se sont individualisées et le personnel est de plus en plus susceptible, en principe, d'être traité différemment en fonction de l'évolution des besoins des administrations et de la performance de chacun.

17. Si l'individualisation des processus RH est au cœur des réformes destinées à accroître la capacité de réaction du service public, elle peut avoir des effets indésirables sur les valeurs collectives et le

comportement éthique. De nouvelles tendances apparaissent qui visent à augmenter le sentiment collectif, par le biais par exemple de la mise en place de systèmes collectifs de rémunération liée à la performance et de nouvelles approches en matière de formation et de gestion des hauts fonctionnaires, ainsi que d'actions qui visent à renforcer un sens du leadership pour l'administration dans son ensemble.

### ***1.1. L'entrée et la promotion dans la fonction publique***

18. L'attention que nous accordons au modèle de fonction publique repose sur l'hypothèse selon laquelle les différentes approches du recrutement et de la promotion n'ont pas les mêmes incidences sur les incitations et la culture.

19. Dans les systèmes « de carrière », les fonctionnaires sont généralement embauchés au tout début de leur carrière et sont censés rester dans le service public pratiquement tout au long de leur vie professionnelle. Leur recrutement initial se fait principalement sur la base de leurs diplômes et/ou d'un examen d'entrée dans la fonction publique. Le processus de promotion est fondé sur un système de grades liés à chaque individu, et non à un poste spécifique. Ce type de système se caractérise par des possibilités limitées d'entrée dans la fonction publique en milieu de carrière, et par l'importance accordée à l'avancement professionnel.

20. Dans les systèmes « d'emploi », le principe est de sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque poste, que ce soit par recrutement externe, par promotion ou par mouvement interne. Les systèmes « d'emploi » sont plus ouverts, et les recrutements latéraux y sont relativement fréquents.

21. Les systèmes classiques « d'emploi » et « de carrière » présentent des atouts et des faiblesses inhérents en ce qui concerne le maintien des normes éthiques et la promotion des valeurs collectives de l'administration par le biais de mécanismes d'entrée dans la fonction publique et de mécanismes d'incitation.

22. Les systèmes « de carrière » ont tendance à promouvoir des valeurs collectives à l'entrée dans un sous-groupe spécifique de la fonction publique (on en a un exemple avec la notion de "corps" en France), le sentiment collectif entre niveaux hiérarchiques et entre "corps" étant relativement moins développé. L'inconvénient est qu'il est plus difficile de mettre l'accent sur la performance et la responsabilisation individuelle. Les systèmes reposant davantage sur le poste ont généralement moins de valeurs communes à l'ensemble de l'administration à l'embauche que les systèmes « de carrière », mais sont susceptibles de créer des liens plus solides entre niveaux hiérarchiques et statuts.

**Tableau 1. Recrutement dans la fonction publique : différences d'optique**

| <b>Primauté donnée à la compétition pour l'obtention des postes et à l'expérience professionnelle</b> | <b>Primauté donnée à la sélection par concours et au niveau d'éducation</b> |
|---|---|
| Australie   | République tchèque  |
| Canada  | France  |
| Danemark  | Grèce   |
| Finlande  | Hongrie   |
| Islande   | Irlande   |
| Nouvelle-Zélande  | Japon   |
| Norvège   | Corée   |
| Suède   | Luxembourg  |
| Suisse  | Espagne   |
| Royaume-Uni   |   |
| Etats-Unis  |   |

**Tableau 2. Ouverture des postes dans l'administration publique**

| <b>Politiques</b>  | <b>Pays</b>  |
|--|--|
| En principe, tous les niveaux de postes sont ouverts à la compétition...                       | Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Nouvelle-Zélande, République slovaque, Suisse |
| ... y compris les postes aux niveaux supérieur et intermédiaire »                              |  |
| ... à l'exception des postes les plus élevés qui sont pourvus sur nomination du gouvernement » | Australie, Canada, Italie, Norvège, Suède  |
| Les postes aux niveaux supérieur et intermédiaire sont en partie ouverts à la compétition      | Corée, Luxembourg, Royaume-Uni   |
| Aucun poste n'est ouvert à la compétition...   | Japon, Espagne   |
| ... à la fois aux niveaux supérieur et intermédiaire »   |  |
| ... à l'exception de certains postes au niveau intermédiaire »                                 | France, Irlande  |

23. En Australie, en Autriche, en Belgique, au Canada, au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Nouvelle-Zélande, en Suède, en Suisse et au Royaume-Uni, tous les postes (ou la plupart d'entre eux) sont ouverts à tout candidat venant de l'administration concernée, d'une autre administration publique ou d'un autre secteur. En France, au Japon, au Mexique et en Espagne, la plupart des postes restent inaccessibles aux non fonctionnaires à l'exception des postes de contractuel. Assez récemment, la Corée a ouvert un certain pourcentage de ses postes de hauts fonctionnaires à des personnes ne travaillant pas dans le service public. Aux Etats-Unis, la plupart des postes sont ouverts à quiconque, mais les postes de la haute fonction publique (à l'exclusion des nominations à caractère politique) sont ouverts uniquement à du personnel appartenant au groupe des hauts fonctionnaires, le processus de nomination intervenant généralement après une longue carrière dans le service public.

**Tableau 3. Principaux atouts et faiblesses des systèmes de fonction publique privilégiant le sentiment collectif et les comportements éthiques**

|   | Système classique « de carrière »   |  | Système classique « d'emploi »   |  |
|---|---|--|--|--|
|   | Atouts  | Risques  | Atouts   | Risques  |
| <b>Entrée dans la fonction publique</b> | Equité garantie par les concours/ diplômes.<br>Valeurs collectives à l'échelle de toute l'administration publique assurées par une même formation de différentes catégories de fonctionnaires avant l'entrée dans la fonction publique. | Peu de valeurs communes entre niveaux hiérarchiques.<br>Peu d'évaluation à l'embauche du souci des résultats chez les candidats.<br>Peu de valeurs collectives communes à tous les agents des administrations publiques (sous-statuts différents). | Equité assurée par des processus ouverts et compétitifs pour chaque poste.<br>Davantage de valeurs collectives au sein du personnel de statuts différents. | Possibles biais à l'embauche, lorsque le processus de recrutement manque de transparence.<br>Peu de valeurs communes à l'entrée dans le service public central.                                    |
| <b>Promotion</b>                        | Possibilités limitées de gestion injuste par la séparation du grade (acquis avec le temps passé dans la fonction publique) et du poste spécifique.  | Manque de transparence dans les nominations aux différents postes (par manque d'évaluation au niveau individuel).  | Equité garantie par une solide évaluation de la performance individuelle.  | Lorsque les processus ne sont pas transparents, le favoritisme dans la promotion est possible (du fait du lien entre les grades et les postes).<br>Nominations entre départements plus difficiles. |

24. L'enquête révèle deux tendances importantes à cet égard :

1. Les systèmes « d'emploi » confèrent généralement un rôle plus important à leurs organismes centraux GRH et ont tendance à disposer d'un système relativement plus centralisé de gestion des cadres dirigeants qu'avant (voir également le document GOV/PUMA(2003)17/REV).
2. Les systèmes traditionnels « de carrière » ont tendance à augmenter le nombre de postes ouverts à la compétition et à déléguer les processus GRH aux ministères opérationnels et aux niveaux hiérarchiques inférieurs.

### **1.2. Contrats à durée déterminée ou emploi permanent dans la fonction publique**

25. Depuis la fin des années 80, quatre tendances caractérisent les emplois publics, outre le transfert de certaines fonctions de l'administration publique à des entreprises publiques ou d'autres formes d'organisations publiques, avec les modifications des règles qui en découlent pour les employés :

- Dans certains pays, les règles spécifiques qui garantissaient l'emploi à vie dans la fonction publique ont été abolies et les fonctionnaires relèvent désormais du droit général du travail.
- Dans d'autres pays, tandis que l'emploi à vie dans la fonction publique reste protégé, les contrats à durée déterminée sur tel ou tel poste précisément ont été utilisés pour responsabiliser davantage les individus quant à leur performance : si les fonctionnaires demeurent dans le

service public, leur maintien à un certain poste n'est désormais plus garanti, mais dépend plutôt de leur performance. Le rapport sur la haute fonction publique donne certaines informations sur cette tendance (voir le document GOV/PUMA(2003)17/REV).

- Dans d'autres pays, les fonctionnaires ont fait l'objet de contrats à court terme sans aucune garantie d'emploi à venir dans la fonction publique.
- Enfin, même si l'enquête ne fournit pas d'informations dans ce domaine, certains pays ont de plus en plus eu recours à différentes dispositions contractuelles pour employer des personnes à des postes qui pourraient théoriquement être pourvus par des agents publics classiques. Dans certains cas, ces dispositions sont encore moins favorables que le droit général du travail, étant donné que les pouvoirs publics ne sont pas toujours tenus de respecter le droit général du travail qui s'applique aux entreprises privées. A cet égard, il serait intéressant d'examiner plus avant l'hypothèse du lien entre l'utilisation de personnel dans des conditions moins favorables (consultants, personnel contractuel, etc.) et la rigidité des systèmes RH.

26. Comme le montre le rapport sur les hauts fonctionnaires, les deuxième et troisième tendances sont encore plus marquées en ce qui concerne ces derniers (voir le document GOV/PUMA(2003)17/REV).

27. Selon l'enquête, 13 pays ont modifié le statut de leur fonction publique ces cinq ou dix dernières années. En Australie, en Nouvelle-Zélande et en Suède, ce processus date du début des années 90 et dans certains cas s'est poursuivi tout au long de la décennie. Récemment, la Suisse a procédé à des réformes très radicales dans le domaine du statut de la fonction publique. Tous les fonctionnaires fédéraux ont maintenant un statut de salarié, à l'exception de quelques catégories restreintes dont les membres des commissions d'appel fédérales. Le tableau 4 donne une description détaillée de l'évolution du statut de la fonction publique dans 12 pays.

Tableau 4. Evolution du statut de la fonction publique

| Pays                    | Evolution du statut de la fonction publique   |
|-------------------------|---|
| <b>Australie</b>        | Le rapport entre les employés "permanents" et "non permanents" est plus ou moins le même depuis 1996. Ni les employés permanents ni les employés non permanents ne bénéficient d'une garantie d'emploi à vie. Des agents permanents peuvent être licenciés par suite d'une évolution des besoins au travail.  |
| <b>Belgique</b>         | Système de "mandat" de six ans pour les managers (directeur général et deux niveaux en dessous).  |
| <b>Canada</b>           | La proportion d'employés pour une durée déterminée/occasionnels augmente par rapport aux employés pour une période indéterminée.  |
| <b>Danemark</b>         | Il faut s'attendre à des réductions significatives du nombre de fonctionnaires. L'emploi dans la fonction publique est progressivement remplacé par l'emploi régi par un accord collectif de travail. L'emploi temporaire devient plus populaire en ce qui concerne l'embauche des managers. En 2001, 19 % des chefs de division étaient sous contrat à durée déterminée.   |
| <b>Finlande</b>         | Dans les postes de nature permanente, on a recours à des relations contractuelles/d'emploi permanentes. Mais il n'existe aucune stabilité de l'emploi, c'est-à-dire qu'il y a toujours une possibilité de licenciement s'il existe un motif de droit. Il est également possible d'utiliser des contrats à durée déterminée si des raisons opérationnelles le justifient.  |
| <b>Hongrie</b>          | En 2001, 18 930 administrateurs et travailleurs manuels sont passés sous la législation du Code du travail. Un amendement de 2003 du <i>Civil Service Act</i> a remplacé les administrateurs sous cette législation ; les fonctionnaires de rang inférieur restent toutefois régis par le Code du travail.  |
| <b>Irlande</b>          | La contractualisation a été mise en place sur une base ad hoc et s'applique à une petite proportion de fonctionnaires ou d'agents des services publics, uniquement aux grades inférieurs.   |
| <b>Corée</b>            | Depuis 1998, 20 % des postes de dirigeant de l'administration publique centrale sont ouverts à la compétition. Les personnes recrutées en dehors du secteur public sont sous contrat à durée déterminée.  |
| <b>Nouvelle-Zélande</b> | Dans le service public, 93 % du personnel est sous contrat à durée indéterminée, 7 % sous contrat à durée déterminée.   |
| <b>Suède</b>            | A l'exception de quelques très rares postes (comme les juges), l'ensemble de l'emploi à vie dans l'administration publique suédoise a été remplacé par l'emploi sur la base d'un contrat permanent. Cela signifie que les agents publics relèvent de la même législation en matière de protection de l'emploi que tout autre salarié en Suède. Aujourd'hui, plus de 95 % des agents publics sont employés sur la base d'un contrat permanent. |
| <b>Suisse</b>           | Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2002, il n'y a plus de fonctionnaires. L'ensemble du personnel fédéral a un statut de salarié, à l'exception d'une catégorie restreinte de personnel comme les membres des commissions d'appel fédérales.   |
| <b>Royaume-Uni</b>      | La fonction publique a recours à la fois aux postes à durée déterminée et aux postes occasionnels en parallèle de son personnel permanent afin de donner aux cadres la souplesse leur permettant de répondre à de réels besoins à court terme de manière judicieuse et économique.  |

28. Dans certains pays dont l'Autriche et l'Espagne, même si l'emploi à vie n'a pas été remplacé par l'emploi temporaire (ou contractuel) en général, cette tendance est apparue en partie ou dans des secteurs spécifiques. En Autriche, l'emploi à vie pour les hauts fonctionnaires a été remplacé par la nomination à durée limitée en 1995. Les nouveaux employés sont généralement sous contrat plutôt que sous statut de fonctionnaire. En Espagne, le cadre juridique de l'emploi public a été modifié dans des secteurs spécifiques comme les aéroports et ports nationaux, où l'emploi statutaire a été remplacé par l'emploi contractuel.

### 1.3. *Primauté donnée à la performance individuelle*

29. L'enquête montre que tous les pays ont maintenant des systèmes de gestion ou d'évaluation des performances, à l'exception de la Grèce, de l'Islande, du Japon, du Luxembourg et de l'Espagne. Ces cinq dernières années, une petite majorité de pays ont réformé leur système de gestion et d'évaluation des performances en s'appuyant sur la fixation d'objectifs, et six autres pays avaient auparavant fait de même. Des tentatives visant à déterminer dans quelle mesure les systèmes GRH privilégient la performance dans les pays de l'OCDE ont échoué, en raison de la difficulté d'évaluer la réalité de l'orientation en faveur de la performance par rapport aux systèmes officiels existants, et de différences de définition et d'importance de la notion de performance. Le prochain rapport OCDE/GOV sur "La rémunération des agents publics liée à la performance : le point sur les réformes dans les pays de l'OCDE" offre une description plus détaillée fondée sur des rapports par pays et certaines données extraites de cette enquête.

30. Les incitations en faveur d'une bonne performance et les sanctions/mesures prises en cas de faibles performances varient, mais la rémunération différenciée suivant la performance obtenue devient un sujet de plus en plus important. Si l'individualisation de la rémunération à l'embauche reste limitée, il semble que les pouvoirs publics ont choisi la rémunération liée à la performance afin d'améliorer l'individualisation de leurs processus GRH.

31. Une analyse détaillée de l'optique de différents systèmes GRH montre qu'en dépit du fait que la plupart des pays mettent actuellement au point des systèmes de rémunération liée à la performance, et en dépit de quelques exceptions, l'accent mis sur les incitations financières en faveur d'une bonne performance est relativement plus fort dans les systèmes « d'emploi », tandis que l'accent sur la carrière ou la promotion est plus fort dans les systèmes « de carrière ». Cela n'est pas surprenant étant donné que les systèmes « de carrière » privilégient l'idée d'une carrière dans le service public et que l'on peut considérer que le personnel qui entre dans le service public dans ces pays accorde beaucoup d'importance à ses perspectives de carrière. Cependant, le rapport sur la rémunération liée à la performance laisse entendre que cette différence de mise en œuvre entre les systèmes « de carrière » et les systèmes « d'emploi » pourrait ne pas durer.

32. Dans les services publics « de carrière » dont la gestion du personnel est plus collective qu'individuelle, la structure de responsabilisation qui en résulte est plus collective que dans les systèmes « d'emploi ». Dans ce contexte, il est possible que des rémunérations plus collectives soient plus appropriées.

**Tableau 5. Différences d'optique des incitations**

| <b>Plus grande importance donnée aux incitations monétaires</b> | <b>Plus grande importance donnée à la promotion/aux possibilités de carrière</b> |
|---|--|
| Australie   | Autriche   |
| Canada  | France   |
| Danemark  | Pologne  |
| Finlande  | Portugal   |
| Italie  |  |
| Corée   |  |
| Nouvelle-Zélande  |  |
| Suède   |  |
| Suisse  |  |
| Royaume-Uni   |  |
| Etats-Unis  |  |

Remarque : les données sont insuffisantes pour analyser ce sujet spécifique dans les autres pays.

33. Les réponses concernant les sanctions pour faible performance sont plus difficiles à interpréter. Si les systèmes « de carrière » et « de département » semblent mettre l'accent sur les sanctions liées à l'absence de promotion (République tchèque, France et Hongrie, par exemple), les systèmes « d'emploi » semblent attacher relativement plus d'importance aux sanctions financières (suppression des primes ou baisse du salaire de base). Dans l'ensemble des services publics, il est évident que le recours accru à des contrats à durée déterminée (soit pour des postes spécifiques soit pour l'emploi dans la fonction publique) a une influence sur les éventuelles sanctions, même si le non-renouvellement d'un contrat est rarement mentionné comme une sanction possible en cas de non-performance.

34. Enfin, il est important de noter le nombre croissant de systèmes de rémunération collective liée à la performance en tant que mécanisme devant renforcer le sentiment collectif (voir le prochain rapport sur la rémunération liée à la performance des agents publics). Dans le futur, cela peut devenir une manière significative de rééquilibrer les effets de la gestion des ressources humaines reposant sur la performance en faveur du groupe.

#### **1.4. Formation et mobilité**

35. Ces dernières années, la formation et la mobilité ont été considérées comme un outil de gestion crucial permettant de répondre à la nécessité croissante d'acquisition de connaissances dans une économie du savoir (voir le document GOV/PUMA(2003)1). Dans certains systèmes « d'emploi » hautement individualisés, la formation est également de plus en plus utilisée comme une façon d'offrir une culture commune et une possibilité de se réunir et de débattre de questions professionnelles dans toute la fonction publique.

##### *Formation*

36. Dans 13 pays, les fonctionnaires ont entre cinq et dix jours de formation chaque année, dans quatre autres entre 11 et 15 jours et dans sept autres moins de cinq jours.

37. Les pays qui ont adopté des systèmes « d'emploi » offrent généralement davantage de formation à leur personnel (en particulier les pays du Nord de l'Europe et les pays du Commonwealth) que les pays à système « de département » ou « de carrière ». Il est intéressant de noter dans les cas du Canada et des Etats-Unis des systèmes « d'emploi » qui offrent relativement peu de formation au personnel. Cependant, ces deux pays présentent également un niveau relativement moins élevé de délégation des processus de gestion des ressources humaines.

38. Dans la plupart des systèmes « de carrière », avant d'intégrer la fonction publique il faut passer des concours et/ou suivre une formation offerte par des établissements de formation de l'Etat. La promotion à un grade supérieur dépend de l'acquisition de nouvelles qualifications, qui sont souvent sanctionnées par de nouveaux diplômes ou par des concours. Cette formation préalable à l'entrée dans l'administration contribue probablement à créer un environnement dans lequel le personnel acquiert un langage et une culture communs, outre de nouvelles qualifications. On ignore toutefois si elle assure l'évolutivité indispensable des connaissances et des qualifications dans la nouvelle économie du savoir.

39. La politique de formation est conçue au niveau des organismes centraux GRH dans 20 pays de l'OCDE, et sa mise en œuvre est déléguée aux ministères opérationnels, voire à des niveaux de management inférieurs dans tous les pays, sauf huit. Un certain nombre de pays à système « d'emploi » ont généralement davantage recours à des entreprises du secteur privé et à des universités que les autres pays, tandis que la plupart des pays continuent d'insister sur l'utilisation d'un institut de formation spécifique pour les fonctionnaires.

40. On ne sait pas si la formation tout au long de la vie est véritablement devenue une réalité dans la plupart des pays de l'OCDE. Quelques pays dont l'Allemagne, l'Islande, le Japon, le Mexique, la Suède et les Etats-Unis semblent avoir mis au point des stratégies cohérentes de formation tout au long de la vie.

Dans les cas les plus évolués, la formation tout au long de la vie a été mise au point dans le cadre du système de gestion des performances du personnel, comme en Australie, ou dans le cadre de la mise en place de plans opérationnels et d'une réflexion sur les compétences et qualifications nécessaires, comme en Suède et au Royaume-Uni. Il ne semble pas y avoir de programme global de formation tout au long de la vie défini au niveau central. Il semble raisonnable de penser que la formation tout au long de la vie, qui vise à améliorer la capacité d'adaptation du personnel, doit être mise en œuvre dans le cadre d'une réflexion plus large sur les objectifs organisationnels et les compétences à acquérir.

### *Mobilité*

41. L'enquête montre qu'en général la mobilité interne dans les systèmes « d'emploi » est relativement plus importante que la mobilité externe dans les systèmes « de carrière » et les systèmes « de département ». Bien que l'on ne dispose pas de suffisamment d'informations pour parvenir à cette conclusion, on peut considérer que la mobilité interne dans les systèmes « de département » s'opère principalement au sein du même ministère et que la mobilité dans toute l'administration publique est relativement plus faible.

#### ***1.5. Le cas spécifique des hauts fonctionnaires***

42. Les résultats de l'enquête confirment les conclusions du projet GOV sur la gestion de la haute fonction publique (voir le document GOV/PUMA(2003)17/REV).

43. L'enquête montre que, bien qu'une minorité seulement de pays ait indiqué avoir une définition et une délimitation claires de la haute fonction publique, de nombreux pays sont en mesure de délimiter plus ou moins nettement leur groupe de hauts fonctionnaires. Plusieurs pays ont créé ou restructuré leur groupe de hauts fonctionnaires, dans le but de gérer leurs cadres de haut niveau d'une manière différente du reste de la fonction publique. Les pays qui ont indiqué ne pas avoir de système formel de gestion de la haute fonction publique sont l'Autriche, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, le Japon, la Corée, le Mexique, le Portugal, la République slovaque, l'Espagne, la Suède et la Suisse. Bien que certains de ces pays n'aient clairement pas de système de haute fonction publique spécifique, il est évident que certains d'entre eux comme le Japon et la Corée disposent toutefois de règles de gestion distinctes pour les hauts fonctionnaires. D'autres, comme l'Espagne disposent d'une réglementation spécifique applicable aux positions les plus élevées.

44. La plupart des pays à système « d'emploi » qui ont une haute fonction publique avec des règles de gestion distinctes ont établi ce groupe différencié, afin d'induire au sein de l'administration une culture orientée vers la performance et dans le même temps, d'améliorer la cohérence de leur élite. De ce fait, nombre d'entre eux ont un système de gestion des performances distinct pour les hauts fonctionnaires, un accent particulier étant mis sur la rémunération liée à la performance. Parallèlement, nombre d'entre eux ont re-centralisé une partie de la gestion de leur haute fonction publique en mettant au point des descriptions de poste et des programmes de gestion des hauts fonctionnaires applicables dans tous les secteurs de l'administration.

45. Il est clair que la gestion des hauts fonctionnaires dans les pays qui se sont dotés d'un système spécifique vise à renforcer le sentiment collectif au niveau du haut management. La plupart des pays qui ont un système de haute fonction publique ont des procédures d'embauche et de sélection particulières, qui diffèrent de celles applicables aux autres fonctionnaires. L'embauche et la sélection des hauts fonctionnaires sont gérées de manière plus collective dans la plupart des cas et de nombreux pays ont un cadre de compétences prédéfini pour la sélection des candidats à la haute fonction publique.

46. Par nature, les systèmes « de carrière » ont généralement des processus de gestion distincts pour leur haute fonction publique, étant donné le recrutement différencié et l'accent mis sur les carrières à différents niveaux.

**Tableau 6. Les groupes de hauts fonctionnaires dans certains pays de l'OCDE**

| Pays        | Champ d'application  | Nombre | Différences de gestion par rapport aux autres fonctionnaires |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|-------------|--|--------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|             |  |        | 1  | 2                                   | 3                                   | 4                                   | 5                                   | 6                                   | 7                                   | 8                                   |
| Australie   | Catégories 1, 2, 3 du <i>Senior Executive Service</i>  | 1 850  | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| Belgique    | Top managers<br>Directeurs (fonctions de management)   | 450    | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Canada      | Sous-ministre adjoint<br>Groupe de la direction  | 3 600  | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> |
| France      | Emplois hors échelle   | 2 580  | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| Hongrie     | Pas de groupe distinct   | 270    | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| Italie      | Top managers<br>Managers de niveau intermédiaire   | 4 400  | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| Luxembourg  | Catégories de salaire 16, 17, 18   | 200    | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| Pays-Bas    | Echelons 15 à 19   | 740    | <input type="checkbox"/>                                     | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| Norvège     | Directeur général, Secrétaire général<br>Directeur général dans les directions,<br>Gouverneur de comté, Superintendant | 300    | <input type="checkbox"/>                                     | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| Pologne     | Directeur général<br>Directeurs de service et leurs adjoints   | 1 500  | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Royaume-Uni | <i>Senior Civil Service</i>  | 3 550  | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| Suède       | <i>Hauts fonctionnaires</i>  | 300    | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| Etats-Unis  | <i>Senior Executive Service</i>  | 7 509  | <input checked="" type="checkbox"/>                          | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

- 1. Recrutement et sélection
- 3. Gestion des performances
- 5. Mesures disciplinaires et/ou licenciement
- 7. Restrictions d'emploi après avoir quitté le service public

- 2. Souplesse ou liberté managériale
- 4. Détermination de la rémunération
- 6. Sécurité de l'emploi
- 8. Normes d'éthique professionnelle requises

### 1.6. Individualisation, prise de décision collective et rôle des syndicats

47. L'enquête révèle qu'en général les syndicats continuent de jouer un rôle important dans la détermination des conditions de travail des agents publics, des niveaux de salaires, et dans l'introduction de nouveaux systèmes de fonction publique. Par contre, les syndicats jouent un rôle plutôt mineur dans les domaines de la performance des agents, des politiques de recrutement et de la détermination des effectifs. Bien qu'il ne soit pas surprenant, ce résultat aide à comprendre les rigidités de certains systèmes de fonction publique, lorsque les syndicats exercent leur influence sur les niveaux de rémunération et les systèmes globaux dans certains cas au détriment de l'embauche.

48. Les taux réduits de syndicalisation dans certains pays auraient pu rendre la situation plus souple. Cependant, il ne semble pas y avoir de corrélation spécifique entre le niveau auto-évalué du processus de prise de décision des syndicats concernant la rémunération et les taux de syndicalisation.

49. Cette enquête n'a pas permis d'identifier de tendances à long terme concernant le rôle des syndicats ou l'influence des syndicats sur la tendance à l'individualisation des processus GRH et inversement.

**Tableau 7. Participation des syndicats à la prise de décision en matière de rémunération**

| Faible              | Relativement importante | Très importante |
|---------------------|-------------------------|-----------------|
| Australie           | Canada (86 %)           | Autriche        |
| Hongrie (40 %)      | République tchèque      | Belgique        |
| Pologne             | France (18 %)           | Danemark        |
| République slovaque | Allemagne               | Finlande (80 %) |
| Espagne             | Grèce                   | Italie (45 %)   |
| Suisse              | Islande (99 %)          | Pays-Bas (53 %) |
| Etats-Unis (70 %)   | Irlande                 | Norvège (90 %)  |
|                     | Japon (55 %)            | Suède           |
|                     | Corée (82 %)            | Royaume-Uni     |
|                     | Nouvelle-Zélande (54 %) |                 |
|                     | Portugal                |                 |

Remarque : les chiffres entre parenthèses correspondent au pourcentage indiqué de syndicalisation dans le service public.

**Tableau 8. Cadre institutionnel pour la détermination de la rémunération –  
Types de négociations collectives**

| Pas de négociation salariale  |   | Négociation collective unique  |   |   | Deux niveaux de négociation collective                    |  |
|---|---|--|---|---|---|--|
| Rémunération déterminée sur la base des recommandations d'un comité d'examen indépendant. | Rémunération déterminée sur la base des recommandations du Président. | Négociation pour l'ensemble des services publics.  | Négociation par sous-secteurs fonctionnels. | Négociation au niveau du lieu de travail. | Niveau central + négociations par groupes professionnels. | Niveau central + négociations au niveau du lieu de travail.              |
| Irlande<br>Japon<br>Corée   | Rép. tchèque<br>Mexique<br>Etats-Unis                                 | Belgique<br>Canada<br>France<br>Allemagne<br>Irlande<br>Luxembourg<br>Pologne<br>Portugal<br>Espagne<br>Suisse | Allemagne<br>Pays-Bas                       | Australie<br>Pays-Bas<br>Nouvelle-Zélande | Autriche<br>Danemark<br>Grèce<br>Rép. slovaque            | Belgique<br>Finlande<br>Hongrie<br>Islande<br>Italie<br>Norvège<br>Suède |

## 2. Gestion des ressources humaines déléguée ou centralisée

50. Outre la tendance à individualiser la gestion des fonctionnaires, l'enquête montre qu'il existe une tendance évidente à déléguer la conception et la mise en œuvre des politiques GRH dans l'administration. Le principal défi pour les pouvoirs publics consiste à trouver le moyen de maintenir une certaine cohérence tout en déléguant les responsabilités GRH. Dans certains cas (plus poussés) de délégation, cela s'est traduit par une re-centralisation relative des processus en matière de ressources humaines, notamment dans le cas de l'importance accrue donnée à la notion de leadership, et par une réflexion sur le rôle de l'organisme central GRH.

### 2.1. La délégation des processus RH et le nouveau rôle de l'organisme central GRH

51. Bien que l'ampleur et le rythme de la délégation aient été variables d'un pays à l'autre, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté un certain degré de décentralisation des responsabilités GRH des organismes centraux GRH en direction des ministères opérationnels. Il semble y avoir trois stratégies, qui ont été appliquées séparément ou conjointement :

- Transfert de la responsabilité GRH des organismes centraux GRH aux agences/départements/ministères opérationnels, une stratégie qui est principalement utilisée dans les systèmes « d'emploi ».
- Simplification des règles et procédures, la délégation ayant concerné les aspects opérationnels de la GRH, et la responsabilité de la détermination des grandes lignes de la politique demeurant au niveau central.
- Mise au point de politiques GRH plus souples. Même lorsque la délégation de l'autorité est très limitée dans certains pays, les organismes centraux GRH ont mis au point différents types de politiques souples et des procédures moins lourdes. Même si la détermination de la rémunération est restée centralisée dans la plupart des pays, différents types de flexibilités en matière de rémunération sont accordées aux agences/départements/ministères opérationnels.

**Encadré 1 Organismes GRH dans le pouvoir central**

| Organismes concernés        | Tutelle                             | Pays  |
|-----------------------------|-------------------------------------|---|
| Aucun organisme central GRH |                                     | Belgique, Suède   |
| Ministère / agence unique   | Ministère des finances              | Danemark, Espagne, Finlande, Portugal   |
|                             | Ministère de gestion (agence)       | Allemagne, Australie, Autriche, France, Nouvelle-zélande, Norvège, Etats-Unis |
|                             | Premier ministre ou Cabinet         | République tchèque, Mexique, République slovaque, Royaume-Uni                 |
| Deux agences                | Commission + ministère de gestion   | Japon, Corée  |
|                             | Commission + ministère des Finances | Canada, Irlande   |

52. L'enquête révèle que les organismes centraux GRH continuent généralement à jouer un rôle significatif dans la gestion des RH et dans des systèmes de fonction publique en évolution. Dans quelques pays, les organismes centraux GRH ont été supprimés tandis que dans d'autres, il y a eu un transfert radical de compétences aux ministères opérationnels. Dans de nombreux pays, on s'attache moins désormais aux contrôles détaillés, et davantage à la formulation de lignes directrices et à la définition de normes de base -- ce qui se traduit par un rôle plus stratégique des organismes centraux de gestion. A mesure que la fonction publique se fragmente, le rôle des autorités centrales consiste avant tout à s'assurer que les objectifs en matière de dépenses publiques et de performance sont atteints et à identifier et à diffuser des conseils et les meilleures pratiques. Aujourd'hui, dans de nombreux pays, la participation des organismes centraux GRH se limite aux domaines suivants :

- nomination, rémunération, classification des postes de la haute fonction publique ;
- gestion des hauts responsables ;
- responsabilité de supervision quant à l'égalité des chances, l'hygiène et la sécurité et un comportement de "bon employeur" ;
- code de conduite, procédures disciplinaires, dispositions en matière de licenciement, conditions fondamentales d'emploi.

52. La délégation du pouvoir discrétionnaire concernant les coûts de fonctionnement est un bon indicateur du niveau du transfert de compétences. Les systèmes budgétaires délégués, qui prévoient une ouverture de crédit unique au titre des frais de fonctionnement pour couvrir les coûts salariaux et d'autres dépenses administratives, ont joué un rôle déterminant dans l'assouplissement des contrôles centraux sur des aspects clés de la GRH comme les effectifs, la classification, le grade et la rémunération. Ces systèmes comportent généralement des dispositions pour le report des crédits, ce qui peut offrir une souplesse importante dans la gestion du niveau des effectifs. Dans de nombreux pays où la délégation a été poussée le plus loin, le financement global des frais de fonctionnement a été utilisé pour amorcer le processus. Tel a été le cas au Canada (1993), au Danemark (1988), en Finlande (1990), aux Pays-Bas (1994), en Nouvelle-Zélande (1989), en Suède (1992) et au Royaume-Uni (1986). L'introduction de la dotation

globale au titre des frais de fonctionnement semble être une condition nécessaire de la délégation de l'autorité GRH -- mais pas une condition suffisante.

53. La délégation de la responsabilité GRH revêt de nombreux aspects. On trouvera ci-après une liste des domaines dans lesquels l'autorité GRH a été le plus souvent déléguée parmi les pays de l'OCDE :

- Emploi : dispositions plus souples en matière de temps de travail, mobilité accrue, déploiement plus facile, processus de recrutement simplifiés/souples, recrutement ouvert, conditions d'emploi souples (emploi sous contrat/occasionnel/à temps partiel), procédure de licenciement simplifiée.
- Classification et grade : classification plus souple et moins complexe.
- Rémunération : toujours contrôlée, mais différents assouplissements en matière de rémunération.
- Effectifs : introduction du principe des coûts de fonctionnement.
- Organismes centraux GRH : évolution d'un contrôle central à des préoccupations plus stratégiques/larges.

**Tableau 9. Niveau de délégation du processus de détermination de la rémunération**

| Masse salariale fixée au niveau central  | Nombre limité de départements libres de gérer leur masse salariale   | Masse salariale pour le personnel décentralisée au niveau des départements ou agences   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ France</li> <li>▪ Grèce</li> <li>▪ Hongrie</li> <li>▪ Italie</li> <li>▪ Japon</li> <li>▪ Corée</li> <li>▪ Pays-Bas</li> <li>▪ Portugal</li> <li>▪ République slovaque</li> <li>▪ Espagne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Belgique</li> <li>▪ Canada</li> <li>▪ République tchèque</li> <li>▪ Danemark</li> <li>▪ Irlande</li> <li>▪ Mexique</li> <li>▪ Pologne</li> <li>▪ Suisse</li> <li>▪ Royaume-Uni</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Australie</li> <li>▪ Autriche</li> <li>▪ Canada</li> <li>▪ Finlande</li> <li>▪ Allemagne</li> <li>▪ Islande</li> <li>▪ Luxembourg</li> <li>▪ Nouvelle-Zélande</li> <li>▪ Norvège</li> <li>▪ Suède</li> <li>▪ Etats-Unis</li> </ul> |

## **2.2. Mise en œuvre de politiques GRH à l'échelle de toute l'administration**

54. On pourrait penser que la délégation de responsabilités RH va à l'encontre de la mise en œuvre de priorités GRH à l'échelle de toute l'administration. Deux exemples de priorités récentes montrent que la délégation dépend, en fait, de la nature de la nouvelle priorité. Dans certains cas, la délégation est en effet nécessaire pour appliquer des politiques qui requièrent une mise en œuvre souple ou lorsque la participation du personnel est importante. Dans d'autres cas, les nouvelles valeurs induites par la nouvelle priorité des pouvoirs publics requièrent un certain degré de re-centralisation des politiques. C'est aussi le cas lorsque les préoccupations intéressant l'ensemble de l'administration constituent un élément central de la nouvelle politique.

55. Le type de politique est important, mais la situation particulière du pays concernant la délégation l'est également. Si les pays présentent un degré élevé de délégation, il est probable que leurs politiques viseront, entre autres choses, à améliorer la cohérence de l'action gouvernementale. Dans le cas inverse, ils peuvent juger nécessaire de développer les processus ascendants et de donner davantage de souplesse à leurs systèmes. Enfin, dans certains systèmes centralisés, il se peut également que lorsqu'une nouvelle

priorité se fait jour, il n'y ait pas d'autre moyen de la mettre en œuvre que de façon centralisée, selon une logique descendante.

### 2.2.1. *Gestion des performances du personnel*

56. Comme l'indique le rapport sur la rémunération liée à la performance, la mise en œuvre de celle-ci est très étroitement liée au niveau de délégation de la gestion des ressources humaines. Par ailleurs, des méthodes centralisées et "scientifiques" de détermination de la performance ont été peu à peu remplacées par des outils de gestion de la performance plus souples, conçus à un niveau plus décentralisé. Si la gestion des performances du personnel est souvent une priorité dans toute l'administration, les processus de gestion des performances sont souvent partiellement déterminés au niveau du département ou des responsables, et il en va de même des programmes de rémunération liée à la performance.

### 2.2.2. *Leadership*

57. De la même manière que la gestion des hauts fonctionnaires tend à être moins individualisée, elle est aussi devenue moins déléguée.

58. Ces dernières années, de nombreuses administrations publiques ont accordé une priorité élevée au développement du leadership, en particulier dans les systèmes « d'emploi ». Derrière cette priorité au développement du leadership et outre le besoin de renforcer la responsabilisation des hauts dirigeants, il y a la nécessité d'une haute fonction publique qui ait une vision globale de l'administration, qui puisse assurer la cohérence et la coordination des politiques publiques dans des environnements de plus en plus délégués. Par ailleurs, les réformes de la haute fonction publique soulignent généralement la nécessité d'un renouveau de l'"esprit de corps".

59. Un certain niveau de re-centralisation s'est opéré dans les systèmes « d'emploi » s'agissant de la définition au niveau central d'un profil de compétences pour les futurs dirigeants, de l'identification précoce, formelle ou informelle, de réserves de futurs candidats, de la participation de l'organisme central GRH au recrutement individuel de hauts fonctionnaires, des processus de suivi de la performance et de la détermination des niveaux de rémunération.

## 3. **Qu'en est-il du recours à des non fonctionnaires pour des postes dans l'administration ?**

60. Dans de nombreux pays comme la France et les Etats-Unis, les personnels de carrière relèvent de règles spécifiques propres à la fonction publique alors que les agents sous contrat à durée déterminée, soumis au droit général du travail, effectuent parfois les mêmes tâches que les agents qui ont été engagés avec un statut de fonctionnaire. En réponse à l'enquête de l'OCDE sur la gestion des connaissances dans les administrations centrales, un tiers des administrations a déclaré que le pourcentage de personnel temporaire relevant d'un régime souple a augmenté ces cinq dernières années.

61. Malheureusement, l'absence d'informations comparatives dans ce domaine ne permet pas de formuler d'autres conclusions sur ce sujet. Il est probable que de nombreux pays présentant une faible individualisation des processus en matière de ressources humaines ont eu de plus en plus recours à des contrats à durée déterminée pour embaucher à des conditions moins favorables (perspectives de carrière limitées et cadre de gouvernance imprécis). Dans les systèmes « de carrière », le recours à des contrats à durée déterminée est sans doute motivé par la nécessité d'une souplesse accrue, et peut-être par la nécessité d'une responsabilisation plus individuelle (garantie par la menace de non renouvellement en cas de faible performance).

62. D'autres pays présentant des niveaux relativement bas de délégation ont aussi probablement répondu au besoin de dépasser la gestion centrale, situation rendue plus facile encore par un niveau élevé d'individualisation.

63. Les systèmes plus classiques « d'emploi » trouvent probablement la flexibilité nécessaire dans leurs propres processus.

64. Outre les questions importantes d'équité au sein du personnel, le recours -- probablement accru -- à des non fonctionnaires peut susciter de graves problèmes de cohérence de l'action gouvernementale, de gestion des connaissances et de continuité du service public.

#### **4. Systèmes « de carrière », « d'emploi » et maintenant « de département »**

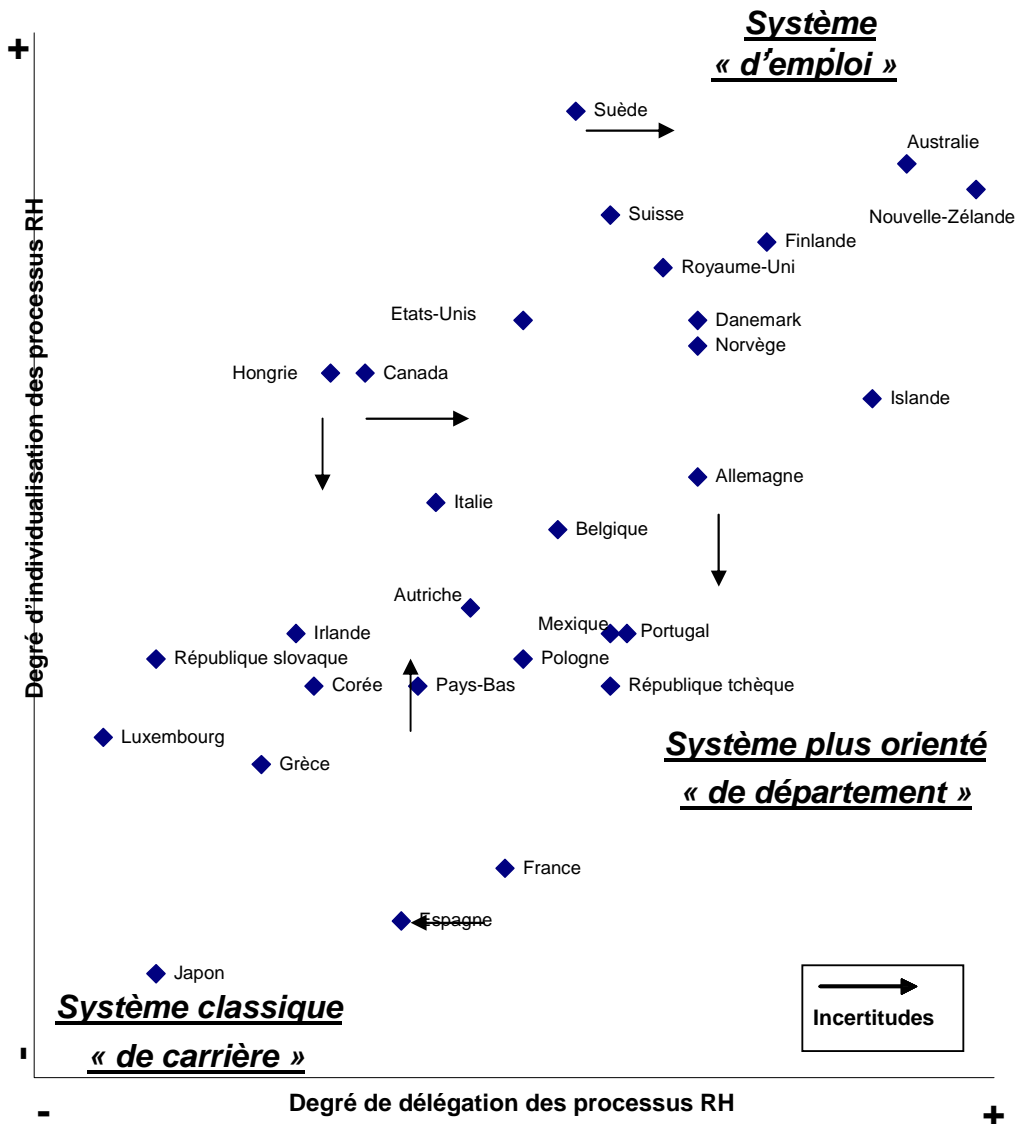
65. Traditionnellement, les règles et systèmes de gestion spécifiques qui s'appliquent au service public ont été divisés en deux systèmes différents, le système « de carrière » et le système « d'emploi ».<sup>1</sup>

66. Dans les débats sur la gestion, on estime généralement que les systèmes « d'emploi » donnent davantage de souplesse, autorisent une approche individualisée de la gestion des ressources humaines et sont plus décentralisés par rapport aux systèmes « de carrière ». De ce fait, les pays présentant un système relativement décentralisé ont été classés dans la catégorie des systèmes « d'emploi » et inversement. L'enquête GOV indique qu'une autre classification est nécessaire.

---

<sup>1</sup>. Voir GOV/PUMA(2003)18.

Figure 1 : Délégation et individualisation des processus RH dans l'administration centrale des pays de l'OCDE



Remarque : il convient d'interpréter avec prudence les données ci-dessus qui ne donnent qu'une estimation approximative de la position des pays sur chaque axe.

67. La Figure 1 présente les niveaux d'individualisation des politiques GRH et les niveaux de délégation des processus GRH dans l'administration centrale des pays de l'OCDE. L'individualisation est mesurée en fonction du degré selon lequel les règles et processus de gestion varient suivant les individus et moins suivant le groupe. Les niveaux de délégation sont mesurés suivant le lieu de la prise de décision, des organismes centraux GRH aux ministères opérationnels et niveaux administratifs inférieurs.

68. Si l'on continue d'avoir un groupe de pays avec des systèmes traditionnels « de carrière » et un groupe avec des systèmes « d'emploi », de nombreux pays se situent entre ces deux catégories. Certains pays affichent un niveau relativement élevé de délégation et un niveau relativement bas d'individualisation. Les systèmes GRH de ces pays mettent généralement l'accent sur une carrière effectuée intégralement dans la fonction publique avec très peu de recrutements latéraux (systèmes « de carrière »). Cependant, il existe un niveau élevé de délégation aux ministères opérationnels et aux niveaux administratifs inférieurs en

termes d'effectifs et de politiques de recrutement, de promotion et de rémunération dans une certaine mesure (systèmes « d'emploi »). Nous avons créé le terme "systèmes de département" pour caractériser ces systèmes hybrides, qui donnent de larges responsabilités GRH aux ministères opérationnels quant à la définition et à la mise en oeuvre des politiques GRH, mais dans lesquels les fonctionnaires font leur carrière principalement dans un seul ministère (tableau 10). Les principales caractéristiques institutionnelles de ces systèmes sont fournies au tableau 11 ci-après.

69. On notera, bien que cela ne soit pas surprenant, que parmi les systèmes « de département », seules la Belgique, l'Italie (qui n'ont que récemment modifié leur système RH global) et la Pologne ont une haute fonction publique bien identifiée, avec des règles de gestion clairement différenciées. Il est probable que le système n'est pas suffisamment individualisé pour faire de la cohérence au sein des fonctionnaires un problème crucial et que le système est trop "départemental" pour permettre à une gestion globale des hauts fonctionnaires de se faire naturellement.

70. L'autre groupe de pays qui n'entrent pas dans la classification traditionnelle sont ceux qui présentent un degré relativement élevé d'individualisation de la gestion des politiques et des processus mais un niveau de délégation inférieur à celui que l'on pourrait attendre de systèmes « d'emploi ». Ces pays ont généralement un organisme central GRH relativement fort (en termes de recrutements et de niveaux de rémunération) et, dans certains cas et dans une certaine mesure, ont re-centralisé la gestion des hauts fonctionnaires.

**Tableau 10. Classification des systèmes GRH**

| <b>Systèmes mettant davantage l'accent sur la carrière</b> | <b>Systèmes mettant davantage l'accent sur le département</b> | <b>Systèmes mettant davantage l'accent sur le poste</b> |
|--|---|---|
| France   | Autriche  | <i>Délégation élevée</i>                                |
| Grèce  | Belgique  | Australie   |
| Hongrie  | République tchèque  | Finlande  |
| Irlande  | Allemagne   | Islande   |
| Japon  | Italie  | Nouvelle-Zélande  |
| Corée  | Mexique   |   |
|  |   |   |
| Luxembourg   | Pays-Bas  | <i>Délégation moyenne</i>                               |
| République slovaque  | Pologne   | Danemark  |
| Espagne  | Portugal  | Norvège   |
|  |   | Suède   |
|  |   | Suisse  |
|  |   | Royaume-Uni   |
|  |   |   |
|  |   | <i>Délégation limitée</i>                               |
|  |   | Canada  |
|  |   | Etats-Unis  |

**Tableau 11. Résumé des principales caractéristiques des services publics  
« de carrière », « de département » et « d'emploi »**

|  | <b>Services publics « de carrière »</b>   | <b>Services publics « de département »</b>  | <b>Services publics « d'emploi »</b>   |
|--|---|---|--|
| <b>1. Tendances en termes de statut</b>  | Statut de fonctionnaire <sup>1</sup>  | Statut de fonctionnaire ou code général du travail <sup>2</sup>   | Contrat régi par le droit public <sup>3</sup>  |
| <b>2. Recours à des contrats à durée déterminée au sein de la fonction publique</b>                                  | Non <sup>4</sup>  | Non <sup>5</sup>  | Oui <sup>6</sup>   |
| <b>3. Recrutement</b>  | Concours <sup>7</sup><br>Mélange de recrutements individuels et de réserves de personnel au cours des premières années de carrière<br>Peu d'entrées latérales | Mélange de recrutements individuels et de réserves de personnel en fonction du pays, mais au cours des premières années de la carrière<br>Peu d'entrées latérales | Recrutements individuels<br>Systèmes très ouverts aux entrées latérales                            |
| <b>4. Accent mis sur la formation à l'embauche au lieu de la formation tout au long de la vie</b>                    | Accent mis sur la formation à l'entrée dans la fonction publique  | Mélange   | Formation tout au long de la vie <sup>8</sup>  |
| <b>5. Existence d'une haute fonction publique avec des règles de gestion distinctes</b>                              | Oui <sup>9</sup>  | Non <sup>10</sup>   | Mélange – oui <sup>11</sup> et non <sup>12</sup>   |
| <b>6. Existence d'un organisme central GRH et autonomie des ministères opérationnels par rapport à cet organisme</b> | Autonomie limitée ou très limitée par rapport à l'organisme central GRH   | Grande autonomie ou absence d'organisme central GRH   | Grande autonomie ou absence d'organisme central GRH  |
| <b>7. Avancement professionnel, promotion, incitations</b>   | Incitations/sanctions en fonction de la performance avec incidence sur la promotion. Peu d'incitations basées sur la rémunération <sup>13</sup>               | Accent mis sur les incitations/sanctions en termes de promotion. Un certain degré d'incitation basé sur la rémunération   | Accent mis sur la rémunération et la promotion comme incitation/sanction                           |
| <b>8. Décentralisation de la rémunération</b>  | Centralisation des systèmes de rémunération <sup>14</sup><br>Peu d'individualisation  | Délégation partielle de la rémunération<br>Peu d'individualisation de la rémunération   | Délégation partielle ou étendue de la rémunération<br>Individualisation étendue de la rémunération |

Notes :

1. A l'exception du Luxembourg (statut+ système spécifique régi par le droit privé), Irlande (contrat régi par le droit public), et République slovaque (contrat régi par le droit public) – pas de réponse pour la Grèce.
2. A l'exception de l'Autriche (statut de fonctionnaire où système spécifique régi par le droit privé), Pays-Bas (contrat régi par le droit public) – pas de réponse pour le Mexique.
3. A l'exception de la Finlande et du Danemark (statut de fonctionnaire), Royaume-Uni (pas de droit spécifique) – pas de réponse pour la Suède et la Nouvelle-Zélande.
4. A l'exception de l'Irlande et de la Hongrie.
5. A l'exception de la Belgique.
6. A l'exception de la Norvège.
7. A l'exception de la République slovaque.
8. A l'exception du Royaume-Uni avec un système plus mixte.
9. Les exceptions incluent la Grèce, l'Irlande, la République slovaque, l'Espagne.
10. A l'exception de la Pologne.
11. Pour l'Australie, la Finlande, la Norvège, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, le Canada (mais relativement peu de hauts fonctionnaires).

12. Pour la Suède, la Nouvelle-Zélande (à l'exception du système des *Chief Executives*), Islande, Danemark et Suisse.
13. A l'exception de la Corée, de la République slovaque, de la Hongrie (incitations financières importantes).
14. A l'exception de l'Irlande (une certaine délégation de la rémunération).

## Conclusion

71. Les résultats de l'enquête ont fourni des informations autorisant un large aperçu des changements qui affectent les différents systèmes GRH et favorisent une plus grande capacité d'adaptation dans le service public.

72. En particulier, les résultats de l'enquête montrent une tendance à l'individualisation des politiques GRH, qui est significativement plus prononcée dans les systèmes « d'emploi ». Les systèmes « de carrière » ont tendance à augmenter leurs niveaux de délégation, et nombre d'entre eux évoluent vers le type de système de fonction publique que nous avons qualifié de système « de département ».

73. Globalement, les trois types de système de fonction publique demeurent et seuls quelques pays ont connu une évolution radicale d'un type vers un autre. La plupart des pays essaient de réformer et d'adapter leur système en tenant compte des atouts et faiblesses inhérents à chaque système. Le tableau ci-dessous tente de résumer les principaux enseignements tirés quant aux défis qui caractérisent chacun des trois types de systèmes de fonction publique. Il est probable qu'aucune situation nationale ne correspond parfaitement à ces catégories. Le tableau est uniquement destiné à donner un large aperçu des défis systémiques. Les systèmes « de département » constituant une catégorie relativement nouvelle, il est encore difficile de saisir complètement les atouts et faiblesses qui leur sont inhérents, et plus encore de comprendre les stratégies de réforme qui permettraient de compenser leurs faiblesses. Il ne fait pas de doute, cependant, que ces systèmes mériteront de retenir l'attention à l'avenir.

74. Il semble que la question sous-jacente soit en fait de savoir comment apporter de la souplesse – par le biais à la fois de l'individualisation et de la délégation des processus – aux systèmes GRH, afin d'améliorer la réactivité aux besoins changeants et de mettre l'accent sur les attentes au niveau local et sectoriel, tout en maintenant un sens de la collectivité et en assurant la cohérence.

75. Cette question a des conséquences significatives sur la capacité à mettre en œuvre des réformes : le fait de disposer d'un système GRH cohérent, collectif et centralisé permet d'avoir une vision large des défis RH et de mettre en œuvre les réformes de façon globale, tandis qu'un système plus souple pourrait aider à promouvoir la réforme et à s'adapter aux besoins locaux et sectoriels spécifiques.

76. Une analyse et une compréhension plus complètes des questions en jeu exigera de GOV une étude plus poussée de deux questions spécifiques : l'évolution des relations sociales et l'évaluation de la structure du service public (combien d'agents, sous quel type de contrat et de structure de responsabilisation travaillent dans les administrations publiques).

**GOV/PGC/HRM/(2004)3/FINAL**  
**RESUME DES CARACTERISTIQUES ET DES ATOUTS ET FAIBLESSES RELATIFS DES DIFFERENTS TYPES DE SYSTEMES DE FONCTION PUBLIQUE**  
**ET REFORMES POSSIBLES**

| Système « de carrière » | Caractéristiques institutionnelles   | Atouts relatifs   | Faiblesses relatives   | Réformes et adaptations   | Problèmes posés par les réformes et adaptations  |
|-------------------------|--|---|--|---|--|
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entrée sur concours/diplômes</li> <li>○ Nombreux processus d'entrée pour des réserves de personnel destiné à travailler partout dans l'administration</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Equité</li> <li>○ Pas de favoritisme</li> <li>○ Solide formation et culture commune à l'entrée dans les différentes réserves de personnel</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Faible expérience professionnelle à l'embauche</li> <li>○ Manque d'expérience et de diversité des compétences</li> <li>○ Manque d'ouverture</li> <li>○ Peu d'évaluation, à l'embauche, de la détermination des candidats à obtenir des résultats</li> <li>○ Manque de mobilité entre réserves de personnel</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Recrutement accru de non-fonctionnaires sous contrats peu clairs et une structure de gouvernance plus faible</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Problèmes d'équité et de cohérence</li> <li>○ Problèmes de responsabilisation individuelle</li> <li>○ Problèmes de représentation syndicale</li> </ul>  |
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Emploi garanti à vie</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indépendance par rapport à la sphère politique</li> <li>○ Continuité de la fonction publique</li> <li>○ Sens de la collectivité</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Masse salariale rigide</li> <li>○ Peu de pression en faveur de la performance individuelle</li> <li>○ Peu de mobilité externe</li> <li>○ Gestion difficile de la démographie</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Comme auparavant</li> <li>○ Programmes destinés à réduire progressivement le nombre d'agents (à l'âge de la retraite) ou à diminuer les ouvertures de postes</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gestion difficile de la démographie</li> </ul>  |
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur la formation initiale plutôt que sur la formation tout au long de la vie</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Forte culture commune à l'embauche</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Capacité d'adaptation plus difficile à de nouvelles valeurs et de nouveaux outils</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Volonté de mettre en place des programmes de formation tout au long de la vie</li> </ul>   |  |
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur des carrières dans l'ensemble de l'administration</li> <li>○ Incitations relativement plus fortes quant aux carrières</li> <li>○ Séparation des niveaux de grade et types de postes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Forte mobilité interne</li> <li>○ Incitations collectives</li> <li>○ Fortes valeurs collectives aux différents niveaux hiérarchiques ("esprit de corps")</li> <li>○ Forte gestion interne des connaissances</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Valeurs communes entre niveaux hiérarchiques plus faibles</li> <li>○ Peu de reconnaissance de la performance individuelle</li> <li>○ Tendance à promouvoir la conformité plutôt que l'innovation</li> <li>○ Manque de transparence des critères et procédures de promotion</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tentatives de mise en œuvre de la gestion individuelle des performances et de la rémunération liée à la performance plus particulièrement au niveau des hauts fonctionnaires</li> <li>○ Etablissement de contrats à durée déterminée pour des emplois et postes spécifiques (sans remettre en question l'emploi à vie dans la fonction publique) – en particulier en ce qui concerne la haute fonction publique</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mise en œuvre difficile de la gestion individuelle des performances et de la rémunération liée à la performance en raison d'une culture plus forte de la responsabilisation collective</li> </ul> |
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Peu d'entrées latérales</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Moins de risques de conflits d'intérêts</li> <li>○ Sens de la collectivité</li> <li>○ Bonne maîtrise de la gestion publique</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Faible compétition pour les postes</li> <li>○ Difficulté à faire entrer des connaissances de l'extérieur</li> <li>○ Faible mobilité externe</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ouverture de postes de hauts responsables à des candidats externes</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risque possible de favoritisme et de nominations à caractère politique dans un système peu habitué à embaucher à l'extérieur par le biais de mécanismes compétitifs et transparents</li> </ul>    |

| Système « de carrière » | Caractéristiques institutionnelles   | Atouts relatifs   | Faiblesses relatives   | Réformes et adaptations  | Problèmes posés par les réformes et adaptations   |
|-------------------------|--|---|--|--|---|
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organisme central GRH fort</li> <li>○ Gestion centralisée des fonctionnaires</li> <li>○ Haute fonction publique clairement définie et gérée séparément</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Cohérence et vision à long terme des politiques</li> <li>○ Mise en œuvre facile des politiques GRH applicables à l'ensemble des pouvoirs publics</li> <li>○ Grand sens de la collectivité parmi les hauts fonctionnaires</li> <li>○ Mise en œuvre plus facile des nouvelles priorités des pouvoirs publics</li> <li>○ Possibilité d'une gestion plus informelle</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Processus centraux lourds dans le domaine GRH</li> <li>○ Faible capacité d'adaptation</li> <li>○ Faible capacité d'adaptation aux défis naissants</li> <li>○ Absence de compétition pour les postes</li> <li>○ Faible responsabilisation individuelle quant à la performance</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tentatives de délégation de certaines méthodes GRH – évolution vers des systèmes basés sur le département (voir plus bas)</li> <li>○ Gestion des performances</li> <li>○ Ouverture de postes de hauts responsables</li> <li>○ Formation tout au long de la vie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risque de perte de la cohérence des pouvoirs publics et de faible gestion GRH dans les pays où les cadres ne sont pas formés pour décider des stratégies RH</li> <li>○ Risque de favoritisme</li> <li>○ Risque de perte de responsabilisation collective sans l'établissement d'une responsabilisation individuelle</li> </ul> |

| Système « de département » | Caractéristiques institutionnelles  | Atouts relatifs  | Faiblesses relatives  | Réformes et adaptations   | Problèmes posés par les réformes et adaptations   |
|----------------------------|---|--|---|---|---|
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Entrée initiale sur concours/diplômes souvent au niveau du département</li> <li>o Garanties en matière d'emploi, mais dans certains cas, négociations possibles au sein des branches</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Equité</li> <li>o Pas de favoritisme</li> <li>o Solide formation initiale</li> <li>o Une certaine souplesse au sein des branches</li> <li>o Indépendance par rapport à la sphère politique</li> <li>o Continuité de la fonction publique</li> <li>o Sens de la collectivité au niveau du département</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Faible expérience professionnelle à l'embauche</li> <li>o Manque d'expérience et de diversité des compétences</li> <li>o Manque d'ouverture</li> <li>o Peu d'évaluation, à l'embauche, de la détermination des candidats à obtenir des résultats</li> <li>o Masse salariale rigide</li> <li>o Faible pression en faveur de la performance individuelle</li> <li>o Faible mobilité externe</li> <li>o Gestion difficile de la démographie</li> <li>o Peu de valeurs communes entre départements</li> </ul>  |   |   |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Place importante accordée à la fois à la formation initiale et à la formation tout au long de la vie</li> <li>o Pas vraiment de politique de formation définie au niveau central applicable dans toute l'administration</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Accent mis sur la formation initiale susceptible de favoriser des valeurs communes</li> <li>o Accent mis sur la formation tout au long de la vie qui facilite l'adaptation de la fonction publique à de nouveaux besoins</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Risque que la formation initiale soit trop légère ou inadaptée</li> <li>o Peu d'attention portée au renforcement des valeurs communes dans toute l'administration</li> </ul>   |   |   |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Accent mis sur les incitations en faveur d'une carrière intégrale dans la fonction publique mais principalement dans le même ministère/département</li> <li>o Avec des incitations financières croissantes</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Forte culture propre au département</li> <li>o Forte spécialisation</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Moins de possibilités de faire carrière dans des départements administratifs différents</li> <li>o Faible reconnaissance de la performance individuelle</li> <li>o Tendance à promouvoir la conformité plutôt que l'innovation</li> <li>o Manque de transparence des critères et procédures de promotion</li> <li>o Valeurs et cohérence plus faibles à l'échelle de toute l'administration</li> <li>o Faible gestion des connaissances à l'échelle de toute l'administration</li> <li>o Risque spécifique d'un mélange entre les incitations traditionnelles à la carrière et les incitations financières : perte du sens de la collectivité parallèlement à une absence de renforcement de la responsabilité individuelle</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Tentatives d'établissement de la rémunération liée à la performance, plus particulièrement au niveau des hauts responsables</li> <li>o Etablissement de contrats à durée déterminée pour des emplois et postes spécifiques (sans remettre en question l'emploi à vie dans la fonction publique)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>o Mise en œuvre difficile de la rémunération liée à la performance en raison d'une culture plus forte de la responsabilisation collective</li> </ul> |

| Système « de département » | Caractéristiques institutionnelles  | Atouts relatifs  | Faiblesses relatives   | Réformes et adaptations   | Problèmes posés par les réformes et adaptations   |
|----------------------------|---|--|--|---|---|
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Peu d'entrées latérales</li> <li>○ Organisme central GRH faible ou inexistant</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Forte mobilité au sein des départements</li> <li>○ Bonne maîtrise de la gestion publique</li> <li>○ Sens de la collectivité à l'échelle du département</li> <li>○ Souplesse importante dans l'adaptation des politiques RH aux exigences spécifiques de départements spécifiques</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Faible mobilité externe</li> <li>○ Faible compétition pour les postes</li> <li>○ Difficulté à faire entrer des connaissances de l'extérieur</li> <li>○ Mise en oeuvre difficile des politiques GRH applicables à l'ensemble des pouvoirs publics</li> <li>○ Manque de cohérence de la fonction publique</li> <li>○ Difficulté à promouvoir une culture commune de la fonction publique</li> <li>○ Possibilités limitées de promouvoir l'établissement d'une capacité de leadership dans l'administration</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ouverture de certains postes aux candidats externes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risque possible de favoritisme et de nominations à caractère politique dans un système peu habitué à embaucher à l'extérieur en faisant jouer la concurrence et la transparence</li> </ul> |

| Système « d'emploi » | Caractéristiques institutionnelles  | Atouts relatifs   | Faiblesses relatives   | Réformes et adaptations   | Problèmes posés par les réformes et adaptations   |
|----------------------|---|---|--|---|---|
|                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entrée par recrutement sur un poste spécifique, l'expérience professionnelle étant privilégiée</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plus grand réservoir de compétences</li> <li>○ Importation plus facile de nouvelles compétences – meilleure gestion des connaissances avec le monde extérieur</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Possible biais de recrutement – critères moins objectifs/quantifiables à l'embauche</li> <li>○ Connaissances interdisciplinaires des nouvelles recrues plus faibles</li> <li>○ Faibles qualifications spécifiques en gestion publique à l'embauche</li> <li>○ Valeurs communes plus faibles à l'embauche</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur la formation tout au long de la vie</li> <li>○ Formation pour les cadres destinée à renforcer la cohésion de la direction et à renforcer leurs qualifications en gestion publique</li> <li>○ Sélection de réserves de futurs managers au cours de leurs premières années de carrière</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risque de recrutement fermé au sein des réserves de personnel et trop faible compétition entre managers</li> </ul>   |
|                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plus faibles garanties d'emploi à vie dans la fonction publique</li> <li>○ Davantage de contrats à durée déterminée pour des postes spécifiques</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur l'obligation individuelle de rendre des comptes sur les résultats</li> <li>○ Mise en œuvre plus facile de la gestion des performances du personnel</li> <li>○ Gestion plus facile de la masse salariale et de la démographie</li> <li>○ Mobilité externe</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plus faible gestion interne des connaissances</li> <li>○ Faible mobilité interne</li> <li>○ Davantage d'incitations à satisfaire des intérêts individuels plutôt que des intérêts collectifs</li> <li>○ Favoritisme et sanctions injustes possibles si aucun processus n'est en place</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur les processus de recrutement (équité et transparence), les processus de mesure des performances et de licenciement</li> <li>○ Stratégie de gestion interne des connaissances</li> <li>○ Sélection de réserves de futurs managers en début de carrière</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pratiques de gestion des ressources humaines procédurales et lourdes</li> <li>○ Risque de recrutement fermé au sein des réserves de personnel et trop faible compétition entre managers</li> </ul> |
|                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur la formation tout au long de la vie plutôt que sur la formation initiale</li> <li>○ Politiques de formation déléguées</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Possibilités de formation tout au long de la carrière de fonctionnaire et d'importer de nouvelles qualifications</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Faible culture commune à l'embauche et qualifications de gestion publique</li> <li>○ Conception difficile de politiques de formation intergouvernementales</li> </ul> <p>Peu de formation stratégique à long terme pour renforcer les capacités des pouvoirs publics</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Formation tout au long de la vie</li> <li>○ Formation à l'entrée pour les managers</li> </ul>  |   |
|                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promotion et carrière liées aux postes et aux emplois plutôt qu'à la durée de service</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur la performance individuelle</li> <li>○ Davantage d'interaction entre le management et le personnel</li> <li>○ Description de poste mettant l'accent sur les compétences mesurables</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risque de comportements individualistes</li> <li>○ Renforcement de la technicité des critères de sélection</li> <li>○ Moins de valeurs communes</li> <li>○ Processus lourds</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sélection de réserves de futurs managers</li> <li>○ Critères de gestion des performances plus souples</li> </ul>   |   |
|                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent plus important sur les incitations financières</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gestion des performances du personnel plus facile</li> <li>○ La visibilité des objectifs facilite la mise en œuvre d'autres réformes</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risques de renforcement d'équipe difficile</li> <li>○ Faible responsabilisation collective</li> <li>○ Obligation de rendre des comptes incombant aux managers et moins à l'ensemble du personnel</li> <li>○ Le succès dépend de la force de la gestion des performances en général et du système GRH</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rémunération liée à la performance collective</li> </ul>   |   |

| Système « d'emploi » | Caractéristiques institutionnelles  | Atouts relatifs   | Faiblesses relatives   | Réformes et adaptations  | Problèmes posés par les réformes et adaptations   |
|----------------------|---|---|--|--|---|
|                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entrées latérales courantes</li> <li>○ Organisme central GRH plus faible</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Compétition pour les postes plus élevée</li> <li>○ Mobilité externe</li> <li>○ Gestion des connaissances plus facile avec les organismes n'appartenant pas aux pouvoirs publics</li> <li>○ Flexibilité dans la gestion des fonctionnaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plus faible mobilité au sein des pouvoirs publics</li> <li>○ Plus faible gestion interne des connaissances</li> <li>○ Risques de conflits d'intérêts plus élevés</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sélection de réserves de futurs managers au début de leur carrière</li> <li>○ Stratégie de gestion interne des connaissances</li> <li>○ Tendance à re-centraliser la gestion des fonctionnaires</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risque de recrutement fermé au sein des réserves de personnel et trop faible compétition entre managers</li> </ul>   |
|                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Traditionnellement, aucun système de haute fonction publique, mais accent mis de plus en plus sur une gestion différenciée des hauts fonctionnaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ En l'absence de haute fonction publique :</li> <li>○ Plus forte compétition pour les emplois</li> <li>○ Davantage de possibilités de carrière dans la fonction publique</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ En l'absence de haute fonction publique :</li> <li>○ problèmes de</li> <li>○ Coherence des différents secteurs de l'administration</li> <li>○ Connaissance des affaires publiques aux niveaux les plus élevés</li> <li>○ Manque de culture et de langage communs aux niveaux les plus élevés</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accent mis sur le leadership</li> <li>○ Formation à l'échelle de toute l'administration à l'entrée dans la haute fonction publique</li> <li>○ Sélection de réserves de futurs managers au début de leur carrière</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Risque de recrutement fermé au sein des réserves de personnel et trop faible compétition entre managers</li> <li>○ Risque de fracture entre les hauts fonctionnaires et le reste de la fonction publique en termes de valeurs et de culture</li> </ul> |

**ANNEXE 1**  
**RÈGLES S'APPLIQUANT AUX DIFFÉRENTS AGENTS PUBLICS**  
**SUIVANT LEUR FONCTION**

| <b>Activité exécutée</b>                | <b>Sous statut de la fonction publique</b> | <b>Sous contrat régi par le droit public</b> | <b>Sous système spécifique régi par le droit privé</b> | <b>Sous système régi par le Code du travail</b> |
|---|--|--|--|---|
| Fonctions régaliennes de l'Etat         | 24   | 4  | 3  | 6   |
| Collectivités territoriales             | 19   | 10   | 4  | 5   |
| Services publics de santé               | 12   | 11   | 5  | 5   |
| Education                               | 17   | 12   | 3  | 4   |
| Recherche                               | 15   | 5  | 4  | 6   |
| Police                                  | 19   | 4  | 1  | 3   |
| Personnel militaire                     | 19   | 2  | 1  | 2   |
| Services publics à caractère commercial | 6  | 6  | 6  | 7   |
| Sécurité sociale                        | 13   | 7  | 4  | 5   |
| Autres (spécifier)                      | 5  | 1  | 0  | 3   |

Remarque : les chiffres indiquent le nombre de pays concernés.