

La gestion des cadres supérieurs D'après les travaux de Elsa Pilichowski¹-OCDE.

1- Les moteurs du changement

Les crises exogènes sont un facteur puissant pour le déclenchement de la modernisation de la haute fonction publique. Au Canada, la crise financière et en Belgique la crise de légitimité de l'État, en constituent certainement de bons exemples. Des mutations sociales majeures comme l'impact démographique dans les pays développés ou l'entrée dans une société de la connaissance (nécessité d'une actualisation permanente des savoirs) pérennisent ce besoin.

La gestion par la performance constitue le pivot de ces réformes. La revue des politiques de modernisation entreprises depuis une vingtaine d'années enseigne que la simple transposition de recettes issues du secteur privé est insuffisante voire contreproductive. En effet, « l'objectif essentiel de la fonction publique est la gouvernance et non la gestion » et des valeurs comme l'équité ou la justice sociale sont fondamentales.² Le succès suppose une réelle prise en compte de la culture commune des services publics et inscrit comme objectif une meilleure individualisation du service.

2- Les leviers du changement.

Ils sont au nombre de quatre :

a- une modification du statut de l'emploi public.

Deux groupes de pays peuvent être distingués :

- le *système de carrière*³ (France, Japon, Espagne et République Tchèque) se caractérise par sa grande cohérence et sa difficulté à adapter en permanence les compétences aux nouveaux enjeux. En effet, le recrutement initial se fait sur la base de titres ou de concours, l'attribution des postes dépend de l'organisation et le processus de promotion est fondé sur un système de grade lié à chaque individu et non à un poste précis. Dès lors la promotion dépend de l'appréciation hiérarchique et conduit les individus à se conformer aux normes et aux préférences du groupe. En outre ce système tend à privilégier les profils généralistes. Aussi, les processus de modernisation se traduisent par l'ouverture à des candidats externes, la gestion par objectifs et des programmes de formation tout au long de la vie.

- *Le système d'emploi* (Suède, Islande, Royaume Uni, Suisse, Canada et Nouvelle-Zélande). La fonction publique s'enrichit de parcours et d'expériences variées (nombreuses entrées

¹ La réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE.

² La modernisation du secteur public (OCDE 2003-Alex Matheson).

³ L'influence des syndicats est généralement plus forte dans un système de carrière. Les programmes de modernisation interviennent généralement dans un climat budgétaire défavorable ont conduit soit à une minoration du rôle des syndicats (Royaume Uni) soit sur un nouveau niveau d'accord (Scandinavie, Irlande)

latérales) car les candidats sont recrutés sur leur profil par la voie externe ou par promotion interne. Ce système favorise la technicité mais des mesures doivent être prises afin de réduire le taux de rotation, de promouvoir la mobilité et une culture commune. Les pays sont ainsi conduits à re-centraliser certaines fonctions, à organiser des formations communes de hauts fonctionnaires et à créer des viviers de futurs dirigeants.

Conscients des avantages/inconvénients des deux systèmes, les pays de l'OCDE tendent à « panacher les différents systèmes ». Cette tâche n'est pas toujours aisée. Dans le système de carrière, la progression de carrière et la diversité des responsabilités constituent le pendant de la réussite à un concours difficile. Ouvrir des postes à des candidats externes peut être une source de démotivation. A l'inverse dans un système d'emploi, l'introduction d'éléments liés à la carrière peut porter atteinte à la compétitivité.

En fonction de leur mode d'organisation les pays ont eu recours à :

- l'alignement du statut public sur le droit privé (Suède, Nouvelle Zélande, Suisse) et ont mis fin à l'emploi garanti à vie ;
- un recours accru aux contractuels (les contrats de court terme -- d'une durée de 3 à 5 ans -- sont souvent moins favorables que les contrats en vigueur dans le service public, voire dans le secteur privé) ;
- le maintien de l'emploi à vie mais la nomination sur des contrats d'emplois de court terme (généralement de 2 à 3 ans).

3- La réduction du nombre d'emplois publics.

Le phénomène a été particulièrement marquant dans les années 80-90 mais connaît aujourd'hui une stabilisation. Il doit d'ailleurs être nuancé car dans la plupart des pays de l'OCDE, la diminution du nombre de postes en administration centrale a été compensée par la création d'emplois dans les collectivités locales.

L'expérience des pays de l'OCDE montre que toute réduction du nombre d'emplois publics doit être précédée d'une modernisation de l'administration. Le Canada par exemple a au préalable engagé une revue des fonctions de l'État. Les stratégies uniquement fondées sur une réduction mécanique du nombre d'agents publics sont généralement vouées à l'échec. Ainsi l'Allemagne, qui s'était engagée dans cette voie, a été confrontée à un besoin important et non programmé de ressources humaines. D'autres pays ont connu des pertes d'efficacité analogues car généralement les fortes compressions périodiques d'effectifs tiennent davantage aux circonstances politiques qu'à de réels concepts de gestion.

La délégation de compétences (déconcentration et décentralisation), très pratiquée en Italie et en Belgique, a également été un moteur de la modernisation. Les stratégies de décentralisation s'appuient généralement sur un transfert des responsabilités vers les services opérationnels, la simplification des règles et des procédures en vigueur. Un bon indicateur de la liberté de gestion réside dans le contrôle que les services et non les organismes centraux exercent sur le budget et le personnel. Certains effets pervers ne peuvent toutefois être ignorés. En Allemagne, l'autonomie donnée aux départements ministériels a conduit au développement de carrières limitées à ces départements. Le pays a perdu la cohérence du système de carrière sans bénéficier d'entrées latérales.

4- L'amélioration de la performance.

Les 2/3 des pays membres de l'OCDE déclarent rémunérer leurs fonctionnaires sur la base de leurs performances mais dans les faits, ce nombre est beaucoup plus limité. En effet, rares sont les pays qui

mesurent réellement la qualité de l'output. En Espagne par exemple, seul le nombre d'heures passées au bureau est mesuré.

Les grandes tendances :

- une place croissante est consentie aux indicateurs qualitatifs (compétences, travail en équipe...) et non uniquement aux indicateurs quantitatifs.

- Les systèmes d'évaluation sont moins détaillés et moins procéduraux.

- Le système des quotas tend à occuper une place centrale (les agents sont classés dans des quotas selon leur contribution à la réalisation des objectifs). Les conséquences peuvent être très perverses. Par exemple, la distribution d'un même quota de 10% de « bons performeurs » dans toutes les directions peut être une source d'injustice pour des services « d'élite » où les agents sont en moyenne plus performants que dans d'autres directions.

- Le recours au 360° feedback s'élargit.

- L'attribution d'un bonus en fonction de la performance.

Les principales difficultés rencontrées dans la mise en place de la rémunération à la performance :

- les indicateurs qualitatifs ne sont pas toujours quantifiables,
- les objectifs sont mal fixés (objectifs trop nombreux, faciles, non remis à jour...),
- la difficulté à différencier les personnels qui sont dans la moyenne,
- sa mise en place génère généralement de fortes résistances et ses coûts sont sous estimés (manque de préparation, sous évaluation des temps d'application).

Les effets de la rémunération au mérite sur :

- la masse salariale : dans certains pays elle a permis de maintenir voire de réduire la masse salariale (suite aux économies réalisées, 2% en moyenne de la masse salariale a été affectée à la performance et constitue un véritable outil de négociation).

- La motivation individuelle des agents publics : toutes les études montrent que son impact est nul (la motivation dans la fonction publique trouve sa source dans la nature des tâches, les perspectives de carrière...). Faute de précautions suffisantes, les process de rémunération de la performance peuvent même être contre-productifs.

- La performance collective des agents : l'impact est réel. Il est induit par une évolution culturelle permettant de focaliser le management sur la gestion de la performance, obligeant à son bon fonctionnement pour fonder la rémunération. Cette forme de rémunération constitue un levier de négociation pour changer l'organisation du travail et permet de nouer un dialogue sur les objectifs et les résultats.

Quatre leçons à tirer de l'expérience :

- l'apport d'une gestion individuelle de la performance ne doit pas être sur estimé ni ses effets collatéraux sous-estimés ;

- l'introduction de ce mode de rémunération doit être précédée par une réforme de l'organisation et elle doit s'appuyer sur une gestion de la performance de l'ensemble de l'organisation ;

- le système d'évaluation doit être transparent, quantitatif et qualitatif ;
- des dispositifs mixtes sont possibles. Ainsi au Royaume Uni les systèmes de gestion individuelle et collective sont combinés. Toutefois, la mise en place d'une part variable de la rémunération n'a pas toujours été clairement reliée à l'évaluation des performances.

Conclusion :

La mise en place d'une gestion orientée vers la performance conduit à une convergence des systèmes de la haute fonction publique, de carrière ou d'emploi. Les deux sont d'ailleurs confrontés à des problématiques identiques : le vieillissement démographique et le départ à la retraite, dans les cinq à quinze ans à venir, de nombreux fonctionnaires rendent indispensable la modernisation réelle du cadre de gouvernance de la fonction publique. Ce défi est devenu particulièrement prégnant pour les états, placés en situation de concurrence accrue avec le secteur privé pour attirer les meilleurs éléments.

C'est un enjeu fort car le leadership et la gestion du changement sont généralement confiés à une haute fonction publique⁴ qu'il faudra motiver et conserver.

⁴ 71% des pays dotés d'une haute fonction publique considèrent que l'introduction d'une culture orientée sur la performance revient à la haute fonction publique.