



# **La gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE**

**Secrétariat du Conseil du trésor**

**Septembre 2003**

## AVANT PROPOS

À la demande du Secrétariat du Conseil du trésor, L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP a reçu comme mandat de produire une analyse des structures relatives à la gestion des ressources humaines dans quatre administrations de l'OCDE.

Le rapport est constitué de fiches synthèses (une par administration) présentant l'information sur chacun des thèmes du mandat. Un tableau synthèse complète les fiches individuelles. De plus, les documents qui ont permis de réaliser le présent travail sont présentés sous forme de cédérom ou dans un cahier en annexe au rapport.

Le rapport a été réalisé sous la supervision de monsieur Jacques Auger, coordonnateur à la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique, assisté de madame Dolorès Grossemy, agente de recherche. Ont participé à la recherche, mesdames Marie-Helen Brisebois et Annick Lemieux ainsi que monsieur Benoît Rigaud, assistants de recherche. La mise en page finale du document a été réalisée par madame Paule Grenon.

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS .....	2
<b>ALBERTA .....</b>	<b>5</b>
<b>PROFIL INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>5</b>
1. <b>AUTORITE RESPONSABLE DE LA FONCTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>5</b>
2. <b>CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....</b>	<b>5</b>
3. <b>POUVOIRS, FONCTIONS ET ROLE DES AUTORITES RESPONSABLES.....</b>	<b>6</b>
3.1 <i>Personnel Administrative Office</i> .....	6
3.2 <i>Alberta Corporate Service Centre</i> .....	7
3.3 <i>Les ministères</i> .....	7
4. <b>STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>8</b>
5. <b>STATISTIQUES .....</b>	<b>10</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>11</b>
6. <b>REFERENCES.....</b>	<b>16</b>
<b>ÉTATS-UNIS .....</b>	<b>17</b>
<b>PROFIL INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>17</b>
1. <b>AUTORITE RESPONSABLE DE LA FONCTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>17</b>
2. <b>CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....</b>	<b>17</b>
3. <b>POUVOIRS FONCTIONS ET ROLE DES AUTORITES RESPONSABLES.....</b>	<b>18</b>
3.1 <i>L'OPM</i> .....	18
3.2 <i>Les ministères</i> .....	19
4. <b>STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>19</b>
4.1 <i>Des établissements indépendants spécialisés et des services présidentiels</i> .....	19
4.2 <i>Des départements (ou ministères)</i> .....	20
5. <b>STATISTIQUES .....</b>	<b>21</b>
6. <b>REFERENCES.....</b>	<b>22</b>
<b>NOUVELLE-ZÉLANDE.....</b>	<b>23</b>
<b>PROFIL INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>23</b>
1. <b>AUTORITE RESPONSABLE DE LA FONCTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>23</b>
2. <b>CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....</b>	<b>23</b>
3. <b>POUVOIRS FONCTIONS ET ROLES DES AUTORITES RESPONSABLES.....</b>	<b>24</b>
3.1 <i>La State Service Commission</i> .....	24
3.2 <i>Les ministères</i> .....	25
4. <b>STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>27</b>
5. <b>STATISTIQUES .....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>30</b>
6. <b>REFERENCES.....</b>	<b>33</b>

## Table des matières

---

<b>ROYAUME-UNI.....</b>	<b>34</b>
<b>PROFIL INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>34</b>
1. <b>AUTORITE RESPONSABLE DE LA FONCTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>34</b>
2. <b>CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....</b>	<b>34</b>
3. <b>POUVOIRS, FONCTIONS ET ROLES DES AUTORITES RESPONSABLES .....</b>	<b>35</b>
3.1 <i>Ministre de la Fonction Publique .....</i>	<i>35</i>
3.2 <i>Les départements et les agences .....</i>	<i>36</i>
4. <b>STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>37</b>
5. <b>STATISTIQUES .....</b>	<b>37</b>
6. <b>RÉFÉRENCES.....</b>	<b>38</b>
<b>TABLEAU SYNTHÈSE.....</b>	<b>39</b>
<b>REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL ISSUES DE L'ANALYSE.....</b>	<b>41</b>

# || ALBERTA

---

## **Profil institutionnel**

L'Alberta est une des dix provinces du Canada. Le régime parlementaire de cette province s'inspire du modèle britannique.

Le pouvoir législatif est entre les mains de l'Assemblée législative qui compte 83 sièges, soit un par circonscription. Le mandat des députés ne peut dépasser cinq ans. L'Assemblée adopte, modifie ou abroge les lois et autorise la perception de taxes et d'impôts, pour financer le gouvernement.

À la suite de chaque élection générale, le lieutenant-gouverneur demande au chef du parti ayant réussi à faire élire le plus grand nombre de députés de devenir premier ministre et de former un gouvernement.

La reine du Royaume-Uni est représentée par le lieutenant-gouverneur. Nommé sur la recommandation du Premier ministre du Canada, il remplit les fonctions de chef de l'État et accomplit différentes tâches législatives (discours du Trône, sanction des projets de loi, etc.).

## **1. Autorité responsable de la fonction des ressources humaines**

### **Le Personnel Administration Office**

Le Personnel Administration Office (PAO) est l'organisme gouvernemental central en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines. Il fait partie du Ministry of Human Resources and Employment. Il est administré par le Public Service Commissioner qui est en fait le ministre responsable de cet organisme.

## **2. Cadre législatif et réglementaire**

Le cadre législatif, relatif à la gestion des ressources humaines, est l'Alberta Public Act. Cette loi établit les droits et devoirs du gouvernement à l'égard des employés de la fonction publique. Le Public Act traite aussi de l'organisation et de la gestion des ministères, des pouvoirs et des devoirs incombant au ministre, des règles fixant les classes d'emploi, des échelles salariales, du recrutement, de l'embauche et finalement, du code d'éthique des employés.

Par cette loi, le Public Service Commissioner a la capacité de déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés à un membre de la direction du PAO ou à tout autre ministère.

### **3. Pouvoirs, fonctions et rôle des autorités responsables**

#### **3.1 Personnel Administrative Office**

Le Personnel Administration Office (PAO), en partenariat avec les ministères et organismes, élabore des stratégies de gestion d'ensemble relativement aux ressources humaines, aux cadres politiques et offre aussi un service de support dans le but de permettre aux ministères de réaliser les objectifs de leur plan stratégique et d'atteindre les buts visés pour l'avenir de la fonction publique de l'Alberta.

Les attributions du PAO sont variées. Ainsi, il :

- développe et implante des programmes pour les employés relatifs à la santé, l'assurance-vie et les rentes d'invalidité;
- fournit des conseils d'experts sur les prestations, la classification et la rémunération, les relations de travail, la santé et la sécurité au travail, la dotation et l'adaptation de la main-d'œuvre;
- représente le gouvernement à titre d'employeur et négocie les conventions collectives;
- est chargé du recrutement des cadres pour combler les postes de sous-ministres, de fonctionnaires de rang élevé, de cadres supérieurs et de divers autres postes de direction.

Comme on peut le constater en consultant son organigramme (voir annexe), le PAO se compose de quatre divisions :

➤ **Human Resource Policy and Consulting :**

Elle s'occupe du développement des stratégies de gestion des ressources humaines et des cadres légaux, de la classification, de la santé et de la sécurité au travail, de la négociation des conventions collectives et est aussi chargée de procurer des conseils d'experts.

➤ **Corporate Human Resource Development :**

Elle travaille en partenariat avec les «departments» pour comprendre les nouveaux besoins en ressources humaines et fournit des conseils pour la mise en place de stratégies de développement des ressources humaines.

➤ **Executive Search :**

Elle organise le recrutement et l'embauche de cadres supérieurs tels les «Deputy Ministers», «Senior Officials», «Executive Managers», etc. Elle gère «l'Alberta Interchange Program» qui permet aux employés de la fonction publique albertaine de participer à des échanges entre le gouvernement de l'Alberta et ceux d'autres pays.

➤ **Information Management :**

Elle fournit au PAO des conseils d'experts concernant la gestion, coordonne le développement et l'implantation du «PAO'S Information Management/Information Technology Plan » et s'assure d'être en conformité avec le «Corporate Information Management/Information Technology Strategy ». Elle travaille en partenariat avec les ministères « Departments » pour les aider à développer leurs propres stratégies de gestion des ressources humaines.

### **3.2 Alberta Corporate Service Centre**

Le Alberta Corporate Service Centre a comme responsabilités d'offrir des services aux ministères dans les secteurs d'activité suivants :

- Administration;
- Finances;
- Ressources humaines;
- Technologies de l'information.

Ces services sont offerts sur une base contractuelle aux ministères. Après entente, le personnel est détaché du Alberta Corporate Service Centre et affecté aux ministères. Dans le cadre des activités de gestion des ressources humaines, ces employés ont la responsabilité de la gestion des opérations courantes (paie, recrutement, évaluation des emplois etc.) du ministère ou de l'organisme et ce durant la durée du contrat. Il est important de souligner que les ministères n'ont pas le choix d'aller à l'extérieur ou d'engager leur propre personnel, ils sont obligés d'utiliser les services du Alberta Corporate Service Centre.

### **3.3 Les ministères**

Le PAO a comme fonction, non pas d'imposer, mais de coordonner et de fournir des pistes d'action et de suggérer des directions à prendre pour une gestion globale et efficace des ressources humaines, voir sur CD-ROM : Human Resources Role in a shared services environment (Les ressources humaines dans un environnement partagé).

Bien que l'encadrement dont fait preuve le Personnel Administration Office soit indéniable, il n'en demeure pas moins que les politiques et les cadres légaux sont établis en tenant compte des suggestions et des commentaires émis par chacun des ministères. Il y a donc une bonne communication entre les deux et un désir de coopération de la part du PAO.

Le PAO et le Alberta Corporate Service Centre encadrent le processus décisionnel, mais collaborent étroitement avec les ministères, ce qui leur permet d'être informés des besoins réels et de procéder à des remaniements dans les politiques de gestion des ressources humaines.

Les négociations syndicales sont faites par le PAO qui établit alors les principes administratifs et les cadres administratifs à l'intérieur desquels les ministères doivent fonctionner. Cependant, pour ce qui est des corps d'emploi et les échelles salariales, les ministères ont une certaine liberté d'interprétation et peuvent ajuster ces derniers à l'intérieur des cadres établis. En outre, les divisions des ressources humaines des ministères possèdent une certaine liberté d'appréciation pour

ce qui est de l'embauche, de la formation, de l'évaluation et de la planification. La seule exception à cette règle concerne l'embauche pour les classes d'emploi plus élevées que la division « Executive Search » du PAO prend en charge.

A l'intérieur des ministères, ce ne sont pas uniquement les cadres hiérarchiques qui possèdent l'intégralité du pouvoir décisionnel, mais celui-ci est réparti entre le sous-ministre, le « Deputy Minister's Committee », le « Human Resource Director », le « Human Resource Director's Council », le « Deputy Minister of Executive Council » et bien sûr, le « Public Service Commissioner ».

On trouve aussi cinq cadres de gestion (voir annexe) qui sont :

- Human Resource Policy Framework;
- Corporate Human Resource Plan;
- Corporate Human Resource Research and Development Fund;
- Department Human Resource Plan;
- Performance Management.

En annexe, on trouve une courte synthèse de chacun..

#### **4. Structures et fonctionnement**

##### **➤ Ministères**

Chaque ministère est responsable de la gestion de ses ressources humaines, cependant, dans chacun, cette administration se divise en deux unités :

Une première, sous la direction immédiate du ministère est responsable de la préparation des :

- Programmes;
- Politiques;
- Stratégies.

Une seconde qui relève hiérarchiquement de Alberta Corporate Service Centre (ACSC) mais dont le personnel, après entente, est détaché et localisé dans les ministères généralement avec l'unité précédente. Elle travaille en étroite collaboration avec cette dernière. Les principales responsabilités de cette unité sont :

- Recrutement;
- Relation de travail;
- Description des tâches.

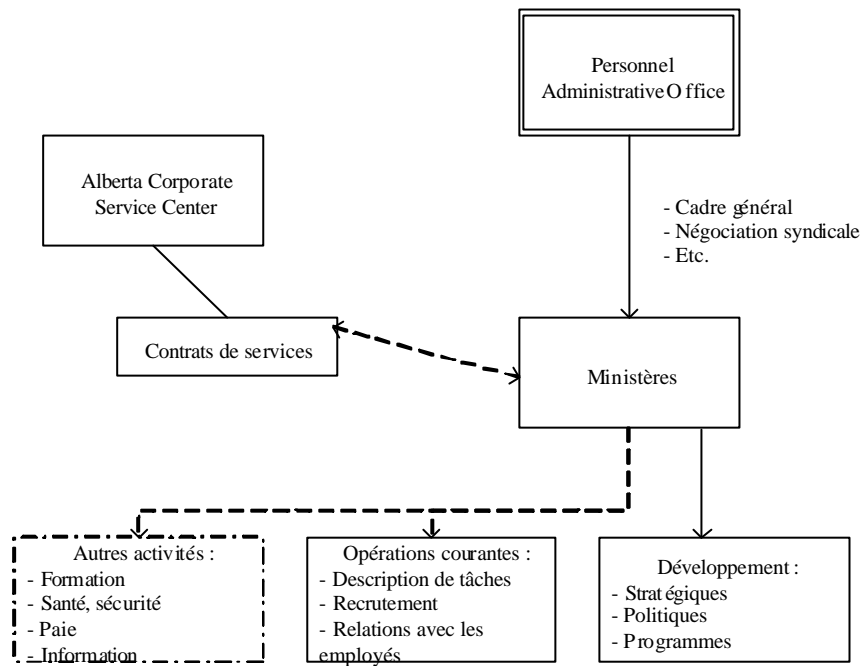
Finalement Alberta Corporate Service Centre (ACSC) est aussi directement responsable d'un ensemble d'autres tâches. Le ministère s'entend par contrat avec le Alberta Corporate Service Centre sur le contenu du service offert. Ces derniers sont :

- Santé et sécurité au travail;
- Formation et développement (la plupart des services de formation sont offerts directement par ACSC sans recourir à l'extérieur);
- Information.

Voir sur CD-ROM pour un exemple de contrat :

- Customer Service Agreement (Entente de service) entre ACSC et Alberta Human Resources and Employment « Ministry »

### Organisation gouvernementale



**Lignes pointillées :** Ententes contractuelles entre le ACSC et le ministère

## 5. Statistiques

En ce qui regarde le nombre d'employés qui travaillent pour l'Alberta Personnel Administration Office, on retrouve 70 personnes alors que le nombre total de personnes à l'emploi du gouvernement est de 21 459. Ce qui donne le % suivant :

Ministère	Nombre total d'employés pour le gouvernement	Employés affectés à l'Alberta Personnel Administration Office	%
Alberta Personnel Administration Office	21 459	70	,03

Pour obtenir des données permettant d'établir un ratio entre le nombre d'employés affectés à la fonction ressources humaines par rapport au nombre d'employés total du ministère, des téléphones ont été faits dans certains ministères. Le PAO travaille présentement à la collecte de ces données pour l'ensemble des ministères. Elles pourraient donc être disponibles prochainement.

Ministère	Nombre total d'employés	Employés affectés a la gestion des ressources humaines (1)	%
Agriculture	1 054	15	1,4
Éducation (Learning)	680	13	1,9
Environnement	763	10	1,3
Développement des ressources humaines et emploi	2 032	21	1,0

(1) Ce chiffre inclut le nombre total d'employés qui se trouvent dans les deux unités, soit la direction sous l'autorité immédiate du ministère et l'unité qui relève hiérarchiquement de Alberta Corporate Service Centre (ACSC) mais dont le personnel est localisé dans les ministères.

### Personne ressource

Mrs. Mary Jefferies  
 Director, Human Resources  
 Alberta Environment  
 4th Floor, Petroleum Plaza South Tower  
 9915 108 Street  
 Edmonton, Alberta T5K 2G8  
 Phone : (780) 422-7669  
 Fax : (780) 427-2513  
 mary.jefferies@gov.ab.ca

**Annexes**

## Les cadres de gestion

### ➤ **Human Resource Policy Framework :**

Ce cadre de gestion des ressources humaines fut endossé par les sous-ministres de chaque département et approuvé par le ministre responsable du PAO en 1997. Il contient cinq règles d'actions :

- Le gouvernement de l'Alberta sélectionne et choisit les individus les plus compétents et possédant les habiletés leur permettant de remplir les besoins de l'organisation.
- Le gouvernement de l'Alberta s'est engagé à devenir une organisation apprenante et à fournir à ses employés de multiples occasions d'apprentissage.
- Le gouvernement de l'Alberta récompense ses employés en se basant sur leur contribution à l'atteinte des objectifs de l'organisation.
- Le gouvernement de l'Alberta s'assure que ses employés reçoivent un suivi sur la façon dont leur travail favorise l'accomplissement des objectifs organisationnels.
- Le gouvernement de l'Alberta offre à ses employés un environnement de travail sécuritaire et sain.

### ➤ **Corporate Human Resource Plan :**

Ce plan a été développé conjointement par le Personnel Administration Office et le Resource Directors' Council. Ces derniers doivent, en outre, fournir un rapport annuel aux ministères concernés sur l'atteinte des objectifs contenus dans le Corporate Human Resource Plan.

Le plan est mis à jour annuellement. Il comprend des objectifs à réaliser dans l'année et conçus autour de cinq pôles stratégiques :

- **Alignment :** S'assurer que les objectifs et les actions des employés sont similaires aux objectifs recherchés par les ministères.
- **Commitment :** Établir des processus qui permettent d'accroître l'engagement des employés envers les buts poursuivis.
- **Competence :** Certifier que l'organisation possède le savoir, les aptitudes et les habiletés pour accomplir les objectifs présents et futurs.
- **Versatility :** Mettre en place des processus permettant d'adapter rapidement l'organisation aux changements de l'environnement.
- **Well-Being :** Veiller à ce que la fonction publique de l'Alberta demeure un employeur de choix.

### ➤ **Corporate Human Resource Research and Development Fund :**

Il a été mis en place en novembre 1996 avec la participation du Treasury Board. Le fonds est constitué d'une somme de 750 000\$ versée annuellement dans le but de soutenir la recherche corporative et de permettre le développement d'initiatives pour répondre aux besoins en ressources humaines dans les différents ministères. C'est le Public Service Commissioner qui est chargé de son administration.

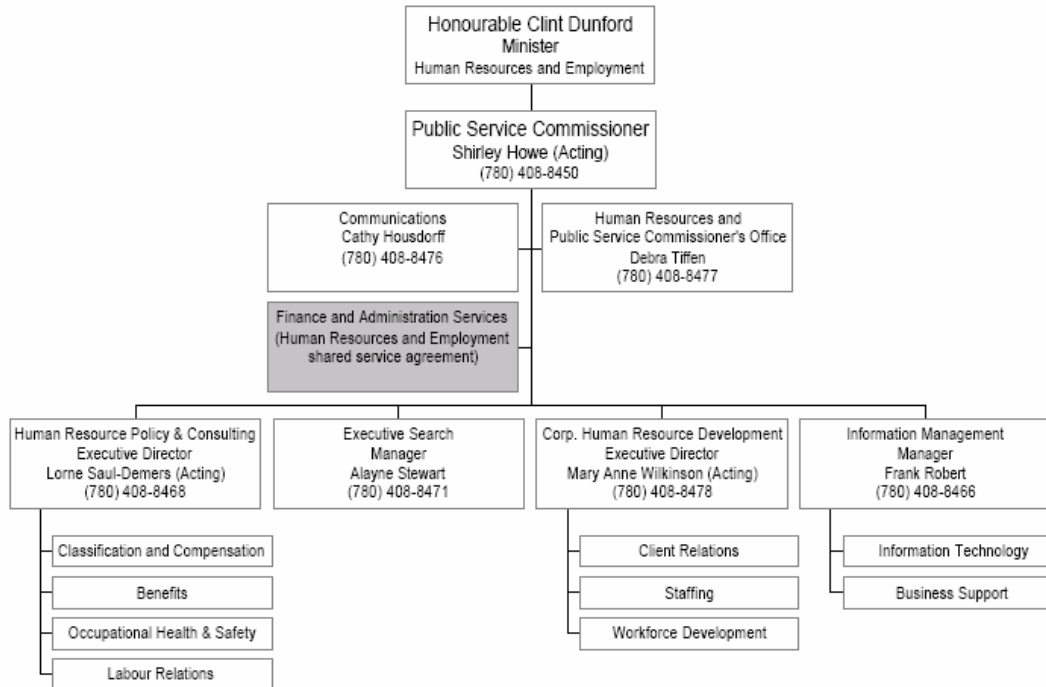
➤ **Department Human Resource Plan :**

C'est un document spécifique à chaque ministère et dans lequel chacun d'eux détermine les buts qu'il souhaite atteindre et les actions qu'il désire entreprendre en lien avec les objectifs de son plan d'affaires et ceux du Corporate Human Resource Plan. Le directeur des ressources humaines de chaque ministère a la responsabilité de faire un compte-rendu annuel au Deputy Minister et au Line Manager à l'égard de l'atteinte des objectifs de son Department Human Resource Plan.

➤ **Performance Management :**

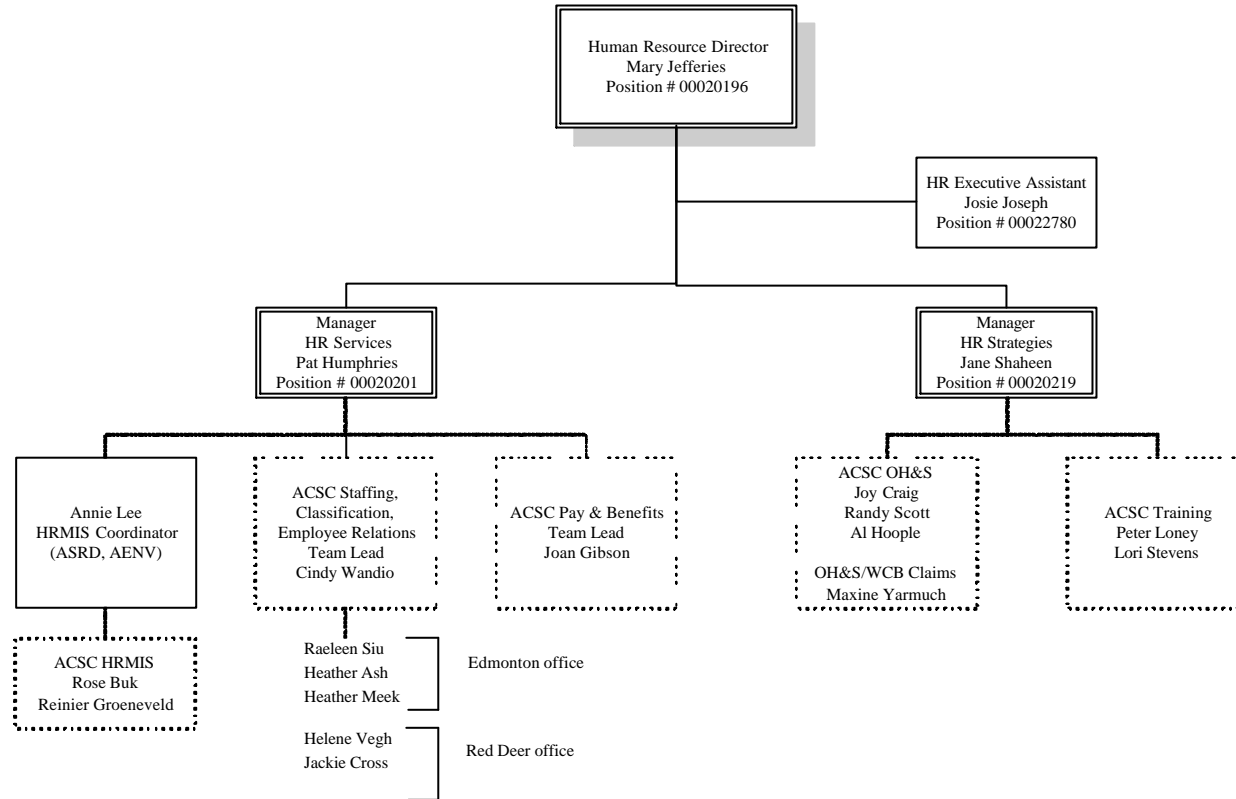
Englobe toutes les activités qui sont liées à la gestion de la performance. Ce sont les Line Manager qui ont la responsabilité de faire le suivi et la reddition de comptes en ce qui concerne la performance.

### Personnel Administration Office Organization Structure



## Organigramme du Human Resources function in Alberta Environment Ministry

### HUMAN RESOURCE SERVICES ORGANIZATIONAL CHART Effective July 14, 2003



— Indicates Partnership arrangements

## 6. Références

Canada. Bureau du Conseil Privé, “Les processus décisionnels et les organismes centraux au Canada : les pratiques des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux”, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1998.

Public Service Act (page consultée le 25 août 2002),  
<http://www.qp.gov.ab.ca/Documents/acts/P42.CFM>

Personnel Administration Office, « Annual Report 2001-2002 »,  
<http://www.pao.gov.ab.ca/aboutpao/01-02rpt/2001-2002-annual-report.pdf>

# || ÉTATS-UNIS

---

## **Profil institutionnel**

Les États-Unis constituent une république fédérale de type présidentiel. Le Président qui est le chef de l'État, est élu pour quatre ans par un ensemble de représentants (grands électeurs) directement élus dans chaque État. Le Président nomme les autres membres de l'Exécutif avec le consentement du Congrès.

Le pouvoir législatif fédéral appartient à un Congrès bicaméral, qui inclut le Sénat (100 membres élus pour six ans) et la Chambre des Représentants. Cette dernière compte 435 membres élus au suffrage universel à tous les deux ans.

Les États-Unis comptent 50 États ainsi que le District de Columbia. Chacun des États est dirigé par un gouvernement comptant un Exécutif à la tête duquel se trouve un Gouverneur, une assemblée législative bicamérale (à l'exception du Nebraska). Le District de Columbia est pour sa part administré par un maire élu et un Conseil municipal.

## **1. Autorité responsable de la fonction des ressources humaines**

Aux États-Unis, l'autorité responsable de la fonction des ressources humaines est l'Office of Personnel Management.

## **2. Cadre législatif et réglementaire**

Le Civil Service Reform Act de 1978 (révisé régulièrement par l'introduction d'Executive Order tel Executive Order 13197 de janvier 2001 intitulé Governmentwide Accountability for Merit System). constitue le cadre législatif en matière de gestion publique des ressources humaines<sup>1</sup>. Plusieurs volets de cette loi sont à souligner :

- La suppression de la Civil Commission Service au profit d'un système de régulation plus élaboré dont l'OPM constitue la clef de voûte (voir schéma du point n°5);
- La délégation des missions de gestion vers les Départements afin de garantir une main-d'œuvre de qualité et une mise en œuvre souple des règles encadrant l'exercice des charges publiques;
- La mise en place d'un système de recrutement, de promotion et de rémunération basé sur le principe du mérite;
- L'atténuation du principe de sécurité de l'emploi;

---

<sup>1</sup> Public Law 95-454, October 13, 1978. Loi mise en œuvre par l'Executive Order 12107 et le Reorganization Plan no. 2 (voire Title 5 US Code appendix) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979. Ce texte de loi est disponible en annexe de Patricia W. INGRAHAM, Carolyn BAN, *Legislating bureaucratic change. The Civil Service Reform Act of 1978*, State University of New York Press, Albany, 1984, 406 p.

- Permettre l'impartialité des sanctions pour cause d'inefficacité et de mauvaise gestion (rôle du Merit System Principles Board et de l'Office of Special Counsel); la distinction du régime des cadres (membres du Senior Executive Service<sup>2</sup>) de celui du reste de la fonction publique qui est compilé dans le Federal Service Labor-Management Relations<sup>3</sup>;
- La possibilité d'élaborer des programmes de démonstration, ainsi que des programmes de formation et de mobilité des agents.

Le noyau réglementaire composé du Federal Services Labor-Management Relations Statutes, des réglementations de l'OPM et du Federal Personnel Manual a subi des transformations notables suite à plusieurs lois découlant du National Performance Review. Ces lois - comme le Government Performance Results Act (1993) et le Government Management Reform (1994) accordent une plus grande autonomie aux organismes en matière de gestion.

Ainsi, par exemple, relativement à la gestion des ressources humaines, le Government Performance Results Act a eu pour incidence de:

- Décentraliser la prise de décision (délégation du recrutement, déréglementation de la politique de gestion du personnel, abolition du manuel de gestion des employés, simplification du système de classification);
- Diminuer la taille de l'appareil gouvernemental (notamment dans le domaine des ressources humaines où la complexité des règles exigeait plus de 54000 agents pour leur mise en oeuvre);
- Axer la gestion du personnel sur des objectifs de performance (par la conclusion de « contrats » de performance et une plus grande latitude laissée aux gestionnaires).

### **3. Pouvoirs fonctions et rôle des autorités responsables**

#### **3.1 L'OPM**

Selon le Titre 5, partie II, chapitre 11 de l'US Code, le Directeur<sup>4</sup> de cette agence des ressources humaines gouvernementales « peut se voir déléguer, en partie ou en totalité, les prérogatives présidentielles en matière de gestion du personnel. »

Les fonctions de l'OPM et de son Directeur sont :

- De gérer la gestion des ressources humaines pour les départements où il n'y a pas eu de délégation de cette mission;
- De faire respecter les règles de la fonction publique;
- De conduire des recherches pour une administration fédérale plus efficace et impartiale, notamment en ce qui concerne la sélection, la promotion<sup>5</sup> et la rémunération en fonction du mérite;

---

<sup>2</sup> Voir définition section 3132, op. cit. En 2000, le Senior Executive Service était constitué de 7000 agents.

<sup>3</sup> Le respect de ce texte est assumé le Federal Labor Relations Authority. Le public cible de ce texte est le Competitive Service (plus de 52% de l'ensemble des agents fédéraux). Il correspond au « Civil Service » stricto sensu et renvoie aux réglementations du Titre 5 de l'US Code. La multiplication d'agences a engendré un troisième groupe d'employés fédéraux, l' « Excepted Service », dont le régime est hors du Titre 5 de l'US Code

<sup>4</sup> Le Directeur et les directeurs adjoints de l'OPM sont nommés sur proposition du Président avec l'assentiment du Sénat.

<sup>5</sup> A noter que l'OPM n'a pas de droit de regard sur les nominations présidentielles.

- De garantir la compétence et l'équité dans le traitement des agents fédéraux<sup>6</sup>. Pour ce faire, elle développe des stratégies traduites par des indicateurs de performance issus des mesures et des études menées selon les objectifs contenus dans le Plan Stratégique<sup>7</sup>.

L'OPM est constitué de 5 principaux services de programme :

- Employment Service (40,3% de son personnel);
- Retirement Insurance Service (32, 3%);
- Office of Merit System Oversight and Effectiveness (5, 2%);
- Chief Information Officer (2, 9%);
- Investigation Service (2, 7%).

### 3.2 Les ministères

Selon le même texte, le Directeur de l'OPM peut lui aussi déléguer les fonctions d'élaboration des règles en matière de gestion des ressources humaines directement aux chefs d'agences (ie. départements, secrétariats, agences au sens strict). On assiste alors à une déconcentration de la fonction ressources humaines vers les administrations à vocation sectorielle.

Le Directeur de l'OPM garde toutefois autorité pour juger du respect de principes fondamentaux tels que l'impartialité des conditions d'accès aux charges publiques comme énoncés dans le Merit System Principles (Titre 5 US Code, section 2301).

L'exemple américain distingue grandement les tâches de gestion des ressources humaines stratégiques et opérationnelles. Les premières sont assumées soit par l'OPM, soit par un service en interne aux Départements. Les secondes, dites aussi tâches routinières sont dans tous les cas remplies au plus proche des employés concernés, soit dans des administrations territorialisées ou sectorielles.

Le pouvoir d'expérimentation en matière de ressources humaines laissé aux départements est une particularité à souligner. Dans le cadre de projets de démonstration, les services déconcentrés de gestion des ressources humaines obtiennent plus de pouvoir, une plus grande flexibilité afin d'être compétitif avec le privé, ainsi que l'instauration d'un système de rémunération en fonction de la productivité.

## 4. Structure et fonctionnement

### 4.1 Des établissements indépendants spécialisés et des services présidentiels

---

<sup>6</sup> Notamment dans les domaines de la retraite et de l'assurance maladie des fonctionnaires, de l'information et du recrutement, de l'évaluation des performances et des systèmes d'intéressement, ainsi que la promotion d'une culture managériale et de satisfaction du public client des services gouvernementaux. Source : OECD, Public management profiles, USA (1992).

<sup>7</sup> Le Plan Stratégique de l'OPM traduit les orientations du Président sur le rôle de l'administration publique. Ainsi pour la période 2002–2007, la création du Department of Homeland Security, l'évolution de la rémunération et des avantages sociaux des fonctionnaires vers les standards du privé et la promotion des minorités sont les principales orientations du Président Bush qu'il incombe à l'OPM de mettre en œuvre.

L'OPM est l'institution responsable de l'ensemble des questions en matière de ressources humaines. Elle gère les ressources humaines des départements et agences en cas d'absence de délégation.

Le Merit System Protection Board supervise le rendement de l'OPM et le respect du principe du mérite.

L'Office of Management and Budget, service du President's Executive Office en charge de l'exécution du budget, conseille le Président dans l'effort de réduction de la fonction publique fédérale. Cette mission est une donnée importante de son mandat depuis le National Performance Review (1993).

#### 4.2 Des départements (ou ministères)

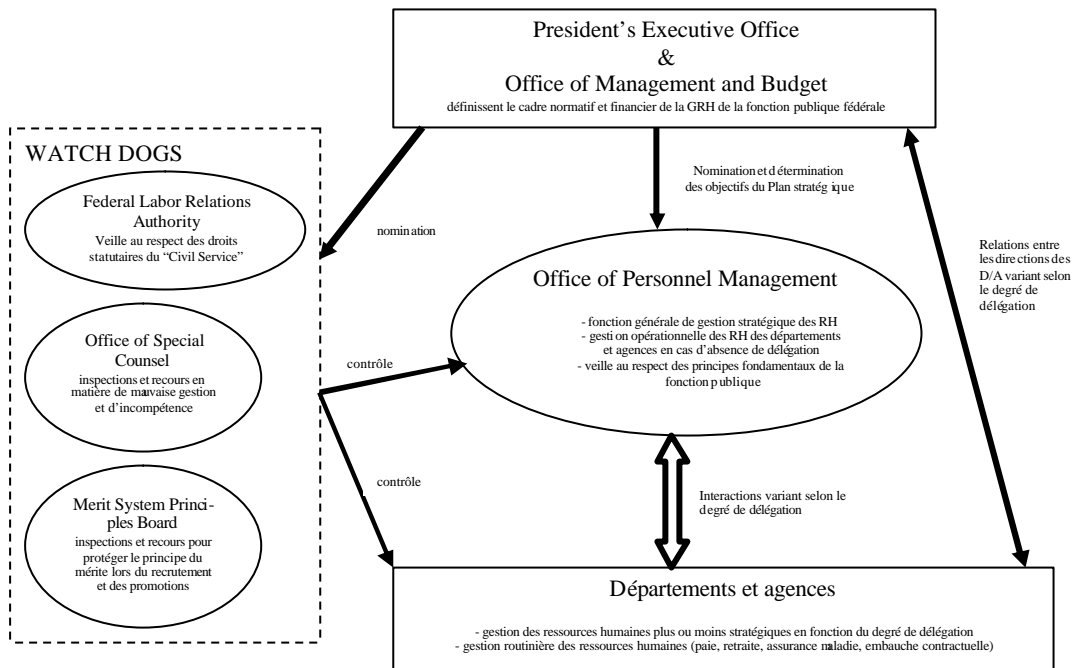
Une grande diversité découle de la loi de 1978 dans l'organisation de la fonction ressources humaines des administrations sectorielles. Le tableau suivant décrit cette diversité parmi les 15 départements américains.

Structure et fonctionnement des services de gestion des ressources humaines	Nom du Département correspondant au type de gestion des ressources humaines
<u>OPM assure la gestion</u> (absence de délégation)	Department of health and human services; Department of Veterans Affairs; Department of housing and urban Development
<u>Gestion déléguée :</u> À un service autonome proche de la direction établi dans le District de Columbia avec déconcentration des tâches routinières <sup>8</sup> dans les directions sectorielles.	Department of Agriculture; Department of Commerce; Department of State.
Au sein d'une grande direction à vocation administrative avec déconcentration des tâches routinières dans les directions sectorielles.	Department of Defense; Department of Labor; Department of Energy; Department of Treasury.
En centrale pour les missions stratégiques et décentralisation des tâches routinières au niveau des États fédérés.	Department of Education
En centrale pour les missions stratégiques et déconcentration vers les administrations constitutives du Département avec support de l'OPM pour les tâches routinières.	Department of Interior; Department of Justice; Department of Transportation.
<u>Type de gestion en voie de constitution</u> (support technique de l'OPM pour standardiser les règles du personnel issu de 22 agences)	Department of Homeland Security

Les interactions entre les différents acteurs peuvent s'illustrer selon ce schéma :

---

<sup>8</sup> Par tâches routinières, on entend : la paie, la gestion des régimes de retraite et d'assurance maladie et dans une certaine mesure l'embauche.



## 5. Statistiques

Évolution générale de l'administration fédérale (source OCDE, fiche « Total Public employment », 2001) :

- 1985 : 2843298 employés
- 2000 : 2777000 employés soit -8% en 15 ans

Évolution de l'Office of Personnel Management :

- 1992 : 6200 employés en central (source, USA Profiles, OECD, 2000)
- 2002 : 3615 employés dont 2563 à temps plein, 322 à temps partiel et 730 contractuels. (source : OPM website)

Ratio «effectifs des départements affectés aux ressources humaines/effectifs totaux des départements»<sup>9</sup>, source FEDSCOPE, mars 2003 :

Départements	Nombre total d'employés (C)	Nombre total d'employés affectés à la GRH stratégique (A)	Nombre total d'employés affectés à la GRH opérationnelle (B)	Ratio (A+B/C) en %
Department of Defense	654990	8094	7363	<b>2,36</b>
Department of Agriculture	103464	1080	688	<b>1,71</b>
Department of Commerce	37508	326	148	<b>1,26</b>
Department of Justice	100262	234	504	<b>0,97</b>
Department of Labor	16134	277	53	<b>2,05</b>
Department of Energy	15782	261	59	<b>2,03</b>
Department of Education	4697	49	1	<b>1,06</b>
Department of Health and Human Services	65242	735	225	<b>1,47</b>
Department of Homeland Security	160201	903	328	<b>0,77</b>
Department of Housing and Urban Development	10630	139	12	<b>1,42</b>
Department of Interior	73838	811	329	<b>1,54</b>
Department of State	22475	385	52	<b>1,94</b>
Department of Transportation	58819	502	98	<b>1,02</b>
Department of Treasury	131924	1742	950	<b>2,04</b>
Department of Veterans Affairs	225000	1387	804	<b>0,97</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.680.966</b>	<b>17.925</b>	<b>11.614</b>	<b>1,76</b>

## 6. Références

Patricia W. INGRAHAM, Carolyn BAN : Legislating bureaucratic change. The Civil Service Reform Act of 1978, State University of New York Press, Albany, 1984, 406 p.

Federal Labor Relations Authority, A guide to the Federal service Labor management relations statutes, Washington, 1981, 54 p.

Federal register : [fr.cos.com](http://fr.cos.com)

<sup>9</sup> Pour plus de précision, l'effectif de l'OPM devrait être ajouté au calcul de ce ratio. Toutefois, ceci complexifierait le calcul puisque l'OPM travaille aussi à la GRH des agences fédérales qui ne sont pas étudiées ici.

# || NOUVELLE-ZÉLANDE

---

## **Profil institutionnel**

La Nouvelle-Zélande est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. Un Gouverneur général, nommé par la reine du Royaume-Uni, représente le pouvoir exécutif. Le Gouverneur général nomme le Premier ministre et, sur recommandation, les autres ministres qui forment le Conseil Exécutif (Cabinet). Le Cabinet conseille le Gouverneur général, qui doit suivre leurs recommandations, et est responsable devant la législature (Chambre des Représentants).

Un Parlement unicaméral est investi du pouvoir législatif, qui comprend le Gouverneur Général et la Chambre des Représentants. La Chambre comprend 120 membres, 65 qui sont des membres élus comprenant 5 représentants des groupes autochtones (Maoris), et 55 choisis dans les listes de partis. Tous les membres sont élus par suffrage universel pour un terme de 3 ans.

La Nouvelle-Zélande est divisée en 22 régions.

## **1. Autorité responsable de la fonction des ressources humaines**

*En Nouvelle-Zélande, le State Service Commission (SSC), associée au Minister of State Service - Ministre des Services gouvernementaux -, est l'organisme central qui chapeaute l'ensemble de la gestion des ressources humaines.*

## **2. Cadre législatif et réglementaire**

Différentes lois interfèrent dans le régime de gestion des ressources humaines. Il s'agit du :

**Public Sector Act 1988** : Cette loi modifie radicalement les régimes de gestion de personnel et des relations de travail au sein de la fonction publique. La philosophie inhérente à la loi est que l'adoption des pratiques et des facteurs de motivation du secteur privé ne peut qu'améliorer le rendement de la fonction publique.

**Employment Contract Act (1991)** : Cette loi régit la négociation des contrats de travail individuels et des conventions collectives des employés de la fonction publique et du secteur privé.

**Employment Relations Act (2000)** : Cette loi vise les employés du secteur public. L'orientation cardinale de cette loi est le principe de bonne foi dans les relations entre employeurs, employés et syndicats. Plus spécifiquement la loi :

- Fait la promotion des bonnes relations employeur-employé, le respect mutuel et la confiance entre employeurs, employés et syndicats;
- Favorise la mise en place d'un environnement sain pour faciliter les rapports de travail individuels et collectifs;
- Met en place les bases requises en vue des négociations et des accords collectifs et individuels;
- Fournit des solutions flexibles à la résolution des problèmes de relations de travail.

**Public Service Principles, Conventions and Practice** : Il s'agit d'une série de documents sur l'éthique, publiés par la State Commission.

Outre ces lois, la Nouvelle-Zélande a mis en place à l'intention des fonctionnaires un code de conduite (1999) qui s'applique à tous les employés y compris les cadres supérieurs. Selon ce code, la fonction publique doit avoir recours à des procédures de sélection et de nomination impartiales et doit fournir l'égalité d'accès à l'emploi.

En mai 2002, la Commission s'est dotée d'un cadre de travail en matière de ressources humaines du secteur public. Les objectifs majeurs de ce cadre sont :

- Augmenter la performance dans la prestation des services dans l'ensemble des ministères;
- Faciliter la collaboration, ce qui augmentera la prestation de services intégrés et diminuera la fragmentation et la duplication des services;
- Augmenter la capacité d'attirer et de retenir les meilleurs talents.

Le cadre est structuré selon trois grandes étapes et réparti en quatre catégories. Les quatre catégories sont : les possibilités (*capability*), les relations de travail, les conditions de travail et l'environnement de travail. Les trois étapes sont : l'élaboration des politiques, la conception et le développement des programmes et politiques et l'implantation des programmes et politiques.

Selon la définition de ce cadre, la commission est responsable des deux premières étapes alors que les ministères ont la charge de la troisième, l'implantation. L'application complète de ce cadre est prévue pour 2004.

### **3. Pouvoirs fonctions et rôles des autorités responsables**

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur le secteur public, la plupart des responsabilités de gestion des ressources humaines ont été transférées aux ministères, lesquels sont dirigés par des cadres supérieurs (chief executive) qui relèvent du ministre. Les trois organismes centraux – le ministère et le Cabinet du premier ministre, le trésor et la Commission des services publics- assurent le leadership, la coordination et les conseils sur la gestion du secteur public. La Commission des services publics est le seul organisme qui assure une certaine gestion centralisée des ressources humaines.

#### **3.1 La State Service Commission**

La Commission des Services publics - State Service Commission (SSC) - est l'organisme central de la gestion de la fonction publique. Elle chapeaute l'ensemble de la gestion des ressources humaines. Elle est dirigée par deux fonctionnaires, le commissaire et le sous-commissaire, qui sont nommés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre, pour un mandat d'au plus cinq ans qui est renouvelable. Elle relève du ministre responsable de la Fonction publique pour plusieurs de ses fonctions, notamment la prestation de conseils sur la conception et la gestion des organismes gouvernementaux ainsi que sur la gestion du personnel, les relations industrielles et la formation. Les conseils sont dispensés au nom du ministre aux administrateurs principaux (chefs executives) des ministères.

Le Commissaire des Services publics recommande la nomination des cadres supérieurs - chefs executives- lesquels sont nommés pour des périodes fixes (initialement d'une durée de 5 ans) négociées avec le Commissaire. Ils signent avec leur ministre des contrats de rendement énonçant les objectifs qu'eux-mêmes et leur ministère sont censés réaliser. Chaque nouveau Chief Executive, se voit proposer un contrat selon les termes suivants : il a la liberté totale de gestion de son service et, en contrepartie, il est jugé sur les objectifs fixés par son contrat et notamment le respect des contrats de fourniture de biens et services.

La rémunération et la carrière des Chief Executives restent sous l'autorité de la Commission. Le ministre peut décider de rétribuer ses collaborateurs au-delà de la proposition de la Commission, par un *Political Appointment* qui doit simplement être notifié à la commission.

Les responsabilités du Commissaire en vertu de la Loi sur le secteur public sont, entre autres :

- Examiner le vaste appareil gouvernemental;
- Examiner le rendement de chaque ministère;
- Conseiller les ministères sur les systèmes de gestion, les structures et les organisations;
- Promouvoir et mettre au point des politiques et des programmes de développement des ressources humaines;
- Négocier des conditions d'emploi pour les employés de la fonction publique;
- Fournir des conseils sur la formation et le perfectionnement du personnel;
- Émettre un code de conduite portant sur les normes minimales d'intégrité et de conduite pour la fonction publique;
- Promouvoir, mettre au point et surveiller les politiques et les programmes d'équité de l'accès à l'emploi.

### **3.2 Les ministères**

En Nouvelle Zélande, la restructuration du secteur public a séparé les activités commerciales des activités non commerciales, de même que la séparation de la fonction élaboration de « politiques » de la fonction « livraison des services ». Il en est résulté une série de petits ministères centrés sur l'élaboration de politiques chacun dans son secteur

d'activités, les services étant offerts par des entreprises publiques axées au maximum sur les règles du marché : commercialisation, sous-traitance, privatisation.

➤ **Le rôle des administrateurs principaux**

La Loi de 1988 sur le secteur public a transféré les responsabilités de gestion des ressources humaines de la Commission des services publics aux cadres supérieurs (chief executive). En vertu de la Loi sur le secteur public, chaque directeur d'administration (chief executive, CE) a désormais le statut d'employeur du personnel de son département. L'idée centrale de la réforme est que pour rendre responsables les administrateurs principaux sur leurs résultats (outputs), il convient de leur laisser la liberté d'agir sur les décisions relatives aux « facteurs de production » (inputs) mis à leur disposition, c'est-à-dire les recrutements, les salaires, l'organisation des structures et des modes de production.

Plus précisément, la Loi habilite les ministères à définir leurs propres procédures d'examen des nominations et à négocier les conventions collectives (selon les paramètres définis par le gouvernement et en consultation avec la Commission des services publics).

À cette fin, l'administrateur principal détient l'ensemble des droits, devoirs et pouvoirs d'un employeur à l'égard des employés de son ministère. Il est à noter que les administrateurs principaux décident aussi de la nomination, de l'avancement et des conditions d'emploi des membres du Groupe des hauts fonctionnaires (Senior Executive Service), mais doivent consulter la Commission à cet égard. Selon la loi sur le secteur public, les administrateurs principaux en consultation avec la Commission sont responsables des nominations et des modalités contractuelles. Ces contrats ne peuvent dépasser cinq ans mais ils sont renouvelables à la discrétion de l'administrateur principal.

En vertu d'une modification apportée en 1989 à la Loi sur le secteur public, il y a deux façons de joindre les rangs Senior Executive Service : le haut fonctionnaire peut être engagé pour occuper un poste désigné, ou encore faire l'objet d'une « déclaration personnelle ». Dans ce dernier cas, le Commissaire de la Commission des Services publics, agissant sur la recommandation conjointe d'un membre du Groupe et d'un comité de sélection indépendant composé d'administrateurs principaux (dont une personne du secteur privé) peut déclarer membre du Groupe, un fonctionnaire possédant les qualités requises. Une telle déclaration se fait avec l'assentiment de l'administrateur principal du ministère en cause. La méthode de nomination au Groupe par déclaration personnelle vient du fait que, dans certains cas, des gens devraient faire partie du Groupe des hauts fonctionnaires en raison de leurs compétences personnelles, plutôt que du poste qu'elles occupent.

L'administrateur principal peut donc :

- Nommer les employés qu'il juge nécessaire au fonctionnement efficient de son ministère et sous réserve des conditions d'emploi convenues;
- Congédier les employés lorsqu'il le juge opportun;
- Promouvoir ou rétrograder;
- Ajuster les salaires aux conditions du marché local et de la concurrence.

Il convient de noter que la Loi sur le secteur public enjoint spécifiquement les cadres supérieurs, lorsqu'ils nomment quelqu'un à un poste, de donner la préférence « au candidat le plus qualifié pour remplir les fonctions du poste ».

Au chapitre des politiques en personnel, l'administrateur principal est tenu d'être un « bon employeur ». Il doit se conformer au principe du mérite pour toute nomination. La loi stipule que l'administrateur principal devra privilégier la personne qui convient le mieux au poste et mettre en place un programme d'équité en matière d'emploi.

Relevons que l'Employment Contracts Act permet individuellement à chaque fonctionnaire de renoncer à son statut pour choisir une contractualisation de type droit privé avec un contrat basé sur des objectifs et une évaluation de sa performance.

Ce contrat permet une rémunération en fonction des performances. Il se traduit par une majoration salariale pour l'agent qui renonce en contrepartie à la garantie de l'emploi et accepte de relever des tribunaux administratifs pour d'éventuels litiges liés à l'exécution de son contrat de travail.

#### **4. Structure et fonctionnement**

La Commission des Services publics joue un rôle centralisateur en ce qui a trait au développement des politiques associées aux ressources humaines. Elle a des responsabilités d'une portée considérable dans le secteur de la gestion des cadres supérieurs, car elle embauche et nomme les administrateurs principaux et surveille leur rendement. Elle encadre la relation bilatérale (ministre/chief executive) puisqu'elle donne son avis sur chaque contrat dont elle reçoit copie, et dont elle discute avec le ministre concerné. La commission établit un contrat cadre type et veille au maintien d'une cohérence globale des dispositifs.

Une charte de l'employeur public a été édictée par la *State Commission* afin de garantir le respect de nombreux objectifs comme la sécurité des conditions de travail, la promotion, l'impartialité dans le recrutement et les rémunérations, la reconnaissance de la minorité Maori, la parité hommes/femmes, l'emploi des personnes handicapées, etc.

La réforme de 1988 a certes octroyé aux administrateurs principaux plus d'autonomie mais elle a corrélativement augmenté leurs responsabilités pour le management interne du personnel, et pour une gestion efficiente et efficace de leur département ou agence. La loi sur le secteur public a octroyé aux administrateurs principaux un pouvoir discrétionnaire accru sur les intrants y compris la dotation en personnel afin d'accroître l'efficacité,

l'adaptabilité et la promptitude à réagir de la fonction publique. La Loi a donné aux administrateurs principaux un meilleur contrôle des ressources, comme par exemple, le pouvoir d'ajuster les niveaux de l'effectif, mais elle a aussi autorisé les administrateurs principaux à déléguer leurs responsabilités en matière de GRH aux cadres hiérarchiques jusqu'au niveau le plus bas à un degré variable selon le ministère. Ainsi, dans les ministères qui ont adopté une structure de business unit<sup>10</sup>, la relation opère à deux niveaux :

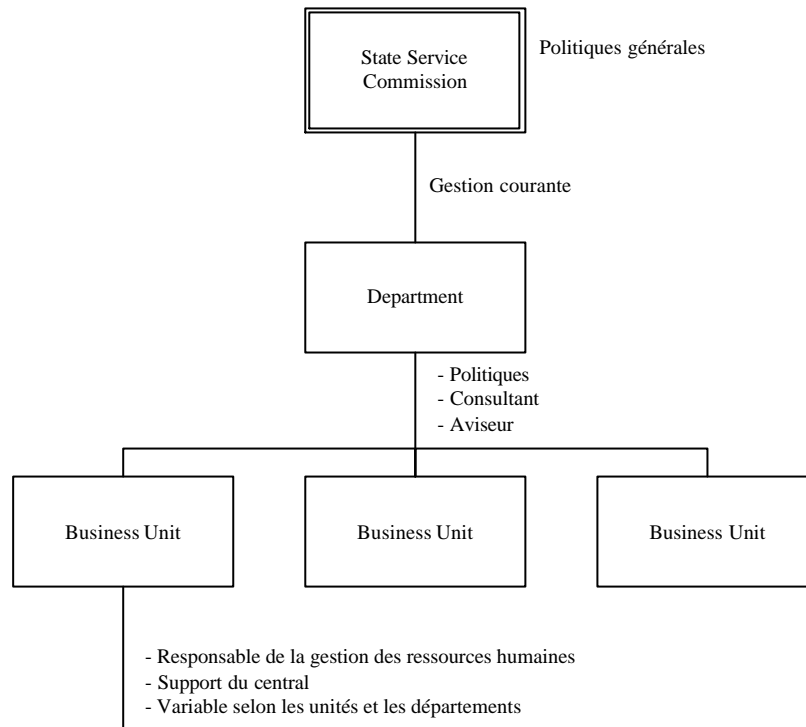
- Premier niveau : la relation entre le niveau supérieur (administrateurs principaux) et le business unit : l'administrateur principal agit à titre d'employeur vis-à-vis de la structure business unit;
- La relation à l'intérieur du business unit : Les Line manager exercent certaines responsabilités qui leur sont transférées par l'administrateur principal tels que : rémunération, classification des postes, le recrutement et le congédiement, ect., dans le respect de la politique interne du ministère.

L'expérience néo-zélandaise montre qu'un certain glissement s'opère du premier niveau au deuxième niveau. En effet, tout comme la SSC était avant la réforme de 1988 l'employeur de tous les fonctionnaires - elle nommait tous les dirigeants des ministères et exerçait un contrôle sur la rémunération, les conditions de travail et l'avancement de tous les employés- ces responsabilités furent transférées aux administrateurs principaux. La SSC est donc passée du rôle d'employeur et gestionnaire de la fonction publique à celui d'employeur des dirigeants et conseiller du gouvernement sur la gestion du secteur public<sup>11</sup>. Aujourd'hui, il semble que ce même transfert de responsabilités s'opère des administrateurs principaux aux Line Manager. L'administrateur principal agit de plus en plus comme un consultant auprès des Line Manager, son rôle est de vérifier que le cadre de gestion des ressources humaines du ministère est mis en œuvre et en dehors de cette responsabilité, il joue un rôle de conseiller et de support des Line Manager.

---

<sup>10</sup> Pour mieux appréhender le concept de business unit rappelons qu'avec la réforme de 1988 les ministères ont adopté un ensemble de principes de fonctionnement se fondant sur des critères financiers. L'objectif est - lorsque cela est possible- de s'inspirer d'un contexte de gestion commerciale pour la prestation de services en se servant de la compétitivité et du rapport coût-efficacité comme principes moteurs. En d'autres mots, les ministères fonctionnent comme des entreprises privées cherchant à maximiser la rentabilisation.

<sup>11</sup> OCDE, *Government and Public Administration : New Zealand - Country Paper*, 1999.  
<http://www.oecd.org/puma/country/newzland.htm#Reports>



## 5. Statistiques

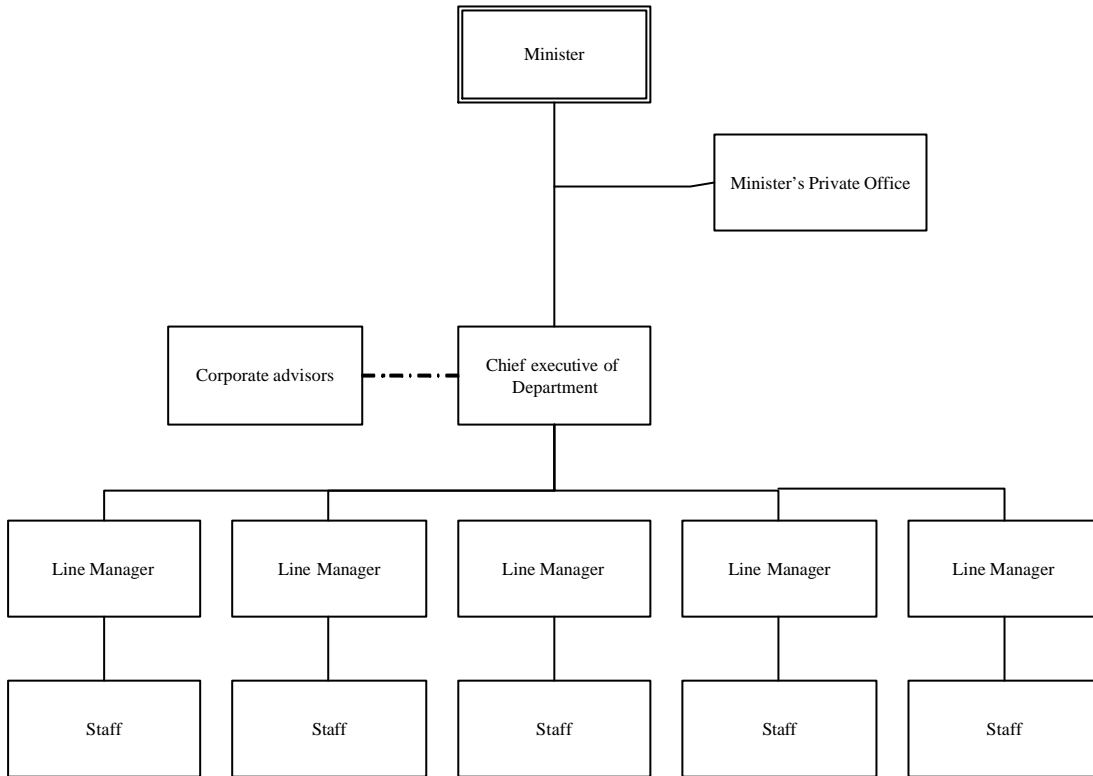
Des recherches ont été effectuées sur les sites de la State Service Commission et de Statistiques Nouvelle-Zélande afin de trouver le nombre d'employés qui travaillent à la gestion des ressources humaines. Des contacts auprès de ces deux organismes ont aussi été faits afin d'obtenir ces informations. La SSC nous a fait parvenir un document portant sur les ressources humaines à travers les départements de services publics. Nous n'avons pu obtenir le nombre d'employés affectés à la gestion des ressources humaines. Par contre, le document fait état du nombre d'employés de tout le secteur public.

Permanent	Contractuel	Total
29 514	2 070	31 587

Pour l'année 2001-2002, il y avait 31 587 personnes qui oeuvraient au sein du secteur public comme équivalent temps complet (ETC). De ce nombre, 2 070 personnes étaient des contractuels et les 29 514 autres étaient des employés permanents.

**Annexes**

### Typical Hierarchy of Department



**Cadre de travail en matière de ressources humaines**  
*State Service Commission of New-Zeland*

	Possibilités	Relations de travail	Conditions de travail	Environnement de travail
<b>Élaboration des politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure des détachements</li> <li>• Accueil des employés</li> <li>• Développement des capacités incluant le développement des compétences centrales</li> <li>• Programmes de recrutement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approfondissement ou élargissement des Partnership for Quality (PfQ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotisations</li> <li>• Principes en matière de rémunération, de congés</li> <li>• Principes sur l'équilibre vie-travail</li> <li>• Possibilités de redéploiement</li> <li>• Système de rémunération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement du code de conduite</li> </ul>
<b>Conception et développement des programmes et politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directives structurées concernant les détachements</li> <li>• Modules d'accueil des employés</li> <li>• Ensemble des compétences centrales des services publics</li> <li>• Programme de bourses</li> <li>• Programme de recrutement des Maori</li> <li>• Centre en ligne de développement de carrières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Révision du PfQ et de la manière de l'implanter</li> <li>• Centre du PfQ</li> <li>• Formation à la résolution de problème</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des pressions et des priorités de rémunération</li> <li>• Modèle d'évaluation du travail</li> <li>• Système de rémunération</li> <li>• Nouveaux arrangements concernant les congés</li> </ul>	<p>Code de conduite :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Module de réception du Code par les ministères</li> <li>• Identification des risques liés à l'éthique</li> </ul>
<b>Implantation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modules d'accueil introduit dans les départements sous forme de kits</li> <li>• Favoriser et surveiller le redéploiement du personnel vers d'autres ministères</li> <li>• Promouvoir les carrières du secteur public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piloter le PfQ</li> <li>• Formation des ministères et des syndicats à la résolution de problèmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implanter les principes de l'équilibre vie-travail</li> <li>• Mettre à jour les paramètres de négociation</li> <li>• Utilisation des options de déploiement</li> <li>• Implantation des systèmes de rémunération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluer l'adhésion au code de conduite</li> <li>• Reconduire l'enquête sur la progression des carrières</li> </ul>

## 6. Références

NOUVELLE-ZÉLANDE. (Page consultée le 04 août 2003). Site du gouvernement de la Nouvelle-Zélande. [en ligne]. <http://www.govt.nz>

NOUVELLE-ZÉLANDE. (Page consultée le 04 août 2003). State Service Commission of New-Zeland. [en ligne] <http://www.ssc.govt.nz>

Petit, et al. (1993). Gestion stratégique et opérationnelle des ressources humaines. Gaétan Morin : éditeur.

STATE SERVICE COMMISSION. (Page consultée le 19 août 2003). Human resource capability survey of public service departments as at 30 june 2002. [en ligne]. [http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/HRCsurvey2002.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/HRCsurvey2002.pdf)

State Services Commission. (Page consultée le 11 septembre 2003). *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource Dimension*, Janvier 1998. [en ligne] <http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm>

Pollitt Christopher et Geert Bouckaert, *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Londres : Oxford University Press, 2000, p. 255.

Schick Allen (Page consultée le 11 septembre 2003). *The spirit of Reform : Managing the State Sector in a Time of Change, 1998*, [en ligne], <http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm>

# ROYAUME-UNI

---

## Profil institutionnel

Le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. La reine, en sa qualité de chef d'État, agit sur le conseil des ministres. Le pouvoir exécutif appartient au Cabinet que dirige le premier ministre, responsable devant la Chambre des communes. Le premier ministre, chef du parti qui détient la majorité des sièges à la Chambre des communes, forme le Cabinet sur approbation de la reine.

Le pouvoir législatif appartient à un parlement bicaméral composé d'une Chambre des lords (1200 membres) et d'une Chambre des communes (659 membres élus pour cinq ans). Bien que les deux chambres soient autorisées à proposer des lois, la Chambre des lords ne peut interdire une loi adoptée par la Chambre des communes.

État unitaire, le Royaume-Uni comprend l'île de Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse et Pays de Galles) et l'Irlande du Nord. L'Angleterre compte 40 comtés, 47 autorités unitaires ainsi que le Greater London; l'Écosse compte 32 autorités unitaires, le Pays de Galles 22 et l'Irlande du Nord 26, chacune régie par un conseil élu. Les réformes en cours au Royaume-Uni contribuent à modifier significativement le paysage constitutionnel et politique.

## 1. Autorité responsable de la fonction des ressources humaines

Le Bureau du Cabinet est responsable de la gestion des ministères. Il relève du premier ministre qui est également ministre de la Fonction publique. Le Bureau de la Fonction publique a été intégré au Bureau du Cabinet en 1999.

## 2. Cadre législatif et réglementaire

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de loi traitant de l'organisation des ressources humaines dans la fonction publique. Toutefois, l'ensemble des règles relatives à l'exercice des charges publiques a été compilé dans le Civil Service Management (SSM) Code<sup>12</sup>. Il traite des différents aspects de la gestion des ressources humaines, à savoir :

- Le recrutement et la nomination (basés sur le principe du mérite et de la lutte contre les décisions arbitraires, ainsi que sur l'équité des chances et la promotion des femmes et des minorités);
- Les règles de conduite et de discipline (le CSM Code qui concerne, plus spécifiquement, les rapports entre l'autorité politique et l'administration, ainsi que les obligations en matière d'information et de droits de la propriété);
- Le statut des hauts fonctionnaires (Senior Civil Servants);

---

<sup>12</sup> Voir Civil Service Order, Council 1995.

Référence : <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>

- Le système de rémunération (privilégiant le principe de la prime en fonction de la performance);
- Le temps de travail;
- La mobilité des agents;
- Les conditions de départ de la fonction publique.

### **3. Pouvoirs, fonctions et rôles des autorités responsables**

#### **3.1 Ministre de la Fonction Publique**

Le Bureau du Cabinet Britannique est responsable de la gestion des ministères. La majeure partie des responsabilités de la gestion des ressources humaines ont été transférées aux ministères, mais le Bureau du Cabinet assure le leadership central de la gestion des ressources humaines en établissant un cadre pour la dotation ministérielle et en conseillant ces derniers sur des questions comme le recrutement, l'égalité d'accès à l'emploi, la rémunération et les pensions ainsi que la formation et le perfectionnement.

À la suite de la réélection de Tony Blair en 2001, l'organisation de la gestion des ressources humaines fut transformée selon les quatre objectifs de la réforme des services publics souhaitée par le Premier Ministre<sup>13</sup>. Ces objectifs sont :

- Établir des règles nationales pour assurer l'imputabilité des agents publics et la qualité des services fournis;
- Renforcer le mouvement de dévolution et de délégation pour élaborer des services proches de la clientèle;
- Rechercher plus de flexibilité par la réduction de la paperasse, un recours plus systématique à des systèmes de rémunération associés à la performance, un renforcement des tâches d'encadrement et un soutien à la formation et au développement des compétences;
- Élargir les choix offerts aux clients des services publics.

Trois structures d'état major furent créées au sein du Cabinet Office pour mener à bien cette réforme :

- La principale, « Delivery and Reform Unit » est dirigée par la Secrétaire de Cabinet du Premier Ministre, qui a également titre de « Head of Home Civil Service ». Elle coordonne l'ensemble des volets de la réforme ;
- La seconde, « Office of Public Services Reform » est une unité de soutien au Premier Ministre et à son Secrétaire de Cabinet qui conceptualise les politiques de réforme de la gestion des ressources humaines dans les secteurs clés (éducation, transport, santé, affaires sociales et sécurité publique);
- La troisième, « Corporate Development Group » s'occupe du volet ressources humaines de la réforme. Elle s'intéresse exclusivement à la thématique de la modernisation de la gestion du personnel dans le secteur public. Elle veille notamment à la compatibilité des politiques de personnel des départements et des agences avec les Public Service Agreements (PSA) et Service Delivery Agreements (SDA), accords pluriannuels passés avec les responsables d'agences, énonçant les objectifs du service et ses moyens financiers et humains.

---

<sup>13</sup> Office of Public Services Reform, "Reforming public services : principles into practice", March 2002.

Par ailleurs, conscient que le poste « frais de personnel » constitue plus de 70% des dépenses des services, le HM Treasury est responsable des politiques du personnel des départements et des agences lors des négociations annuelles des enveloppes budgétaires. Ces négociations sont encadrées par les PSA et les SDA.

### 3.2 Les départements et les agences

La réforme «Next Steps »<sup>14</sup> a apporté des modifications profondes dans les relations entre la direction de l'exécutif (le Cabinet Office) et les administrations sectorielles du gouvernement. Les éléments de cette réforme sont :

- Une politique de déconcentration et de responsabilisation permettant une meilleure gestion des ressources humaines et budgétaires;
- L'introduction des pratiques du privé dans la formation et le recrutement des cadres;
- Le recours maximum à la sous-traitance;
- La restructuration des ministères par la constitution d'entités opérationnelles distinctes fournissant des prestations de service : les agences

En matière de gestion des ressources humaines, les pouvoirs des départements et agences dans ce domaine ont été considérablement augmentés, notamment en ce qui concerne le recrutement et l'introduction de système de rémunération et d'avancement selon la performance. Les responsabilités des agences constituées dans ce domaine ont été déléguées à leurs directeurs. Cette réforme a également entraîné une responsabilisation accrue des managers dans l'atteinte des objectifs de performance.

La délégation des pouvoirs en matière de ressources humaines vers les directions des départements et des agences est substantielle. En effet, elles ont toute latitude pour recruter, promouvoir, créer des postes, ceci quelque soit la nature du contrat avec l'organisme (intérimaire, à temps partiel, à durée déterminé).

Une restriction importante est toutefois à noter. Les départements et les agences n'ont plein pouvoir pour recruter, promouvoir, former, déterminer le système de paie et de classement que pour les emplois sous le grade 5. Autrement dit, l'encadrement du régime des hauts fonctionnaires (Senior Civil Servants) est toujours contrôlé par le central. Le recrutement des cadres intermédiaires fait aussi l'objet d'un programme spécifique, « Fast Stream », géré par le Corporate Development Group et le Centre for Management and Policy Studies<sup>15</sup>.

Plus généralement, le recrutement est devenu plus sélectif. Il se base sur des descriptions de poste qui traduisent les objectifs de performance du Plan Stratégique. Ceci participe à la suppression des avancements à l'ancienneté et à la réduction du nombre de niveaux hiérarchiques. Aussi, l'instauration d'une plus grande flexibilité a eu pour conséquence de favoriser la candidature de professionnels du secteur privé ainsi que de diplômés juniors.

---

<sup>14</sup> Mis en oeuvre sur la base du rapport de Sir Ibb "Improving management in Government, The Next Steps", London, HMSO, 1988.

<sup>15</sup> Institut dépendant du Cabinet Office.

Par ailleurs, afin d'éviter une trop grande hétérogénéité des conditions de travail dans la fonction publique, les agences de plus de 250 agents doivent élaborer des plans de classification des postes et de rémunération du personnel.

En d'autres termes, la délégation de la fonction ressources humaines est passée par une plus grande flexibilité des règles de management. Cette flexibilité est numérique (possibilité d'ajuster le nombre d'employés et d'heures travaillées en fonction de la demande), fonctionnelle (influer sur la productivité des employés grâce à la formation et la mobilité), mais aussi repose sur le recours à la sous-traitance et à la contractualisation, ainsi que sur un système de rémunération encourageant le perfectionnement des employés et la recherche de la performance.

#### 4. Structure et fonctionnement

Selon Farnham et Horton<sup>16</sup>, la réforme britannique a matérialisé un nouveau paradigme, appelé New People Management, qui s'articule autour de quatre axes :

- La décentralisation;
- La diversité des conditions d'emploi et de statut;
- Un management axé sur la performance;
- L'esprit entrepreneurial.

Cette réforme a entraîné la création de services des ressources humaines en interne des départements et des agences. La fonction ressources humaines est généralement intégrée soit dans les tâches de la direction, soit dans un service à vocation administrative et comptable proche de la direction. Dans aucun cas, un service ressources humaines autonome n'a été constitué.

Dans ce contexte de délégation, le législateur a nommé trois instances de régulation et de contrôle :

- L'Office of the Civil Service Commissioners, qui veille, depuis 1996<sup>17</sup>, au développement d'une fonction publique efficace et impartiale;
- L'Office of the Commissioner for Public Appointments, créé en 1995, qui contrôle strictement l'impartialité des nominations aux postes de direction des agences;
- Le Civil Service Appeal Board, créé en 1971, est une commission d'appel contre les décisions hiérarchiques abusives.

Ces trois instances sont juridiquement indépendantes mais collaborent étroitement avec le Corporate Development Group du Cabinet Office.

#### 5. Statistiques

Du fait de l'importante délégation de la fonction ressources humaines, l'information relative aux effectifs affectés à la gestion des ressources humaines n'est pas centralisée au niveau du Cabinet (plus précisément du Cabinet Office Statistics website). De plus, de nombreux départements sont actuellement en restructuration dans ce domaine, ce qui a rendu difficile la collecte d'information.

---

<sup>16</sup> David FARNHAM, Sylvia HORTON, *Managing People in the Public Services*, Macmillan, 1996.

<sup>17</sup> Cette institution existe toutefois depuis 1854.

Les ratios suivants ont été obtenus en contactant les services des ressources humaines des Départements.

Départements	Nombre total d'employés (B)	Nombre total d'employés affectés à la GRH (A)	Ratio (A/B) en %
Department of Media, Culture and Sports	460	27	5,87
HM Treasury	1100	61	5,55
Department of Environment, Food and Rural Affairs <sup>18</sup>	7600	296	3,89
Department of Health <sup>19</sup>	5240	122	2,33
Foreign and Commonwealth Office	6000	300	5,00

**6. Références**

David FARNHAM, Sylvia HORTON

(dir.), *Human resources Flexibilities in the Public Services*, Macmillan, 2000.

Sylvie TROSA, *Moderniser l'administration. Comment font les autres ?*, Les Editions d'organisation, 316 pp.1995.

Institut International des Sciences Administratives, *La gestion de la ressource humaine dans la fonction publique*, Actes du XV<sup>e</sup> colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique de juillet 1992.

Danielle BOSSAERT, Christoph DEMMKE, Koen NOMDEN, Robert POLET, *La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et évolution*. Institut Européen d'administration Publique, Maastricht, 2001.

---

<sup>18</sup> Les chiffres mentionnés concernent DEFRA en tant qu'administration centrale et les 6 principales agences sous sa tutelle. L'objectif de la direction est d'atteindre un ratio de l'ordre d'un responsable des ressources humaines pour soixante employés d'ici 2 ans.

<sup>19</sup> Le recensement des effectifs des ressources humaines y est difficile du fait de son organisation en réseau.

**Tableau synthèse**  
**La gestion des ressources humaines dans quatre administrations de l'OCDE**

	ALBERTA	ROYAUME-UNI	ÉTATS - UNIS	NOUVELLE ZÉLANDE
Organisme central	Personnel Administration Office	Cabinet Office	Office of Personnel Management	State Service Commission
Cadre législatif et réglementaire	Le Public Service Act	Le Civil Service Management Code (1996)	Le Civil Service Reform Act (1978) modifié par le National Performance Review (1993)	Public Sector Act Employment Contract Act Employment Relations Act
Pouvoirs, fonctions et rôles	<p><i>PAO (Personnel Administration Office) :</i> Rôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- élabore des stratégies de gestion des RH</li> <li>- offre aux ministères un service de support</li> </ul> <p>Fonctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développe et implante des programmes pour les employés</li> <li>- fournit des conseils d'expert</li> <li>- représente le gouvernement à titre d'employeur</li> <li>- Recrute les cadres supérieurs</li> </ul> <p><i>Alberta Corporate Service Centre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- offre des services sur une base contractuelle aux ministères dans le domaine des RH</li> </ul>	<p><i>Le Cabinet</i> définit les grandes orientations avec le support du HM Treasury.</p> <p>Le régime des hauts fonctionnaires répond à des règles dont la gestion se fait en centrale.</p> <p>Pour le reste du Civil Service et des agents des services publics, la gestion est décentralisée au niveau des directions des services et des agences.</p> <p>Grande flexibilité dans l'application des règles sous contrôle des organismes centraux</p>	<p><i>President's Executive Office &amp; Office of Management and Budget :</i> Définissent le cadre normative et financier de la GRH de la fonction publique fédérale</p> <p><i>Office of Personnel Management :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion stratégique des RH</li> <li>- gestion opérationnelle des RH des départements et agence (sauf hypothèse de délégation)</li> <li>- veille au respect des principes fondamentaux de la fonction publique</li> </ul> <p><i>Départements (si délégation) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion stratégique des RH</li> <li>- gestion routinière des RH</li> </ul>	<p>State Service Commission</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développe les politiques associées aux ressources humaines</li> <li>- recommande la nomination des administrateurs principaux</li> <li>- surveille leur rendement</li> </ul> <p><i>Les ministères</i></p> <p>Dans le respect des principes établis par la SSC, dans chaque ministère l'administrateur principal peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nommer les employés</li> <li>- congédier</li> <li>- promouvoir ou rétrograder</li> <li>- ajuster les salaires</li> </ul> <p>Dans certains ministères dotés d'une business unit, les administrateurs principaux peuvent transférer les gestion des tâches routinières aux Line Manager</p>

Tableau synthèse

	ALBERTA	ROYAUME-UNI	ÉTATS - UNIS	NOUVELLE-ZÉLANDE
<b>Organisme central</b>	<b>Personnel Administration Office</b>	<b>Cabinet Office</b>	<b>Office of Personnel Management</b>	<b>State Service Commission</b>
	<p><i>Les ministères</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- collaborent avec le PAO et le ACSC</li> <li>- peuvent ajuster les corps d'emploi et les échelles salariales à l'intérieur des échelles</li> <li>- disposent d'une liberté limitée d'appréciation pour ce qui est de l'embauche, la formation, l'évaluation et la planification (sauf pour les classes d'emploi supérieures)</li> </ul>			
Structure et fonctionnement des services GRH	<p>Dans chaque ministère l'administration des RH relève de deux unités :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une sous la direction immédiate du ministère</li> <li>- une qui relève de l'Alberta Corporate Service Centre</li> </ul>	<p>Centralisation du pouvoir stratégique au niveau du Cabinet Office, notamment pour la définition des politiques de performance, de formation et de mobilité</p> <p>Décentralisation des missions de gestion opérationnelle au niveau des départements et des agences avec la constitution de services du personnel intégrés à la direction générale ou en répondant directement</p>	<p>Centralisation de l'information et des directives de gestion auprès de l'OPM</p> <p>Régime des hauts fonctionnaires gérés en centrale</p> <p>Pour le reste des agents publics, la GRH est flexible en fonction des objectifs de l'organisation</p> <p>Les services établissent leur système de recrutement, de promotion, de retraite, d'assurance maladie et de rémunération en fonction des grands principes et en accord avec le contrôle effectué par les différents «watch dogs»</p>	<p>Centralisation au sein de la SSC de l'élaboration des politiques et programmes RH</p> <p>Délégation des responsabilités aux administrateurs principaux</p> <p>Transfert de responsabilités des administrateurs principaux aux lines managers dans certains ministères ayant une structure business unit. Les Line Manager gère directement les ressources humaines</p>

## Remarques d'ordre général issues de l'analyse

De l'analyse de la gestion des ressources humaines dans les quatre administrations sous étude, il ressort différents constats pouvant susciter certaines interrogations.

Une première tendance constatée est la décentralisation et la délégation de compétences des autorités centrales vers des ministères ou des organismes particuliers. Les ministères peuvent ainsi gérer leurs ressources humaines avec plus de souplesse et réagir aux développements spécifiques susceptibles d'intervenir.

Ces transferts de responsabilités des organismes centraux vers les ministères consacrent un nouveau type de gestion des ressources humaines lié aux résultats. Ce nouveau type de gestion des ressources humaines consacre un rapprochement des régimes et des conditions de travail du public et du privé. La gestion du personnel dans le secteur public s'effectue selon des principes de plus en plus semblables à ceux qu'applique le privé.

Les transferts de responsabilités sont parfaitement illustrés par les expériences néo-zélandaise et britannique et américaine. Cela étant, les expériences néo-zélandaise et américaine montrent que si l'organisme central responsable de la gestion des ressources humaines s'est délesté de quelques fonctions en matière de GRH, il regagne progressivement de son pouvoir et de son influence en optant pour de nouvelles responsabilités dans la mesure du rendement et la reddition des comptes.

Une deuxième remarque a trait au modèle de gestion retenu. Les administrations britannique et néo-zélandaise ont adopté un modèle de gestion des ressources humaines « ministériel » plutôt que stratégique et intégré, englobant l'ensemble de la fonction publique. Les États-Unis, quant à eux, ont adopté un modèle variable qui s'ajuste aux différents ministères. C'est ainsi que chaque administration doit développer son modèle à partir des responsabilités qui lui ont été transmises par l'O.P.M. L'Alberta, quant à elle, fait bande à part en ce sens où elle a décentralisé seulement la responsabilité stratégique aux ministères, la gestion courante des activités reliées aux ressources humaines est administrée centralement par le ACSC qui délègue pour certaines fonctions du personnel spécialisé aux ministères.

Au-delà de ces tendances générales prennent place différentes interrogations qu'il nous est loisible de styliser comme suit :

- Est-ce que l'orientation commerciale a permis une plus grande efficacité des opérations et de la gestion des ressources humaines tout particulièrement en Nouvelle-Zélande?
- Est-ce que le transfert des responsabilités des organismes de gestion centraux vers les ministères permettra aux premiers de consacrer plus de temps à la réflexion stratégique?
- Quelle incidence les transferts de responsabilité ont sur certains enjeux en matière de gestion des ressources humaines : motivation et moral des fonctionnaires, sentiment de loyauté aux ministères plutôt qu'à la fonction publique en général?

## **Remarques d'ordre général issues de l'analyse**

---

- Comment des ministères peuvent-ils profiter de la marge de manœuvre dont ils ont besoin en matière de gestion des ressources humaines et veiller à ce que leurs mesures et leurs décisions demeurent en harmonie avec le programme et les priorités stratégiques du gouvernement?
- Ne serait-il pas opportun d'établir un sens de l'éthique plus fort dans la fonction publique de ces administrations afin d'assurer une meilleure cohésion en matière d'autonomie gouvernementale?

Pour clore sur cette analyse, relevons un point commun à la plupart de ces administrations, à savoir les réformes de la gestion des ressources humaines dans ces administrations ont été ajustées et tendent à suivre les réformes du secteur public.