

Non classifié

GOV/PUMA(2003)17/REV

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

09-Sep-2004

Français - Or. Anglais

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

GOV/PUMA(2003)17/REV
Non classifié

GERER LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

LA REFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE

**28ème session du Comité de la Gestion Publique
13-14 novembre 2003
Château de la Muette, Paris**

Ce document a été présenté au Comité en tant que référence pour la session extraordinaire du Comité sur "Le nouveau dirigeant du secteur public".

La correction de certains points de traduction est la raison de cette révision de la version française du document GOV/PUMA(2003)17. La version anglaise n'a pas été modifiée.

Pour plus d'informations veuillez contacter Elsa Pilichowski
Mél: elsa.pilichowski@oecd.org -- Tél. +33 1 45 24 76 12

**JT00168887
Ta. 20024 - 24/09/03 - 03/10/2003**

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

Français - Or. Anglais

NOTE DE SYNTHÈSE

1. Cette note présente une vue d'ensemble des réformes de la haute fonction publique dans douze pays membres de l'OCDE¹ Elle utilise comme point de départ la distinction entre deux principaux systèmes de fonction publique.

2. D'une part, les fonctions publiques « de carrière » qui recrutent à partir d'un large groupe de hauts fonctionnaires. Le recrutement s'effectue à la sortie l'université, ou au cours des premières années de carrière, et généralement par concours – la progression de carrière est ensuite gérée par l'organisme. Dans ce système, des ressources importantes sont dédiées au développement et à la carrière des fonctionnaires sélectionnés jusqu'à ce qu'ils soient aptes à remplir les postes de direction.

3. D'autre part, les fonctions publiques « d'emploi » dans lesquelles les candidats aux postes de direction sont recrutés dans l'ensemble de la fonction publique ainsi que dans le secteur privé, ce qui permet ainsi disposer d'une base de candidats potentiels. Les fonctions publiques « de département » constituent une sous catégorie de celles « d'emploi », dans lesquelles il n'y a aucun système de carrière développé au niveau de l'ensemble du gouvernement. En général, les nominations, qui se font au mérite et à l'ancienneté, restent à l'intérieur du département concerné.

4. Cette typologie induit différents degrés de centralisation des processus de recrutement et de nomination. Bien que peu de pays relèvent parfaitement de l'un ou de l'autre type, il est possible de déterminer le système dont un pays donné se rapproche le plus. Cette typologie a un intérêt pratique dans le cadre d'une comparaison entre les réformes de la gestion de la haute fonction publique dans différents pays, car l'importance et la compréhension des réformes dépend souvent du type initial. Chacun des deux systèmes établit de façon propre les mesures d'encouragement au personnel, et par là-même tend à entretenir les différentes caractéristiques culturelles.

5. Afin de comparer les douze pays de l'OCDE, la note est structurée autour de six questions clés sur la haute fonction publique et sa réforme :

- Champ de la haute fonction publique
- Recrutement
- Mandats et contrats
- Évaluation des performances et rémunération
- Promotion et mobilité
- Formation et apprentissage

6. Le développement des capacités de gestion est une tendance générale dans les pays étudiés. Si la gestion de la performance constitue déjà un objectif des réformes dans tous les pays, à cela s'ajoute maintenant un intérêt particulier pour le leadership et une réforme de la gestion des ressources humaines. A

¹ Les douze pays sont la Belgique, le Canada, la Finlande, la France, la Corée, l'Italie, le Mexique, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne, le Royaume Uni et les Etats-Unis. Une brève description des réformes en Allemagne est également jointe.

des degrés différents, les 12 pays ont décentralisé les responsabilités de gestion, mettant en place des mécanismes pour s'assurer de la responsabilité individuelle des hauts fonctionnaires.

7. Parallèlement à cette tendance à la convergence, l'étude par pays indique que l'importance et la compréhension des réformes dans les douze pays dépendent dans une large mesure du type originel de leur haute fonction publique.

8. Les systèmes « basés sur la carrière », qui ont une tradition de recrutement, de promotion et de formation centralisés, introduisent des réformes comme les concours ouverts à l'externe pour les postes offerts, la gestion par objectifs au niveau ministériel et les programmes de formation permanente.

9. Les systèmes « basés sur le poste », qui ont une gestion largement décentralisée des nominations, des promotions et de la formation, font de plus en plus appel à des directives centralisées pour les nominations, créent des « réservoirs » de compétences et des bases de données interministérielles recensant les hauts fonctionnaires tant en activité que potentiels.

10. L'examen des réformes de la gestion de la haute fonction publique dans les douze pays de l'OCDE révèle donc que les deux principaux types de fonction publique sont en train d'évoluer et que la typologie classique apparaît limitée et demande à être affinée. Ceci ne signifie pas que les deux systèmes vont converger, mais plutôt que les pays adoptent certaines caractéristiques de l'autre modèle, les adaptant à l'intégrité de leur propre système.

LE NOUVEAU HAUT FONCTIONNAIRE : LA REFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE DANS DOUZE PAYS MEMBRES DE L'OCDE

I. Introduction

11. Cette note présente une vue d'ensemble des changements intervenus dans la structure et la gestion de la haute fonction publique dans douze pays membres de l'OCDE². Elle établit en premier lieu les typologies classiques des systèmes de haute fonction publique. La typologie servira à comparer les effets des différentes réformes. Elle présente en second lieu un aperçu général des réformes mises en place dans ces pays. La suite du document décrit de façon plus détaillée les six principaux thèmes relatifs à la réforme de la haute fonction publique : champ de la haute fonction publique ; recrutement ; mandats et contrats ; évaluation des performances et rémunération ; promotion et mobilité ; formation et apprentissage.

12. En collaboration avec GOV, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie français a écrit une étude sur les changements dans la gestion de l'encadrement supérieur dans 7 pays de l'OCDE. GOV a réutilisé une grande partie de cette étude et gardé sa structure principale. GOV tient à remercier le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie français pour sa collaboration.

II. Typologie des systèmes de haute fonction publique

13. Une typologie classique des fonctions publiques distingue les fonctions publiques « de carrière » et les fonctions publiques « d'emploi ». Dans cette note les systèmes de haute fonction publique sont classés selon cette typologie.

14. La distinction entre les deux types de fonction publique repose essentiellement sur leurs processus de gestion, de recrutement et de nomination.

15. Les fonctions publiques « de carrière » recrutent les dirigeants potentiels à la sortie de l'université ou au début de leur carrière et souvent par concours. Dans ces systèmes, des ressources importantes sont dédiées au développement et à la carrière des fonctionnaires sélectionnés jusqu'à ce qu'ils soient aptes à occuper des postes de direction. La gestion des hauts fonctionnaires est plutôt centralisée avec des perspectives de carrière claires.

16. Les fonctions publiques « d'emploi » ont un processus de recrutement plus ouvert qui implique que les postes de haut niveau vacants sont ouverts aux candidatures provenant de l'ensemble de la fonction publique et, dans certains cas, du marché ouvert. Il en résulte une plus grande base de candidats potentiels. Dans ces systèmes, la gestion des hauts fonctionnaires a tendance à être plus décentralisée.

17. Il existe une sous catégorie de ce type qui est un système dans lequel les processus de nomination et de gestion ne font pas l'objet d'interventions spécifiques. Les nominations s'y font en général au sein du département concerné sur la base de l'ancienneté et du mérite.

² Les douze pays sont la Belgique, le Canada, la Finlande, la France, la Corée, l'Italie, le Mexique, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne, le Royaume Uni et les Etats-Unis. Une brève description des réformes en Allemagne est également jointe.

18. L'expérience montre que ces deux types ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients.
19. Une fonction publique « de carrière » recherche la cohérence dans la fonction publique et des hauts fonctionnaires partageant la même culture, pour favoriser le travail en équipe, la communication entre les services de l'administration et la mobilité interne.
20. La principale faiblesse de ces systèmes réside dans le manque de concurrence pour les postes de direction, le penchant pour des capacités « généralistes », le risque que les hauts fonctionnaires deviennent les membres d'un « club » restreint de dirigeants à la carrière assurée et s'éloignent de la société en général et oublient les intérêts qu'ils sont censés servir.
21. Une fonction publique « d'emploi » vise à élargir sa base de recrutement, y compris pour les compétences spécifiques, de façon à promouvoir la concurrence, le renouvellement culturel, et les facultés d'adaptation au sein de la fonction publique.
22. Un tel système présente cependant le risque que les nominations et les promotions soient décidées sur des critères autres que le mérite. Bien que des mécanismes relativement lourds soient parfois nécessaires pour palier cet écueil, une fois que de bons processus de nomination, transparents et au mérite sont en place, la principale faiblesse de ce système reste le manque de culture commune des hauts fonctionnaires, leur faible mobilité entre les différentes organisations et le risque d'un taux de rotation élevé du personnel.
23. Si le système est « de département » il a l'avantage supplémentaire de pouvoir faire appel à une base interne de personnes qui connaissent très bien l'activité de leur département. Son inconvénient est la tendance à la disparité des capacités des départements à attirer et à retenir les meilleurs éléments -- ce qui peut créer une situation dans laquelle la qualité des hauts fonctionnaires nommés dans un département peut être inférieure à celle de ceux nommés dans un autre. Ce type de fonction publique peut aussi produire des hauts fonctionnaires peu habitués à traiter les questions de politique gouvernementale car l'essentiel de leur carrière se sera déroulée dans une spécialisation au sein d'un département.
24. On examinera ci-après les caractéristiques et les tendances des réformes dans les douze pays. La typologie servira à comparer les effets des différentes réformes. On fera ensuite des comparaisons spécifiques portant sur six questions principales relatives à la réforme de la haute fonction publique.

III. La réforme de la haute fonction publique

25. Les réformes de la gestion de la haute fonction publique restent un objectif important de la gestion publique dans tous les pays étudiés ici. Malgré des différences importantes dans les caractéristiques des réformes, il existe des tendances générales sur leurs objectifs.
26. Le tableau 1 fournit une vue d'ensemble sur l'état d'avancement, le calendrier et la base des réformes dans les douze pays de l'OCDE étudiés dans cette note.

Tableau 1: Caractéristiques des réformes des hautes fonctions publiques*

Pays	Caractéristiques des réformes					
	Etat d'avancement		Calendrier		Base	
	Mis en oeuvre	Prévu	Radical	Graduel	Spécifique à la haute fonction publique	Partie de la (des) réforme(s) générale(s) du secteur public
<i>Belgique</i>	X		A partir de 2000		X	X
<i>Canada</i>	X	X	A partir de 1990	Jusqu'en 1990	X	X
<i>Finlande</i>	X	X		X	X	X
<i>France</i>	X			X	X	
<i>Italie</i>	X		X		X	
<i>Corée</i>	X		X		X	
<i>Mexique</i>	X	X		A partir de 1995	X	X
<i>Pays-Bas</i>	X		X			X
<i>Nouvelle-Zélande</i>	X					X
<i>Espagne</i>	X	X		A partir de la fin des années 90		X
<i>Royaume-Uni</i>	X			X		X
<i>Etats-Unis</i>	X			X	X	X

Source : Enquête par pays ci-après

* A confirmer par les pays membres

27. Le tableau 1 illustre le fait qu'alors que tous les pays ont mis en oeuvre des réformes de leur haute fonction publique, beaucoup prévoient leur poursuite. Certaines des réformes introduites ont été radicales, souvent à la suite d'une crise spécifique du secteur public, alors que d'autres ont été graduelles et ont souvent été étalées sur une longue période.

28. Si l'on regarde l'orientation des réformes, l'une des premières conclusions de cette note est que l'accent mis sur une gestion orientée vers la performance a conduit à une convergence des systèmes de haute fonction publique.

29. La plupart des pays étudiés essayent de rendre leurs services publics mieux à même de répondre à la fois aux décisions politiques et aux besoins des citoyens en mettant davantage l'accent sur la « performance » que sur le respect des procédures. Cela a entraîné une certaine décentralisation du processus de prise de décision par les dirigeants et une insistance plus grande sur la responsabilité individuelle et la performance des dirigeants. Cette évolution vers une responsabilité publique « individualisée » est due à l'introduction de mécanismes de fixation d'objectifs et de responsabilisation, et de systèmes de sanctions/récompenses individualisées. Cependant, l'étendue de la mise en oeuvre d'une gestion des performances pour les hauts fonctionnaires varie de façon très significative selon les pays de cette étude et correspond dans une certaine mesure à leur type, « basé sur la carrière » ou « basé sur le poste ». Alors que les réformes en direction d'une gestion basée sur les performances sont répandues dans tous les pays, l'accent est de plus en plus mis sur le leadership et la gestion du changement ainsi que sur la gestion des ressources humaines, comme le montre le tableau 2.

Table 2: Objectifs des réformes de gestion

Pays	Objectifs des réformes de gestion		
	Gestion des performances	Gestion des ressources humaines	Leadership et gestion du changement
<i>Belgique</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Mis en oeuvre</i>
<i>Canada</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Mis en oeuvre</i>
<i>Finlande</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Prévue</i>	<i>Prévu</i>
<i>France</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Mise en oeuvre, mais d'autres réformes sont prévues</i>	<i>Mis en oeuvre, mais d'autres réformes sont prévues</i>
<i>Italie</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	*	<i>Prévu</i>
<i>Corée</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	*	*
<i>Mexique</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Prévue</i>	<i>Prévu</i>
<i>Pays-Bas</i>		*	*
<i>Nouvelle Zélande</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Cadre RH pour la fonction publique en cours de mise en oeuvre</i>	<i>En cours de mise en oeuvre</i>
<i>Espagne</i>	<i>Prévue</i>	<i>Prévue</i>	<i>Prévu</i>
<i>Royaume Uni</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>En cours</i>	<i>Prévu</i>
<i>Etats-Unis</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Mise en oeuvre</i>	<i>Mis en oeuvre</i>

Source : Enquête par pays ci-après.

* Des informations supplémentaires sont nécessaires

30. A côté de ces tendances à la convergence, l'étude des pays montre que l'importance et la compréhension des réformes relatives aux six questions clés dépendent dans une large mesure du point de départ défini par le type de haute fonction publique dans ces douze pays.

Tableau 3: Application proposée de la typologie des systèmes de haute fonction publique*

Pays	Types de système de haute fonction publique	
	Haute fonction publique « de carrière »	Haute fonction publique « d'emploi »
<i>Belgique</i>		X
<i>Canada</i>		X (Une certaine tendance vers un système "de département"*)
<i>Finlande</i>		X (Forte tendance vers un système "de département"*)
<i>France</i>	X	
<i>Italie</i>	X	
<i>Corée</i>	X Complété en 1998 par un système d'ouverture des postes (20%)	
<i>Mexique</i>	X (Depuis 1995, objectif de création d'un corps de hauts fonctionnaires de carrière)	
<i>Pays-Bas</i>		X
<i>Nouvelle Zélande</i>		X
<i>Espagne</i>	X	
<i>Royaume Uni</i>		X
<i>Etats-Unis</i>		X (Une certaine tendance vers un système "de département"*)

Source : Descriptions par pays ci-après

* A confirmer par les pays membres

31. Peu de pays relèvent parfaitement de l'un ou de l'autre type, mais il est possible de déterminer le type dont un pays donné se rapproche le plus et d'identifier la direction dans laquelle les types évoluent.

32. Les pays qui ont un système basé sur le poste ont tendance à utiliser des procédures concurrentielles qui visent à assurer des nominations transparentes et basées sur le mérite³. En même temps, de manière officielle ou non, de nombreux pays développent et entretiennent des « réservoirs » de futurs dirigeants.

33. Dans une certaine mesure, ces pays sont également en train de re-centraliser la gestion de leurs hauts fonctionnaires en définissant des critères obligatoires de nominations applicables à l'ensemble de l'administration, en supervisant les processus de nominations, en maintenant des bases de données des dirigeants actuels et potentiels pour l'ensemble de l'administration, etc. Certains revoient les systèmes de promotion et de mobilité afin d'offrir des perspectives de carrière meilleures et plus claires aux hauts fonctionnaires qui souhaitent rester dans l'administration. Les objectifs visés sont la réduction du taux de rotation, la promotion de la mobilité entre les organisations, ainsi que le rassemblement autour d'une culture commune.

³ Il existe cependant dans la plupart des pays des postes clairement définis dont il est reconnu qu'ils se situent à la frontière entre les mondes administratif et politique et pour lesquels il n'existe pas ou peu de critère de nomination.

34. Enfin, les profils de recrutement dans ces fonctions publiques sont en train d'évoluer. On attend bien sûr des cadres qu'ils conduisent le changement et modernisent leur organisation. En conséquence, la définition du groupe des dirigeants a également évolué vers une définition plus fonctionnelle, afin d'y inclure ceux qui ont de grandes responsabilités en matière d'organisation et de personnel. Cette élite est également de plus en plus poussée à être mobile entre les ministères et les agences de façon à encourager le dialogue sur les performances, les indicateurs et les résultats.

35. La plupart des pays qui gèrent traditionnellement les carrières au niveau central essayent d'ouvrir leurs processus de recrutement afin d'accroître la concurrence pour les postes de haut niveau, d'améliorer la performance des futurs dirigeants, et d'introduire des changements culturels et des facultés d'adaptabilité dans leur système de fonction publique.

36. Alors que les pays proches du type « basé sur la carrière » ont une haute fonction publique clairement définie et gérée centralement sur la base de concours équitables et ouverts à tous, ils ont des difficultés à relier les promotions et les rémunérations aux performances, du fait que le recrutement, la formation et la classification ont lieu en début de carrière. Seuls quelques-uns de ces pays font correspondre la partie variable de la rémunération des hauts fonctionnaires à l'évaluation de leurs performances, mais certains cherchent à introduire la gestion par objectifs.

37. Il semble qu'il y ait différentes tendances à la centralisation et à la décentralisation qui conduisent à une forme de convergence entre les deux principaux types de haute fonction publique. Ces tendances sont résumées au tableau 4.

Tableau 4 : Tendance à la centralisation et à la décentralisation des réformes selon les types de haute fonction publique

Tendances des réformes	Types « carrière »	Types « emploi »
<i>Décentralisation</i>	<i>Introduction de la gestion par objectifs.</i>	<i>Nomination, promotion et formation</i>
<i>Centralisation</i>	<i>Recrutement, promotion et formation</i>	<i>Introduction de directives centrales pour les nominations, "réservoirs de compétences » et bases de données interministérielles des hauts fonctionnaires actuels et potentiels</i>

Source: Annexe 1

38. L'une dans l'autre, les différentes réformes ne sont pas nécessairement entièrement compatibles, et les pays luttent pour trouver le bon équilibre entre l'introduction de nouvelles valeurs de gestion sans pour autant miner les valeurs traditionnelles du service public d'intégrité, de neutralité et d'impartialité des fonctionnaires.

IV. Champ de la haute fonction publique

39. Dans un nombre croissant de pays, c'est la nomination à un poste comportant des responsabilités de gestion étendues qui détermine si quelqu'un est un haut fonctionnaire et non pas son grade initial, son salaire, son ancienneté, ou ses qualifications. Dans certains pays (la Belgique et les États-Unis par exemple) vont même jusqu'à distinguer entre : d'une part, les cadres dirigeants qui ont de grande responsabilité de direction, et d'autre part, les experts ou les conseillers, qui peuvent atteindre le même salaire et le même grade hiérarchique sans pour autant appartenir au même groupe de dirigeants. De plus en plus, appartenir à un groupe de dirigeants implique ainsi que l'on a de grandes responsabilités de gestion. Néanmoins, certains pays proches du type « basé sur la carrière », dont la France la Corée, continuent d'utiliser les études ou le niveau hiérarchique pour définir l'étendue de leur haute fonction publique.

40. Tous les pays à l'exception de la Finlande et du Mexique distinguent un groupe de hauts fonctionnaires (voir tableau 5). Il y a deux manières principales de différencier les groupes, qui correspondent aux deux types de haute fonction publique. Les pays proches du type « basé sur le poste » identifient les cadres dirigeants et un réservoir de cadres dirigeants potentiels qui sont l'objet d'une attention particulière. Les pays proches du type « basé sur la carrière » comme l'Italie, la France et la Corée ont une définition plus large de la catégorie des cadres supérieurs et descendent plus bas dans l'échelle hiérarchique.

41. L'effectif du groupe s'étend de quelques centaines à quelques milliers selon les pays (voir tableau 5). Bien sûr, la taille d'un pays doit aussi être prise en considération, mais en même temps, la taille du groupe est le reflet d'un choix stratégique en matière de responsabilité finale. Quelques pays ont fait le choix de se reposer sur une petite élite (Espagne) tandis que d'autres, comme le Royaume-Uni, s'appuient sur une plus large base de hauts fonctionnaires.

42. Les pays qui n'ont pas un groupe différencié de hauts fonctionnaires, comme la Finlande, appliquent plus ou moins le même système de gestion à leurs cadres dirigeants et à leurs autres fonctionnaires. Cependant, bien que ces pays n'aient pas de définition officielle de la haute fonction publique, il s'agit d'une notion qui est généralement comprise.

Tableau 5 : Etendue de la haute fonction publique

Pays	<i>Etendue de la haute fonction publique</i>		
	Définition de la haute fonction publique	Niveaux au sein de la haute fonction publique	Effectifs de la haute fonction publique
<i>Belgique</i>	Responsabilités de gestion	4	450
<i>Canada</i>	Responsabilités de gestion	2	3600
<i>Finlande</i>	Non définie	*	200
<i>France</i>	Études ou rémunération	*	5360 (salaire: 25.000)
<i>Italie</i>	Responsabilités de gestion	2	4800
<i>Corée</i>	Pas de définition précise mais utilisation des niveaux hiérarchiques comme indicateurs	2	1325
<i>Mexique</i>	Responsabilités de gestion (décret de 1999, non utilisé actuellement).	2-3	381 (1533 si niveau 3 inclus)
<i>Pays-Bas</i>	Responsabilités de gestion	3	739
<i>Nouvelle Zélande</i>	Responsabilités de gestion pour le premier niveau, second niveau non défini	2	250-300
<i>Espagne</i>	Responsabilités de gestion	5	276 (hors 36 postes politiques)
<i>Royaume Uni</i>	Responsabilités de gestion	3	3500
<i>Etats-Unis</i>	Responsabilités de gestion	*	5940 (hors 660 postes de hauts fonctionnaires bénéficiant de la même échelle de rémunération mais n'appartenant pas au « Senior Executive Service »).

Source : Annexe 1.

* Des informations supplémentaires sont nécessaires

V. Recrutement

43. Les critères de recrutement changent selon les pays étudiés, mais les différences fondamentales découlent de l'étendue de la haute fonction publique. Les pays qui ont une définition fonctionnelle des hauts fonctionnaires privilégiant les responsabilités de gestion des postes disposent d'un système de nomination qui cherche de plus en plus à recruter des dirigeants ayant des capacités de gestion et de leadership. Cela implique de nouveaux critères centrés sur l'expérience préalable de la gestion, un processus de recrutement différent, et l'ouverture des postes à des candidats provenant de l'extérieur du service public, (voir tableau 6). Cela oriente la recherche vers des cadres dirigeants qui ont fait preuve de leur capacité dans la fonction publique ou ailleurs. Habituellement, ils sont recrutés dans la deuxième moitié de leur carrière. Dans tous les pays cependant, le nombre de recrutements externes, en particulier de dirigeants de du secteur privé, reste minoritaire. Cette minorité peut cependant être importante et le recrutement externe n'est pas un simple exercice symbolique. On attend des hauts fonctionnaires qui ont fait la preuve en dehors de l'administration de leurs capacités de leadership qu'ils encouragent le changement de mentalité et ouvrent la porte à des changements sociétaux.

Tableau 6 : Degré d'ouverture au recrutement externe

Degré d'ouverture au recrutement externe		
Aucune restriction	Des restrictions	Fermé
Belgique, Canada*, Finlande, Pays-Bas, Nouvelle Zélande, Royaume Uni, Etats Unis	Corée, Italie	France, Espagne*

Source: Annexe 1.

* A confirmer par les pays membres

44. L'absence d'exigences spécifiques en matière d'études (dans beaucoup de cas un diplôme universitaire est suffisant) encourage également un recrutement ouvert et diversifié. Dans presque tous les pays, la diversité qui résulte d'un recrutement ouvert est encore accrue par les efforts de recrutement de femmes et/ou de minorités.

45. Les pays qui n'ont pas un groupe différencié de hauts fonctionnaires ou qui ont une définition basée sur le grade ne mettent pas autant l'accent sur les notions de leadership et de gestion dans le processus de recrutement. Ces pays ont un système de recrutement centralisé basé sur des concours et sur une formation centralisée à la sortie de l'université ou au début de la carrière des hauts fonctionnaires potentiels (voir tableau 7). Certains des pays de ce groupe ont commencé à encourager le recrutement externe et l'acquisition par leurs propres hauts fonctionnaires d'une expérience internationale, privée ou de recherche comme un moyen d'augmenter la concurrence, le renouvellement culturel et l'adaptabilité (voir tableau 6).

**Tableau 7 : Centralisation et décentralisation du processus de recrutement.
Les lignes directrices et les critères de ce processus**

	Processus de recrutement centralisé	Processus de recrutement décentralisé
<i>Directives et critères centralisés pour le recrutement</i>	France, Italie, Corée, Mexique, Espagne*	Canada*, Pays Bas*, Nouvelle Zélande, Royaume Uni, Etats Unis
<i>Directives et critères décentralisés pour le recrutement</i>		Belgique, Finlande

Source: Annexe 1.

* A confirmer par le pays membre

46. Certains pays ont récemment instauré des critères et une procédure qui garantissent le recrutement aux postes élevés sur la base du mérite ainsi que l'égalité dans le processus de recrutement. Ce processus demeure extrêmement important dans tous les pays et la plupart reconnaissent que la recherche de compétences subjectives ne devrait pas diminuer l'égalité du processus de recrutement. En conséquence, dans la plupart des pays qui n'ont pas de concours garantissant l'égalité, ou qui recrutent en dehors de la fonction publique, des procédures de recrutement plus sophistiquées ont dû être mises en œuvre :

- i) Il y a une tendance dans les pays qui ont un système décentralisé de gestion à « re-centraliser » la gestion de leurs hauts fonctionnaires (avec une définition centralisée des critères obligatoires et des procédures de recrutement, et quelquefois une supervision centralisée du processus de recrutement). Dans d'autres cas, l'administration centrale a mis en place une base de données interministérielle de hauts fonctionnaires afin de développer la concurrence (voir tableau 7).
- ii) De plus en plus, la transparence est devenue un mot clé dans un processus de recrutement ouvert. Les vacances de postes sont plus largement publiées et les panels de recrutement sont devenus la règle.
- iii) Les processus de recrutement eux-mêmes sont devenus de plus en plus complexes afin d'assurer un bon niveau de concurrence entre les candidats, ainsi que l'égalité dans le recrutement, qui doit être basé sur le mérite. Ils comprennent :
 - L'utilisation de comités de présélection ou de sélection auxquels des représentants extérieurs à l'administration participent afin d'assurer un recrutement transparent et objectif ;
 - L'utilisation de centres d'évaluation, qui combinent des tests et des cas pratiques pour faire ressortir les compétences personnelles ;
 - L'utilisation de concours d'entrée afin de soustraire la fonction publique à la sphère politique.

47. Bien que dans la plupart des pays un certain nombre de postes clairement définis sont reconnus comme étant à la frontière entre les mondes administratifs et politiques, il y a peu ou pas de critères qui s'appliquent aux nominations à ses postes.

VI. Mandats et contrats

48. Que les pays soient proches d'une fonction publique « de carrière » ou « d'emploi », il est clair que partout un grand nombre de hauts fonctionnaires ont fait leur carrière dans la fonction publique et vont continuer leur carrière dans la fonction publique.

49. Dans la plupart des douze pays de l'OCDE étudiés dans cette note, les nominations sont faites pour des durées déterminées. De plus en plus, ces pays établissent des contrats individuels basés sur la performance, et certains pays (en particulier la Finlande et le Royaume-Uni) commencent à relier ces contrats individuels aux objectifs organisationnels et à la stratégie à long terme.

50. Dans les pays proches du type « basé sur la carrière », les contrats correspondent à des postes spécifiques, alors que les nominations dans la fonction publique sont permanentes.

51. Il y a une déconnexion croissante entre les nominations de plus en plus liées à la définition d'objectifs de performance et l'emploi au sein de la fonction publique (dans la plupart des cas, même pour les hauts fonctionnaires). Cet emploi à vie peut être formalisé par un contrat de travail à durée indéterminée ou peut-être simplement ce qui se produit dans la réalité pour la plupart du personnel (ce qui permet de ne pas renouveler les contrats des hauts fonctionnaires qui ont des performances insuffisantes, même si quelquefois ils peuvent rester au sein de la fonction publique à d'autres postes).

52. Deux pays (le Canada et les États-Unis) indiquent que la nomination des hauts fonctionnaires est basée exclusivement sur l'évaluation des performances. Ainsi, les contrats ne sont pas conclus pour une durée déterminée. Deux pays (les Pays-Bas et l'Espagne) n'ont pas développé de système d'évaluation des performances au sein de leur système de gestion des hauts fonctionnaires.

Tableau 8: Mandats permanents ou à durée déterminée et utilisation de contrats

Pays	Mandats	Contrats
<i>Belgique</i>	<i>6 ans – renouvelable</i>	<i>Oui</i>
<i>Canada</i>	<i>Permanent, mais possibilité de renvoi en cas de performance insuffisante.</i>	<i>Non</i>
<i>Finlande</i>	<i>4 ans – renouvelable</i>	<i>Oui</i>
<i>France</i>	<i>3 ans – renouvelable une fois.*</i>	<i>Non</i>
<i>Italie</i>	<i>maximum 3 ans.*</i>	<i>Oui*</i>
<i>Corée</i>	<i>Permanent, sauf l'Open Position System : 2-5 ans – renouvelable.</i>	<i>Oui pour l' Open Position System (20%)</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>Groupe des dirigeants : max 7 ans. Hauts fonctionnaires : 3-7 ans – renouvelable*.</i>	<i>Non</i>
<i>Nouvelle Zélande</i>	<i>5 ans – renouvelable.</i>	<i>Oui</i>
<i>Royaume Uni</i>	<i>5 ans renouvelable pour certaines nominations de haut niveau</i>	<i>Oui</i>
<i>Etats-Unis</i>	<i>Permanent, mais possibilité de renvoi en cas de performance insuffisante</i>	<i>Permanent, mais possibilité de renvoi en cas de performance insuffisante</i>

Source: Annexe 1.

*Mandats ou contrats seulement pour des postes spécifiques. Appartenance permanente à la fonction publique.

VII. Évaluation des performances et rémunération

53. Tous les pays ont d'abord comme priorité d'attirer le meilleur personnel -- la rémunération est l'un des éléments de l'attrait d'un employeur -- et ensuite d'évaluer les performances des directeurs dans le contexte des objectifs organisationnels et à les inciter à avoir une meilleure performance. Ces objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires car le manque d'incitation à la performance peut aussi rebuter les meilleurs candidats et les dissuader d'être candidat à des postes de direction.

54. Dans un nombre croissant de pays nous rencontrons des systèmes d'évaluation des performances de plus en plus complexes qui ont pour but d'établir un dialogue sur les objectifs et les résultats. Afin de promouvoir cette nouvelle culture, les pays se rendent compte qu'il est nécessaire d'instaurer des procédures transparentes afin d'éviter de saper la confiance du personnel.

55. Les procédures d'évaluation commencent par l'étape critique d'assignation d'objectifs. Ils sont régulièrement revus et directement reliés aux objectifs organisationnels. Les superviseurs directs évaluent leur personnel d'encadrement une ou deux fois par an. Une évaluation plus complète à la fin des contrats ou des mandats détermine si un cadre reste dans le service ou même promu. Certains pays disposent de procédures d'appel en cas de désaccord.

56. La plupart des pays ont essayé de mieux formaliser le lien entre l'évaluation des performances des hauts fonctionnaires et leur carrière et leur promotion. De plus dans la plupart des pays une partie de la rémunération totale des hauts fonctionnaires comprend une part variable liée à la réalisation d'objectifs, mais il y a quelques différences en fonction du type de fonction publique. Alors que les pays proches du type « basé sur la carrière » ont tous mis en place des systèmes de rémunération variable pour leurs hauts fonctionnaires, ils n'ont pas tous clairement reliés ces systèmes à l'évaluation des performances. Les pays proches du type « basé sur le poste » ont mis en oeuvre la rémunération en fonction des performances, la Belgique et les Pays-Bas étant des exceptions⁴.

Tableau 9: Importance des performances dans la rémunération

Pays	Rémunération en fonction des performances
<i>Belgique</i>	<i>Non</i>
<i>Canada</i>	<i>Oui (primes variables)</i>
<i>Italie</i>	<i>Oui (20 % de la rémunération)</i>
<i>Finlande</i>	<i>Oui</i>
<i>France</i>	<i>Non</i>
<i>Corée</i>	<i>Non (variable selon le grade)</i>
<i>Mexique</i>	<i>Non</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>Pas de système d'évaluation des performances</i>
<i>Nouvelle Zélande</i>	<i>Oui (Directeurs généraux : 15% de la rémunération Hauts fonctionnaires : primes variables)</i>
<i>Espagne</i>	<i>Non</i>
<i>Royaume Uni</i>	<i>Oui (primes variables)</i>
<i>Etats-Unis</i>	<i>Oui (primes d'équipe et individuelles variables)</i>

Source: Annexe 1.

57. Finalement, de nombreux pays ont plus ou moins décentralisé les décisions sur le niveau de rémunération des hauts fonctionnaires. Dans certains pays, les négociations sur le niveau de rémunération peuvent être individualisés.

VIII. Promotion et mobilité

58. Dans tous les pays, le système de promotion repose sur une évaluation des performances et des compétences personnelles. Il semble que les systèmes de promotion peuvent être répartis entre trois grands groupes qui dépendent principalement du type de haute fonction publique.

59. Les pays proches du type « basé sur la carrière » ont tendance à avoir un relativement bon degré de mobilité, et un mécanisme de promotion sophistiqué. En conséquence, ils ont aussi habituellement une définition des hauts fonctionnaires qui inclut un grand nombre de personnes et descend relativement bas dans la hiérarchie. Néanmoins, un des principaux inconvénients de ces systèmes réside dans la difficulté à maintenir un niveau suffisant de concurrence entre les candidats aux postes de direction, ce qui se traduit à des degrés divers, par une baisse des critères de performance pour la promotion.

⁴ Les Pays Bas mettent plutôt l'accent sur des critères de développement personnel, mais le lien avec la rémunération n'est pas clair.

60. Les pays qui ont un système plutôt « basé sur le poste » soulignent leurs difficultés à obtenir la mobilité des cadres dirigeants entre les départements et à les retenir, ce qui crée des problèmes de cohérence à l'échelle de l'administration. Beaucoup d'entre eux ont ainsi ressenti le besoin de créer :

- Des bases de données centralisées des hauts fonctionnaires et des hauts fonctionnaires potentiels avec une information complète sur leur carrière (comme aux Pays-Bas). Ces bases de données sont fréquemment publiques.
- Des réservoirs de candidats potentiels centralisés formellement, comme au Royaume-Uni, ou décentralisés et plus informels, comme aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande. Ces candidats sont identifiés au début de leur carrière et sont l'objet d'une attention spéciale en termes de développement de carrière, tout en restant en concurrence avec des employés potentiels venant de l'extérieur de leur groupe.

Tableau 10 : Mobilité interne et externe selon les systèmes de haute fonction publique

	Système « de carrière »	Système « d'emploi »
<i>Mobilité interne</i>	<i>Généralement élevée (par exemple : France et Italie)</i>	<i>Variable (Peut être élevée dans les pays comme le Royaume-Uni qui incitent à la mobilité, ou marginale dans les pays comme la Finlande qui ont des systèmes plus « de département »)</i>
<i>Mobilité externe</i>	<i>Généralement marginale (mais la Corée et l'Italie essayent d'ouvrir le recrutement)</i>	<i>Généralement basse (Dans tous ces pays il n'y a pas de restriction au recrutement externe mais la mobilité semble marginale, en particulier dans les systèmes plus « de département »).</i>

Source : Annexe 1

IX. Formation et apprentissage

61. La formation a différents objectifs, comme développer les compétences techniques, améliorer les compétences de gestion, donner un sens à ce qui est attendu du leadership, et créer une culture commune et un état d'esprit de groupe au sein du personnel, en particulier parmi les cadres dirigeants.

62. Alors que tous les pays semblent avoir mis l'accent sur la formation permanente, il apparaît encore une fois que nous pouvons distinguer deux groupes de pays. Les pays qui ont un système basé sur l'ouverture des postes ont tendance à mettre l'accent sur la formation spécialisée. Ceci n'est pas surprenant dans le sens qu'un recrutement plus ouvert amène des groupes différents de candidats ayant une culture commune plus faible et qui ont parfois besoin de formation aux affaires et aux procédures administratives. Les pays qui choisissent leurs futurs dirigeants à la sortie de l'université ou au début de leur carrière ont tendance à privilégier la formation initiale par rapport à la formation permanente.

63. Néanmoins la tendance générale est à l'augmentation des actions de formation, qui se concentrent d'abord sur le développement du leadership et sur les qualités de gestion. Elles contribuent à l'ouverture d'esprit et se concentrent de plus en plus sur la capacité à négocier et à travailler dans un environnement international et politique.

64. Les programmes de formation sont conçus au niveau central dans la plupart des pays mais la formation peut-être déléguée à des universités ou à des centres de formation plus autonomes. De plus, une formation spécifique est disponible dans tous les pays où les « réservoirs » de futurs dirigeants font l'objet d'une attention particulière.

Tableau 11: Principales tendances de la formation*

<i>Accent sur une formation adaptée aux besoins spécifiques</i>	<i>Accent sur la formation initiale</i>	<i>Accent sur la formation spécifique du "réservoir" de compétences</i>
Canada, Finlande, Pays-bas, Nouvelle-Zélande, Royaume Uni, Etats-Unis	France, Italie, Corée, Espagne	Belgique, Canada, Corée, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Espagne, Royaume-Uni, Etats-Unis

Source : Annexe 1

*A confirmer par les pays membres

X. Conclusion

65. L'examen des réformes de la gestion de la haute fonction publique dans les douze pays membres de l'OCDE révèle que les deux principaux types de fonction publique sont en train d'évoluer – et pourquoi dans ce contexte la typologie classique apparaît limitée et demande à être affinée.

66. Parmi les pays qui ont à ce jour entrepris les réformes les plus ambitieuses, l'intérêt porté au leadership semble rechercher deux objectifs quelque peu contradictoires – le dirigeant se doit d'être le fer de lance d'une meilleure performance, tandis qu'il faut rétablir la cohésion culturelle du secteur public dans son ensemble -- affaiblie par les fortes tendances individualistes issues d'autres changements de gestion. Les études montrent que l'objectif principal de ceux qui conçoivent les programmes de développement du leadership tient à leur capacité individuelle à stimuler la performance du secteur public. L'objectif de cohésion collective, qui serait davantage atteint par la socialisation que par la formation en tant que telle n'a qu'un faible degré de priorité. Cette situation peut à l'avenir s'avérer risquée.

67. La cohésion culturelle n'est bien entendu pas une valeur en elle-même – sa seule utilité est d'aider à un meilleur gouvernement. Dans quelques pays qui disposent d'un cadre de leadership très cohérent et contraignant, l'accent est actuellement mis sur un leadership non seulement conçu pour stimuler la performance, mais qui ouvre également les postes de hauts fonctionnaires à des personnes et à des idées nouvelles.

ANNEXE 1 – DESCRIPTIONS PAR PAYS

CONTEXTE DES SYSTEMES PAR PAYS ET CHAMP DES REFORMES

Belgique

Contexte des réformes : Dans les années 90, les institutions belges ont été secouées par une série de scandales qui a provoqué des troubles importants et l'élection d'une nouvelle coalition en 1999.

Les réformes et leurs résultats : le nouveau gouvernement a immédiatement entrepris une réforme radicale de l'administration fédérale sur la base de rapports préparés par des consultants et des universitaires. Baptisé « Copernic », le plan a été lancé le 16 février 2000. Il comporte quatre objectifs : une nouvelle organisation, une nouvelle culture en matière de gestion, une nouvelle approche des ressources humaines et une nouvelle méthode de travail.

En plus de la réforme en profondeur des structures ministérielles -- connues maintenant sous le nom de *services publics fédéraux* -- l'accent a été clairement mis sur la réforme de la gestion du secteur public et de sa direction, qui ont été entièrement remaniées. Un programme a été lancé pour rechercher des cadres dirigeants dans et hors de l'administration, les directeurs en poste ont dû se porter à nouveau candidats pour les nouveaux postes de direction créés.

Objectifs et nouvelles compétences : Un des principaux objectifs de la réforme est de nommer des directeurs qui ont fait leurs preuves et qui bénéficient d'une grande autonomie dans la gestion de leur département. Les descriptions de poste requièrent maintenant de leur part des qualifications comme des connaissances, une expérience multidisciplinaire, la compréhension du contexte, un leadership, la capacité à planifier et à coordonner, à conduire le changement, à être souple, à réagir rapidement et à la gestion des ressources humaines.

Un autre aspect important des réformes concerne les relations entre la direction et le personnel dont on s'attend à ce qu'elles évoluent vers une culture plus ouverte. Les chefs de service devraient être mieux formés à la communication avec le personnel ainsi qu'à prêter attention à la formation du personnel et au développement d'un véritable esprit d'équipe.

Canada

Contexte des réformes : Les réformes du secteur public au Canada ont été plutôt graduelles, mais dans les années 90, le Canada a mis en oeuvre des réformes radicales qui ont visé à réduire la taille du secteur public, à améliorer la qualité (les citoyens au cœur de la fourniture des services), en utilisant des techniques incitatives et quantitatives dans la gestion du personnel, en ayant recours à la sous-traitance et en décentralisant davantage les pouvoirs. Le 6 février 2003, le Parlement a reçu du Gouvernement canadien un projet de loi relatif à la modernisation du service public. De façon paradoxale, l'objectif premier de la refonte de cette législation, qui n'avait subi que très peu de modifications depuis 1967, est de conclure la série ininterrompue d'évolutions et de réformes qui s'est étalée sur près de quarante ans.

La prise de conscience des problèmes démographiques a accéléré la création de l'initiative La Relève, destinée au renouveau du service public. La Relève a fourni un ré-examen des politiques du service public sur le dédommagement, la rotation des postes, la classification et la gestion des ressources humaines au niveau EX. De 1985 à 1994, l'effectif des hauts fonctionnaires a diminué de 11,8%.

Les réformes et leurs résultats : Cette crise a suscité la création en 1997 d'un groupe de travail appelé « La Relève » ayant pour but la rénovation de la gestion des ressources humaines et le lancement d'un plan d'action dans des domaines tels que le recrutement, les incitations à la loyauté, l'égalité des chances et de rémunération et un programme de formation pour les cadres et les dirigeants les plus efficaces.

En 1998 une nouvelle organisation inter fonctionnelle a été mise en place, le Réseau leadership (« *the leadership network* »), pour promouvoir les réformes initiées par La Relève. Ce réseau est entre autre responsable de la gestion conjointe des postes dans les cabinets ministériels. Il joue aussi un rôle de conseil auprès des cadres à tous les niveaux de la fonction publique sur les méthodes de renouvellement des effectifs.

Les missions qui incombent à la haute fonction publique ("*the Executive Group*") au Canada sont en général considérées de manière croissante comme vitales du fait de la décentralisation du processus de décision. Les changements politiques du début des années 90 et les contraintes habituelles de l'administration (contraintes financières, tendance à une administration « allégée », baisse de la crédibilité du gouvernement fédéral, etc.) ont changé et affecté la structure de la haute fonction publique de façon significative.

Objectifs et nouvelles compétences : Aujourd'hui, on considère que 14 compétences sont essentielles pour les cadres dirigeants et les membres des cabinets ministériels. Ces compétences servent de bases pour la sélection, le développement et l'évaluation des cadres dirigeants. Elles sont réparties en cinq catégories :

- Compétences intellectuelles -- capacité cognitive, créativité ;
- Capacité à construire le futur -- vision ;
- Compétences en management -- management basé sur l'action, compréhension des organisations, capacité de travail en équipe, avec des partenaires ;
- Compétences en relations humaines -- relations interpersonnelles, communication ;
- Aspects personnels -- vitalité/résistance au stress, éthique et valeurs, personnalité, souplesse comportementale, confiance en soi.

Le Réseau leadership est chargé de la promotion du leadership dans la fonction publique. Il a également une responsabilité spécifique de gestion collective du groupe du sous ministre adjoint délégué (*Assistant Deputy Minister -ADM*) qui comprend les ressources, l'aide au développement de carrière, et les initiatives de constitution du groupe, mais exclut la responsabilité d'engagement du sous ministre adjoint délégué.

Finlande

Contexte des réformes : En Finlande, la redéfinition de la gestion des hauts fonctionnaires est encore en cours. Au cours des dernières années, la réforme de l'administration publique a eu pour principal objectif le développement des capacités de gestion à tous les niveaux de l'administration publique.

Les réformes et leurs résultats : Au printemps 2000, le service des personnels de l'Etat au ministère des finances a lancé un projet dans le but d'évaluer l'efficacité et le développement de la gestion au sein de l'administration sur la base des critères suivants : gestion stratégique, gestion par résultats, gestion du personnel, gestion financière et gestion des affaires internationales.

Le 21 janvier 2002, le ministère des Finances a lancé un projet visant à définir une stratégie pour améliorer le développement de la gestion au sein de l'administration centrale. Les grands objectifs de ce projet sont de professionnaliser les cadres, d'aider les nouvelles générations de cadres à progresser dans

leur poste, et de faire adopter une approche systématiquement professionnelle du développement de la gestion dans l'administration centrale. Le groupe de travail créé par le ministère des Finances a fait les propositions stratégiques suivantes :

- Les nominations aux postes de direction devraient être à durée déterminée; avec un maximum de huit années au même poste.
- Tous les cadres de l'administration centrale devraient avoir des contrats personnalisés à durée déterminée, réexaminés dans le cadre d'une évaluation des performances est complètement réévalués six mois avant leur expiration.
- La gestion devrait être développée sur la base d'un modèle commun.
- L'efficacité et le leadership des cadres devraient être évaluée sur la base d'un cadre commun.
- Les cadres devraient être mieux formés, mieux utilisés et être plus mobiles.
- La gestion au sein de l'administration centrale devrait être améliorée par le développement de services communs.

L'une des priorités du gouvernement finlandais est aussi d'améliorer la coordination horizontale et les dirigeants doivent satisfaire des exigences croissantes en matière de gestion des connaissances, de conclusion de partenariats, de réseaux et de création des conditions nécessaires à la prise de décisions en commun et à la promotion des innovations.

Les cadres ont reçu davantage de compétences et d'autorité en matière de prise de décision dans la gestion quotidienne de leur organisation et ils sont donc complètement responsables de leurs résultats. La Finlande a clairement poussé au développement d'un système de gestion de la performance pour les cadres du secteur public. Par contre, la mobilité des cadres est restée faible. Des progrès ont été faits en matière de compétences en gestion du personnel.

Objectifs et nouvelles compétences : L'objectif général du gouvernement est de faire évoluer l'esprit de l'encadrement en faveur de l'innovation, de l'interaction basée sur la confiance, de la coopération et de compétences accrues en relations humaines. Il vise à encourager les cadres du service public à devenir des leaders visionnaires et des exemples de mise en oeuvre du changement. Le gouvernement veut aussi que les hauts fonctionnaires soient personnellement responsables des résultats de leur organisation.

France

Contexte des réformes : La gestion des hauts fonctionnaires a été pensée en profondeur en 1945 avec la création de l'ENA, qui visait à la mise en oeuvre de principes de gestion modernes : recrutement centralisé, promotion interne par concours, accent mis sur la formation initiale et les stages, mobilité entre les ministères, carrière basée sur la performance.

Les réformes et leurs résultats : Trois réformes principales ont été introduites depuis 1945 : i) en 1989, la formation permanente a été reconnue comme prioritaire ; ii) depuis 2002, les cadres des premiers niveaux ne peuvent occuper le même poste plus de deux fois en trois ans ; iii) une mise à niveau en matière de gestion des ressources humaines est obligatoire avant d'être affecté à un poste de direction (2002). Bien que le système ait réussi à créer une fonction publique professionnelle loyale et politiquement neutre, il été remis en question par un certain nombre de rapports, et des rapports importants ont été publiés récemment sur le sujet. Néanmoins aucune décision visant à changer dramatiquement le système n'a encore été prise

Allemagne

Contexte des réformes : A la suite de la réunification les effectifs de la fonction publique ont bondi de moins de 2 millions à plus de 6 millions. Les réformes du gouvernement se sont concentrées sur la réduction des effectifs afin de diminuer les charges d'au moins 1.5 % par an et d'effectuer des coupes dans les dépenses. La fonction publique emploie des personnels qui ont trois statuts différents : les ouvriers, le personnel administratif (relevant du droit privé) et les fonctionnaires (un tiers des effectifs). Le corps des fonctionnaires se répartit en quatre catégories : les employés, les cadres de base, les cadres supérieurs et les directeurs. Il n'y a pas de groupe de cadres dirigeants ou de hauts fonctionnaires relevant de règles de gestion spécifique.

Les réformes et leurs résultats : La fonction publique public emploie des personnels qui ont trois statuts différents : les ouvriers, le personnel administratif (relevant du droit privé) et les fonctionnaires (un tiers des effectifs). Le corps des fonctionnaires se répartit en quatre catégories : les employés, les cadres de base, les cadres supérieurs et les directeurs. Il n'y a pas de groupes de cadres dirigeants ou de hauts fonctionnaires relevant de règles de gestion spécifique.

Un groupe restreint de personnel politique (secrétaire d'état, directeur général de ministère, diplomate de haut rang, dirigeant des services secrets, etc.) bénéficie d'un statut fédéral spécial du fait du besoin de s'assurer de leur accord complet avec les objectifs politiques fondamentaux. Le gouvernement a la faculté de les démettre à tout moment. En 1997 ce groupe comprenait moins de 500 employés fédéraux.

Italie

Contexte des réformes : En février 1993, un décret-loi fondamental a instauré des contrats pour les agents qui sont maintenant employés dans le cadre de la législation générale du travail.

- Une nouvelle agence, ARAN, qui représente l'employeur public dans les négociations avec les syndicats et est responsable de la préparation des accords collectifs ;
- La séparation entre les responsabilités politiques et les responsabilités administratives ;
- Un nouveau profil pour les cadres dirigeants : de nouvelles valeurs, de nouvelles responsabilités, de nouvelles méthodes de gestion ;
- Le développement d'un groupe interministériel de dirigeants responsables « des résultats de l'activité gérée par leurs services et de l'exécution des programmes et projets qui leur sont confiés, à la lumière des objectifs de productivité, et des résultats financiers techniques et de gestion administrative, y compris les décisions concernant l'organisation et le personnel. »

Les réformes et leurs résultats : Alors que le décret de 1993 reste la base de toute réforme de la haute fonction publique, on peut distinguer trois périodes, chacune d'elles ayant augmenté le niveau de contractualisation :

- a) 1993 à 1998 : la « privatisation » recommandée par le document de travail ne s'applique pas encore aux cadres dirigeants. Leur nomination et leurs obligations de performance restent de la responsabilité du ministre. Leur rémunération est fixée sur la base d'échelles standard. Les autres cadres sont régis par des accords collectifs.
- b) 1998 à 2002 : les conventions collectives deviennent applicables aux cadres dirigeants. Ils signent des contrats à durée déterminée de droit privé qui spécifient leurs objectifs et leur rémunération. La réforme a créé une structure de gestion interministérielle. En principe, tous les dirigeants devraient y avoir été regroupés, et les ministères y auraient recherché les profils dont ils avaient besoin. En fait, les ministères ont conservé le contrôle, essayant de garder leurs meilleurs dirigeants. La mobilité a été fortement accrue par le développement d'une base de

données interministérielle de tous les dirigeants et d'une liste des postes disponibles mise à jour en temps réel. Les années à venir devraient voir l'apparition graduelle d'un véritable marché du travail.

- c) depuis octobre 2002 : la nomination et les objectifs des cadres dirigeants sont fixés par décret (acte public unilatéral). Leur rémunération est négociée de façon bilatérale et inscrite dans un contrat privé valable pour la durée de leur nomination (trois ans ou moins). La «*ruolo unico dei dirigenti* » a rendu possible la création de pools ministériels mais la base de données interministérielle continue d'être utilisée. L'objectif reste la promotion de la mobilité.

Objectifs et nouvelles compétences : la nouvelle "*dirigenza*" réorganisée est devenu la plate-forme de lancement de la modernisation de la gestion publique. La nouvelle gestion des cadres dirigeants a accru la neutralité politique de la fonction publique et a ainsi clarifié les rôles respectifs des hommes politiques et des fonctionnaires.

L'objectif principal de la "*dirigenza*" nouvellement créée est de remédier au manque de professionnalisme et à l'influence politique sur la haute fonction publique en aidant le développement d'une culture de l'excellence au sein de l'administration et en promouvant des relations étroites fondées sur des principes partagés qui associent les valeurs fondatrices de la fonction publique -- intégrité, neutralité et impartialité -- aux qualités plus pragmatiques demandées des gestionnaires. Cette éthique de la responsabilité demeure la pierre angulaire de tous les textes adoptés depuis 1993.

Corée

Contexte des réformes : Ces dernières années, le principal changement dans la gestion des hauts fonctionnaires en Corée a été l'application en 1998 du système de postes ouvert (Open Position System) à la haute fonction publique, avec l'objectif d'accroître la concurrence au sein de la fonction publique et d'améliorer la transparence. Dans le cadre de ce nouveau système, environ 20 % des postes de dirigeants des agences centrales sont maintenant ouverts à des candidats extérieurs, à l'exclusion de ceux relatifs à la sécurité publique et au ministère public. On espère que les experts du secteur privé amèneront de nouveaux points de vue et augmenteront le niveau de professionnalisme et de compétitivité des cadres dirigeants.

Le gouvernement coréen considère que l'OPS a atteint ses objectifs de création d'une fonction publique plus performante et plus concurrentielle. Récemment, le président coréen a souligné qu'il était nécessaire d'augmenter le nombre des recrutements spéciaux dans le secteur public en 2003.

Les réformes et leurs résultats : Au début, cette réforme a suscité quelques résistances de la part des fonctionnaires qui craignaient la réduction de leurs possibilités de promotion. Des mesures ont également dû être prises pour encourager les candidatures de dirigeants de haut niveau venant du secteur privé. De manière générale, on considère maintenant que la réforme a réussi à injecter du sang neuf et un esprit de compétition dans ce qui était auparavant une procédure rigide.

Objectifs et nouvelles compétences : Avec l'introduction de ce nouveau système, de nouvelles valeurs ont été identifiées et appliquées à la gestion des hauts fonctionnaires. Selon les principes de la commission de la fonction publique, en plus de l'expérience et des performances passées, cinq qualifications spécifiques sont requises lors du recrutement à des postes ouverts : expertise, vision stratégique, capacité à résoudre les problèmes, compétences en gestion, ainsi qu'en communication et en négociation. D'autres qualifications telles que des compétences en informatique, en langues étrangères, ou une expertise technique spécifique aux postes peuvent être ajoutées à ces critères obligatoires.

Mexique

Contexte des réformes : Au début des années 80, la réforme du secteur public visait davantage d'ouverture, la privatisation et la déréglementation.

Jusqu'en 1995, il n'existait pas d'ensemble de règles spécifiques applicables à la gestion de la haute fonction publique, ce qui empêchait l'instauration d'un corps fédéral de hauts fonctionnaires de carrière. Depuis, la priorité du gouvernement a été la création de plans de carrière pour la haute fonction publique, avec pour objectif de distinguer entre les hommes politiques et les fonctionnaires, et de garantir la stabilité de l'emploi afin de combattre la corruption.

Les réformes et leurs résultats : La création d'une fonction publique professionnelle a été un des principaux thèmes des élections présidentielles en 2000. Le nouveau gouvernement a conçu de nouvelles lois dans le but de responsabiliser les fonctionnaires (mars 2002), de permettre l'accès aux données de l'administration (juin 2002) et de créer une fonction publique professionnelle (avril 2003). Ces dernières dispositions spécifient les conditions requises pour devenir un fonctionnaire, pour rester au service de la fonction publique et pour être promu.

Le système dans son ensemble sera géré de manière souple et décentralisée. Chaque service de l'administration a un « comité technique de la fonction publique professionnelle et de la sélection » responsable de la mise en oeuvre de l'évaluation du système des carrières au sein du service.

Avec la mise en oeuvre de quelques nouveaux systèmes destinés à améliorer la qualité, le gouvernement a également au récemment reconnu le besoin pour l'encadrement de faire montre de compétences en matière de direction, et a adapté ces actions de formation en conséquence.

Objectifs et nouvelles compétences : Avec la mise en oeuvre de nouveaux systèmes destinés à améliorer la qualité, le gouvernement a aussi récemment reconnu le besoin pour l'encadrement de faire montre de compétences en matière de leadership, et a adapté son programme de formation en conséquence.

Pays-Bas

Contexte des réformes : La crise budgétaire, un affaiblissement de la confiance en l'Etat providence et la complexité croissante de la dimension internationale de l'action gouvernementale, ont conduit le Gouvernement hollandais à introduire un certain nombre de changements radicaux dans la gestion des affaires publiques.

Les réformes et leurs résultats : Trois principaux changements ont été introduits : i) l'alignement des conditions de travail entre le secteur public et le secteur privé ; ii) la création d'agences ; iii) la création en 1995 d'un groupe interministériel de cadres dirigeants : "the Senior Public Service".

Objectifs et nouvelles compétences : La création de ce groupe avait deux objectifs :

- Améliorer la coordination et la coopération entre les hauts fonctionnaires des différents ministères
- Améliorer le professionnalisme et soutenir l'intégrité des hauts fonctionnaires en favorisant l'émergence de valeurs et de références communes (esprit d'équipe)

Les dirigeants doivent soutenir les valeurs du service public et jouer un rôle important pour promouvoir et atteindre l'objectif d'une administration plus moderne, plus efficace et plus à même de remplir son rôle. Ainsi les valeurs traditionnelles d'intégrité et d'engagement ont depuis été complétées par le besoin de compétences relationnelles et de gestion.

Le service de l'administration en charge de la gestion du SPS a dressé une liste des compétences couvrant l'ensemble des fonctions de cadre dirigeant : les valeurs du leadership, la vision, la capacité à communiquer, l'esprit d'initiative, la capacité d'analyse des problèmes, à fixer des objectifs et à trouver des solutions, et une réactivité rapide et souple. Ces valeurs et compétences sont à la base de la sélection, du recrutement et du développement de ce groupe de cadres dirigeants.

Nouvelle-Zélande

Contexte des réformes : Après une période de croissance économique faible, de chômage élevé et d'inflation, le gouvernement travailliste a lancé en 1984 un programme de libéralisation de l'économie, de déréglementation et de réformes du secteur public. Au cours de cette période, les effectifs de la fonction publique sont passés de 90 000 en 1984 à 30 600 aujourd'hui (ceci dit, de nombreux fonctionnaires ont été transférés à des entités semi-publiques).

Les réformes et leurs résultats : Le "State Sector Act" de 1988 a changé radicalement la culture de l'administration en accroissant l'autonomie des agences et en transférant certaines des fonctions de l'État à des entreprises d'état. Elle a aussi transformé les hauts fonctionnaires en véritables dirigeants disposant des pouvoirs d'une gestion autonome pour recruter du personnel, fixer les rémunérations et organiser les plans de carrière. Le «*Employment Contracts Act*» de 1991 a décentralisé la gestion des fonctionnaires en la transférant aux ministères (qui peuvent déterminer les grilles de salaires et de classification de leurs cadres), et a individualisé la gestion des fonctionnaires qui ont pu choisir entre rejoindre des accord collectifs ou signer des contrats individuels.

En même temps, le "State Sector Act" a organisé la gestion des hauts fonctionnaires en deux groupes :

- Les directeurs généraux des ministères, recrutés pour leurs qualités de leadership et de gestion, compétents pour gérer des structures très autonomes et soumis à l'évaluation de leurs performances ;
- Le *Senior Executive Service* a été récemment démantelé et remplacé par le *Senior Leadership and Management Development Strategy* et par l'*Executive Leadership Program*.

Objectifs et nouvelles compétences : Les *critères* applicables aux directeurs généraux ont été clairement pensés. Ils comprennent :

- Les qualités personnelles : capacité d'engagement sur des objectifs, honnêteté et intégrité, intelligence ;
- Les compétences en gestion : gestion des ressources, expertise en gestion, efficacité de la communication ;
- La qualité de leadership : communication interne et externe, formulation et développement d'objectifs stratégiques clairs et gestion de l'environnement culturel et politique de l'organisation concernée tout en préservant la neutralité du service public.

Les qualités que l'on recherche pour les membres du SES s'inscrivent dans le *Leadership Capability Profile*, précédemment mis en œuvre dans la stratégie du SMLD. Il cible les compétences personnelles, l'expérience et les qualifications, les aptitudes au leadership, etc.

Espagne

Contexte des réformes : Après les grandes réformes de la régionalisation, la réforme de l'administration s'est poursuivie à la fin des années 90 avec la nouvelle loi d'organisation de 1997, la « *Ley de Organizacion y funcionamiento de la Administracion General des Estado* », qui régleme le fonctionnement de l'administration, et avec le nouveau statut de base des fonctionnaires, qui n'a pas encore été adopté.

Les réformes et leurs résultats : Dans la *loi* de 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration générale de l'Etat, une différenciation est établie entre les postes politiques et les postes administratifs, et les critères de recrutement et de formation sont définis en conséquence. Cette différenciation existait déjà, mais n'était pas si clairement régie et n'affectait pas les postes de -- et au-dessous du -- niveau des directeurs généraux (même si dans les faits, la grande majorité des hauts postes étaient occupés par des fonctionnaires professionnels du groupe A).

En février 2000 un document (« le papier blanc ») gouvernemental soulignait la nécessité de mettre en place une fonction publique unifiée, avec de nouvelles méthodes de sélection et de formation reposant sur les compétences ainsi que celle d'instaurer un système de gestion des performances pour les hauts fonctionnaires. L'accord de novembre 2002 entre le gouvernement et les syndicats relatifs à la modernisation et à l'amélioration de l'administration souligne aussi la nécessité de promouvoir le professionnalisme et l'amélioration des qualifications dans la fonction publique.

Objectifs et nouvelles compétences : Le nouveau projet de statut de la fonction publique vise à instaurer de nouvelles méthodes de gestion de la fonction publique, comme la gestion par objectifs, l'accent sur la performance, la responsabilité individuelle sur les résultats, la responsabilité des dirigeants pour leur gestion. Ce nouveau statut n'a pas encore été adopté.

Dans ce cadre, une étude est en cours sur les compétences présentes et futures des hauts fonctionnaires, avec pour objectif d'identifier et de définir les compétences des directeurs sur la base desquelles une haute fonction publique basée sur les compétences pourrait être modélisée au sein de l'administration générale de l'Etat.

Le « papier blanc » du gouvernement insiste sur le besoin de développer le leadership comme moyen de conduire le changement. Le document définit le leadership comme la capacité à *motiver* le personnel et à renforcer sa confiance, à gérer la connaissance et l'information, à attribuer des responsabilités et obtenir les résultats attendus.

Créer une haute fonction publique constituant un groupe uni qui introduise un nouveau style de gestion est en projet. Plusieurs mesures sont prévues pour mettre en œuvre cet objectif :

- Elaborer un Statut de la haute fonction publique ;
- Concevoir l'éventail des compétences des cadres que les professionnels du service public devront posséder ;
- Mettre ne œuvre les bases d'une nouvelle sélection et de méthodes de formation fondées sur les compétences ;
- Etablir un système d'évaluation des compétences pour les hauts fonctionnaires.

Dans ce cadre, une étude est en cours sur les compétences actuelles et futures des hauts fonctionnaires. Son objectif est d'identifier et de définir les compétences des cadres à partir desquelles un modèle de haute fonction publique basée sur les compétences pourrait être défini dans l'administration générale de l'Etat.

Royaume-Uni

Contexte des réformes : Le Gouvernement britannique a introduit toute une série de réformes dans la gestion publique au cours des trente dernières années. Elles ont visé à déréglementer l'économie, à réduire l'aspect exceptionnel du service public et à le recentrer sur les résultats et les performances.

Les réformes et leurs résultats : En 1988, le Gouvernement britannique a lancé « Next Steps », une initiative destinée à améliorer la gestion au sein de l'administration et à séparer la mise en oeuvre des politiques publiques du processus de prise de décision. Cette réforme a entraîné la création d'agences dirigées par des directeurs généraux disposant d'une grande autonomie dans l'organisation et le fonctionnement de leur agence (autonomie financière, de gestion et d'organisation). Le recrutement de dirigeants du secteur privé est encouragé pour développer une culture de gestion basée sur les performances au sein de ces agences, qui sont actuellement principalement composées de fonctionnaires.

En 1996, le gouvernement a créé le "Senior Civil Service" afin de développer le professionnalisme et une vision globale au sein de l'administration ainsi que pour promouvoir une coopération plus étroite et une meilleure cohésion entre les départements ministériels. L'objectif de ce service est d'étendre les changements en matière de gestion à la haute fonction publique centrale et de construire une culture de gestion fondée sur la recherche d'une organisation efficace et sur le concept de résultats.

Objectifs et nouvelles compétences : Les compétences exigées des hauts fonctionnaires sont décrites dans un nouveau cadre, le "*SCS Competency Framework*". Celui-ci repose entièrement sur les comportements et identifie six compétences clés :

- Donner du sens et une direction ;
- Avoir un impact personnel ;
- Penser stratégiquement ;
- Obtenir le meilleur des gens ;
- Apprendre et s'améliorer ;
- Se concentrer sur le service à fournir.

Pour chaque critère les comportements à adopter et à éviter sont documentés. Les valeurs traditionnelles de la haute fonction publique telles que la neutralité et l'impartialité restent valides, mais elles sont complétées par de nouvelles valeurs comme l'équité, la qualité des relations avec l'utilisateur et de la réglementation.

Le *Civil Service Management Board (CSMB)* a commandité début 2003 un vaste programme de travail qui a pour objectif de renforcer les capacités de leadership de la fonction publique du Royaume-Uni. Il a convenu que la description du leadership que le service cherche à développer est : « des dirigeants visibles qui... inspirent la confiance, prennent des responsabilités personnelles pour produire efficacement et rapidement des résultats, qui travaillent en une équipe qui constitue davantage que la somme de ses composants et qui, au delà des limites traditionnelles, se concentrent sur les résultats stratégiques, font correspondre les ressources aux priorités, sont honnêtes, courageux et réalistes avec leur personnel, et continuent à apprendre ». Les travaux sont en cours dans trois domaines principaux :

- Améliorer la gestion de la performance organisationnelle et personnelle en passant d'un processus de gestion des performances basé sur la documentation à des discussions sur la performance, avec un nombre accru de perspectives concernant la performance (*360° feedback*), renforcer la formation et les directives, et identifier les agents dont la performance est insuffisante.
- Une gestion de carrière plus active par une mobilité qui améliore la connaissance personnelle et organisationnelle, la possibilité de passer d'un rôle politique/gestion au soutien d'initiatives

organisationnelles/corporatives, un travail plus flexible, une gestion plus active des sorties de postes, et postes à durée déterminé.

- Investir davantage dans le développement par un ensemble renforcé de formations pour les hauts fonctionnaires et les grades immédiatement en dessous, de nouvelles formations pour les personnes chargées de s'assurer de la prestation des services, et un programme de développement des hauts potentiels ouvert aux fonctionnaires situés dans les grilles de salaire 1 et 2 ayant le potentiel pour être promus.

Les détails de la mise en œuvre de l'aspect leadership seront pris en considération à l'automne 2003.

États-Unis

Contexte des réformes : Les concepts de performance et de résultat sont au coeur des réformes de l'administration depuis plus de 30 ans. La loi sur la fonction publique de 1978 est une des réformes les plus importantes. Elle a transformé les méthodes de recrutement et de gestion des fonctionnaires fédéraux en développant un système fondé sur la décentralisation et la délégation. En 1979, cette initiative a donné naissance au "*Senior Executive Service*". Le système des nominations politiques des hauts fonctionnaire a alors été complété par la création du SES afin :

- D'instaurer un système général pour la gestion des hauts fonctionnaires afin de soustraire le fonctionnement de l'administration centrale à la sphère politique ;
- D'entretenir les compétences de direction de ses membres ;
- D'améliorer le système de rotation des directeurs et la mobilité ;
- De mieux prendre en compte les résultats individuels dans la rémunération, les promotions et les mutations ;
- De rendre les hauts fonctionnaires responsables de leurs résultats individuels et de la performance de leurs services.

Les réformes et leurs résultats : Alors que les anciens critères de sélection pour les membres du SES étaient s'appuyaient sur leurs compétences de direction « en ligne » et en matière de procédures, les réformes de 1994 de 1997 ont radicalement changé les compétences exigées pour rejoindre le SES.

Objectifs et nouvelles compétences : Aujourd'hui, le gouvernement met en avant des qualités comme le leadership, la capacité à obtenir des résultats, à conduire le changement, à gérer du personnel, à influencer, à négocier et à communiquer. Des méthodes et des critères d'évaluation clairs ont été instaurés.

Le choix final d'un nouveau fonctionnaire du SES doit être validé par un panel, le "Qualification Review Board" , qui doit s'assurer entre autre que les qualifications techniques des candidats ne sont pas excessives par rapport à ses qualités de leadership.

CHAMP DE LA HAUTE ADMINISTRATION

Belgique

La réforme Copernic a clairement mis l'accent sur ce que l'on appelle maintenant les « hauts fonctionnaires ». Cette catégorie de 450 fonctionnaires a remplacé l'ancienne catégorie de « cadres » de grades 13 à 17, qui étaient au nombre de 2.000.

Les fonctions de direction correspondent à présent à quatre niveaux :

- * Président du Comité directeur ;
- * Directeur général ;
- * Directeur ;
- * Directeur régional (seulement pour le fisc).

Canada

Le champ de la haute administration recouvre les fonctions exercées au sein des ministères au niveau fédéral (ou central). A l'heure actuelle, les effectifs de la haute administration comprennent environ 3.600 personnes.

Chaque ministère est dirigé par un sous-ministre situé au sommet de la pyramide. Le « groupe exécutif » est formé de hauts fonctionnaires aux niveaux subalternes de tous les ministères. Ceux-ci exercent n'importe laquelle des fonctions suivantes : sous-ministre adjoint (délégué), directeur général, directeur ou suppléant. Ils constituent la « réserve » dans laquelle sont identifiés et recrutés les futurs sous-ministres.

Finlande

Il n'existe pas de catégorie distincte de hauts fonctionnaires en Finlande, mais certaines règles spéciales de la loi sur la fonction publique s'appliquent à la catégorie des fonctionnaires de rang supérieur. Ces règles portent sur la création et la suppression de services publics ainsi que l'élimination d'emplois dans le secteur public.

Il existe également différentes règles relatives au recrutement et à la sélection, aux mesures disciplinaires et aux licenciements, à la fixation des rémunérations, à la sécurité de l'emploi et aux normes déontologiques applicables aux fonctionnaires et non au reste de la fonction publique. On compte environ 200 hauts fonctionnaires.

Il existe des règles spéciales, dans le cadre de la Loi sur la fonction publique, concernant le licenciement des employés des services publics, ce qui signifie qu'il est légalement plus facile de donner un avertissement aux hauts fonctionnaires qu'aux autres catégories de fonctionnaires.

La stratégie de développement proposée consiste notamment à donner à la catégorie des hauts fonctionnaires des moyens de gestion communs. Le développement commun, l'exploitation et la mobilité des moyens de gestion communs du gouvernement central seront systématiquement renforcés. On peut pour cela convertir les postes de hauts fonctionnaires dans les ministères, c'est-à-dire les postes de secrétaires permanents de sous-secrétaire et de directeur au sein de diverses unités opérationnelles définies séparément et sous la forme de postes officiels conjoints.

France

La notion de haute administration n'est pas clairement définie en France et met en jeu de multiples définitions. La catégorie la plus commune est couramment appelée « haute administration » et inclut généralement les membres du « corps » de généralistes recrutés essentiellement sur concours à l'Ecole nationale d'administration (ENA) et à l'issue de concours plus spécifiques, et parmi les membres des grandes écoles à caractère technique (essentiellement l'Ecole polytechnique). On appartient à ces corps essentiellement après avoir obtenu le diplôme d'une des écoles citées plus haut. Les membres de ces corps sont ultérieurement recrutés à des postes de hauts fonctionnaires. Il n'existe qu'un petit nombre de postes de hauts fonctionnaires non réservés à des membres de ces corps. Bien qu'en début de carrière, ils n'occupent pas nécessairement un poste de haut fonctionnaire, les membres de ces corps sont considérés comme faisant partie de la haute administration. Ils sont au nombre d'environ 5.360. Une autre définition possible, quoique moins courante, consisterait à utiliser l'échelle des salaires et à considérer comme hauts fonctionnaires tous ceux qui se situent au sommet de cette échelle. Abstraction faite de certaines catégories évidentes, on en arriverait ainsi au nombre d'environ 25.000 hauts fonctionnaires.

Italie

La haute administration ou (*la dirigenza*) du gouvernement central comprend deux échelons :

- niveau subalterne : cadres (environ 4.400)
- niveau supérieur : hauts fonctionnaires (environ 400)

Les postes de cadres et de hauts fonctionnaires sont définis dans chaque ministère. Les responsabilités de gestion (supervision d'un ou de plusieurs services) et non les compétences déterminent le statut de cadre. Cette méthode objective permet de déterminer le nombre exact de hauts fonctionnaires et d'élaborer une base de données comprenant des informations à jour sur l'âge, l'ancienneté, le sexe, le grade et le ministère.

Corée

Ni les lois ni les réglementations ne fournissent de définitions précises et explicites de la haute administration, mais l'on est généralement d'accord sur la distinction existant entre les hauts fonctionnaires et les autres. Bien que les critères ne soient pas officiellement fixés dans des réglementations pertinentes, le niveau hiérarchique des différents postes de fonctionnaires sert généralement d'indicateur pour faire cette distinction. Depuis la mise en place du Système de postes ouverts, tous les postes susceptibles de relever de ce système peuvent être considérés comme relevant de la haute administration.

La haute administration comprend deux catégories de postes dans un organisme type : chef de service (grade 1) et directeur général (grades 2 et 3) à l'exclusion des ministres et vice-ministres nommés selon des critères politiques. Dans les organisations affiliées, la haute administration comprend les chefs d'organisme et les directeurs généraux (grades 2 et 3).

En 2000, la haute administration du gouvernement central comprenait 1.325 personnes.

Mexique

Un décret officiel de 1999 décrit la façon dont les postes de hauts fonctionnaires devraient être définis du point de vue de leurs responsabilités concernant la prise de décisions, la définition des programmes, la conception des programmes officiels et généraux et les responsabilités de gestion assorties d'un degré de pouvoir élevé. Il semble cependant que les hauts fonctionnaires n'aient pas été considérés comme une catégorie spécifique. En 1994, on comptait 381 hauts fonctionnaires (compte non tenu du grade 3, ou bien

1.533 si on l'inclut). La proportion de femmes dans la haute administration était de 9% (contre 5.4% en 1985).

Pays-Bas

La « haute administration » comprend les responsables exerçant des fonctions de contrôle ou de direction – échelons 15 à 19 de la fonction publique – soit 739 personnes en 2001.

Bien que cette catégorie ait compris initialement les fonctionnaires en poste, ce sont les responsabilités de gestion qui déterminent si l'on fait partie de la haute administration. Celle-ci comprend trois niveaux :

- l'échelon 19 ou la « haute direction », catégorie comprenant les directeurs exécutifs et les directeurs généraux et les directeurs d'organismes;
- les échelons 17 et 18 dont les membres ont des fonctions de contrôle ;
- les échelons 15 et 16 qui servent de « réserves de talents » et font l'objet d'une attention particulière.

L'âge moyen des hauts fonctionnaires (50,7 ans) montre que la promotion à ces postes intervient généralement dans la seconde moitié de leur carrière.

Espagne

La fonction publique se répartit en cinq groupes, en fonction du niveau de qualification requis pour accéder à la fonction publique (Groupes A, B, C, D et E). Il faut, pour appartenir au groupe A, être titulaire de diplômes tels que doctorat, DESS, diplôme d'ingénieurs, d'architecte ou degrés équivalents. La haute administration comprend les postes de secrétaire d'Etat, de vice-secrétaire d'Etat, de directeur général, de directeur, de président, de vice-président et de directeur de grandes entreprises publiques.

La LOFAGE a fait une distinction entre les postes à caractère politique (ministre et secrétaire d'Etat) et les « responsables professionnels » (sous-secrétaire, secrétaire général, secrétaire général technique, directeur général et vice-directeur général). Tous les cadres « professionnels » doivent maintenant être nommés au mérite et selon des critères professionnels à moins que le ministère n'en décide autrement (avant cette loi, seuls les vice-directeurs généraux devaient être nommés selon des critères professionnels). La loi (Act 6/1997 du 14 avril, sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration générale de l'Etat, appelée LOFAGE) établit une distinction entre « très haute autorité ou autorité supérieure » (autorités désignées selon des critères politiques) et les « autorités de direction ou de gestion » (fonctionnaires ou cadres professionnels).

Les autorités supérieures sont les ministres et secrétaires d'état, et les autorités de direction sont les sous-secrétaires, secrétaires-généraux, secrétaires-généraux techniques, directeurs généraux et directeurs généraux adjoints. Excepté les directeurs généraux adjoints, tous sont considérés comme « hautes positions de niveau supérieur ». Toutes autres autorités de l'administration générale de l'Etat dépendent d'une autorité supérieure ou dirigeante.

Les autorités dirigeantes doivent être nommées sur la base de leurs compétences professionnelles et de leur expérience d'un poste appartenant au groupe A (titulaires d'un doctorat, DESS diplôme d'ingénieur ou degré équivalent). Les secrétaires généraux constituent une exception ; ils seront nommés parmi ceux qui ont une expérience et des qualifications dans l'exercice de postes à responsabilité tant dans le secteur public que privé. Les directeurs généraux – au regard des spécificités de la direction générale concernée -- peuvent ne pas appartenir à la fonction publique, si toutefois le Décret royal régissant la structure du ministère l'autorise.

(De ce fait, il n'existe ainsi que deux cas dans lesquels il est possible ... et non par le ministère, mais par la voie d'un Décret royal du gouvernement.)

D'après le ministère de l'administration publique, on comptait, en 1999, 303 hauts fonctionnaires (12 ministres, 24 secrétaires d'état, 61 sous-secrétaires et secrétaires généraux et 205 directeurs généraux).

Royaume-Uni

La haute administration compte près de 3.200 hauts fonctionnaires, essentiellement de grade 1 à 5 dans l'ancien système. Elle comprend des directeurs (directeurs généraux, directeurs, etc.) des conseillers politiques et des directeurs d'organisme.

Chaque ministère ou organisme détermine quels emplois relèvent de la haute administration.

La haute administration britannique puise également dans une réserve de brillants sujets créée dans le cadre du Programme Fast Stream, qui recrute des diplômés de l'enseignement supérieur général (Oxford et Cambridge) et des hauts fonctionnaires en poste ayant un potentiel considérable et dont la carrière se trouve accélérée.

Etats-Unis

Les critères suivants déterminent quels postes de hauts fonctionnaires relèvent de la haute administration :

- direction d'un service ;
- responsabilité d'un ou plusieurs programmes ou projets ;
- contrôle, évaluation et ajustement du travail effectué par un service pour réaliser les objectifs de l'organisation ;
- nomination à des fonctions ayant une grande influence sur les politiques ou les décisions politiques.

Dans la pratique, il s'agit de postes à responsabilités et un infime pourcentage seulement des cadres recrutés dans la fonction publique dans les meilleures universités peut faire partie de la haute administration. Cette catégorie comprend actuellement environ 6.600 cadres exerçant de hautes fonctions officielles, dont 90% de hauts fonctionnaires (les 10% restants n'étant pas pris en considération dans la présente étude). Les responsabilités de direction déterminent si un poste relève ou non de la haute administration. La même grille de salaires s'applique à environ 800 postes ne faisant pas partie de la haute administration, comme les postes occupés par des conseillers, des scientifiques et des spécialistes de haut niveau. La création de réserves de candidats à fort potentiel sélectionnés à des niveaux subalternes est encouragée, mais leur gestion reste entièrement décentralisée.

RECRUTEMENT

Belgique

Le recrutement implique une évaluation des candidats afin de déterminer s'ils ont les compétences requises pour un poste vacant. Les cadres n'appartenant pas à la fonction publique peuvent également postuler au poste de président des SPF et de directeur général.

Les candidats sont sélectionnés au moyen d'une procédure d'évaluation mise au point par un cabinet indépendant de chercheurs de têtes à un centre d'évaluation. La procédure d'évaluation porte sur des informations indirectes (tests types et entretiens) ainsi que sur l'observation du comportement (situations

simulées). Les candidats ont ensuite un entretien individuel avec un comité de sélection présidé par un représentant du service recruteur. Enfin, le comité de sélection et un directeur du cabinet de chercheurs de têtes confrontent leurs impressions et classent les candidats.

Les résultats de l'évaluation et de l'entretien avec le comité de sélection ont généralement la même importance. Selon le poste postulé, les candidats ayant obtenu les meilleures notes peuvent être invités à un dernier entretien avec le ministre ou le président des SPF, qui prend la décision finale.

Canada

Il existe deux procédures de sélection distinctes :

- une pour les sous-ministres, qui sont sélectionnés parmi le groupe du sous-ministre délégué adjoint (*Assistant Deputy Minister Community*). Ceux-ci sont nommés par le Premier Ministre sur la recommandation du secrétaire du Conseil privé. Ce dernier est le sous-ministre de plus haut rang et chef de la fonction publique.
- l'autre s'applique au groupe exécutif. Les normes de sélection des cadres sont établies et gérées par le Comité de la fonction publique, une agence indépendante du gouvernement fédéral chargée de faire respecter les règles et les valeurs de la fonction publique du Canada : mérite, compétence, impartialité et représentativité. Les candidats internes peuvent entrer en compétition pour participer à l'un des programmes de développement de la Commission de la fonction publique. Les candidats internes et externes peuvent également postuler à une mise en concurrence particulière. Ces sélections impliquent généralement un examen initial des qualifications, un test écrit, l'interview par un panel et la consultation de référents.

Le désir d'assurer l'égalité des chances d'accès aux postes de fonctionnaires (Loi de 1995) se traduit par l'application de politiques dynamiques de recrutement de femmes, d'autochtones, d'handicapés et de personnes faisant partie d'une minorité reconnue.

Finlande

Il n'existe pas de fonction publique fondée sur la carrière (sauf pour le ministère des Affaires étrangères). Toutes les vacances de postes doivent être annoncées publiquement, n'importe qui peut postuler et la liste des candidats est rendue publique. En pratique toutefois, des hauts fonctionnaires ont été promus en interne et parfois de façon progressive à partir de postes subalternes. Les compétences et l'expérience de gestion sont examinées durant le processus de recrutement. De nos jours, l'organisme fait couramment appel à des services de recrutement pour évaluer les candidats. En plus de l'expérience et de compétences de gestion confirmées, la capacité de gestion dans un environnement politico-administratif, et l'aptitude à collaborer avec les dirigeants politiques et d'autres fonctionnaires constituent des atouts pris en considération. Parmi les hauts fonctionnaires, seul le secrétaire d'Etat du cabinet du premier ministre est nommé en fonction de critères politiques.

Le ministère des Finances a créé en 2002 un projet visant à promouvoir des femmes à des postes de direction. Aujourd'hui, celles-ci n'occupent qu'environ 13% de ces postes.

On estime que 85% des hauts fonctionnaires et 55% des cadres moyens quitteront la fonction publique au cours des dix prochaines années. Cela pose un problème majeur de recrutement dans la mesure où le gouvernement se propose de devenir un employeur modèle.

France

i) recrutement initial dans la catégorie des hauts fonctionnaires :

Un peu plus de 100 candidats généralistes sont recrutés chaque année à l'issue du concours très difficile d'entrée à l'École normale d'administration (ENA). 50% sont recrutés plus ou moins directement à la fin de leurs études supérieures (à l'âge moyen de 24 ans), 40% (qui doivent avoir plus de 5 ans d'expérience professionnelle dans la fonction publique et sont âgés en moyenne de 34 ans) et 10% provenant d'autres sources (âge moyen : 38 ans). Le concours comprend des épreuves écrites et orales très poussées qui permettent d'évaluer les compétences techniques requises des candidats (en droit public, économie, finances publiques, culture générale, langues étrangères, etc.) et leur personnalité. Aujourd'hui, plus de 30% de femmes sont reçues à ce concours.

Après deux ans de formation et de stages, les élèves sont classés et peuvent choisir la future filière professionnelle dans laquelle ils feront toute leur carrière : trois « corps » ne recrutant que de 10 à 15 élèves par an ont le plus grand prestige et fournissent un grand nombre de futurs hauts fonctionnaires. Ce processus de nomination est remis en question depuis des années, mais aucune réforme n'a encore été entreprise.

Plus de 400 candidats sont recrutés par la fonction publique par l'intermédiaire de l'École polytechnique (qui est à l'origine une école militaire). Le concours d'entrée est réputé aussi difficile que celui de l'ENA. Une proportion considérable de diplômés quitte cependant la fonction publique dès l'obtention du diplôme.

ii) Recrutement aux postes de hauts fonctionnaires.

Pour les postes de hauts fonctionnaires (au nombre d'environ 600, y compris les directeurs généraux et les directeurs au niveau central, les préfets représentant le gouvernement central au niveau local, les ambassadeurs et les responsables de l'enseignement au niveau local), l'équipe gouvernementale en place a toute latitude en ce qui concerne leur nomination. Il n'y a pas de critères précis et il n'existe de procédure habituelle que pour certains postes. En outre, les nominations sont fonction de la priorité du moment pour le gouvernement.

Pour les autres postes de hauts fonctionnaires, il existe quelques règles strictes en matière de nomination. Tout d'abord, seuls peuvent y être nommés des fonctionnaires membres de « corps » ou « groupes d'affectation » formés après l'ENA ou l'École polytechnique et ses écoles d'application. Dans certains cas, les candidats doivent même venir de « corps » bien déterminés, que cela corresponde à une règle juridique ou à une tradition historique pour certains postes officiels réservés par quelques membres de certains corps à d'autres membres de ce même corps. Ensuite, les candidats doivent avoir travaillé un certain nombre d'années comme membres de leur corps (8 ans par exemple pour les postes de directeur adjoint). Enfin, certaines conditions comme la mobilité préliminaire, par exemple, doivent également être remplies.

En 2001, la proportion de femmes aux postes de direction était de 12 à 13%.

Italie

Le gouvernement italien encourage le recrutement de jeunes cadres le plus souvent fraîchement émoulus de l'université. Cela traduit la nécessité de remanier et de rajeunir l'ensemble de la catégorie des hauts fonctionnaires. Il est à noter que le groupe exécutif recherche de plus en plus des talents dans le secteur privé, les universités et les organismes régionaux, qui fournissent actuellement 10% des hauts fonctionnaires et 8% des cadres. Les candidats de l'extérieur ne peuvent être recrutés que pour une durée limitée.

Les autres cadres sont recrutés à l'issue de concours conçus pour éliminer les considérations politiques. Il existe deux types de concours :

- le premier type de concours (*corso concorso*) est destiné à ceux qui souhaitent entrer à l'École d'administration publique. Le programme de cette école consiste en 15 mois de formation à la fois théorique (essentiellement sociologie organisationnelle) et pratique, visant à résoudre de nombreux problèmes concrets, ainsi qu'en stages. Les élèves sortis de cette école doivent passer un autre examen. En fonction de leurs résultats, les diplômés choisissent leur futur ministère. Le niveau requis de chaque candidat est celui de la maîtrise. Les candidats peuvent être des étudiants, des cadres du gouvernement italien ou des fonctionnaires étrangers ou des gestionnaires du secteur privé ;
- le second type de concours est organisé par les ministères. Les conditions à remplir et les normes de formation sont plus ou moins les mêmes que pour le premier type de concours. Les étudiants reçus suivent un programme d'un an au plus à l'école d'administration publique.

L'école d'administration publique encourage activement l'esprit d'équipe dans tous les programmes de formation de base. Les diplômés bien classés ont créé une association qui a pour but de diffuser l'innovation au sein de l'administration publique. De plus, des cours sont donnés non seulement par des hauts fonctionnaires, mais aussi par des chercheurs universitaires, ces cours débouchant sur des formations en partenariat avec des universités.

Jusqu'en octobre 2002, la gestion des hauts fonctionnaires était une question interministérielle bénéficiant de l'aide d'une structure appelée *ruolo unico dei dirigenti*. Celle-ci a servi de base à la réforme menée de 1993 à 2001, et qui *s'appuyait* également sur une base de données sur les emplois et les profils. Cet instrument a permis aux autorités d'annoncer les vacances de postes en temps réel et de créer un marché du travail pour les hauts fonctionnaires.

A la suite du nouveau texte adopté en 2002, les hauts fonctionnaires ont fait l'objet d'une gestion ministérielle et non plus interministérielle. La base de données interministérielle et le marché du travail des hauts fonctionnaires ont cependant été conservés.

Corée

Le système de fonction publique coréen est fondé sur la carrière. Au sein de la fonction publique (le personnel de grade 9 à 1 correspond à la haute administration et la fonction publique ne comprend pas le personnel de secrétariat et de rang subalterne), il existe trois niveaux d'entrée : GR 9 (personnel), GR7 (personnel) et GR5 (cadres moyens) impliquant chacun des concours, tous organisés de façon centralisée par le ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur.

Juridiquement, rien n'empêche une personne reçue aux concours pour des postes GR9 ou 7 de devenir un jour haut fonctionnaire. En réalité, et sauf pour les postes ouverts (voir partie I), tous les hauts fonctionnaires sont des personnes qui ont été reçues au concours pour le grade GR5 (il existe trois sous-catégories de concours pour ce grade : des concours de haut fonctionnaire pour les services généraux, pour les services diplomatiques et pour les services spécialisés). La plupart des personnes reçues au concours pour le grade GR5 sont de jeunes diplômés, généralement issus des meilleures universités.

Tous les concours sont organisés de façon centralisée par le ministère (*MOGAHA*) et environ 300 personnes sont recrutées chaque année au niveau GR5. Elles reçoivent ensuite une formation d'un an à l'Institut national de formation (appelé COTI), durant laquelle elles suivent une série de cours de formation sur le leadership, le droit public fondamental, l'anglais, etc. A la fin de cette période, elles reçoivent une formation en cours d'emploi aussi bien dans un ministère du gouvernement central qu'au niveau local.

Dans ce contexte, l'ouverture de 20% des postes de hauts fonctionnaires au personnel du secteur privé constitue une réforme majeure du système coréen de haute administration qui est appelé à prendre de l'importance dans la mesure où l'on envisage d'offrir prochainement davantage de postes à des candidats de l'extérieur. Depuis 1999, 138 postes de directeur général dans 40 services officiels ont ainsi été ouverts à des candidats de l'extérieur et en mai 2003, 36,4% de ces postes leur avaient été attribués.

Le système de recrutement est fortement centralisé, mais deux organismes centraux sont chargés de la haute administration :

- un organisme indépendant, le CSC, est chargé de fixer les normes et procédures applicables au recrutement et à la promotion des fonctionnaires aux grades 3 et supérieurs ainsi que d'examiner ces questions.
- Le ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur (*MOGAHA*) en liaison avec le cabinet recrute les fonctionnaires de grades GR5 et plus et ceux des grades GR6 et inférieurs. De plus, le CSC est tenu, à la demande du ministère, de superviser la nomination des hauts fonctionnaires. Les fonctionnaires de grade inférieur à GR5 sont nommés par le ministre.

Il existe deux plans d'action volontariste, l'un en faveur des femmes et l'autre destiné aux handicapés, ces deux programmes étant mis au point par le CSC et le ministère de la Fonction publique et exécutés par les autorités centrales et locales. Le CSC et le ministère ont créé un « Plan quinquennal de promotion des cadres féminins » pour accroître le nombre de femmes occupant des postes de grade 5 et plus d'ici à 2006. Une récente enquête a montré que l'on était parvenu comme prévu à porter à 5,5% pour 2002 la proportion de hauts fonctionnaires de sexe féminin.

Au-dessus du grade 1, les hauts fonctionnaires sont nommés en fonction de critères politiques. Leur nomination s'effectue après une élection et doit être approuvée par l'assemblée nationale. Ce sont les fonctionnaires chargés d'arrêter des politiques de portée nationale, ou bien qui aident ceux qui participent à l'élaboration des politiques.

Mexique

Le Mexique vient de réviser le fondement juridique de sa fonction publique pour donner à celle-ci un caractère plus professionnel, ce qui vise notamment les hauts fonctionnaires. Ceux-ci doivent désormais être nommés en fonction de critères professionnels, ce qui vaut également pour les carrières dans la fonction publique.

Pays-Bas

L'Administration générale, organisme indépendant du ministère de l'Intérieur créé en 1995 est chargé de recruter et de gérer la haute administration. Celle-ci est gérée de façon centralisée. Tous les postes vacants à partir du grade 17 doivent être annoncés à ce service qui, avec les ministères compétents, établissent les descriptions de postes et les profils recherchés et aident à identifier des candidats.

Le Groupe de la haute administration est recruté différemment. Un comité de présélection présidé par une personnalité extérieure au gouvernement central est nommé et chargé d'établir une première liste de candidats. Les personnalités non gouvernementales peuvent postuler sans restrictions aux postes vacants. En 2001, 10% de l'ensemble des fonctionnaires nommés venaient de l'extérieur. De plus, le gouvernement néerlandais s'emploie activement à recruter des femmes et des personnes appartenant à des minorités. En 2001, la haute administration comprenait 11% de femmes et 2% de membres de minorités.

Nouvelle-Zélande

Les hauts fonctionnaires du Cabinet sont nommés sur recommandation du Commissaire à la fonction publique. Les postes vacants font l'objet d'une vaste publication, y compris à l'international. Des consultants peuvent parfois aider à identifier les candidats à retenir. Le Commissaire ou ses adjoints président le panel de sélection qui comprend des membres qui ne sont pas fonctionnaires. Si ce n'est pas le cas, une publication sera faite au Parlement et le Commissaire doit alors relancer le processus de sélection.

La nomination des hauts gestionnaires dépend entièrement de leur sélection par les directeurs des ministères.

Les postes vacants sont ouverts aux candidats d'organismes publics aussi bien que privés.

Espagne

Les nominations dans la catégorie maintenant élargie de hauts fonctionnaires « professionnels » doivent dorénavant s'effectuer au sein de la fonction publique. De fait, la plupart de ceux qui atteignent le rang de hauts fonctionnaires proviennent du grade A de la fonction publique. Les nominations dans la catégorie élargie des hauts fonctionnaires professionnels doit être réalisée au sein du service public, parmi les fonctionnaires appartenant au groupe A, sur la base de leurs compétences professionnelles et de leur expérience (pour la plupart, non pour tous. Les exceptions ont été détaillées). Le nouveau mécanisme de nomination ne diffère donc pas des systèmes de promotion aux postes de grades inférieurs à ceux de hauts fonctionnaires.

Lorsque des cadres professionnels ont été nommés au sein du groupe A des fonctionnaires, le recrutement est effectué au moment où ils peuvent accéder à la corporation correspondante. Le processus de recrutement du personnel de grade A est relativement décentralisé. Il faut obligatoirement être titulaire d'un diplôme universitaire pour pouvoir se présenter aux examens, qu'organisent les ministères après avoir fait connaître le nombre de leurs vacances de postes annuelles au grade A.

Un groupe spécifique de fonctionnaires fournit de nombreux hauts fonctionnaires, et leur processus de recrutement est assez centralisé. Ils constituent la corporation supérieure des administrateurs civils de l'Etat.

Le processus de sélection qui permet d'intégrer la fonction publique est très structuré et régulé pour que soient garantis les principes constitutionnels d'équité, de mérite et de compétences. Ceci s'applique également au recrutement du groupe A, au sein duquel les cadres professionnels sont nommés. La procédure usuelle pour accéder à ce groupe est d'en passer par un concours qui consiste en plusieurs examens destinés à évaluer les connaissances et aptitudes des candidats et à établir un ordre de préférence. En règle générale, les examens de compétences réservés au groupe A ont un poids prépondérant dans la sélection, bien qu'il soit également procédé à une épreuve pratique. La concurrence s'exerce également lors de l'examen et de la valorisation des mérites et de l'expérience des candidats, mais cette évaluation est de moindre importance. Il est absolument exceptionnel qu'un processus de sélection soit basé sur une seule procédure de compétition (cela peut toutefois être le cas dans le domaine de la recherche, mais peu de cadres dirigeants sont nommés dans ce domaine). Un tiers des postes sont réservés au personnel du groupe B, pour des promotions internes.

Royaume-Uni

Axé traditionnellement sur les jeunes diplômés des grandes universités, le recrutement des hauts fonctionnaires est de plus en plus ouvert à d'autres candidats. Il n'existe plus d'obstacles liés à la qualification (comme les diplômes et l'ancienneté) à la nomination aux postes de hauts fonctionnaires.

Les candidats sont évalués et interrogés au cours d'entretiens dans des centres d'évaluation par des membres du ministère concerné (chaque ministère étant responsable de son propre recrutement). Les postes sont classés selon l'« Evaluation des postes de haut niveau » qui offre trois niveaux d'emploi et les rémunérations correspondantes. Le gouvernement encourage le recrutement de personnes extérieures à la fonction publique pour les postes nécessitant des compétences et une expérience que l'on trouve souvent dans le secteur privé, notamment pour les postes de directeurs d'organismes.

Les nouveaux cadres proviennent également de la réserve créée au titre du Programme *Fast Stream*, dans le cadre duquel les autorités recrutent des diplômés des universités d'Oxford et Cambridge et des fonctionnaires au potentiel exceptionnel dont la carrière se trouve ainsi accélérée.

Depuis 1999, la politique britannique consiste à diversifier les sources de recrutement. D'ici à 2004-2005, les femmes et les minorités représenteront respectivement 35% et 3,2% des hauts fonctionnaires.

Etats-Unis

Chaque organisme fédéral utilise ses propres méthodes de sélection et de recrutement des hauts fonctionnaires, selon un processus ayant pour but de promouvoir la concurrence entre les candidats externes et internes. La plupart des organismes fédéraux ont créé leur « réserve » informelle de hauts fonctionnaires (ou de hauts fonctionnaires potentiels) et investissent dans la formation des membres de leur personnel et la gestion de leur carrière.

Chaque organisme nomme un conseiller en recrutement chargé de superviser le processus. Le choix final fait par l'organisme fédéral est confirmé par la Commission d'évaluation des qualifications, qui a essentiellement pour mission de vérifier que les compétences techniques des candidats retenus ne l'emportent pas sur leurs qualités de chef. Cette commission est constituée de hauts fonctionnaires n'appartenant pas à l'organisme qui recrute. Une procédure accélérée est suivie pour les nouvelles nominations de hauts fonctionnaires en poste.

Actuellement, 25% des hauts fonctionnaires sont des femmes et 14,6% appartiennent à des minorités.

MANDATS ET CONTRATS DE NOMINATION

Belgique

Les directeurs reçoivent un mandat de six ans, accordé soit par le ministre, soit par le président des Services publics fédéraux (SPF). Seul le président de la « Chancellerie et des services auxiliaires » reçoit un mandat qui expire automatiquement à la fin de la législature.

Le directeur de l'audit interne reçoit un mandat de la Commission nationale d'audit pour assurer son indépendance par rapport au Président des SPF.

Dans les trois mois suivant sa nomination, chaque Président des SPF et ses consultants doivent présenter un plan de gestion au ministre. Ce plan est établi en collaboration avec les directeurs généraux et comprend :

- une définition précise des ses fonctions
- ses objectifs stratégiques,
- les objectifs opérationnels,
- les ressources budgétaires.

Sur la base de ce plan, les cadres subalternes élaborent des plans opérationnels pour leurs propres services, notamment :

- un plan triennal fournissant une série de services concrets aboutissant à la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels dans les limites des ressources budgétaires ;
- le budget annuel nécessaire à la prestation des services.

Canada

Un cadre est considéré comme s'étant acquitté ou non des ses fonctions à la lumière de ses performances et de ses résultats. Aucun contrat particulier n'est signé lors de la nomination à un nouveau poste.

Finlande

Le ministère des Finances a commencé à exécuter le plan suivant lequel les contrats de gestion personnels sont conclus entre les hauts fonctionnaires et les responsables des opérations, des ressources et de leur développement. Le modèle de contrat est élaboré essentiellement pour des cadres relevant de ministres tels que les directeurs généraux, les sous-secrétaires et les chefs de service des ministères. Les ministres sont chargés de vérifier la réalisation des objectifs fixés dans les contrats de gestion des chefs de services administratifs, de tirer les conclusions nécessaires et de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'efficacité des directeurs et leur aptitude à diriger.

Il faut distinguer les postes de la fonction publique des affectations à la fonction des relations et de la gestion. L'objectif est que les affectations des hauts fonctionnaires soient à durée déterminée, tandis que le reste de la main d'œuvre est à durée indéterminée.

La fonction publique finlandaise n'est pas fondée sur la carrière. Un fonctionnaire peut avancer dans sa carrière en postulant à des postes vacants.

France

Une fois membres du corps, les hauts fonctionnaires y restent pendant le reste de leur carrière tout en changeant d'emploi et en bénéficiant de promotions. On encourage la mobilité en fixant à deux ou trois ans au plus le temps pendant lequel ils occupent des postes de haute direction au sein de ministères/organismes centraux.

Les hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement du moment sans aucun critère spécifique reçoivent une « lettre de mission » dans les six mois suivant leur nomination.

Italie

Le statut des hauts fonctionnaires est régi par le droit privé depuis 1998. Il est lié à une convention collective (mise au point par l'ARAN, organisme représentant l'employeur public), qui stipule les conditions de gestion requises dans les contrats individuels. En d'autres termes, un haut fonctionnaire signe deux contrats :

- un contrat permanent avec le ministère où il travaille
- un contrat de durée déterminée avec son supérieur hiérarchique (secrétaire général de ministère pour les hauts fonctionnaires et les hauts fonctionnaires pour les cadres).

Les contrats de durée limitée ne peuvent pas dépasser trois ans pour les hauts fonctionnaires et cinq ans pour les cadres. Ces contrats fixent les conditions de rémunération. En 2002, le ministre a été chargé de fixer des objectifs qui doivent être très précis, réduisant le rôle des contrats. La réalisation des objectifs est néanmoins vérifiée chaque année par un contrôle de gestion et en fonction des résultats de la planification stratégique.

Corée

Les fonctionnaires coréens sont tenus de s'engager à rester toute leur vie dans la fonction publique une fois recrutés. Le Système de postes ouverts de création récente a cependant introduit la notion de contrat pour les postes de hauts fonctionnaires. A ces postes, alors que les personnes nommées ayant une expérience antérieure de l'administration conservent leur statut de fonctionnaire (et sont nommées par promotion, transfert, changement de filière professionnelle ou recrutement spécial), les autres provenant du secteur privé sont nommées dans le cadre de services contractuels hors carrière. Dans ce dernier cas, les contrats y compris les salaires non plafonnés sont négociés individuellement en fonction de leur expérience et de leurs compétences. Le mandat des postes ouverts, d'une durée de deux à cinq est déterminé par le chef du ministère compétent. Il peut être renouvelé pour une durée maximum de cinq ans sans nouvelles procédures de recrutement ouvert. Des recherches effectuées en 2001 font apparaître une tendance à un taux élevé de rotation. Suivant ces recherches, la « durée de vie » moyenne à partir du grade 3 est de 1,1 an au sein des gouvernements centraux.

Pour les postes hors du système de postes ouverts, les promotions aux grades supérieurs exigent que les candidats soient des fonctionnaires qualifiés de grade immédiatement inférieur.

La DPO (direction par objectifs) a été introduite au sein du gouvernement coréen en 1999 et s'applique aux fonctionnaires des grades 1 à 4 dans chaque ministère. Chaque service fixe ses propres objectifs et les soumet au ministre. Il existe trois types d'objectifs :

- les objectifs stratégiques fixés au niveau des directeurs généraux
- les principaux objectifs fixés au niveau des chefs de division
- les objectifs fondamentaux fixés au niveau des directeurs adjoints.

Pays-Bas

La réforme de juillet 2000 du « statut général des fonctionnaires » a modifié entièrement le profil de la haute administration, notamment en renforçant la distinction entre le groupe de hauts fonctionnaires de grade 19 et les autres hauts fonctionnaires. Alors que tous les membres reçoivent une nomination permanente, l'affectation à un poste particulier est de durée limitée :

- les membres du Groupe de la haute administration sont nommés par le cabinet pour une durée de deux ans maximum, après quoi ils doivent être mutés ;
- l'administration générale nomme les autres hauts fonctionnaires à des postes pour une durée de 3 à 7 ans sans mutation obligatoire.

Nouvelle-Zélande

Les directeurs exécutifs des ministères sont nommés par le « Commissaire à la fonction publique » qui fait souvent appel à l'aide de consultants extérieurs après publication des vacances de postes. Les

directeurs exécutifs reçoivent un contrat renouvelable de cinq ans maximum. Leur carrière n'est pas garantie lorsqu'ils quittent leur poste ou que leur contrat est interrompu ou non renouvelé.

Les contrats des hauts fonctionnaires font l'objet d'une négociation entre les directeurs exécutifs et le haut fonctionnaire concerné.

Royaume-Uni

Les hauts fonctionnaires britanniques signent deux contrats : un contrat permanent et un contrat de durée limitée qui stipule les conditions d'emploi et leurs obligations de résultat (« accord de performance »). Un cadre signe le second contrat avec son supérieur hiérarchique direct. Ce contrat inclut les objectifs de carrière ainsi que les objectifs en matière de compétences et de connaissances, et il est lié aux indicateurs de mesure des performances. Cet accord de performance s'inscrit dans le cadre plus large du plan d'activités et des objectifs assignés à l'organisme.

Les chefs d'organisme sont recrutés pour une durée limitée à cinq ans.

Leurs contrats sont négociés individuellement et stipulent leurs primes de performance, qui peuvent représenter jusqu'à 25% de leur salaire annuel.

Etats-Unis

Les membres de la haute administration sont nommés dans le cadre de contrats permanents mais aussi de procédures très strictes de gestion et d'évaluation des performances, qui peuvent aboutir à un licenciement, et dans un contexte traditionnellement caractérisé par une très grande mobilité.

EVALUATION DES PERFORMANCES ET REMUNERATION

Belgique

Les directeurs sont soumis à une évaluation biennale par rapport à des objectifs fixés dans le plan de gestion et du plan opérationnel : au plus tard six mois avant l'expiration de son mandat, un cadre reçoit une évaluation finale globale. Le ministre est chargé d'évaluer le président du comité de gestion, lui-même responsable de l'évaluation des autres fonctions de gestion. L'un et l'autre sont aidés dans leur tâche par des experts indépendants. Des procédures d'appel sont prévues en cas de différend. Seuls les cadres très bien notés peuvent postuler à nouveau à un poste sans une autre procédure d'évaluation.

La rémunération dépend du coefficient de pondération qui est lié à la fonction et a été aligné sur les salaires offerts dans le secteur privé. Chaque poste est évalué selon 12 critères ou « impératifs de fonction » dont chacun se voit attribuer un certain nombre de points dont le total détermine la rémunération. Les concepts de mérite personnel et de performance n'influent aucunement sur la rémunération.

Canada

Les procédures d'évaluation, de notation et de promotion des hauts fonctionnaires sont étroitement liées à l'exécution du « Programme de gestion des performances », qui constitue la facette opérationnelle des programmes d'action gouvernementale. Il en va de même pour chaque échelon et chaque secteur.

Tous les ans, le directeur de la Fonction publique annonce les priorités stratégiques. Le programme d'action gouvernementale dispose ainsi d'un cadre cohérent. Le sous-ministre veille aussi à ce que ces priorités soient prises en compte dans les objectifs des hauts fonctionnaires de chaque ministère. Elles déterminent les accords de performance négociés avec les ministres adjoints et sont ultérieurement

annoncées aux cadres subalternes de tous les ministères et incorporées aux accords de performance des hauts fonctionnaires. Durant l'évaluation, des critères de mesure des performances sont utilisés pour déterminer si les engagements pris ont été respectés. Ces critères servent également à vérifier si l'intéressé a fait preuve de qualités de chef et a respecté les principes déontologiques et éthiques. La notation des performances effectuée à l'issue de l'évaluation sert à déterminer le montant des primes. Ce système permet aux sous-ministres notamment d'identifier les qualités – entre autres de leadership - des hauts fonctionnaires ou leurs lacunes.

Italie

Les cadres sont soumis à une évaluation annuelle fondée sur la réalisation des objectifs, l'adéquation des mesures prises par rapport aux directives ministérielles et aux informations fournies par le service de contrôle de gestion et d'évaluation stratégique. On évalue les cadres dont le contrat expire pour déterminer s'il convient de les conserver et/ou de leur accorder une promotion.

Les différends relatifs à l'évaluation sont examinés par une commission d'appel.

La rémunération est fondée sur :

- un salaire fixe (60% de la rémunération) ;
- une partie (20%) liée aux responsabilités afférentes au poste, en fonction de la classification adoptée par le ministère (trois niveaux au ministère de la Fonction publique –A, B et C- et cinq au ministère des Finances –A,B,C,D et E). Cette classification est transparente et publiée par chaque ministère.
- Un pourcentage (20%) lié à la réalisation des objectifs.

Lorsqu'un cadre ne peut pas retrouver immédiatement un autre poste à l'expiration d'un contrat de durée limitée, il conserve une partie de son salaire fixe (60% de la rémunération).

Finlande

La procédure suivante s'applique en principe : entretiens annuels au niveau organisationnel : i) évaluation de l'année précédente ; ii) organisation, objectifs spécifiques et ressources ; iii) accord sur les objectifs passés entre un fonctionnaire et son/sa supérieur(e) ; iv) détermination des besoins de formation.

La procédure de gestion des performances varie cependant d'un ministère ou d'une agence gouvernementale à l'autre. Le seul processus formel dont la coordination est centralisée est le processus budgétaire, qui est lié au processus de gestion des performances au niveau organisationnel.

Dans le cadre du développement de la stratégie de gestion qui est proposée, les nouveaux contrats personnels de gestion des hauts fonctionnaires sont liés à des accords de performance spécifiques aux organismes, de telle sorte que les objectifs de développement à long terme soient pris en compte dans les objectifs annuels. Ces contrats précisent les éléments suivants :

- les valeurs sur lesquelles sont fondées les opérations
- la description de poste d'un directeur et ses performances personnelles d'une importance critique
- les ressources disponibles, notamment les partenariats et les réseaux
- les objectifs relatifs au développement des opérations (par exemple les objectifs de productivité, la réforme du système de rémunération, la faisabilité du système de rémunération adopté et l'établissement d'une stratégie de développement pour la direction du service opérationnel)

- les objectifs de développement personnel d'un directeur
- l'engagement de réaliser des objectifs communs du gouvernement central
- les principes, méthodes et indicateurs permettant d'évaluer l'exécution du contrat

Un contrat de gestion est également établi pour les secrétaires permanents des ministères. L'exécution des contrats fait l'objet d'un suivi et ces derniers sont examinés dans le cadre des évaluations annuelles des performances. Les contrats peuvent également être renouvelés avant la fin d'une période si la situation évolue sensiblement.

Six mois avant la fin de la période de durée déterminée, on évalue la réalisation des objectifs de performance et de développement fixés et les conditions à remplir pour continuer à exercer des fonctions de direction. Cela nécessite toujours un nouveau contrat de gestion de durée déterminée.

Le nouveau système de rémunération des fonctionnaires est nouveau en ce sens que la rémunération prend en compte trois éléments : i) le salaire de base fondé sur la description de poste ; ii) les performances et compétences professionnelles individuelles ; iii) les résultats et les performances. Cependant, les hauts fonctionnaires ne sont pas concernés par ce système étant donné que leur rémunération est fixée par le Conseil d'Etat.

France

Tous les fonctionnaires font l'objet d'une évaluation annuelle et leur performance est importante pour la nomination des hauts fonctionnaires. Un décret d'avril 2002 a également généralisé et confirmé l'entretien individuel déjà pratiqué dans un certain nombre d'organismes du gouvernement central. Il faudra pour cela engager un dialogue sur la définition des différents objectifs organisationnels.

La rémunération de tous les fonctionnaires comporte un élément variable. Celui-ci, qui représente en moyenne 17% de la rémunération de l'ensemble des fonctionnaires, est beaucoup plus important pour les hauts fonctionnaires puisque il représente de 40% à 100% de leur salaire de base. Il est accordé selon des critères qui vont des particularités d'un poste aux performances. On observe un degré de fortes variations entre les différents organismes publics. Il est difficile de dire que dans ce cas, la rémunération variable peut véritablement être considérée comme liée aux performances. A l'heure actuelle, on réfléchit à cette question en vue de fixer la rémunération sur la base de trois éléments : i) salaire de base ; ii) particularités de l'emploi ; iii) performances.

Corée

La rémunération des hauts fonctionnaires comprend trois éléments différents : le salaire annuel de base, le salaire annuel fondé sur la performance et un troisième type de rémunération.

- Le salaire annuel de base comprend une indemnité saisonnière, une prime de diligence, des indemnités familiales, des indemnités de direction et de transport, et des primes traditionnelles de vacances. Ce salaire est fixe mais varie cependant selon l'ancienneté dans le secteur public.
- Pour les fonctionnaires de grade 3 et plus, le salaire annuel variable fondé sur la performance dépend de la notation qui est déterminée par leur résultats obtenus par rapport à la DPO.

Le salaire annuel des fonctionnaires se situe dans une fourchette de montant maximum et minimum pour chaque grade (la différence entre les niveaux maximum et minimum étant d'environ 30%). La performance est évaluée à la fin de chaque année par le ministre suivant le système DPO. Il n'existe pas de procédure d'appel.

En dehors de la rémunération, l'évaluation influe sur la promotion des hauts fonctionnaires en général et sur le renouvellement des contrats pour des postes ouverts.

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de système de rémunération bien défini fondé sur les performances ni de système d'évaluation celle-ci. Cela dit, l'accord conclu par le gouvernement de coalition de 1998 prévoit l'établissement d'un lien plus étroit entre la performance et la rémunération, notamment la possibilité d'une contractualisation des objectifs. Cet accord prévoit des entretiens d'évaluation mettant d'avantage l'accent sur des objectifs de performance et des accords bilatéraux entre les ministres et les secrétaires généraux et entre ces derniers et les directeurs généraux.

Cette réorientation a été approuvée par le cabinet en octobre 2000 et est jusqu'à maintenant expérimentée dans deux ministères. La rémunération reste déterminée dans une large mesure par l'échelon et donc par la fonction concernée. Il est possible d'obtenir des compléments de rémunération, en particulier des primes non liées aux résultats. Le salaire de base continue à représenter la plus grande partie de la rémunération.

Nouvelle-Zélande

Le Commissaire à la fonction publique détermine la rémunération des hauts fonctionnaires, notamment leurs primes de performance qui peuvent représenter jusqu'à 15% de leur salaire annuel. Le commissaire à la fonction publique examine leurs performances au nom du ministre, en fonction des objectifs de ce dernier.

Espagne

Il est prévu de mettre au point un plan d'action visant à incorporer les nouvelles techniques de management dans la gestion des hauts fonctionnaires en créant des systèmes plus efficaces d'évaluation des performances. A l'heure actuelle, l'élément de rémunération variable représente de 20% à 30% du salaire de l'ensemble des cadres de la fonction publique mais malheureusement, cet élément variable n'est guère lié à une évaluation des performances réelles et la plupart des fonctionnaires savent quel sera leur élément de rémunération variable avant même de prendre leurs fonctions.

Le gouvernement espagnol recherche des moyens d'améliorer ce système et de mieux lier l'élément de rémunération variable à une évaluation objective des performances. Il n'existe actuellement aucun mécanisme spécifique de rémunération variable pour les hauts fonctionnaires. L'établissement d'une fonction publique qui inclue à moyen terme la mise en œuvre d'un système d'évaluation des compétences pour les hauts fonctionnaires est actuellement en projet.

Royaume-Uni

Les hauts fonctionnaires britanniques sont soumis à un système particulier d'évaluation des performances. Ils font l'objet du système dit d'« évaluation à 360 degrés » ou d'« information en retour » qui fait intervenir le supérieur hiérarchique direct, les collègues ayant le même niveau de responsabilités, les subordonnés et parfois les usagers des services publics. L'évaluation de fin d'année détermine la promotion et les primes. Cette prime véritablement liée à la performance représente de 0 à 11% du salaire brut, en fonction des résultats.

Etats-Unis

Le système de rémunération est fixé au niveau fédéral. Les niveaux de salaire dépendent du grade des postes considérés. Ils doivent prendre en compte les qualifications faisant défaut dans certains domaines, être comparables aux salaires offerts par le secteur privé dans la même branche d'activité, tenir compte de

l'emplacement géographique et enfin, permettre un ajustement en fonction de la performance. Le montant total de la rémunération et des primes d'un cadre ne peut pas dépasser 161.200 dollars (en 2001).

Comme tous les fonctionnaires fédéraux, les hauts fonctionnaires doivent avoir un plan d'activité professionnelle individuelle fixant les objectifs à atteindre durant la période de planification (qui est variable). L'évaluation du supérieur hiérarchique est transmise aux autorités supérieures et soumise à la Commission d'examen des performances (qui comprend des représentants de l'organisme concerné et des personnalités indépendantes), qui donne son avis sur l'évolution et le paiement éventuel de primes. En fonction de ces recommandations, le directeur de l'organisme fédéral décide seul s'il convient d'accorder des primes et leur montant :

- prime d'équipe ou prime générale (prime collective) ;
- primes individuelles.

Enfin, deux types de gratifications exceptionnelles sont accordées par le Président des Etats-Unis pour performance exceptionnelle. Il s'agit d'une prime importante pouvant représenter jusqu'à 35% du salaire de base :

- le titre de « cadre distingué », accordé chaque année à 1% des hauts fonctionnaires ;
- le titre de « cadre émérite », accordé chaque année à 5% (au plus) des hauts fonctionnaires.

En 2001, les hauts fonctionnaires ont reçu plus de 3.000 primes d'une valeur moyenne de plus de 12.000 dollars.

Lorsque l'évaluation globale d'un haut fonctionnaire est « médiocre », l'organisme fédéral dispose de deux options : le licenciement ou une mutation à un autre poste de haut fonctionnaire ou à un autre type de poste.

De plus, tous les trois ans, les hauts fonctionnaires doivent suivre une procédure de « requalification ».

PROMOTION ET MOBILITE

Belgique

Le système de mandats n'est pas compatible avec les règles traditionnelles de gestion des carrières. Un directeur dont le mandat expire doit présenter à nouveau sa candidature, sauf si sa dernière notation a été « très satisfaisante ».

Canada

Le concept de « carrière » est important car il combine une référence au potentiel, à la performance et à la trajectoire de l'intéressé. Il existe deux mécanismes qui sont l'un et l'autre contrôlés par une commission de sous-ministres :

- le Programme de perfectionnement accéléré des cadres. Les cadres sont en compétition pour participer à ce processus. Ce programme a pour but d'identifier un groupe représentatif de EX1 – EX3 qui ont le potentiel pour devenir ministre adjoint délégué (EX4 et EX5) ainsi que d'accélérer le développement et l'avancement de carrière de ces cadres.
- Ministres adjoints délégués. Le *Career Assignment Programme (CAP)* identifie les individus qui ont un potentiel d'exécutif, et accélère leur développement de carrière et leur avancement jusqu'à EX1 (directeur). Il est à noter que les programmes décrits ici ne concernent que les candidats

internes. Ils complètent les autres processus de nomination à des positions dirigeantes qui peuvent être ouvertes à des candidats internes et externes.

Finlande

Pour une meilleure gestion des carrières, un projet a été lancé en 2001 par le ministère des Finances. Son objectif est d'obtenir que l'état constitue des unités qui forment des réseaux au travers desquels les plans de carrière pourraient être développés, ce qui aurait pour avantage d'accroître la mobilité.

Jusqu'à maintenant, les candidats qui ont acquis de l'expérience au sein d'un même organisme ou dans le même domaine administratif jouissent manifestement d'un avantage dans le processus de recrutement. La mobilité est assez limitée entre les différents domaines administratifs et plus encore entre le secteur public et le secteur privé. Dans la pratique, la fonction publique finlandaise est donc relativement fermée elle aussi. C'est en partie dans le but d'obtenir des candidatures d'autres secteurs de la société que l'on a modifié les critères de sélection. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la réforme. La mobilité s'est accentuée légèrement immédiatement après la réforme, mais elle a diminué récemment.

L'initiative la plus importante prise pour accroître la mobilité au sein de la fonction publique est la stratégie de développement de gestion proposée pour les dix années à venir. Ainsi, les fonctions des hauts fonctionnaires seront à durée déterminée, et le temps passé dans un poste ne pourra excéder huit ans.

France

Il existe deux systèmes de promotion, l'un au sein d'un corps et fondé sur l'ancienneté, l'autre consistant en une affectation à des postes de hauts fonctionnaires après évaluation des candidats.

En réalité, la plupart des hauts fonctionnaires font carrière dans la haute administration dès qu'ils en font partie.

La mobilité au sein de la fonction publique est encouragée et est maintenant obligatoire pour tous les postes à responsabilités. Le nouveau gouvernement a fait part de son intention d'offrir aux fonctionnaires davantage de possibilités d'acquérir une expérience internationale. En moyenne, la rotation des hauts fonctionnaires en poste au sein du gouvernement central s'effectue tous les cinq ans.

Italie

La carrière d'un cadre n'est pas linéaire. A l'issue d'un contrat de durée limitée, il peut passer d'un poste de grade C à un poste de grade A si les résultats de son évaluation sont très satisfaisants. Pour encourager à la fois la promotion interne et la concurrence, 40% des postes de directeurs généraux peuvent être pourvus par des hauts fonctionnaires et 10% par des personnalités non gouvernementales.

La mobilité est un concept important, au cœur même de la réforme entreprise en Italie. Quand l'obligation de rotation a été officiellement supprimée par le décret d'octobre 2002 (probablement à cause du raccourcissement des contrats), le principe de mobilité a été préservé. Il est défendu par une base de données interministérielles indiquant les vacances de postes en temps réel dans chaque ministère.

Comme l'explique le chapitre sur la formation, des passages de cinq ans dans le secteur privé et des organisations internationales sont également encouragés, et n'affectent pas la carrière des intéressés.

Corée

Une promotion ou une nomination au grade immédiatement supérieur sont subordonnées à la performance, à la carrière et d'autres critères. Pour bénéficier d'une promotion, une durée minimale de service dans un poste est requise (par exemple 3 ans pour un grade 3 ou supérieur). D'une façon générale, le candidat à un poste de haut fonctionnaire doit occuper un poste d'un grade immédiatement inférieur dans la même branche d'activité. Le ministre devrait toutefois désigner comme postes ouverts 20 pour cent des postes de hauts fonctionnaires au sein d'un organisme donné et les pourvoir en faisant appel aux experts les plus qualifiés, même issus du secteur privé. Mais ces postes ne sont pas encore ouverts aux étrangers. Les postes ouverts sont choisis parmi ceux qui exigent les plus hautes compétences, qui sont étroitement liés aux conditions de vie de la population, ou qui nécessitent une perspective novatrice.

C'est le ministre qui sélectionne deux ou trois candidats pour le poste vacant, selon les normes et procédures fixées par la Commission de la fonction publique (CSC). La CSC examine les qualifications des candidats retenus et les classe. Le ministre propose la promotion du candidat le plus qualifié soumise par la CSC au président. Récemment, une base de données sur les ressources humaines a été créée par la CSC. Cette base de données contient le CV des intéressés et des informations pertinentes concernant leur nomination et d'autres aspects de la gestion du personnel.

En ce qui concerne la mobilité, la CSC et le ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur ont institué le « système d'échange de personnel » pour tenter de faire profiter les fonctionnaires de l'expérience considérable du secteur privé. Autorisant les fonctionnaires de grades 4 ou 5 à prendre un congé de trois ans pour faire l'expérience du secteur privé, ce système devrait normalement faciliter l'échange de talents entre le secteur privé et l'administration. Cette mobilité est encouragée par la CSC et le ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur.

Pays-Bas

Les Pays-Bas subordonnent les promotions à des critères de développement personnel des compétences, conformément à la politique suivie pour l'évaluation des performances. Là aussi, la fonction publique joue un rôle clé. Elle est chargée de :

- organiser la mobilité des hauts fonctionnaires et de renforcer leurs compétences (ce que l'on appelle également la « mobilité mentale »). Ces deux aspects sont indispensables à des fins de planification des carrières (gestion des compétences) et pour lever les barrières entre les ministères.
- organiser des concours pour les candidats (rôle de chasseur de têtes) ;
- fournir un soutien aux cadres durant toute leur carrière, notamment dans le cadre d'entretiens pour évaluer leurs perspectives de perfectionnement et de promotion en les conseillant et en les encadrant.

Nouvelle-Zélande

Pour les postes de cadres supérieurs, la question de la promotion ne se pose pas. Les carrières dans la haute administration s'effectuent au mérite et les promotions sont décidées à la suite d'évaluations. La mobilité est néanmoins encouragée.

Espagne

La nomination des fonctionnaires professionnels s'établit sur la base de leurs compétences professionnelles et de leur expérience.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni attache une grande importance à la mobilité de ses hauts fonctionnaires. Ceux-ci sont fréquemment affectés à plusieurs ministères au cours de leur carrière. La mobilité est considérée comme un moyen de formation et de perfectionnement continus pour les hauts fonctionnaires. Ceux-ci occupent un poste en moyenne trois ou quatre ans, après quoi ils peuvent soit postuler à un autre emploi, soit rester en poste, à condition d'avoir fait preuve des qualités nécessaires pour obtenir un nouveau contrat ou exercer davantage de responsabilités.

Etats-Unis

Les postes de hauts fonctionnaires n'offrent guère de possibilités de promotion étant donné que leurs titulaires sont déjà à l'apogée de leur carrière. Les hauts fonctionnaires sont rarement mutés d'un organisme fédéral à un autre. L'institution de primes et d'autres incitations à la mobilité n'a pas eu l'effet escompté. Les difficultés tiennent à la diversité géographique des organismes fédéraux. Plusieurs d'entre eux ont rendu obligatoire la mobilité interne de leur personnel.

FORMATION ET APPRENTISSAGE

Belgique

La Belgique ne dispose pas de programme de formation particulier. Le gouvernement a cependant inauguré un programme de formation qui n'assure pas un accès direct à des postes de cadre, mais qui a pour but d'aider les candidats durant le processus de sélection. Surnommé « la pompe », ce programme s'adresse à une quarantaine de personnes sélectionnées après un examen linguistique écrit et un entretien. La formation dure plusieurs mois. Elle a un caractère à la fois théorique (gestion du personnel et des projets, etc.) et pratique, et comprend notamment un stage d'un mois à l'étranger. Les intéressés doivent également travailler trois mois comme consultants à des projets de modernisation et proposer des objectifs de réforme.

Les directeurs sont encadrés par un formateur qui est normalement un consultant. Les présidents et directeurs généraux sont libres de lui demander une aide.

Canada

On considère que la formation continue fait partie intégrante de la fonction publique canadienne. Une évaluation permet aux sous-ministres de déterminer les activités de perfectionnement et la formation dont a besoin chaque cadre. La formation comporte plusieurs aspects :

- une école : le Centre canadien de gestion (CCG) –qui doit être prochainement rebaptisé « école »- apporte un soutien aux cadres titulaires ou futurs avec des programmes d'apprentissage, des cours et des recherches stratégiques.
- la gestion de la mobilité stratégique des cadres titulaires et futurs : on les encourage à occuper des postes qui les obligent à acquérir des compétences et connaissances nouvelles, à exercer de nouvelles fonctions, etc.
- un soutien et des services fournis aux cadres à tous les niveaux de la fonction publique par le « Réseau du leadership », commission de cadres (qui nomme également les sous-ministres) créé pour aider à gérer les nominations, à perfectionner le personnel et à l'intégrer à des réseaux de cadres.

Finlande

En principe, les ministères et les autres organismes sont responsables de la formation des hauts fonctionnaires. Il n'existe pas d'élément de carrière centralisé ou commun inhérent au système de formation. Le gouvernement s'emploie actuellement à définir une nouvelle stratégie de développement des capacités de gestion des hauts fonctionnaires, objectif prioritaire pour la gestion de ces derniers. Il s'agit de renforcer la culture de gestion commune.

L'exécution conjointe de programmes de formation des hauts fonctionnaires sera poursuivie et élargie au niveau du gouvernement central. Un objectif capital consiste à offrir un forum commun pour les organes supérieurs de direction.

La formation et la planification des carrières des directeurs potentiels doivent être appuyées par des évaluations régulières de l'aptitude à diriger.

France

Le système français met partiellement l'accent sur la formation après le recrutement initial des hauts fonctionnaires durant leurs années à l'ENA ou dans d'autres grandes écoles. La responsabilité globale de la coordination des séances de formation incombe à la Direction générale de la fonction publique et de l'administration territoriale. On a récemment intensifié les activités de formation à l'intention des hauts fonctionnaires dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de la qualité, de la direction de projets, etc. Malgré ces initiatives, la formation continue reste insuffisante et d'importantes mesures devraient être prises à cet égard (peut-être sous la forme d'une formation obligatoire).

Italie

La formation continue fait l'objet d'une directive de 2001 qui a pour but de galvaniser les plans de formation, considérés comme un instrument majeur pour conduire le changement dans la fonction publique. Aujourd'hui, la formation doit être mentionnée dans les CV publiés dans la base de données interministérielle. Il s'agit d'inciter fortement les cadres à suivre une formation. La formation traditionnelle a été enrichie d'un important élément. Pour promouvoir l'utilisation des méthodes de gestion et prendre en compte l'intérêt des cadres pour les questions internationales, on autorise maintenant les cadres à travailler jusqu'à cinq ans dans le secteur privé ou dans des organisations internationales en pouvant retrouver un poste dans leur service sans perdre leurs prérogatives.

Enfin, les cadres opérationnels peuvent faire de la recherche. Un plan lancé par l'Ecole d'administration publique autorise les cadres qui le souhaitent à entreprendre des recherches sur des thèmes liés à la modernisation, sous la supervision de maîtres de recherche.

Corée

L'Institut central de formation des fonctionnaires (COTI), qui dépend du ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur, offre des cours de formation centralisés ainsi que diverses possibilités de perfectionnement aux fonctionnaires. C'est ainsi que le programme intitulé Programme de bourses d'Etat pour des études à l'étranger permet d'envoyer des jeunes cadres prometteurs dans des universités ou centres de recherche des pays développés pour y suivre des études de troisième cycle et également pour y recevoir une formation en cours d'emploi. Pour les hauts fonctionnaires, il existe des programmes de dix mois comprenant des recherches de politique générale et des études à l'étranger en collaboration avec des instituts officiels étrangers ainsi que des centres de formation privés.

Le COTI a adapté son programme de manière à renforcer les capacités des fonctionnaires de grade 4. Ce programme comporte essentiellement des recherches et des discussions sur l'élaboration des politiques

face à l'évolution de la situation socio-économique. Et pour les fonctionnaires de grade 2 ou 3, il a pour but de renforcer les capacités stratégiques des responsables des politiques et d'élargir leur vision des politiques nationales pour leur permettre de gérer les affaires de l'Etat plus efficacement. De plus, il existe toutes sortes de programmes spéciaux comme les programmes de développement du leadership.

Pays-Bas

Ce pays poursuit une politique de la formation continue très dynamique, particulièrement au moyen de programme de renforcement des capacités de gestion.

Le gouvernement organise régulièrement des séminaires et des réunions de « pairs » pour encourager l'échange d'expériences et de pratiques optimales.

- Un programme spécial à l'intention des jeunes talents a été lancé à l'automne 2002. Ce programme prépare une trentaine de candidats à succéder à des hauts fonctionnaires plus âgés. Il comprend des séminaires et des ateliers et met l'accent sur les stratégies relatives au leadership et à la gestion.
- Des programmes de formation plus personnalisés permettent aux cadres d'acquérir les compétences et l'expérience qu'exige leur poste.

Nouvelle-Zélande

La formation continue a toujours été un élément clé de la haute administration mais elle est jugée inadaptée. La réforme en cours de la haute administration vise à encourager la constitution d'une réserve de talents. La formation porterait notamment sur l'établissement de plans de carrière personnels, l'encadrement et le suivi de la formation individuelle.

Espagne

Le gouvernement a établi un programme spécial pour former de futurs dirigeants au sein de la fonction publique. Chaque année, des méthodes spéciales de formation sont proposées aux hauts fonctionnaires dans les domaines de la gestion, de la gestion publique, de la gestion des organismes publics, etc. La formation des fonctionnaires professionnels constitue une priorité de la politique de gestion des ressources humaines. Il existe bien sûr des programmes spéciaux de formation pour les hauts fonctionnaires ayant des pouvoirs de décision et pour les fonctionnaires de Groupe A qui ont le potentiel pour devenir hauts fonctionnaires. Il existe également une unité spéciale chargée de la formation des hauts fonctionnaires (Le centre pour la haute fonction publique, au sein de l'institut de formation INAP : *Instituto Nacional de Administracion Publica*).

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique a créé le Centre d'études sur la gestion et les politiques (CMPS) qui a pris la succession de l'ancien *Civil Service College*. Conçu pour apporter un soutien aux cadres, le CMPS élabore à l'intention des fonctionnaires actuels ou futurs des programmes de recherche et de formation qui ont pour but de faciliter les réformes et d'améliorer la gestion. Ces programmes de formation généraux ou personnalisés couvrent toute la gamme des compétences et des connaissances nécessaires aux hauts fonctionnaires, en particulier dans le domaine du leadership.

Etats-Unis

Le Bureau de la gestion du personnel offre des programmes d'orientation aux nouveaux membres de la haute administration et des possibilités de perfectionnement personnel dans des centres de formation conjoints destinés aux organismes fédéraux. Les cours de formation visent essentiellement à améliorer les qualités de leadership et de gestion et l'aptitude à conduire le changement. Ils incluent souvent des évaluations des performances individuelles.