

L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union européenne

Koen Nomden
Chargé de cours, IEAP

Introduction

Le but de cet article est de dresser un rapide tableau des évolutions significatives que l'on observe dans la gestion des ressources humaines (GRH) au sein des administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne.

Plutôt que de vouloir donner un aperçu général des réformes de la GRH dans les administrations publiques, nous avons sélectionné un certain nombre de domaines-clés qui sont porteurs de modernisation dans ce secteur. Il s'agit essentiellement de trois domaines: les développements en matière de politique de rémunération, les tendances en matière de temps de travail et le développement du dialogue social dans la fonction publique. D'autres sujets pertinents tels que les évolutions en matière de recrutement, l'apport de la formation et l'évaluation du personnel, ont déjà été abordés par Robert Polet dans un article paru précédemment.¹

Les réformes en matière de GRH s'inscrivent dans le cadre d'un mouvement de réforme plus vaste que l'on peut observer en matière de gestion publique. Certains auteurs ont constaté un changement de paradigme qui a remplacé une administration axée sur la conception et la mise en oeuvre des règles par une administration à orientation beaucoup plus gestionnaire. Ce changement de paradigme est présent en particulier dans ce que l'on appelle la nouvelle gestion publique, au sein de laquelle les réformes de la GRH constituent l'un des principaux éléments. D'autres aspects en sont notamment la décentralisation des responsabilités financières et l'orientation vers les citoyens.

Selon une publication de l'OCDE², les principales tendances qui se font jour dans la réforme de la GRH sont les suivantes:

- décentralisation et déconcentration (les responsabilités de la GRH passent des organes centraux de gestion aux ministères et organismes opérationnels; ensuite, au sein des ministères et organismes les responsabilités sont confiées aux gestionnaires opérationnels);
- application de "cadres" généraux et de principes directeurs mettant l'accent sur les normes fondamentales et les pratiques à suivre plutôt que sur les contrôles détaillés;
- introduction au niveau des départements et organismes opérationnels d'un système de budgets autonomes combinant les dépenses de personnel et

d'administration;

- assouplissement des systèmes de rémunération, d'emplois et d'affectations;
- mesures de formation et de perfectionnement visant à adapter les qualifications et les compétences et à accroître la souplesse du personnel en vue d'améliorer l'exécution des programmes et de renforcer les réformes introduites dans le secteur public;
- mesures de réduction des coûts: réduction des augmentations de salaire, compression des effectifs et efforts en vue d'améliorer l'efficacité.

A cette série de tendances, on pourrait ajouter:

- l'introduction de systèmes plus souples en matière de temps de travail;
- la plus grande importance accordée au dialogue social.

La politique de rémunération

La rémunération est l'une des conditions de travail de base. La plupart des stratégies de rémunération ainsi que la théorie de la rémunération se focalisent sur le fait que le paiement est un facteur essentiel pour la performance des travailleurs. De plus, l'on estime que la fonction de la rémunération est de recruter et de retenir le personnel au sein de l'organisation. On peut considérer que le salaire est une forme de compensation directe, qui est l'un des éléments constitutifs de la récompense totale que reçoit un employé en échange du temps travaillé, de l'expérience, de la formation, des compétences spéciales et de l'effort fourni.³

Dans la fonction publique, le rôle de la rémunération va plus loin que les rôles qui lui sont attribués dans la littérature concernant la GRH qui repose souvent sur des situations propres au secteur privé. Traditionnellement, sa fonction a été de garantir des conditions de vie décentes à l'agent public afin de garantir une fonction publique impartiale. Dans ce système traditionnel de rémunération de la fonction publique de carrière, partant de l'hypothèse du recrutement à vie d'un fonctionnaire, les augmentations salariales interviennent automatiquement suivant le principe de l'ancienneté.

À l'heure actuelle, cependant, la situation d'un idéal-type de fonction publique de carrière en matière de rémunération est compliquée par les difficultés rencontrées par plusieurs fonctions publiques pour attirer, garder et motiver leurs personnels. S'ajoutent à cela d'autres facteurs contextuels de la politique de

rémunération, tels que le souci de maîtriser les dépenses salariales et la volonté d'améliorer la performance managériale des administrations publiques. C'est dans ce cadre que plusieurs Etats membres ont lancé un certain nombre d'initiatives de réforme. Parmi ces réformes, signalons principalement la décentralisation du niveau de décision en ce qui concerne la rémunération des agents publics et une évolution vers des formes de rémunération liées aux compétences, aux responsabilités et à la performance. Généralement ces réformes impliquent une flexibilité accrue du système de rémunération.

C'est surtout dans les pays nordiques et au Royaume-Uni que l'on constate actuellement une décentralisation considérable de la rémunération. Par exemple, au Royaume-Uni, les *Next Steps Agencies* et les départements ministériels ont chacun leur propre système de grades et d'échelons. En Suède, chaque agence du gouvernement central peut décider à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire disponible de la répartition qu'elle suivra pour rémunérer ses agents.

La liaison de la rémunération à la performance est un développement général qui est intervenu dans la plupart des Etats membres. L'argument plaçant en faveur de la rémunération liée à la performance est que, contrairement aux systèmes plus traditionnels de rémunération, il s'agit là d'une mesure qui stimule la performance. La question fondamentale néanmoins qui se pose est de savoir si la rémunération ou une augmentation de rémunération liée à la performance constitue un facteur principal de motivation des agents publics. Jusqu'à présent, la plupart des études empiriques effectuées sur la rémunération à la performance se montrent plutôt critiques par rapport à l'efficacité de ces systèmes. Les facteurs suivants ont été proposés pour une politique de rémunération à la performance réussie:⁴

- la rémunération doit être un facteur important de motivation de l'agent;
- le système d'évaluation des personnels doit avoir la confiance des agents et mesurer dans toute la mesure du possible la performance par rapport aux objectifs fixés;
- il faut une masse critique de récompenses;
- la performance individuelle ou du groupe devrait être liée à la performance organisationnelle.

Les développements en matière de temps de travail

Sur le plan du temps de travail dans les fonctions publiques européennes, on remarque une nette évolution vers une souplesse accrue et un plus grand nombre d'options. La plupart des Etats membres ont instauré des systèmes qui autorisent une flexibilité dans le temps de travail quotidien. Ces aménagements d'horaires journaliers sont partout le résultat d'une concertation entre les intéressés et leur administration d'appartenance. La Fonction publique centrale néerlandaise offre un exemple de grande flexibilité liée au temps de travail et a adopté la semaine des 36 heures dès 1996. Les fonctionnaires disposent de plusieurs modes pour

aménager la semaine de 36 heures à titre pratiquement individuel:

- 4 journées de 9 heures;
- 5 journées de 8 heures, avec récupération libre des 4 heures supplémentaires (y compris sous la forme d'un congé de longue durée en cas de travail de 40 heures par semaine pendant plusieurs mois ou plusieurs années);
- alternance d'une semaine de 40 heures sur 5 jours et d'une semaine de 32 heures sur 4 jours.

La flexibilité existe aussi dans plusieurs pays sous forme de temps de travail réparti sur la semaine, sur le mois ou encore annualisé.

Un autre élément de la flexibilité du temps de travail dans la fonction publique concerne la possibilité accrue et parfois aussi le choix forcé du travail à temps partiel. L'emploi à temps partiel est en fait un phénomène que l'on peut percevoir sous plusieurs angles, comme l'organisation du travail, l'emploi, la qualité de vie, la protection sociale, la rémunération, ainsi que l'accès des femmes au marché du travail.⁵ L'évolution positive ou négative de ces aspects dépendra beaucoup de l'angle sous lequel on aborde le travail à temps partiel.⁶ Du point de vue de l'employeur, l'argument qui revient souvent est que le temps partiel permet de flexibiliser l'organisation. En ce qui concerne l'agent public, par exemple, le travail à temps partiel pourrait lui permettre d'arriver à une meilleure adaptation de ses horaires de travail aux obligations familiales, à la formation et aux loisirs. La question primordiale est de savoir si le travail à temps partiel est une option volontaire ou involontaire pour l'agent.

L'évolution générale dans les fonctions publiques européennes va dans le sens d'une politique permettant aux agents qui le souhaitent de travailler à temps partiel sans devoir donner des raisons spécifiques. Il faut noter qu'il existe encore un énorme écart entre hommes et femmes dans tous les Etats membres en ce qui concerne la part relative du travail à temps partiel, aussi bien dans la fonction publique que dans les autres secteurs de l'économie.

Le dialogue social dans la fonction publique

Les réformes dans le cadre du dialogue social dans les administrations publiques s'expriment par une importance renforcée des négociations entre syndicats et employeurs dans la fonction publique. L'Etat joue dans ce cadre le double rôle d'autorité publique présentant un budget à l'assemblée parlementaire et celui d'employeur public. Selon *Hegewish* et *Martin*, des réformes générales des dispositions réglementaires dans la fonction publique se sont souvent accompagnées d'un accroissement des droits de négociation et de représentation collective.⁷ Ceci dit, les différences en matière de dialogue social entre les Etats membres demeurent considérables. Le Danemark, l'Italie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni connaissent de véritables accords collectifs dans la fonction publique

concernant les fonctionnaires. En général, le personnel contractuel de la fonction publique est davantage soumis aux négociations visant la conclusion d'accords collectifs que le personnel statutaire. Ceci est notamment le cas en Allemagne. Dans d'autres pays, on rencontre d'autres formules concernant les résultats du dialogue social, comme par exemple aux Pays-Bas où un accord entre l'employeur public et les syndicats constitue une étape obligatoire avant que le gouvernement ne puisse proposer de modifier des actes réglementaires afin d'y incorporer l'accord négocié. La Belgique et la France ont pris l'engagement politique de respecter les résultats des négociations entre les autorités publiques et les syndicats.

Afin de donner un véritable visage à la figure de l'employeur public, la Suède et l'Italie ont opté pour la création d'une agence spéciale chargée des négociations. En Italie, l'*Agenzia per la Rappresentanza delle Pubbliche Amministrazioni* (ARAN) négocie avec les syndicats sur la base des instructions des ministres chargés du Trésor et des Administrations publiques. Le gouvernement suédois a délégué ses responsabilités en tant qu'employeur à l'Agence suédoise pour les employeurs gouvernementaux (*Arbetsgivarverket*, SAGE). Toutes les agences du gouvernement central suédois ainsi que l'organisme des ministères centraux sont membres de la SAGE. Dans ce cadre, ces organisations versent une contribution obligatoire qui permet le financement intégral de la SAGE. Le rôle de la SAGE consiste à négocier un accord-cadre avec les syndicats centraux et cet accord-cadre est ensuite élaboré davantage au niveau des agences par l'agence en tant qu'employeur et les syndicats appartenant à l'agence.

On rencontre un dialogue social relativement décentralisé en Suède, en Finlande et au Royaume-Uni. En revanche, le dialogue social est relativement centralisé en Allemagne, en Espagne et en France. Le Danemark, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas occupent, eux, une position intermédiaire en la matière.

Les activités de l'IEAP dans le domaine de la GRH

L'Institut européen d'administration publique intervient sous plusieurs formes dans le domaine de la GRH au sein de la fonction publique. Tout d'abord, dans le cadre de sa participation aux réunions semestrielles des Directeurs généraux de la Fonction publique des Etats membres de l'Union européenne, où les sujets relatifs à la GRH figurent régulièrement à l'ordre du jour. Ensuite, par la recherche qu'il effectue dans le domaine de la GRH et qui a notamment débouché en 1996 sur la publication *La Fonction publique dans l'Europe des 15; Réalités et Perspectives*. Une réédition de cet ouvrage est actuellement préparée par une équipe de chercheurs de l'IEAP. Finalement, l'IEAP a organisé à plusieurs reprises des séminaires dans ce domaine qui étaient destinés aux responsables du personnel des administrations publiques des Etats membres. Ces séminaires, rassemblant un public véritablement européen, ont suscité jusqu'à présent un grand intérêt public.⁸

NOTES

- ¹ R. Polet, "La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: Réalités et Perspectives", *EIPASCOPE* 1999/2, <http://www.eipa-nl.com>.
- ² *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, OCDE Paris, 1996, pp. 9 et 10.
- ³ C.D. Fisher, L.F. Schoenfeldt and J.B. Shaw, *Human Resource Management*, Fourth edition, Boston New York: Houghton Mifflin Company, 1999, p.551-553.
- ⁴ Voir D. Marsden, and R. Richardson, "Performing for Pay? The Effects of 'Merit Pay' on Motivation in a Public Service", in: *British Journal of Industrial Relations*, Vol.32, No 2, June 1994, pp.243-261 ainsi que OECD/PUMA, "Performance pay Schemes for Public Sector Managers, An Evaluation of the Impacts", *Public Management Occasional Papers*, No 15, Paris:OECD, 1997.
- ⁵ Voir A. Wedderburn, A. (ed.), 'Part-Time Work', in *BEST*, Number 8, 1995. Dublin: European Foundation for the Improvement of Work and Living Conditions, pp.10-11) ainsi que J.-K. Walter, *Le travail à temps partiel*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social. Paris: CES, 1997, p.96.
- ⁶ K. Nomden, "Flexible Working Patterns in Public Administration", in: Horton S. and Farnham D., *Flexibilities in European Public Services*, MacMillan, 2000 (à paraître).
- ⁷ Ariane Hegewisch and Brendan Martin, *Modernisation of National Administrations and Social Dialogue in Europe*, Brussels: European Federation of Public Service Unions, June 1998, p.64.
- ⁸ Le dernier séminaire de ce genre était intitulé "La gestion des ressources humaines dans l'administration publique: nouvelles tendances", et s'est tenu les 25 et 26 novembre 1999. □