



**La gestion des ressources humaines
dans la fonction publique
au sein de quelques administrations de l'OCDE**

Secrétariat du Conseil du trésor

mars 2004

Avant-propos

À la demande du Secrétariat du Conseil du trésor, L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP a reçu comme mandat d'analyser la gestion du personnel dans la fonction publique dans six 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 M. Jacques Auger, coordonnateur à la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique, assisté de M^{me} Dolorès Grossemy, agente de recherche. Ont participé à la recherche Réjean Houle, Pierre Plumail et Benoît Rigaud, assistants de recherche. La mise en page finale du document a été réalisée par M^{me} Caroline Arguin.

Table des matières

Alberta	1
1 Structures, valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel	1
1.1 Institution responsable du respect des valeurs et des principes	1
1.2 Identification des valeurs et des principes	2
1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel	3
1.4 Autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel.....	3
1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant le régime de gestion du personnel.	4
1.6 Appréciation globale	5
2 Règles et statuts régissant la gestion du personnel	5
2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique	5
2.2 Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut.....	7
2.3 Identification des règles et du processus de mobilité	9
2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités	9
2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires	10
2.6 Mesure et évaluation de la performance.....	10
2.7 Appréciation globale	13
3 Régime syndical et modes de relations avec le personnel non syndiqué	13
3.1 Identification des régimes syndicaux au sein de la fonction publique	13
3.2 Mode de négociation des conventions collectives	13
3.3 Niveau de négociation	13
3.4 Appréciation globale	14
Annexe 1 : Ministry of Human Resources and Employment	15
Annexe 2 : Personnel Administration Office	16
Bibliographie	17
Australie	18
1 Structures, valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel	18
1.1 Institution responsable du respect des valeurs et des principes	18
1.2 Identification des valeurs et des principes	19
1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel	20
1.4 Autorités responsables de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel.....	21
1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant le régime de gestion du personnel...	22
1.6 Appréciation globale	23
2 Règles et statuts régissant la gestion du personnel	23
2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique	23
2.2 Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut.....	24
2.3 Identification des règles et du processus de mobilité	26
2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités .	26
2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires	26
2.6 Rémunération et performance.....	28

2.7	Appréciation globale	29
3	Régime syndical et modes de relations avec le personnel non syndiqué	29
3.1	Caractéristiques du régime syndical de la fonction publique	29
3.2	Mode de négociation des conventions collectives	32
3.3	Niveau de négociation	32
3.4	Appréciation globale	33
	Bibliographie	35
	États-Unis	37
1	Structures, valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel	37
1.1	Institutions responsables du respect des valeurs et des principes.....	37
1.2	Identification des valeurs et des principes.....	38
1.3	Autorité responsable de la gestion du personnel	39
1.4	Autorités responsables de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel.....	40
1.5	Cadre législatif et réglementaire régissant la gestion du personnel.....	40
1.6	Appréciation globale	41
2	Règles et statuts régissant la gestion du personnel	42
2.1	Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique	42
2.2	Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut.....	42
2.3	Identification des règles et du processus de mobilité	44
2.4	Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités .	44
2.5	Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires	45
2.6	Évaluation de la performance et rémunération	46
2.7	Appréciation globale	46
3	Régime syndical et modes de relations avec le personnel non syndiqué	48
3.1	Caractéristiques du régime syndical de la fonction publique fédérale.....	48
3.2	Mode de négociation des conventions collectives	49
3.3	Niveau de négociation	49
3.4	Appréciation globale	50
	Annexe 1 : « Management Rights », 5 US Code 7106.....	51
	Bibliographie	52
	Nouvelle-Zélande	53
1	Structures, valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel	53
1.1	Institution responsable du respect des valeurs et des principes	53
1.2	Identification des valeurs et des principes.....	54
1.3	Autorité responsable de la gestion du personnel	54
1.4	Autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel.....	55
1.5	Cadre législatif et réglementaire régissant la gestion du personnel.....	56
1.6	Appréciation globale	56
2	Règles et statuts régissant la gestion du personnel	57
2.1	Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique	57
2.2	Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut.....	58

2.3	Identification des règles et du processus de mobilité	60
2.4	Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités	61
2.5	Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires	61
2.6	Rémunération et performance.....	62
2.7	Appréciation globale	63
3	Régime syndical et modes de relations avec le personnel non syndiqué	64
3.1	Identification des régimes syndicaux au sein de la fonction publique	64
3.2	Mode de négociation des conventions collectives	65
3.3	Niveau de négociation	66
3.4	Appréciation globale	66
	Annexe 1 : Schéma de fonctionnement de la fonction publique néo-zélandaise.....	67
	Annexe 2 : Structure hiérarchique d'un <i>Department</i>	68
	Annexe 3 : Collective bargaining and employment term	69
	Annexe 4 : Number of employees by Department.....	71
	Annexe 5 : Cadre de travail en matière de ressources humaines.....	72
	Bibliographie	73
	Ontario.....	75
1	Structures, valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel	75
1.1	Institution responsable du respect des valeurs et des principes	75
1.2	Identification des valeurs et des principes.....	76
1.3	Autorité responsable de la gestion du personnel	76
1.4	Autorité responsable de l'éla-boration des règles relatives à la gestion du personnel.....	77
1.5	Cadre législatif et réglementaire régissant le Régime de gestion du personnel	78
1.6	Appréciation globale	79
2	Règles et statuts régissant la gestion du personnel	79
2.1	Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique	79
2.2	Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut.....	80
2.3	Identification des règles et du processus de mobilité	81
2.4	Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités	81
2.5	Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires	82
2.6	Rémunération et performance.....	82
2.7	Appréciation globale	83
3	Régime syndical et modes de relations avec le personnel non syndiqué	83
3.1	Identification des régimes syndicaux au sein de la fonction publique	83
3.2	Mode de négociation des conventions collectives	83
3.3	Niveau de négociation	84
3.4	Appréciation globale	84
	Annexe 1 : Organigramme du Secrétariat du Conseil de gestion	86
	Annexe 2: Illustration de la relation entre le Secrétariat du Conseil de gestion et les ministères.....	87
	Bibliographie	88

Royaume-Uni	89
1 Structures, valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel	89
1.1 Institutions responsables du respect des valeurs et des principes.....	89
1.2 Identification des valeurs et des principes.....	90
1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel	91
1.4 Autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel.....	92
1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant le régime de gestion du personnel	92
1.6 Appréciation globale	93
2 Règles et statuts régissant la gestion du personnel	94
2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique	94
2.2 Identification des règles et du processus d'embauche	94
2.3 Identification des règles et du processus de mobilité	95
2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités	96
2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires	96
2.6 Rémunération de la performance.....	98
2.7 Appréciation globale	99
3 Régime syndical et modes de relations avec le personnel non syndiqué	99
3.1 Caractéristiques du régime syndical au sein de la fonction publique.....	99
3.2 Mode de négociation des conventions collectives	103
3.3 Niveau de négociation	103
3.4 Appréciation globale	104
Bibliographie	106

Alberta

Profil institutionnel et politique

L'Alberta est une province qui évolue au sein de la fédération canadienne fonctionnant selon un régime parlementaire qui s'apparente au modèle britannique. Le pouvoir est entre les mains de l'Exécutif qui est responsable devant le Parlement. L'Assemblée législative compte 83 sièges qui sont distribués également 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 invite le chef du parti ayant fait élire le plus de députés à accéder au titre de premier ministre et à former le gouvernement.

Le lieutenant-gouverneur est le représentant en titre de la Reine du Royaume Uni. Il est nommé par la Reine sur recommandation du premier ministre du Canada. Le premier ministre est le chef du gouvernement et le lieutenant-gouverneur est le chef de l'État. Il remplit les fonctions de chef de l'État et accomplit différentes tâches législatives (discours du Trône, sanction des projets de loi, etc.).

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1 STRUCTURES, VALEURS ET PRINCIPES RELATIFS À LA GESTION DU PERSONNEL

1.1 Institution responsable du respect des valeurs et des principes

Deux organismes parmi les quatre qui composent le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi¹ ont pour mandat de veiller au respect des valeurs et des principes relatifs à la gestion du personnel. Il s'agit du Personnel Administration Office (PAO) et du Labour Relation Board.

➤ Le Personnel Administration Office

Le Public Service Commissioner est le ministre responsable du Personnel Administration Office², l'organisme central de la gestion des ressources humaines en Alberta. Selon l'article 5 du Public Service Act (PSA) le Commissioner est choisi par le lieutenant-gouverneur en conseil pour administrer la loi albertaine du travail et le Pu-

¹ Voir l'organigramme du Ministère des Ressources humaines et de l'Emploi à l'Annexe 1.

² Gouvernement d'Alberta, (page consultée le 20 décembre 2003). Public Service Act, (en ligne) <http://www.gp.gov.ab.ca/Documents/acts/P42.CFM>

blic Service Act. En ce sens, il est responsable des valeurs et principes véhiculés dans la loi et il veille au respect de celle-ci.

En tant que responsable des principes et valeurs, le Commissioner :

- encourage l'usage du Programme Ambassador³;
- encourage l'équité dans la fonction publique albertaine;
- introduit des dispositifs de sécurité pour s'assurer de la diligence dans les pratiques de recrutement.

➤ Le Labour Relations Board

Le Labour Relations Board⁴ est responsable du respect des valeurs et des principes des lois relatives au travail⁵. Il constitue un tribunal administratif quasi judiciaire respon-

³ <http://www.pao.gov.ab.ca/staff/ambassador/embassador-prpgram-information.pdf>

⁴ Alberta. Labour Relations Board, (page consultée le 20 décembre 2003) Site du Labour Relations Board, (en ligne) <http://www3.gov.ab.ca/alrb/>

⁵ Il est notamment responsable du respect des lois suivantes : *Labour Relations Code, Public Service Act, Employee Relations Act, Police Officers Act*

sable de l'application quotidienne de ces lois dans les domaines public et privé. À cette fin, il effectue des requêtes formelles et il conduit des audiences sur des problèmes issus des relations de travail, aussi bien dans le secteur public que privé. Ses pouvoirs sont énoncés à l'article 2 de la Public Service Employee Relations Act (PSERA). Le Board encourage la résolution de conflits et il utilise ses officiers non seulement pour des fins d'enquêtes, mais également pour faciliter les médiations.

Son rôle comporte quatre volets :

- administrer et veiller, par le biais d'enquêtes, au respect du Labour Relation Act, du Labour Relations Code et du Code of Conduct and Ethics;
- effectuer des jugements sur les droits et responsabilités des parties;
- déterminer les politiques du Board et mettre en œuvre les législations et procédures;
- former la communauté des relations de travail.

Le Labour Relation Code⁶ garantit que les employeurs, les employés et les centrales syndicales conservent le droit de négocier collectivement. Il veille, également, au bon fonctionnement des relations de travail. Les parties doivent se conformer aux exigences du Code et proscrire certains comportements appelés « Unfair Labour Practice ». Le Labour Relations Board s'assure que les droits des individus décrits dans le code soient protégés et puissent être exercés librement.

Le Board est composé d'un Chair, de deux Vice Chairs à temps complet, deux Vice Chairs à temps partiel et de membres à temps partiel (représentants syndicaux et patronaux). Tous les membres sont nom-

⁶Labour Relations Board, (page consultée le 20 décembre). Labour Relations Code, (en ligne) <http://www.gp.gov.ab.ca/Documents/acts/L01.CFM>

més, par le lieutenant-gouverneur en conseil, pour leur expérience et leur savoir concernant les relations de travail.

1.2 Identification des valeurs et des principes

Les valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel sont, à la fois, contenus dans le Public Service Act, dans le Public Service Employee Relations Act⁷, dans le Labour Relations Code et dans le Code of Conduct and Ethics. Ils réfèrent essentiellement à :

- la liberté d'association;
- l'immunité des employés exerçant les droits qui leur sont reconnus par la loi;
- la protection contre les pratiques discriminatoires, l'intimidation et les contraintes indues;
- la transparence dans les activités pour prévenir les conflits d'intérêts;
- la liberté d'expression au sein d'une organisation;
- la bonne foi des parties dans la négociation des conventions collectives;
- l'attribution des postes selon des critères de mérite avec préséance des employés œuvrant déjà dans la fonction publique, ceci dans le but de favoriser le développement des personnes et la performance.

À cette liste de valeurs s'ajoutent les lignes directrices de la politique de gestion du personnel du Commissionner (Human Resources Policy Framework), endossées par les sous-ministres de chaque département. Elle contient cinq principes de gestion⁸ :

- le gouvernement d'Alberta sélectionne et choisit les individus les plus compé-

⁷Gouvernement d'Alberta, (page consultée le 20 décembre), Public Service Relations Act, (en ligne) <http://www.gp.gov.ab.ca/documents/acts/P43.cfm>

⁸Personnel Administration Office, (page consultée le 22 décembre 2003), Human ressources Policy, (en ligne) <http://www.pao.gov.ab.ca/legreg/hrpolicy/index.html>

- tents et possédant les habiletés leur permettant de répondre aux besoins de l'organisation;
- le gouvernement d'Alberta s'est engagé à devenir une organisation apprenante et à fournir à ses employés de nombreuses occasions d'appren-tissage;
 - le gouvernement d'Alberta récompense ses employés en se basant sur leur contribution à l'atteinte des objectifs de l'organisation;
 - le gouvernement d'Alberta s'assure que ses employés reçoivent un suivi sur la façon dont leur travail favorise l'accomplissement des objectifs organisationnels;
 - le gouvernement d'Alberta offre à ses employés un environnement de travail sécuritaire et sain.

1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel⁹

Le Personnel Administration Office est l'organisme central des ressources humaines du gouvernement d'Alberta. Il collabore avec les différents ministères pour développer des stratégies interministérielles de ressources humaines, des cadres de politiques et des stratégies de développement conformément à leurs objectifs organisationnels. Il peut, également, être appelé à jouer un rôle de consultation et de support stratégique à la demande des ministères. De plus, il est responsable du recrutement des employés seniors et des procédures de mobilité. Le PAO est dirigé par un Commissaire qui peut déléguer les pouvoirs qui lui sont prescrits par la loi à des niveaux inférieurs ou directement aux Deputy Head. Selon l'article 6 du Public Service Act les responsabilités du Commissaire sont les suivantes :

⁹ Pour plus de détails sur la gestion du personnel, voir le rapport préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor en septembre 2003 intitulé «La gestion des ressources humaines dans la fonction publique des pays de l'OCDE. »

- aviser et informer régulièrement les ministres des politiques de personnel, des règlements et des procédures en gestion des ressources humaines;
- fournir, à la demande des départements, des services de conseil en formation et développement, en planification et en études d'organisation;
- effectuer des programmes et des enquêtes et préparer des rapports pour le président du Conseil du trésor au sujet de l'utilisation du personnel dans la fonction publique;
- représenter la Couronne sous le Public Service Employee Relations Act lors de procédures judiciaires.

L'Alberta Corporate Services Center, faisant partie de la division Department of Human Resources and Employment (AHRE) du ministère des Ressources humaines et de l'Emploi, a comme responsabilités d'offrir des services aux ministères dans les secteurs d'activités 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 de l'Alberta Corporate Services Centre et est affecté aux ministères.

1.4 Autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel

L'autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel est le PAO¹⁰ et son ministre responsable, le

¹⁰ Bien qu'il soit l'organe central omniprésent en matière de gestion du personnel, tient toujours compte de l'avis des ministères lors de l'élaboration des politiques et des cadres légaux. Ils travaillent en collaboration l'un et l'autre, de sorte qu'il en résulte

Commissionner. En collaboration avec les différents ministères et organismes, ils élaborent des stratégies de gestion relativement aux ressources humaines.

Comme mentionné précédemment, le Commissionner est choisi par le lieutenant-gouverneur en conseil et peut déléguer ses pouvoirs aux officiers de rang inférieurs du PAO ou aux Deputy Head de n'importe quel ministère. Le Commissionner a comme responsabilités :

- l'élaboration de politiques relatives aux ressources humaines;
- le recrutement des exécutifs : il assiste, également, les départements pour les procédures de mobilité interne et externe;
- la gestion de l'information : il élabore des plans de gestion efficace de l'information et des nouvelles technologies de l'information et il s'assure de l'alignement de ceux-ci avec les stratégies ministérielles et gouvernementales;
- la gestion des ressources humaines et des communications : il coordonne les activités d'élaboration et de soumission des rapports annuels, des plans d'affaires et des mesures de performance.

1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant le régime de gestion du personnel

Plusieurs lois encadrent la gestion du personnel en Alberta. Les principales sont :

Public Service Act¹¹ : Il s'agit de la loi centrale pour ce qui est de la gestion des ressources humaines. Elle s'applique à tous les ministères et elle dresse les grandes

une bonne connaissance et compréhension des besoins des ministères.

¹¹Gouvernement d'Alberta. (page consultée le 18 décembre 2003), Public Service Act, (en ligne) <http://www.gp.gov.ab.ca/Documents/acts/P42.CFM>

lignes de la gestion du personnel. De plus, à l'article 4, elle prévoit la création du Personnel Administration Office. Selon cette loi, l'ensemble des directives d'embauche doit converger vers la création d'une fonction publique basée sur la compétence. Cette loi régit, également, l'organisation et la gestion des ministères, la classification des positions, la détermination des salaires, les procédures de recrutement et de sélection et les conditions de service.

Public Service Employee Relations Act (PSERA)¹² : Cette loi régleme davantage les relations entre employés et employeur. Elle présente les procédures de négociation de conventions collectives, d'arbitrage et autres activités et droits de représentation syndicale. Elle traite, en outre, des pouvoirs du Labour Relations Board, des centrales syndicales, des groupes de négociation, de la certification des agents de négociation (*Bargaining Agents*), des pratiques injustes et des procédures des tribunaux.

Labour Relations Code¹³ : Certains corps sont exemptés du PSERA et ils tombent sous la juridiction du Labour Relations Code. Avant 1994, le PSERA s'appliquait aux hôpitaux, aux écoles provinciales, aux centres de santé mentale et aux centres de soins pour les cancéreux. Désormais, ils relèvent du Labour Relations Code.

Les grandes lignes du Labour Relations Code concernent les droits et devoirs dans la pratique des relations de travail, la négociation des conventions collectives, le piquetage et les *lockouts*, les services essentiels, les médiations et résolutions de conflits, les procédures d'arbitrage et le Labour Relations Board.

¹²Gouvernement d'Alberta. (page consultée le 18 décembre 2003), Public Service Employment Relations Act, (en ligne)

<http://www.gp.gov.ab.ca/Documents/acts/P43.CFM>

¹³Gouvernement d'Alberta. (page consultée le 18 décembre 2003), Labour Relations Code, (en ligne) http://www.canlii.org/ab/sta/csa/20030917/r.s.a.2000c_l-1/whole.html

Code of Conduct and Ethics¹⁴ : Ce code de conduite s'applique à tous les fonctionnaires. Certains fonctionnaires peuvent, à titre exceptionnel, être exemptés du champ d'application de ce code, sous l'autorité du Deputy Head. Le Code of Conduct and Ethics ne s'applique pas aux employés contractuels. Ce code de conduite vise à s'assurer qu'il n'y ait pas de situations conflictuelles ou d'interférence entre les intérêts personnels des employés et leurs devoirs dans la fonction publique. Les principales valeurs qui ressortent de ce code sont l'impartialité, la transparence et l'équité.

Employment standards code : Ce code s'applique à tous les employés, syndiqués ou non. Il définit les conditions minimales d'embauche et les explicitent par des dispositions relatives au salaire minimum, au maximum d'heures avant le début du temps supplémentaire et aux jours fériés.

1.6 Appréciation globale

Contrairement à d'autres administrations, le Labour Relations Board est responsable des relations de travail à la fois pour le domaine privé et public. Outre ses nombreux autres pouvoirs inscrits dans l'article 2 du *Public Services Relations Act*, il est en autorité de trancher sur les lois albertaines du travail et de mener des enquêtes formelles autant dans le secteur privé que public.

Cela étant, la réalité semble plus ambiguë pour les employés non syndiqués relevant du *Employment Standards Code* puisque le board n'intervient que lorsqu'il y a formulation d'une plainte de la part d'un employé. En outre, dans de nombreux cas, les employés font face à de l'intimidation de la part de l'employeur, ce qui fait qu'ils sont brimés dans leur liberté.

¹⁴Personnel Administration Office. (page consultée le 18 décembre 2003), Code of Conducts and Ethics for the Public Service of Alberta, (en ligne) <http://www.pao.gov.ab.ca/legreg/code/code-of-conduct-and-ethics.pdf>

2 RÈGLES ET STATUTS RÉGISSANT LA GESTION DU PERSONNEL

2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique

La fonction publique d'Alberta comprend plusieurs statuts d'emplois. On en compte cinq principaux soit : le probationary employment (période probatoire), le wage employee (employés salariés), le temporary employee (employés temporaires), le contract employee et le Fee for Service (employés contractuels), le permanent employee (employés permanents) et finalement les Seniors et Executives (cadres supérieurs et équivalent des sous-ministres).

Probationary employment

Selon la section 6 du Public Service Employment Regulation¹⁵ et conformément à la partie 19 du Public Service Act¹⁶, un employé commençant à travailler au sein de la fonction publique albertaine doit passer avec succès une période probatoire. Cette période s'applique à toutes les classes d'emploi, que ce soit pour un emploi à temps complet, à temps partiel ou temporaire. Cependant, dans n'importe quel cas, le Deputy Head peut utiliser la *recognition of prior service* selon l'article 30 de la partie 6 du Public Service Employment Regulation et abolir cette période probatoire si l'employé possède une expérience pertinente dans la fonction publique.

Au terme de la période probatoire, le Deputy Head peut convenir que l'employé n'est pas suffisamment prêt pour occuper un poste permanent et il peut prolonger la phase probatoire. La durée de la période probatoire varie peu selon les types d'emploi. Selon l'article 27.03 de la conven-

¹⁵ Section 6 du Public Service Employment Regulation, <http://www.pao.gov.ab.ca/legreg/pser/probationary-appointment.htm>

¹⁶ Article 19 du Public Service Act, <http://www.gp.gov.ab.ca/Documents/acts/P42.CFM>

tion collective, dans la plupart des cas, elle est de 6 ou 12 mois. En cas de promotion ou de mobilité, l'employé n'a pas à repasser cette épreuve à condition qu'il n'y ait pas de *break in service*^{17 18}.

Wage employees

Selon l'article 26 du Public Service Act, le gouvernement d'Alberta peut engager des Wage Employees. Ils sont engagés et payés à un taux mensuel, hebdomadaire ou horaire. Le Public Service Act ne s'applique pas à eux, à l'exception des articles 20 (Oath of office), 24 (acquiring an estate or interest in Crown Land) et 26 (wage employee). Ils sont éligibles aux concours; à l'exception de ceux qui s'appliquent uniquement aux membres internes d'un ministère ou d'un département.

Temporary employees

Selon l'article 4 de la convention collective, les employés temporaires obtiennent les mêmes traitements que les employés permanents, à l'exception des règles qui s'appliquent en cas d'abolition de postes et des dispositions spéciales pour les départs¹⁹. Ces mesures sont également explicitées dans le Public Service Employment Regulation dans la partie 2²⁰.

« "Break in service" signifie qu'il y a eu une interruption de service cause par une cessation d'emploi. Dans le cas d'un *wage employee*, une période de plus de 90 jours sans emploi est également considérée comme un « break in service »

¹⁸Personnel Administration Office (page consultée le 7 janvier 2004). Collective Agreement, Article 27 <http://www.pao.gov.ab.ca/agreements/master/probationary-employee.htm>

¹⁹ Pour plus d'information, consulter les dispositions particulières des Wage Employees et des employés temporaires contenues à l'article 4 de la convention collective à l'adresse suivante :

<http://www.pao.gov.ab.ca/agreements/master/application.htm> (page consultée le 6 janv. 04)

²⁰ Pour plus d'information au sujet des traitements différents entre employés permanents et employés temporaires, consulter la partie 2 du Public Service Employment Regulation à l'adresse suivante : <http://www.pao.gov.ab.ca/legreg/pser/temporary-employees.htm> (page consultée le 6 janv. 04)

Contract Employment²¹ (Contract Employment et Fee for Service)

La différence entre un *Contract of Employment* et un *Fee for Service* est la suivante : dans le premier cas, une relation employeur/employé existe et celle-ci est réglementée par l'article 28 du Public Service Act. L'employeur doit défrayer les coûts d'impôt sur le revenu, l'assurance-emploi et les déductions du plan canadien de retraite. L'employeur peut dicter la manière de travailler à l'employé ainsi que ses heures de travail. Il fournit, en outre, les outils de travail. L'employeur est garant des fautes et actes de négligence de l'employé.

Dans un *Fee for Service*, la Couronne retient les services d'un individu ou d'une compagnie pour des services particuliers. Il s'agit d'une relation employeur/contracteur individuel. L'employé est une compagnie identifiable, qui fournit un produit avec une liberté considérable dans l'exécution. La compagnie est responsable du versement des contributions exigées par la loi et l'employé n'est pas payé en cas de maladie, de vacances ou de temps supplémentaire. De plus, le gouvernement n'est pas responsable des dommages collatéraux qu'un contracteur indépendant pourrait occasionner.

Une grille d'évaluation est disponible sur le site du PAO dans la rubrique *Contract of Employment or Fee for Service Employment*²².

Dans tous les cas, la durée maximale d'un contrat est de 6 mois. Le Commissioner peut prolonger la période dans des cas exceptionnels. Il existe une souplesse dans la rémunération : de 0 à 10 % supplémentaire pour compenser certains bénéficiaires auxquels ils n'ont pas droit, de 0 à 10 % parce

²¹ Pour voir une *Contract of Employment*, consulter l'adresse suivante :

<http://www.pao.gov.ab.ca/directives/staffing/contract.pdf>, (page consultée le 6 janv. 04)

²² Alberta, Personnel Administration Office, <http://www.pao.gov.ab.ca/directives/>

que l'emploi est temporaire et de 0 à 5 % s'il s'agit de main-d'œuvre difficile à recruter.

Part Time Salaried Employees

Selon le Public Service Employment Regulation, les employés salariés à temps partiel sont sujets aux mêmes bénéfices, vacances annuelles et autres avantages en pourcentage du temps travaillé comparativement aux employés salariés à temps complet. Lorsque ce bénéfice est fixe, il est le même que pour les temps complets.

Permanent position

Un employé est permanent lorsqu'il a franchi avec succès la période probatoire de 12 mois.

Senior et Executives

Sont considérés comme faisant partie de la catégorie Seniors et Executives les employés suivants : les sous-ministres, les officiers seniors, les exécutifs, les membres des commissions et tous les autres employés du niveau senior de la fonction publique, des comités et des commissions d'Alberta.

2.2 Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut

Les règles et procédures d'embauche dans la province d'Alberta sont différentes selon le statut des employés.

Probationary employment

Les employés qui ont un emploi probatoire ont d'abord été qualifiés par concours.

Wage Employment

Étant donné que, les individus engagés à titre de wage employee ne sont pas considérés comme des employés de la Couronne (article 2(5) du Public Service Act), les procédures d'embauche pour les postes de salariés dans la fonction publique ne s'appliquent pas. Cela implique que le processus d'embauche n'est pas régi par la loi, mais plutôt selon des directives propres à

chaque ministère. Les wage employees doivent être qualifiés pour le travail qu'ils effectueront. La classification formelle n'est pas exigée pour déterminer la rémunération, il suffit de lister les différentes tâches que l'employé salarié sera appelé à effectuer et de calculer un salaire qui reflète le niveau de travail exigé.

Les employés salariés peuvent être embauchés pour les raisons suivantes :

- fournir de la main-d'œuvre occasionnelle en vue de combler des besoins en personnel à court terme;
- offrir de la main-d'œuvre pour des travaux non permanents en période irrégulière et incertaine;
- fournir de la suppléance;
- pallier aux modifications saisonnières qui affectent les horaires de travail.
- remédier aux débordements à court terme;

Les wage employees ne sont pas embauchés pour remplacer des employés salariés et ils ne peuvent remplir les fonctions managériales²³.

Temporary Employment

Les employés temporaires sont soumis au même processus de sélection que les employés de la Couronne d'Alberta (article 5 du PSA). En d'autres termes, ils doivent passer des concours. Le gouvernement d'Alberta peut faire appel à de la main-d'œuvre temporaire pour subvenir aux besoins suivants :

- des programmes d'apprentissage;

²³ Pour plus d'information au sujet des wage employees, consulter l'article 26 du PSA et l'article 4 de la convention collective.

- en cas de projets ou la durée de l'emploi est limitée par la durée du projet;
- pour redresser des situations de surcharge temporaire de travail.

Contract employment (Contract employment et Fee for Service)

Selon le Public Service Employment Regulation, un Deputy Head peut, avec l'accord du gouvernement, employer à contrat un individu pourvu que ce contrat soit justifié par des considérations d'ordre budgétaire et opérationnel et qu'il tienne compte du marché. L'individu ne doit pas être représenté par l' Alberta Union of Provincial Employees (syndicat de la fonction publique d'Alberta).

La pertinence de procéder à l'embauche d'un employé contractuel plutôt qu'à une convocation à un poste régulier ou salarié peut être déterminée par les facteurs suivants :

- la durée de l'emploi;
- les conditions actuelles du marché, et le potentiel d'attraction des candidats;
- les qualifications uniques requises;
- contraintes opérationnelles et budgétaires.

Tous les contrats doivent être conformes aux directives du Public Service Commissionner. Les ministères sont responsables de l'évaluation de la classe d'emploi, donc des traitements potentiels avant de négocier le contrat avec l'employé.

Part time salaried employee

La procédure d'embauche pour les employés salariés à temps partiel est la même que celle pour les employés réguliers (article 15 du Public Service Act). Ils doivent se qualifier lors d'un concours et ensuite, franchir avec succès une période probatoire de 6 à 12 mois.

Permanent employee

Pour être un employé permanent, le candidat doit passer par le processus normal prévu à l'article 15 du PSA, c'est-à-dire être reçu à un concours et ensuite éussir une période probatoire d'une durée de 6 à 12 mois.

Senior and Executives

Le recrutement des cadres supérieurs tels les Deputy Ministers, les Seniors Officials et les Executives Managers relève de l'une des quatre branches du PAO soit l'Executive Search.

Le processus de recrutement de *Seniors* et *d'Executives* dans les *Agencies*, *Boards* et *Commissions* est le suivant :

Le ministre convoque un panel formé du public, d'experts et de personnes directement concernées par les décisions prises par le board ou la commission. L'assistance du Commissionner peut être fournie pour la composition du *Review Panel*. Le ministre fixe les critères de sélection selon un mélange d'habiletés et d'expérience. Les méthodes de recrutement peuvent être aussi variées que des contacts directs ou des annonces payées dans des quotidiens. Les ministres peuvent, également, se servir du *Bulletin* ou du *Bulletin Online*, une publication hebdomadaire des postes vacants du gouvernement. Les postulants doivent faire parvenir leur candidature au bureau du ministre.

Le Review Panel est responsable de l'examen des aspirants à la lumière des critères d'embauche formulés *a priori* et énonce des recommandations au ministre concernant les postulants qualifiés. Par conséquent, il est responsable de la création d'une liste de candidats compétents mais la décision finale est celle du ministre et du Conseil exécutif.

2.3 Identification des règles et du processus de mobilité

La mobilité du personnel de la fonction publique d'Alberta est assurée par le programme « Alberta Interchange²⁴ ». Ce programme est ouvert à la participation du secteur privé, au gouvernement fédéral, municipal, aux institutions académiques et aux autres gouvernements provinciaux, boards et agences ainsi qu'aux organismes sans but lucratif. Ce programme est administré par le PAO et plus particulièrement par la branche Executive Search de celui-ci pour les employés du niveau exécutif.

Les individus intéressés à participer à de tels échanges doivent trouver des opportunités et présenter leur projet aux superviseurs. La fonction Executive Search du PAO peut servir de ressource aux ministères dans le processus d'échange, que ce soit pour la recherche de candidats ou pour le contenu du contrat. Les contrats qui concernent des employés du niveau Executive nécessitent l'approbation du Deputy Head et du Public Service Commissioner. Ces échanges sont généralement d'une durée de six mois à deux ans. Les employés retournent, ensuite, à leur organisation d'attache.

La partie Agreement on Internat Trade (AIT) du Social Union Framework Agreement (SUFA) stipule que l'Alberta a signé une entente avec les autres provinces du Canada, excepté le Québec, pour s'assurer que les employés provinciaux aient la chance de remplir des fonctions comparables dans l'ensemble des provinces du Canada.

²⁴ Personnel Administration Office (page consultée le 7 janvier 2004). Alberta Interchange, (en ligne), <http://www.pao.gov.ab.ca/learning/interchange/index.html>

2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités

Selon le Public Service Employment Regulation²⁵, sur consultation du Public Service Commissioner, un Deputy Head peut rappeler un employé retraité ou démissionnaire, lorsqu'il est nécessaire de :

- réemployer certains employés sur la base de leur investissement dans un projet ou dans une stratégie particulière;
- transférer des connaissances et des habiletés par le biais de mentorat et de coaching pour accéder aux habiletés spéciales requises.

Pour pouvoir ainsi faire appel à des retraités ou des démissionnaires, il faut que ces derniers soient reconnus comme étant les seules personnes pouvant fournir l'expertise requise.

Dans l'hypothèse du rappel d'un employé retraité ou d'un démissionnaire, le processus d'embauche ne se fait pas par voie de concours mais plutôt sous forme d'entrevue dirigée par le Deputy Head. Les ministères sont responsables d'évaluer la classe d'emploi et les traitements qui en découlent avant de négocier le contrat.

Le salaire de l'employé rappelé sera le même que celui d'un autre employé occupant le même emploi. Cependant, le Deputy Head peut augmenter de 10 % ce salaire sous présentation de *pension and LTD participation*. Ces employés ne seront pas éligibles aux programmes de bonis²⁶.

²⁵ Alberta, Personnel Administration Office (page consultée le 5 janvier 04) <http://www.pao.gov.ab.ca/directives/toc/contents-9c.htm#staff4>.

²⁶ Pour plus d'information sur les procédures de retour des démissionnaires et de retraités, se référer au Temporary Re-Employment of Pensioners under the Public Service Pension Plan or the Management

L'article 112 du PSER intitulé le Recall prévoit qu'un employé peut être rappelé à un poste duquel il a été mis à pied. Cette procédure est applicable par principe de *seniority* (privilégier l'ancienneté). Les employés seniors seront les premiers rappelés s'ils sont qualifiés pour remplir les fonctions.

2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires

Tel que prescrit par le Public Service Act à l'article 23, le lieutenant-gouverneur en Conseil établit des normes de conduite et le Personnel Administration Office émet un code de conduite et d'éthique qui contient les comportements encouragés et ceux proscrits dans la fonction publique d'Alberta. Le code s'applique à tous les employés.

Responsabilités des départements

Les responsabilités des départements se polarisent autour du Code de conduite et d'éthique. Ainsi, le Deputy Head :

- peut, dans des circonstances exceptionnelles, exempter un employé de l'application du code;
- doit administrer le code dans son département et fournir des instructions supplémentaires;
- peut apporter des ajustements à condition qu'ils ne contredisent pas le code d'éthique ou soient plus permissives;
- fait la promotion du code pour s'assurer que les employés connaissent leurs obligations.

Employees Pension Plan à l'adresse internet suivante :

(<http://www.pao.gov.ab.ca/directives/staffing/temporary-re-employment-pensioners.htm>).

Pour voir un contrat de réembauche, consulter la page internet suivante :

(<http://www.pao.gov.ab.ca/directives/staffing/pensioners-contract.pdf>)

Le Code de conduite et d'éthique est administré par le Conseil exécutif tandis que les Deputy Heads et les officiers seniors sont responsables de son application. C'est le Public Service Commissioner qui a la responsabilité de fournir des réponses aux questions concernant l'interprétation du code.

Les responsabilités générales des fonctionnaires sont les suivantes :

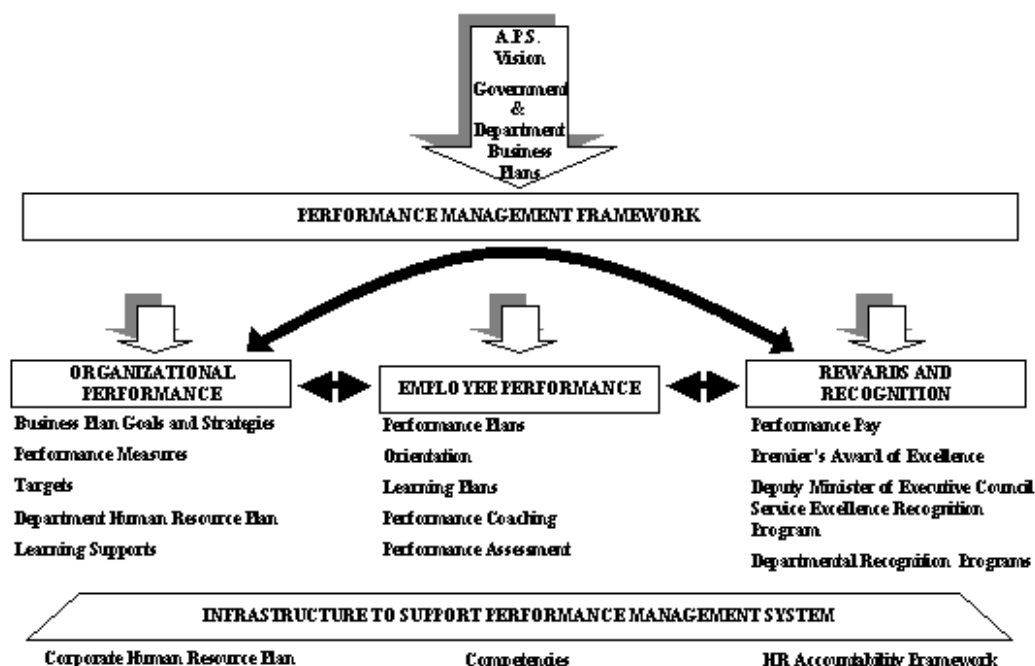
- impartialité : les employés sont tenus de remplir leur fonction avec impartialité;
- transparence : les employés doivent révéler au Deputy Head ou à la personne désignée les situations qui les engagent ou qui semblent les engager dans des positions de conflit d'intérêt;
- conflit d'intérêts : dans l'exercice de leurs fonctions, les employés ne doivent pas promouvoir leurs intérêts personnels;
- travail extérieur : les employés peuvent faire du travail supplémentaire à l'extérieur du gouvernement. Cela étant, il ne doit pas représenter l'opinion du gouvernement, ni utiliser le matériel du gouvernement sans autorisation;
- enseigner : les fonctionnaires ont le droit d'enseigner avec le consentement de leur Deputy Head, en autant que les tâches habituelles soient effectuées et que les cours ne soient pas préparés au lieu habituel de travail.

2.6 Mesure et évaluation de la performance

Deux éléments sont au cœur du cadre albertain de gestion de la performance : l'orientation stratégique au niveau gouvernemental et l'importance accordée à l'imputabilité. Une loi, le Government Accountability Act de 1994, énonce les éléments qui forment l'imputabilité. Ces éléments déclinent ce que doit être le travail

des gestionnaires, soit : fixer des objectifs mesurables et les responsabilités, planifier ce qui doit être fait, faire le travail, faire le suivi du progrès, faire le rapport sur les résultats et fournir une rétroaction à ce sujet.

Le schéma suivant illustre le système albertain de gestion de la performance.



Plus précisément, les Deputy Heads établissent et maintiennent des systèmes de gestion de la performance dans les ministères. Les ministères doivent établir leur propre système de gestion de la performance pour s'assurer que :

- les plans d'affaires des ministères soient liés au plan d'affaires du gouvernement et donc à des priorités communes ;
- les objectifs de mesure de la performance proviennent des plans d'affaires ministériels ;
- les buts de la mesure de la performance des employés s'alignent avec ceux de l'organisation ;
- les ministères, équipes et individus soient récompensés et reconnus sur la base des produits livrés (résultats) en lien avec leurs objectifs.

Le Personnel Administration Office et les équipes de gestion de la performance au sein des différents ministères offrent de la consultation dans les domaines de la performance organisationnelle, des récompenses et de la reconnaissance des employés.

Continuellement dans le but d'un meilleur contrôle des dépenses et d'une révision des façons de faire du secteur public, le Parlement a voté une loi²⁷ obligeant les ministres à rendre compte de leur gestion devant les élus. Les ministres, accompagnés de leurs sous-ministres, comparaissent devant la *Public Accounts Committee*, instance parlementaire chargée de l'examen des fonds publics. L'examen se fait sur la base du rapport annuel du vérificateur général.

²⁷ Le *Government Accountability Act*

2.7 Appréciation globale

Bien que les différents statuts soient définis clairement dans les différentes lois et directives, il ne semble pas exister de procédure ou de directives particulières pour prévenir les cas de conflit d'intérêts pour les employés de statut contractuel. Le Code de conduite et d'éthique ne s'applique pas dans les relations du type employeur/contracteur et les ministères n'ont pas encore développé d'alternative départementale à ce problème. Aucune directive n'oblige donc les employés contractuels à dévoiler les situations dans lesquelles ils pourraient tirer profit de leur emploi pour primer leur avantage personnel.

Dans le domaine de la mesure de la performance, le gouvernement s'est inspiré des pratiques du secteur privé pour réorienter ses modes d'action. Tous les ministères sont désormais (depuis 1995) tenus de présenter des *Business Plans*. Ces plans contiennent les objectifs stratégiques ainsi que les indicateurs qui permettent la mesure de leur atteinte. Deux lois ont été votées pour accroître la performance, le *Deficit Elimination Act* de 1993 et le *Measuring Up* de 1994.

3 RÉGIME SYNDICAL ET MODES DE RELATIONS AVEC LE PERSONNEL NON SYNDIQUÉ

3.1 Identification des régimes syndicaux au sein de la fonction publique

Le principal syndicat dans la fonction publique d'Alberta est l'Alberta Union of Provincial Employees. Il compte 58 000 membres provenant de quatre secteurs clés²⁸ :

- Le gouvernement provincial avec 21 000 membres;

- Le secteur de la santé avec 28 000 membres;
- Le système d'éducation avec 7 500 membres;
- Les municipalités, les agences et les boards, avec 3 800 membres.

Ces 58 000 membres sont divisés en 250 unités négociatrices. Selon l'article 10 du PSERA, les employés de la Couronne ne forment qu'une seule unité de négociation. Selon l'article 11 du même texte de loi, les employés d'autres employeurs constituent respectivement d'autres unités distinctes de négociation, à moins que le Board en décide autrement.

3.2 Mode de négociation des conventions collectives

Selon l'article 6 du PSA intitulé *Duties of the Commissioner*, le Commissioner représente la Couronne sous le Public Service Employee Relations Act. Cela signifie qu'il négocie les conventions collectives en tant que représentant officiel du gouvernement.

Selon l'article 16 du *Public Services Relations Act*, le Labour Relations Board peut accréditer les représentants syndicaux.

Lorsqu'un agent de négociation ou un employeur désire entreprendre les négociations des conventions collectives, une note doit être envoyée à l'autre partie. Cette période doit se situer entre 60 à 120 jour précédent l'échéance de la convention collective.

Le Personnel Administration Office est l'organe responsable de l'interprétation de la convention collective.

3.3 Niveau de négociation

Selon l'article 6 du PSA intitulé *Duties of the Commissioner*, le Commissioner représente la Couronne sous le Public Service

²⁸ Alberta Union of Provincial Employees, (page consultée le 12 Janvier 2004)

Employee Relations Act. C'est-à-dire que c'est lui qui négocie les conventions collectives. Ce scénario implique une centralisation des négociations.

3.4 Appréciation globale

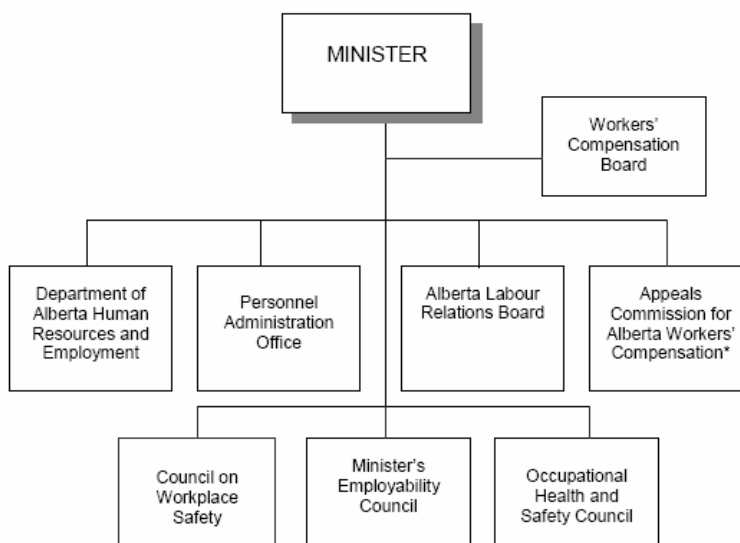
Il est généralement accepté de penser que les lois concernant les relations de travail sont plus permissives au Canada que chez son voisin du sud. Comme pour toute règle il y a une exception, la situation n'est pas la même en Alberta. En effet, cette province dispose du plus faible taux de syndicalisation du pays.

Le plus gros coup porté à la syndicalisation provient des coupures du secteur public. Celles-ci furent plus profondes en Alberta que dans les autres provinces. Les membres de l'AUPE sont passés de 42 000 membres en 1990, à 33 000 en 1999. Il s'agit d'une chute de plus de 20 %.

Plusieurs problèmes sont énoncés par les unions syndicales, notamment concernant les difficultés éprouvées pour l'accréditation des nouvelles unités syndicales et la possibilité pour le gouvernement d'embaucher des employés de « remplacement » lors des grèves, communément appelés des « scabs ».

Annexe 1 : Ministry of Human Resources and Employment

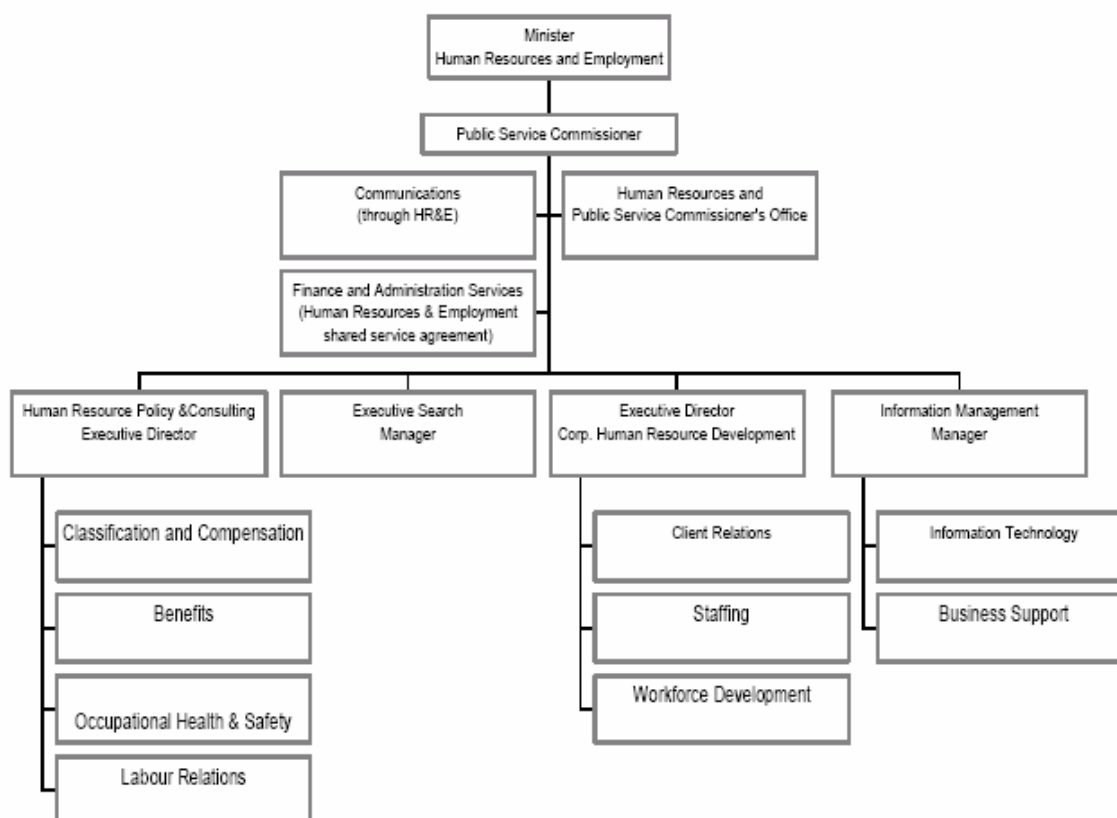
Ministry of Human Resources and Employment



* The Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation became part of the Ministry of AHRE on September 1, 2002. Performance and financial information from the Appeals Commission will be included in the Ministry's 2003-04 Annual Report.

Annexe 2 : Personnel Administration Office

Personnel Administration Office



Bibliographie

Alberta Union of Provincial Employees

<http://www.aupe.org/>

Ministère des Ressources humaines et de l'Emploi

<http://www3.gov.ab.ca/hre/>

Labour Force Statistics

<http://www3.gov.ab.ca/hre/lfstats/index.asp>

Labour Relations Board

<http://www3.gov.ab.ca/alrb/>

Personnel Administration Service

<http://www.pao.gov.ab.ca>

Rapport annuel 2003 du ministère des Ressources humaines et de l'Emploi

<http://www.finance.gov.ab.ca/publications/measuring/annrept03/hre.pdf>

Australie

Profil institutionnel et politique

Le Commonwealth de l'Australie est une monarchie parlementaire de type fédéral. Le chef d'État est la souveraine du Royaume-Uni, représentée par un Gouverneur général. Ce dernier nomme un premier ministre lequel, avec les ministres, est responsable devant le Parlement.

Le pouvoir législatif est partagé entre la Chambre des représentants (148 membres) et le Sénat (76 membres). Les députés sont élus pour trois ans alors que les sénateurs sont élus selon un scrutin proportionnel pour trois ans (dans le cas des territoires) ou six ans (dans le cas des États).

L'Australie compte six États et trois territoires. Chaque État est régi par un Gouverneur et dispose de son propre système législatif, judiciaire et exécutif. À l'exception de l'État du Queensland, tous les États comptent une Chambre haute et une Chambre basse. L'administration des États est assumée par un premier ministre et celle des territoires par un ministre en chef.

Source: En coll. *The International Directory of Government*, 3rded., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1 STRUCTURES, VALEURS ET PRINCIPES RELATIFS À LA GESTION DU PERSONNEL

1.1 Institution responsable du respect des valeurs et des principes

L'Australian Public Service Commission (APSC) est l'agence gouvernementale qui veille au respect des valeurs et des principes. Sa mission est de :

- promouvoir les valeurs de l'Australian Public Service (APS);
- favoriser la performance organisationnelle;
- évaluer l'état de la fonction publique.

L'APSC est composée de trois membres exécutifs nommés par le premier ministre :

- le Public Service Commissioner;
- le Deputy Public Service Commissioner;
- le Merit Protection Commissioner.

➤ Le Public Service Commissioner (PSC)

Il supervise la rédaction du rapport annuel sur l'état de la fonction publique (« State of the Service Report ») qu'il remet au Parlement. Il remplit également des fonctions réglementaires et managériales.

Fonctions réglementaires du PSC

- intervenir dans la définition des conditions d'emploi des membres de la haute fonction publique, le Senior Executive Service (SES);
- mettre en œuvre les orientations gouvernementales en matière de gestion de la fonction publique;
- mener des inspections sur l'application du Code de conduite;
- diriger des enquêtes et des études sur les pratiques de gestion du personnel;
- informer le premier ministre sur tout sujet d'importance concernant la fonction publique.

Fonctions managériales

- promouvoir et veiller au respect du principe du mérite;
- concevoir des politiques de recrutement, de sélection, de mobilité, de déontologie, de performance et de départ à la retraite;
- superviser l'amélioration continue de la gestion du personnel de l'Australian Public Service;
- favoriser le développement du leadership par la mise en place de systèmes de formation et de promotion interne;
- promouvoir et faire un état des lieux de la diversité de la fonction publique.

➤ **Le Deputy Public Service Commissioner**

Il seconde le Public Service Commissioner dans l'ensemble de ses fonctions réglementaires et managériales.

➤ **Le Public Service Merit Protection Commissioner**

Créé par le par le *Public Service Act* de 1999²⁹, le Public Service Merit Protection Commissioner mène des inspections et des enquêtes pour garantir l'harmonie au travail et encourager la productivité des agents publics. Il veille notamment au respect des droits de recours des employés. Ses attributions ne sont pas limitées par la loi. Traditionnellement, il a pour responsabilité :

- d'enquêter sur les plaintes pour violation du Code de conduite, notamment en ce qui concerne le «whistleblowing» (voir 2.5.);

- d'enquêter sur toutes mesures prises par la fonction publique sur demande du premier ministre;
- de mener des procédures de sélection aux postes de direction.

1.2 Identification des valeurs et des principes

La réforme de la gestion publique donne une place essentielle à la dimension éthique de l'action administrative. Une citation de l'ancien ministre assistant le premier ministre pour les questions relatives au service public, David Kemp, illustre bien ce point : « Les valeurs constituent un des fondements essentiels des hautes performances des organisations et de l'aspect « intérêt public » de l'emploi du secteur public. Elles sont une manifestation de la société démocratique que nous servons et reflètent les attentes de la société³⁰. »

Ainsi, le *Public Service Act* de 1999 peut être perçu comme la mise en œuvre des principes du modèle de «Westminster», à savoir :

- le caractère professionnel de la fonction publique;
- la nature apolitique de la fonction publique;
- le mérite;
- une fonction publique au service du gouvernement en place.

L'APSC a la responsabilité de veiller à la mise en œuvre de ces principes. Dans le document intitulé «Énoncé des valeurs du service public» en annexe de la loi de 1999, ces valeurs sont énoncées comme suit :

²⁹ Section 49, Public Service Act (1999).

³⁰ KEMP, The Hon. Dr David, "A new Act for a New Century", address to mark the commencement of the Public Service Act 1999, Canberra, Dec 1999, p.1.

- l'APS est un service public dans lequel les décisions en matière d'emploi sont fondées sur le mérite;
- l'APS fournit un milieu de travail exempt de discrimination qui reconnaît la diversité de la collectivité australienne qu'elle dessert et qui l'enrichit;
- l'APS fait preuve d'un leadership de grande qualité;
- l'APS établit des relations de travail valorisant la communication, la consultation et la coopération, et tient compte des opinions de ses employés dans les sujets touchant leur milieu de travail;
- l'APS fournit un milieu de travail équitable, souple, sécuritaire et gratifiant;
- l'APS vise à atteindre des résultats et promeut la gestion de la performance;
- l'APS promeut l'équité en matière d'emploi;
- l'APS offre des possibilités raisonnables à tous les membres admissibles de la collectivité de postuler à un emploi public;
- l'APS est un service fondé sur la carrière qui vise à améliorer l'efficacité et la cohésion du système de gouvernement démocratique de l'Australie;
- l'APS fournit un système d'examen équitable des décisions prises concernant ses employés.

1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel

Le Public Service Commissioner (PSC) veille au respect général du *Public Service Act* de 1999. Il est nommé par le gouverneur-général pour une durée minimale de 5 ans.

Le PSC coordonne les actions menées par les dirigeants d'agences (Agency Heads). Il remplit une fonction de standardisation des règles de gestion des ressources humaines par la mise en œuvre de mesures stratégiques, comme la publication de manuels et l'organisation de formations pour les responsables au niveau des agences de la gestion des ressources humaines.

La loi de 1999 a clarifié les pouvoirs délégués aux Agency Heads en matière de gestion des ressources humaines, et précise leurs pouvoirs de gestion du personnel, notamment :

- l'embauche;
- le droit de licencier;
- la détermination de la rémunération et des conditions et termes de l'emploi.

Par conséquent, les pouvoirs de gestion du personnel des « Agency Heads » sont protégés de l'intervention des autorités politiques. Le *Public Service Act* de 1999³¹ interdit aux dirigeants politiques, notamment aux ministres, d'influencer l'exercice des pouvoirs des « Agency Heads » en matière de recrutement, de licenciement et de détermination des conditions d'emploi.

La Commission est organisée en groupes de travail spécialisés qui sont³² :

- le « Policy and Employment Group » qui conseille le gouvernement et les « Agency Heads » sur les aspects législatifs de la gestion des ressources humaines. Il s'occupe en particulier des affaires relatives au corps des hauts fonc-

³¹ Section 19, PS Act, 1999: "An Agency Head is not subject to direction by any Minister in relation to the exercise of powers... in relation to particular individuals."

³² Pour plus de précisions sur l'organisation du travail de l'APSC, voir le pamphlet de présentation enregistré sous format pdf «Introducing the APS Commission ».

tionnaires et du bon fonctionnement du Management Advisory Committee (voir en 1.4.);

- l'« Organizational Performance and Values Group » qui conseille les gestionnaires dans la mise en œuvre du Code de conduite de l'APS et des principes de la gestion de la performance. Elle guide l'action des agences dans les affaires relatives à la lutte contre les discriminations et la protection des divulgateurs (voir en 2.5.);
- le « Review and Evaluation Group » qui collecte l'information nécessaire au « State of the Service Report ». Il mène également des évaluations sur des questions spécifiques relevant de la compétence de l'APSC et assume des fonctions de planification des ressources humaines;
- le « Leadership, Learning and Development Group » qui agit dans le domaine de la formation et du développement des organisations;
- le « Regional Services Groups » qui regroupe, sur une base régionale, les services déconcentrés de l'APSC³³;
- le « Corporate Strategy and Support Group » qui assume les fonctions de communication et de promotion des activités de la Commission. Elle gère également la publication de the Public Service Gazette (voir en 2.2.).

La Commission anime des réseaux constitués des responsables des ressources humaines au niveau des agences. Elle remplit essentiellement un rôle d'accompagnement et de soutien aux gestionnaires de première ligne. En raison de la décentralisation de la gestion des ressources humaines aux dirigeants d'agences (« Agency Heads »), elle

³³ Les antennes de l'APSC se situent à Sydney, Brisbane, Adelaide, Melbourne et Perth. Le siège à Canberra s'occupe également des fonctionnaires du territoire de la capitale.

gère des programmes de formation autour de la notion de leadership et de développement des compétences.

La fonction ressources humaines est intégrée aux directions générales des agences. Les services spécialisés dans ce domaine ont disparu des organigrammes des agences. Toutefois, des unités de soutien au sommet stratégique se sont développées dans la plupart des agences. Elles couvrent l'ensemble des domaines du management, tant stratégiques et financiers, qu'humains.

L'action du Public Service Commissioner reste sous la tutelle politique du ministre en charge de l'Emploi et des Relations de travail qui est également ministre assistant le premier ministre pour les questions relatives au service public (« Minister assisting the Prime Minister for the Public Service »). Le ministre des Finances a aussi un rôle important dans la mise en œuvre des réformes, notamment par les programmes *Financial Management Improvement Program* et *Program Management Budgeting*.

1.4 Autorités responsables de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel

Le premier ministre et le Parlement sont responsables de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel.

Pour conseiller le gouvernement sur tous les sujets relatifs à l'amélioration de la gestion du personnel, un forum d'analyse et d'échange, le *Management Advisory Committee*³⁴, a été créé par le *Public Service Act* de 1999³⁵. Il est présidé par le secrétaire de cabinet du premier ministre et regroupe chaque mois les dirigeants des agences (« agency heads ») et autres « Secretary Permanents » qui assument des fonctions

³⁴ Pour plus d'information, <http://www.apsc.gov.au/mac/index.html>

³⁵ Section 64, PSC Act 1999.

de gestion du personnel. Le Public Service Commissioner assure le secrétariat de ce forum.

Depuis son entrée en fonction en décembre 2000, trois sous-comités thématiques ont été formés couvrant chacun, un des domaines suivants :

- la gestion de la performance;
- l'usage des technologies de l'information et des communications;
- le renouvellement des effectifs de la fonction publique³⁶.

1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant le régime de gestion du personnel

La première loi instituant la fonction publique fédérale, le *Commonwealth Public Service Act* de 1902, poursuivait deux objectifs :

- proclamer les principes du mérite et de l'impartialité de la fonction publique notamment par la sécurité de l'emploi;
- centraliser la gestion du personnel auprès d'un Public Service Commissioner.

Le *Public Service Act* de 1922 a initié le processus de délégation des fonctions de gestion des ressources humaines auprès des dirigeants des ministères. Si plus de cent amendements en 75 ans ont approfondi cette tendance, ils ont, en outre, complexifié le partage entre les responsabilités de supervision du Public Service Commissioner et celles de gestion des dirigeants des agences.

Le *Public Service Act* de 1999 a eu pour premier objectif de simplifier la législation.

³⁶ Les rapports de ces sous-comités sont disponibles en ligne à la page suivante : <http://www.apsc.gov.au/mac/>

Cette simplification a été réalisée par une délégation totale des pouvoirs de gestion du personnel aux dirigeants d'agences (« staffing powers »), notamment en ce qui concerne :

- l'embauche et le licenciement;
- la détermination des conditions et des termes de l'emploi (« terms and conditions of employment »). Les conditions et termes de l'emploi couvrent :
 - ⇒ la rémunération;
 - ⇒ les avantages sociaux (assurance maladie, santé, retraite);
 - ⇒ les vacances;
 - ⇒ les congés exceptionnels;
 - ⇒ le descriptif des tâches relatives au poste;
 - ⇒ le temps de travail;
 - ⇒ les règles disciplinaires.

Cette délégation totale des « staffing powers » est contre-balançée par des responsabilités nouvelles accordées à l'Australian Public Service Commission et au Merit Protection Commissioner pour veiller au respect des règles de déontologie et des valeurs de la fonction publique australienne (voir en 2.5.).

Par ailleurs, la *Public Service Act* de 1999 a procédé à des changements de vocables importants, désormais :

- tous les organismes publics, incluant les départements et ministères, répondent au terme « agences »;
- tout cadre assumant des tâches de gestion du personnel est nommé « Agency Head », terme qui désigne également les anciens Departmental Secretaries, équivalents des sous-ministres au Québec;
- les employés permanents sont désignés par le vocable « ongoing staff » afin de souligner la disparition de la garantie

d'emploi à vie. Les employés recrutés pour une durée déterminée sont nommés « non-ongoing employees »;

- le terme « Chief Executive Officer » est désormais employé pour désigner les cadres dirigeants d'une agence.

1.6 Appréciation globale

Aux yeux des analystes consultés, le système australien a deux qualités :

- celle de la clarté, notamment du fait de l'information synthétique fournie par l'APSC,
- et celle de la simplicité, conformément à l'objectif de la loi de 1999 de rationaliser le cadre législatif en place.

Les politiques de gestion des ressources humaines de la fonction publique australienne sont aussi qualifiées de dynamiques. Différents éléments sont à l'origine de ce dynamisme :

- La loi de 1999 a inséré la gestion des ressources humaines comme un élément stratégique de la gestion de la performance. Elle a établi la rémunération de la performance (voir en 2.6.) comme un principe général de gestion. En se concentrant autour de principes forts, elle laisse une latitude d'action importante aux gestionnaires, ce qui favorise une gestion du personnel flexible, au cas par cas et non bureaucratique.
- La délégation de la gestion du personnel a été accompagnée d'une délégation des pouvoirs budgétaires. Les « Agency Heads » ont donc les moyens financiers et humains de remplir les objectifs assignés à l'agence. La politique de gestion des ressources humaines assure aux agences la capacité de s'ajuster en fonction des changements sociaux.

- Le Public Service Commissioner remplit une mission de supervision de la qualité de l'action globale de la fonction publique. Il veille au respect des grands principes et il limite son intervention à l'atteinte des objectifs par les dirigeants des agences.

- La délégation des pouvoirs de gestion aux agences n'a pas abouti à une fragmentation de la fonction publique. Au contraire, la loi de 1999 a renforcé la coordination entre les agences, notamment par la création du Management Advisory Committee. L'exemple australien vient confirmer une tendance générale qui privilégie des méthodes plus souples de régulation et une approche incitative en opposition à des politiques de dérégulation et de laisser-faire.

- La réforme de la gestion publique s'est concentrée sur le développement des compétences et sur le changement des façons de faire plus que sur les refontes des structures administratives. Le développement du leadership, la recherche de l'excellence dans les services rendus et l'adaptabilité des agents sont les thématiques qui ont guidé la modernisation de la fonction publique.

2 RÈGLES ET STATUTS RÉGISSANT LA GESTION DU PERSONNEL

2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique

En juin 2002, l'Australian Public Service comptait 123 500 employés. Deux statuts principaux s'appliquent à ces employés :

- les « on-going employees », qui sont membres de l'APS tant que leur performance est jugée satisfaisante;
- les « non-ongoing employees », qui sont recrutés pour une durée déterminée. Ces derniers représentent 9,2 % de la

fonction publique avec de grandes variations selon les agences.

S'agissant de la classification des postes, l'APS est passé, depuis la fin des années 80, de 93 systèmes distincts de classification à deux systèmes regroupant 11 niveaux de grades. Le premier système couvre « l'APS », qui désigne le corps général de la fonction publique, et non l'ensemble de la fonction publique australienne, et l'« Executif Level ». Le deuxième système est celui du Senior Executive Service (SES).

► Le premier système

Le premier système couvre l'APS et l'Executif Level.

- sous le terme « APS », sont désignés les emplois publics communs, sans responsabilité d'encadrement ni pouvoir de signature. Ce corps général de la fonction publique rassemble 78,4 % de l'ensemble de la fonction publique fédérale. Il est composé de six grades, appelés « APS 1 » jusqu'à « APS 6 ».

Les grades de 1 à 4 correspondent à des emplois de clerks, de techniciens et de support administratif. En 2002, les grades 3 et 4 représentaient 42 % des recrues. Les grades « APS 5 » et « APS 6 » concernent des postes de professionnels.

- l'« Executif Level » (18,2 % de l'ensemble de la fonction publique), corps des cadres intermédiaires, est composé de deux grades.

► Le deuxième système

Le deuxième système est celui du Senior Executive Service (1,5 % de l'ensemble de la fonction publique, corps des hauts fonctionnaires) est lui-même composé de trois grades, soit SES 1, SES 2, SES 3.

Le SES a été créé en 1984³⁷. L'objectif de la création de ce corps était de renforcer le leadership au sein de la fonction publique, notamment en responsabilisant les cadres à l'atteinte des résultats fixés par les autorités politiques. En juin 2002, le SES était composé de 1763 membres, dont 11 % avaient moins de 40 ans et 28 % étaient des femmes.

Les cadres dirigeants (« Agency Heads ») forme un groupe à part au sein de la fonction publique, qui s'explique, entre autres, par leur mode de recrutement et par leurs conditions d'emploi reliés à l'atteinte des objectifs de performance.

Depuis 1994, les Secrétaires de département sont nommés par le premier ministre pour une période minimale de cinq ans. Ils sont choisis à partir d'une liste produite par le secrétaire du premier ministre en collaboration avec le ministre actuel ou pressenti de l'agence. Le Public Service Commissioner donne un avis sur les candidats retenus. Les « Agency Heads » autres que les secrétaires de département sont nommés par le ministre responsable.

Les autorités politiques ont le pouvoir de mettre fin aux responsabilités d'un cadre dirigeant. Cette procédure de destitution doit toutefois être motivée, et elle doit laisser une opportunité au cadre d'améliorer la situation qui lui est reprochée.

2.2 Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut

Le processus d'embauche, tout comme celui de promotion, répond à quatre règles de portée générale visant à concrétiser le principe du mérite :

³⁷ AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION, The Australian Experience of Public Sector Reform, Occasional Paper 2, June 2003. p. 73. La SES a été créée suite au *Financial Management Improvement Program* qui a mis en œuvre le principe de la gestion par résultats.

- la publicité de la vacance du poste garantit que tous les candidats éligibles dans la population australienne ont eu une chance raisonnable de poser candidature;
- la sélection doit être transparente et juste pour tous les candidats;
- la procédure d'évaluation doit permettre de juger de façon réaliste si les qualités du candidat correspondent véritablement à celles exigées pour le poste;
- le processus doit rejeter toutes possibilités de patronage, de favoritisme ou d'implication du personnel politique cherchant à influencer une décision d'embauche.

Certaines conditions sont requises pour poser sa candidature à l'APS. La citoyenneté australienne est requise, même si un Agency Head peut l'outrepasser. D'autres exigences sont laissées à la discrétion des agences comme le niveau d'étude minimal, l'état de santé ou la durée de la période probatoire.

Pour les « on-going employees » des classes 1 à 6 de l'APS un examen d'entrée centralisé était encore en vigueur jusqu'en juin 2000. En application du *Public Service Act* de 1999, le processus d'embauche a été complètement décentralisé aux agences. Cette décentralisation permet, entre autres, de rationaliser les embauches en fonction des perspectives de croissance propres à chaque agence. Il a permis également de faire baisser le coût des procédures de sélection qui était, avant l'application du *Public Service Act* de 1999, trois fois plus élevé que les meilleures pratiques du privé³⁸.

³⁸ WILLIAMS, H. « *Perceptions et Performance : l'expérience du service public australien* », in *Revue Internationale de sciences administratives*, n°1, 2001, p. 61. Helen Williams est la commissaire à la protection du mérite (PSMPC).

Ainsi, les agences ont chacune leurs propres critères de sélection. Néanmoins, par souci d'économies d'échelle, certaines d'entre elles mènent des campagnes de recrutement conjointes.

La publicité des postes vacants est assurée par un medium unique, *The Public Service Gazette*, qui existe en format papier ou électronique³⁹. Les fonctionnaires en poste et les non-fonctionnaires peuvent postuler sur un même poste vacant. En moyenne, près de 30 % des postes sont attribués à des personnes en dehors de la fonction publique.

Les méthodes de recrutement varient selon les agences et les postes à pourvoir. La méthode la plus commune est de sélectionner dans un premier temps les candidats sur la base de leurs curriculum vitae. Les candidats retenus sont ensuite interrogés par un jury qui annonce en fin de processus l'attribution du poste. En dehors de cette méthode, les agences utilisent de plus en plus les services de compagnies spécialisées dans les pratiques de recrutement. Le recrutement en ligne, l'usage de tests psychométriques et des simulations des tâches assignées au poste sont aussi des méthodes utilisées selon les spécificités du travail à fournir ou encore selon celles du marché du travail dans ce domaine.

Pour les « non-ongoing employees », trois conditions permettent d'embaucher sous ce statut :

- si l'engagement, qui doit être inférieur à trois ans, répond à une hausse temporaire de la charge de travail, à un besoin de savoir-faire spécialisé, en cas d'absence d'un employé régulier (« on-going employee »), ou dans l'attente de combler un poste vacant;
- pour remplir une tâche précise lorsque le temps de la mission peut être quanti-

³⁹ Visiter <http://www.psgazetteonline.gov.au/>

fié et que la tâche ne sera pas renouvelée;

- en cas de charge de travail inhabituelle et saisonnière.

Pour le Senior Executive Service, les postes sont ouverts aux fonctionnaires comme aux personnes en dehors de la fonction publique, ce qui contribue à l'ouverture de la fonction publique vers le secteur privé.

Les pouvoirs de recruter, de promouvoir et de destituer à un poste de SES sont laissés à la discrétion de l'« Agency Head ». L'obligation de publicité des postes vacants est également en vigueur.

Toutefois, les méthodes de recrutement répondent à un cadre normatif plus contraignant que pour les postes d'APS et d'Executive Level. En effet, les obligations de publicité ne se limitent pas à la *Public Service Gazette*, les postes vacants de SES doivent également figurer dans la presse. Par ailleurs, le jury responsable de combler le poste (dit « SES selection committee ») doit inclure un représentant certifié du Public Service Commissioner. Ce représentant a pour mission d'assurer la conformité du processus de sélection avec les lois et directives en vigueur, conformément aux principes du mérite et de chance égale de postuler.

2.3 Identification des règles et du processus de mobilité

La règle et le processus relatifs à la mobilité du personnel entre deux agences sont flexibles et succincts. La section 26 de la loi de 1999 prévoit simplement sous la mention « Voluntary moves between Agencies »⁴⁰ : « qu'un dirigeant d'agence peut signer un

⁴⁰ Il est à noter que la Section 27 de la loi concerne les déplacements obligatoires de personnel. Ces déplacements sont décrétés par le Public Service Commissioner après notification par l'« Agency Head » du caractère excessif d'un ou de plusieurs employés selon les exigences de performance de l'agence concernée.

accord avec un autre dirigeant d'agence déterminant le déplacement d'un employé ». Cet accord prévoit les termes du déplacement.

2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités

Aucune information relative à des mesures supplémentaires en vue de faciliter le retour de ce type de candidats n'a été trouvée. Un démissionnaire ou un retraité peut postuler, comme toute autre personne, à un poste dont la vacance a été publiée dans le *Public Service Gazette*.

2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires

➤ **Les droits**

Les fonctionnaires ont un droit d'accès à leur dossier personnel en vertu de la *Privacy Act* de 1988 et de la *Freedom of Information Act* de 1982.

Ils ont droit à un examen de conformité (« judicial review ») des décisions affectant leurs conditions d'emploi conformément à l'*Administrative Decisions Judicial Review Act* de 1977.

Le droit commun relatif à l'exercice des libertés individuelles s'applique également à la fonction publique, notamment en ce qui concerne la protection contre les discriminations envers les membres de minorités visibles (*Racial Discrimination Act* de 1975), les femmes (*Sex Discrimination Act* de 1984) et les handicapés (*Disability Discrimination Act* de 1992). L'*Equal Opportunity Act* de 1987 renferme un ensemble de garanties afin de permettre l'égalité des chances lors des procédures de recrutement et de promotion à des postes publics.

➤ Les obligations

Les obligations applicables aux fonctionnaires sont encadrées par «l'énoncé des valeurs de l'APSC », à savoir :

- l'APS est apolitique et exécute ses fonctions de manière impartiale et professionnelle;
- l'APS applique les normes éthiques les plus élevées;
- dans le cadre de ses responsabilités ministérielles, l'APS doit ouvertement rendre compte de ses actions au gouvernement, au Parlement et au public australien;
- l'APS doit présenter au gouvernement, en temps opportun, des conseils francs, honnêtes, détaillés et précis, ainsi que mettre en œuvre les programmes et politiques du gouvernement;
- l'APS offre ses services au public australien de façon équitable, impartiale, efficace et courtoise, et est réceptive à la diversité du public australien.

Le Public Service Act de 1999 contient, en annexe, un code de déontologie de l'APS. Celui-ci a donc force de loi. Selon ce code, un fonctionnaire doit adopter les comportements suivants :

- il doit se comporter avec honnêteté et intégrité dans l'exercice de ses fonctions;
- il doit agir avec soin et diligence dans l'exercice de ses fonctions;
- il doit traiter chacun avec respect et courtoisie, sans harcèlement;
- il doit se conformer à toutes les lois australiennes en vigueur;
- il doit se conformer à toute directive légitime et raisonnable que lui donne son supérieur;

- il doit assurer la confidentialité des ententes conclues dans le cadre de ses fonctions;
- il doit faire part de tout conflit d'intérêts réel ou apparent lié à son emploi et prendre les mesures nécessaires pour éviter de tels conflits;
- il doit utiliser les ressources du pays de façon appropriée;
- en réponse à des demandes officielles de renseignements liées à son emploi, il ne doit jamais fournir de renseignements faux ou trompeurs;
- il ne doit pas faire un mauvais usage, ou tenter de faire mauvais usage, des renseignements internes, privilèges, statuts, pouvoirs afin d'en tirer profit pour lui-même ou pour toute autre personne;
- il doit toujours se comporter de manière conforme aux valeurs de l'APS afin de ne pas nuire à l'intégrité et à la réputation de la fonction publique;
- en service, il doit toujours se comporter de manière qui fait honneur à la réputation de l'Australie;
- il doit se conformer à toute autre exigence prescrite par les règlements en matière d'éthique.

Le devoir de divulgation (« Whistleblowing »)

Le devoir de divulgation a été introduit en 1998. La Loi sur la fonction publique de 1999 a repris cet énoncé dans la section 16 relatives aux garanties générales de protection des divulgateurs Cette section énonce :

« Une personne qui a un poste de direction dans une agence ne peut punir ou discriminer un employé de l'APS qui a rapporté un manquement au Code de conduite :

- au Commissaire de la fonction publique;
- au Commissaire à la protection du mérite;
- au responsable d'agence où il est affecté. ».

Les « Agency Heads » ont la responsabilité d'établir des procédures impartiales pour enquêter sur les allégations du divulgateur, à moins qu'elles soient jugées frivoles. Une plainte peut être portée directement au PS Commissioner ou au Merit Protection Commissioner, notamment dans le cas où les « Agency Heads » responsables de l'enquête seraient impliqués dans les actes de corruption, de fraude ou de mauvaise gestion rapportés par le divulgateur.

Durant l'année 2001-2002, 14 plaintes ont été déposées au PS Commissioner. Seulement trois d'entre elles remplissaient les critères donnant suite à investigation.

2.6 Rémunération et performance

La rémunération de la performance est perçue comme un outil important pour l'atteinte des objectifs organisationnels et incite à promouvoir une approche « sur-mesure ». Conformément au principe de la délégation des pouvoirs de gestion des ressources humaines aux agences, les modalités d'application de la rémunération au rendement varient selon les agences. La liberté d'action des agences dans ce domaine est toutefois conditionnée au respect de différents critères. Ainsi, les agences doivent :

- avoir les capacités organisationnelles, la flexibilité et la réactivité nécessaires pour livrer les services prévus par leur mission;
- développer une culture de la réalisation des objectifs, de planification du temps et des priorités;
- démontrer l'efficacité des services rendus;

- démontrer que les priorités établies en terme de ressources correspondent aux services que la population demande;

- avoir un système de gestion de la performance qui s'applique à tous ses agents. Notamment, ce système de gestion de la performance doit être constitué des éléments suivants :

- ⇒ un manuel de rémunération;
- ⇒ une déclaration de services aux citoyens en accord avec les valeurs de la fonction publique australienne;
- ⇒ un accord avec chaque employé énonçant les attentes assignées à son poste en termes de performance.

Trois principes encadrent ce système :

- l'alignement sur les valeurs et la culture de l'organisation;
- la crédibilité, se basant sur la justice, la transparence et la rigueur;
- l'intégration de la gestion de la performance dans l'action des individus et des équipes.

En cas de mauvaise performance individuelle, le gestionnaire doit mettre en perspective les besoins de l'organisation et ceux de l'employé. Si le comportement de l'individu est en inadéquation avec les objectifs organisationnels, il peut, en évitant tout acte discriminatoire, sanctionner l'employé soit en le déclassant, soit en changeant son affectation, ou encore en le congédiant.

La rémunération de la performance a deux modalités principales :

- l'avancement, c'est-à-dire la progression dans l'échelle de rémunération;
- le bonus.

La rémunération de la performance est déterminée de façon collective ou individuelle. Les « Certified Agreements » sont négociés collectivement, généralement par les représentants syndicaux et l'Agency Head. La rémunération en fonction de la performance de la grande majorité des grades APS 1 à APS 6 est déterminée collectivement (voir en 3).

Les « Australian Workplace Agreements » (AWA) sont négociés individuellement (voir en 3). Les membres des SES sont dans leur grande majorité couverts par ce type d'accord individuel. La rémunération en fonction de la performance est une clause de presque tous les AWA signés par des membres du SES. La rémunération des membres du SES, dont le AWA ne traite pas de la rémunération, est déterminée par le « Certified Agreement » en vigueur dans l'agence.

2.7 Appréciation globale

Les changements apportés au système de gestion des ressources humaines de la fonction publique australienne sont le produit de deux tendances :

- Le « managérialisme », qui met l'accent sur les résultats et sur la mesure de la performance, et non pas sur la conformité avec les procédures établies. Cette tendance s'exprime clairement par la création du SES;
- La marchandisation des services publics par le développement de la sous-traitance, de la contractualisation et de la privatisation.

Ces deux tendances sont détectables dans la plupart des pays anglo-saxons de l'OCDE. Les principes de gestion « Value for Money » ou « faire mieux avec moins » en sont des variantes. Toutefois, la réforme australienne présente de nombreuses spécificités. L'application d'un programme néolibéral à la gestion des ressources humaines fédérales ne s'y est pas traduite par la

création d'un « hollow state », d'un État borné à ses fonctions régaliennes. Au contraire, le service public reste important dans la protection des droits sociaux, en tant que promoteur de la stabilité économique et comme garant des libertés individuelles. L'exemple australien montre qu'il est possible de changer les façons de travailler tout en conservant des objectifs importants de qualité des services publics rendus.

La mise en œuvre de ces principes et valeurs a été rendue possible également grâce à l'engagement des autorités politiques. De plus, la réforme des services publics est en Australie un processus continu dont la mise à l'agenda politique n'est pas remise en cause par l'alternance politique. Les rôles du Parlement, du ministère des Finances et du National Audit Office seraient également à approfondir pour fournir une compréhension plus globale des facteurs de réussite de cette réforme.

3 RÉGIME SYNDICAL ET MODES DE RELATIONS AVEC LE PERSONNEL NON SYNDIQUÉ

3.1 Caractéristiques du régime syndical de la fonction publique

En Australie, conformément au Common Law et au *Workplace Relations Act* de 1996, il n'y a pas de cadre législatif spécifique aux relations de travail au sein de la fonction publique.

Trois institutions veillent au respect des règles définies par le *Workplace Relations Act* de 1996. Celles-ci sont : le Department for Employment, Workplace Relations and Small Business, l'Australian Industrial Relations Commission et l'Office of the Employment Advocate.

➤ **Le Department for Employment, Workplace Relations and Small Business**

Il assure un rôle de « garde-fous » sur l'ensemble des acteurs institutionnels. Par l'importance de l'uniformité procédurale qu'il impose dans les relations de travail, il est le principal acteur de l'homogénéité des conditions d'emploi et de rémunération dans la fonction publique. Il assume également un rôle de conseiller des parties aux négociations collectives.

➤ **L'Australian Industrial Relations Commission**

Les membres de la Commission sont nommés par le gouverneur-général sur avis du premier ministre. Les commissaires doivent avoir moins de 65 ans.

Cette commission a plusieurs fonctions :

- assister les parties à signer un accord concernant la rémunération et les conditions d'emploi;
- établir et maintenir un niveau de rémunération et de conditions d'emploi minimums;
- prévenir et régler les conflits de travail (« industrial disputes ») par la conciliation, voire par l'arbitrage;
- enquêter sur les plaintes de licenciement abusif par voie de conciliation ou d'arbitrage;
- juger si un accord dit « Australian Workplace Agreement » (voir ci-dessous) est en conformité avec l'analyse menée par l'Employment Advocate;
- gérer les relations avec les organisations d'employés et d'employeurs notamment en ce qui concerne leur enregistrement, les fusions d'organisations,

la disparition d'une organisation et le respect des règles de représentation du personnel.

➤ **L'Office of the Employment Advocate**

Il veille exclusivement à la conformité des « Australian Workplace Agreements », plus précisément, il vérifie si la signature de ces accords de travail n'induit pas de limitation à la liberté d'association et n'engendre pas de discrimination. De plus, l'accord ne doit désavantager aucun employé en termes de rémunération et de conditions de travail. Enfin, l'Office promeut également les enjeux de la conciliation travail-famille.

Types d'accord de travail

Il existe deux types d'accord de travail en Australie :

- Les « Certified Agreements » (CA);
- Les « Australian Workplace Agreements » (AWA).

Les CA sont des accords collectifs négociés par l'intermédiaire d'une organisation reconnue par l'Australian Industrial Relations Commission (AIRC) ou directement entre les employés et l'employeur. Chaque agence négocie un seul CA. Il couvre donc l'ensemble des corps d'emploi de l'agence, à l'exception des employés qui choisissent l'AWA. Ceci explique le faible nombre absolu de CA dont 99 étaient effectifs dans l'APS en juin 2003⁴¹.

En 2001, selon l'étude du Department for Employment, Workplace Relations and Small Business « *Survey of Agreement making in APS* »⁴², 94,3 % de l'ensemble des employés fédéraux étaient couverts par un CA, 5,2 % par un AWA et 0,5 % par un ac-

⁴¹ State of the Service Report 2003

⁴² http://www.workplace.gov.au/WP/CDA/files/WP/WR/Final_Survey_Report_5_October_2001.pdf

cord déterminé au cas par cas, nommé « award ».

Au sein de la fonction publique australienne, les « Certified Agreements » sont généralement négociés par l'intermédiaire d'un syndicat (65 % des CA). La présence toujours forte des syndicats est confirmée par un taux de syndicalisation dans la fonction publique relativement fort de 60 %, comparativement à un taux de syndicalisation de 24 % dans le privé⁴³.

Les accords sont certifiés par le Department for Employment, Workplace Relations and Small Business en fonction de l'homogénéité et de la cohérence de plusieurs paramètres⁴⁴ dont :

- le financement de l'accord;
- la cohérence des structures de classification élaborées par les agences;
- les incitations à la performance;
- le respect de la législation.

Les « Australian Workplace Agreements » (AWA) sont des accords individuels. En juin 2003, 8000 fonctionnaires avaient signé un AWA avec leur employeur.

La quasi-totalité des membres du Senior Executive Service (94 %) ont leur condition d'emploi déterminée individuellement par un AWA. Ce type d'accord est de plus en plus populaire (en dehors du SES). 14,6 % des employés de l'Executive Level et seulement 1,75 % des fonctionnaires sous la classification « APS » ont signé un AWA. Pour ce dernier groupe d'agents, le niveau de rémunération est plus avantageux lorsqu'il est déterminé collectivement. Ainsi, la quasi-totalité des agents de classification « APS » ayant signé un AWA sont rémunérés au

niveau de ce qui est prévu pour leur poste dans le Certified Agreement de l'agence où ils exercent.

Les AWA établissent généralement des obligations plus importantes entre l'employé et l'employeur. Dans la fonction publique, ils sont le véhicule privilégié des contrats de performance. En cas d'atteinte des objectifs, ils ouvrent droit à un supplément de rémunération. En cas d'échec, ils peuvent entraîner le licenciement de l'employé.

Le droit de licencier un fonctionnaire

La sécurité d'emploi pour les fonctionnaires n'existe plus en Australie. En effet, le *Workplace Relations Act* de 1996 établit un cadre législatif unique des relations de travail. La fonction publique australienne est depuis sujette aux mêmes règles que le reste des employés australiens en ce qui concerne le droit de l'employeur de licencier un employé.

Les employés peuvent porter plainte auprès de l'Australian Industrial Relations Commission pour licenciement abusif. Cette dernière peut demander le retour de l'employé ou imposer le paiement de droits compensatoires si le plaignant établit que le licenciement est brutal, injuste, déraisonnable ou en violation des prescriptions de la loi de 1996.

Lors de l'année 2001-2002, 2818 employés publics ont été licenciés, 75 % d'entre eux pour des raisons économiques (« redundancy dismissal⁴⁵ »). Il est généralement proposé deux solutions aux employés publics licenciés pour raison économique :

- accepter de façon volontaire la suppression de leurs postes, ce qui donne droit

⁴³ En 1996, dernière donnée disponible.

⁴⁴ Voir *Policy Parameters for Agreement Making in the APS*.

⁴⁵ L'APSC, op. cit, p. 70, donne une définition de ce terme: "Redundancy occurs when an agency head concludes that the agency has staff who are excess to its functions or structure".

à une compensation calculée selon le temps de service;

- être gardé en poste entre 7 et 13 mois selon le temps de service, période pendant laquelle ils peuvent chercher une possibilité d'être réaffectés ailleurs dans la fonction publique australienne.

Le droit de grève

Le droit de grève est reconnu aux fonctionnaires australiens. Il s'applique en cas de non respect d'une clause d'un accord de travail tant collectif qu'individuel. Les mesures de pression engagées par les employés sont désignées sous l'expression «protected industrial actions ». Il s'agit de mesures légales qui doivent répondre à trois exigences :

- elles doivent être prises uniquement lors d'une période de négociation notifiée par les employés aux employeurs et à l'AIRC;
- elles sont le résultat de l'échec d'une réelle tentative de résolution du conflit;
- toute action doit être notifiée trois jours avant son exécution.

Les employés ne sont pas payés pendant une grève, même légale. Il est interdit de licencier un employé pour avoir exercé son droit de grève. Ceci est garanti par l'AIRC.

3.2 Mode de négociation des conventions collectives

Le mode de négociation dans la fonction publique était anciennement très centralisé et paritaire. La tendance depuis le *Workplace Relations Act* est à la décentralisation et à l'individualisation des relations de travail. Même si l'AWA ne constitue pas le type d'accord majoritaire dans la fonction publique, son usage est en constante progression. Il est fort probable qu'il soit de plus en plus privilégié dans les années à venir par les corps d'emploi professionnels et

d'encadrement. Les corps d'emploi les plus bas dans la classification, de l'APS 1 à l'APS 4, resteront toutefois sous un régime de négociation collectif avec des accords de type « Certified Agreements ».

Le législateur promeut indirectement un mode de négociation désyndicalisé. Ceci semble rencontrer les attentes de la population et renforcer la tendance à la baisse du taux de syndicalisation des employés fédéraux. Toutefois, le législateur a prévu des institutions de soutien à ces nouvelles relations de travail. La fonction publique australienne est passée d'un mode de négociation paritaire et procédurale à un mode de négociation individualisé avec une régulation mettant l'accent sur les résultats plus que sur la prise en considération des intérêts concernés.

Par ailleurs, dans le contexte de la décentralisation du pouvoir de négocier, la forte coopération entre les syndicats et les employeurs publics, les « Agency Heads », a construit un modèle « gagnant-gagnant » où l'introduction de flexibilités nouvelles dans les pratiques de gestion du personnel a été accompagnée par des contreparties positives pour les employés comme un accès plus systématique à des programmes de formation.

3.3 Niveau de négociation

Depuis 1996 et le *Workplace Relations Act* il n'existe plus de mécanisme de consultation des syndicats du secteur public au niveau du Commonwealth australien.

La négociation des accords de travail collectifs a été décentralisée au niveau des agences. Toutefois, cette décentralisation peut être qualifiée d'intermédiaire⁴⁶ puisque

⁴⁶ M. GARDNER, "The Final Step? The Devolution of Public Service Industrial Relations", in M. GARDNER (ed), *HRM and Industrial Relations in the Public Sector*, MacMillan Education Australia, 1993, p. 137-149. Voir aussi R. D. LANSBURY, D.K. MACDONALD,

les règles relatives aux pratiques d'engagement et de promotion et de transfert entre agences restent uniformes du fait de la supervision du Department for Employment, Workplace Relations and Small Business.

En addition à ces règles communes, des clauses particulières, notamment en matière de rémunération et de conditions d'emploi, sont négociées au niveau des agences. Ainsi, les conditions d'emploi et de la rémunération sont beaucoup moins fragmentées dans la fonction publique qu'elle ne l'est dans le secteur privé.

L'APS s'écarte du type de négociation commun au secteur privé, nommé « entreprise bargaining », où la négociation est fragmentée au niveau de chaque lieu de travail. Il privilégie un modèle intermédiaire de délégation conciliant le respect de règles fortes dans l'ensemble de la fonction publique et la flexibilité quant à la détermination d'incitatifs pour atteindre les objectifs organisationnels.

3.4 Appréciation globale

L'État fédéral australien a subi de grandes transformations depuis 20 ans. Les transferts d'actifs du public au privé réalisés pendant cette période sont au deuxième rang en proportion après la Nouvelle-Zélande. L'État australien a transformé ses façons de faire en adoptant la logique et la terminologie, propres aux grandes compagnies privées, telles « Business Plan » ou encore « Performance Pay ».

Ces changements ont, de façon incontestable, apporté un durcissement de la gestion du personnel. La sécurité de l'emploi a disparu, des milliers d'emplois publics ont été supprimés, le climat de travail s'est dégra-

dé. Toutefois, la réussite de la réforme australienne se situe dans le fait que les mécanismes traditionnels de contrôle du travail des employés ont été remplacés par un système juste et dynamique d'évaluation des performances déterminant le traitement de chaque individu. La coopération avec les syndicats est un facteur important de la réussite de cette réforme. Il faut néanmoins prendre en considération la spécificité culturelle importante de ces relations de travail qui s'ancre dans une longue histoire d'un paritarisme coopératif. En d'autres termes, créer un système de rétribution de la performance dans les services publics est une entreprise qui demande beaucoup d'investissements de la part des décideurs politiques, mais aussi une révolution dans les manières de percevoir les relations de travail dans la fonction publique. L'affaiblissement accepté par les syndicats eux-mêmes de leur rôle dans les négociations collectives est l'un des signes de cette révolution.

En raison des obligations fortes qui reposent sur les opérateurs privés auxquels sont délégués des missions de service public⁴⁷,

⁴⁷ Le document "Human Resource Management Guide for Market Testing and Contracting Out" de l'APSC stipule:

"In outsourcing an activity, an agency should ensure that:

- staff perform their functions in a professional manner;
- services are delivered to the Australian public in a fair and impartial way;
- decisions are made in the interests of the Commonwealth;
- staff observe the highest ethical standards and that all staff are aware of and understand the APS Values and APS Code of Conduct."

De même, le recours à des financements privés dans le cadre de partenariats publics-privés doit rencontrer trois principes selon le document « Commonwealth policy principles for the use of private financing » du Department of Finance and Administration :

- Value for Money : le recours au financement privé doit présenter un avantage tangible pour la collectivité. Les projets publics-privés doivent être évalués en termes de qualité du service rendu;
- transparence : le financement privé ne doit limiter l'accès du Parlement, des contribuables et des parties

"Employment relations in the Australian Public Sector", in DELL'ARINGA, Strategic choices in reforming public service employment, Palgrave, 2001, p. 222.

la diminution des effectifs fédéraux n'a pas affecté la qualité des services. La fonction publique australienne illustre cette tendance généralisée à promouvoir la qualité des services publics par l'auto-régulation et l'appel au sens éthique des agents publics ou privés fournissant ces services. Il est donc à prévoir que les effectifs fédéraux soient réduits de nouveau jusqu'à un seuil d'acceptabilité nouveau pour l'opinion publique.

Cette réduction probable des effectifs fédéraux s'accompagnera d'une accentuation de l'individualisation des relations de travail. Les « Australian Workplace Agreements » vont certainement s'appliquer à une plus large partie de l'APS, en commençant par les postes de cadres et de professionnels. Le poids des « Certified Agreements » sera de plus en plus faible, et avec eux celui des syndicats.

Cette réussite de l'individualisation des relations de travail est favorisée par la crédibilité et l'impartialité des institutions de régulation. Sans ces institutions prônant la conciliation, le climat social serait certainement plus conflictuel.

prenantes à toute information relative à l'usage des fonds publics ;
- l'imputabilité : les agences gouvernementales continuent d'être responsables de la livraison des services produits. »

Bibliographie

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Occasional Paper 2, June 2003.

DELL'ARINGA, C. *Strategic choices in reforming public service employment*, Palgrave, 2001.

GARDNER, M. (ed), *HRM and Industrial Relations in the Public Sector*, MacMillan Education Australia, 1993.

KEMP, The Hon. Dr David, *A new Act for a New Century*, address to mark the commencement of the Public Service Act 1999, Canberra, Dec 1999.

WILLIAMS, H. «*Perceptions et Performance: l'expérience du service public australien*», in *Revue Internationale de sciences administratives*, n°1, 2001.

Sites Internet

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION

<http://www.apsc.gov.au/>

AUSTRALIAN INDUSTRIAL RELATIONS COMMISSION

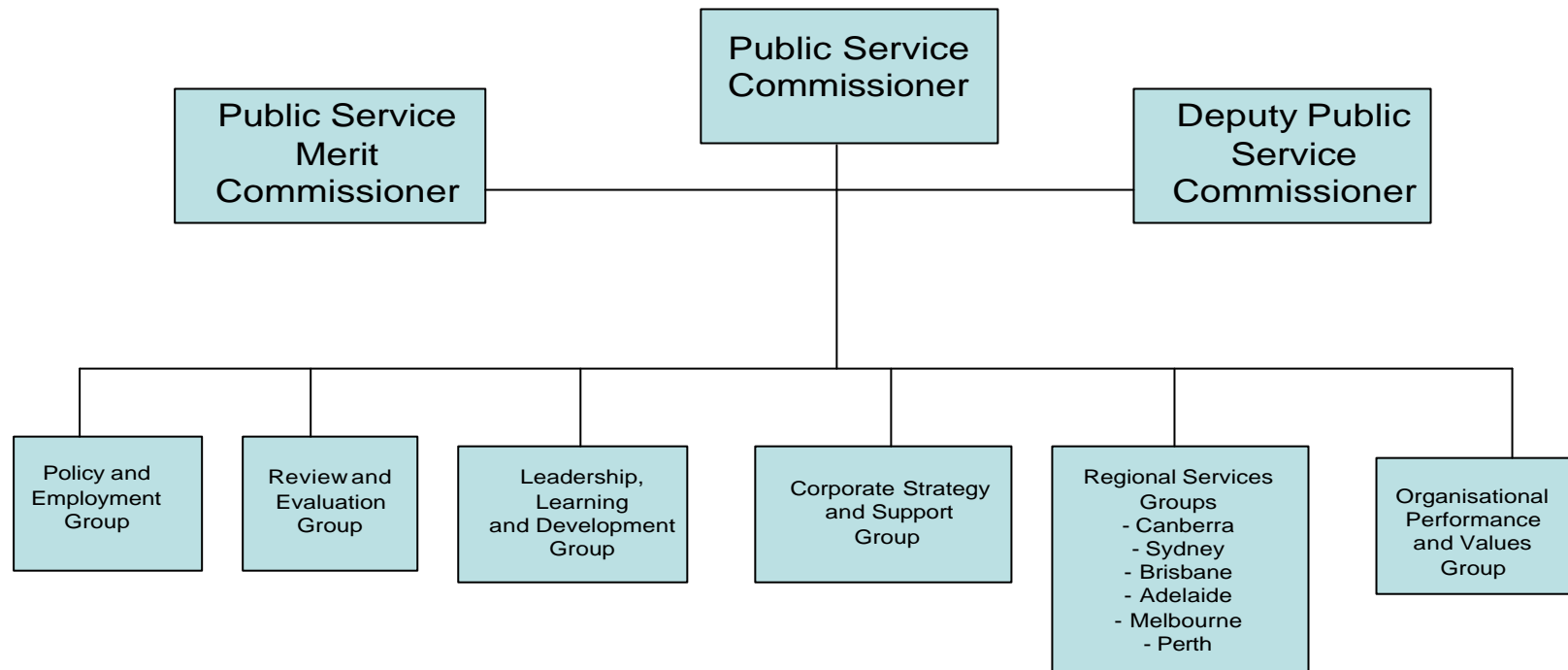
<http://www.airc.gov.au/>

DEPARTMENT FOR EMPLOYMENT, WORKPLACE AND SMALL BUSINESS

<http://www.dewrsb.gov.au/>

OFFICE OF THE EMPLOYMENT ADVOCATE

<http://www.oea.gov.au/graphics.asp?showdoc=/home/default.asp>



Organigramme - Australian Public Service Commission

États-Unis

Profil institutionnel et politique

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.

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3^e ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1 STRUCTURES, VALEURS ET PRINCIPES RELATIFS À LA GESTION DU PERSONNEL

1.1 Institutions responsables du respect des valeurs et des principes

Trois institutions ont pour mandat spécifique de veiller au respect des valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel : le U.S. Merit Systems Protection Board (MSPB), l'Office of Special Counsel (OSC) et l'Equal Employment Opportunity Commission (EEOC).

➤ U.S. Merit Systems Protection Board

Le MSPB est une agence indépendante de l'Exécutif. Le Board est composé de trois membres. Il est bipartisan, c'est-à-dire que les membres ne peuvent pas être tous du même parti. Ils sont nommés par le président, avec signature du Sénat, pour une période de sept ans non renouvelable.

Le MSPB a pour mission de protéger les employés fédéraux contre des pratiques de management abusives. Il veille au respect des principes du système du mérite au sein de la fonction publique avec (voir 1.2.).

L'accomplissement de cette mission se fait par trois activités principales :

- auditionner et juger en tant qu'instance de premier appel des décisions des agences⁴⁸ ;
- trancher en deuxième instance les cas déposés à l'OSC relatifs aux pratiques interdites de gestion du personnel⁴⁹ ;
- mener des enquêtes sur le respect du système du mérite dans la fonction publique et dans les agences relevant de l'Exécutif.

➤ Office of Special Counsel

L'Office of Special Counsel est une agence fédérale indépendante. Il est dirigé par un conseiller spécial nommé par le président avec signature du Sénat. L'Office of Special Counsel assure des fonctions d'investigation et de ministère public dans

⁴⁸ Certains cas peuvent être également jugés en première instance par l'Office of Personnel Management, voire par la procédure de grief interne de l'agence concernée.

⁴⁹ Voir US Code Title 5, section 2302, « Prohibited Personnel Practices », disponible sur <http://www4.law.cornell.edu/uscode/>

son domaine de juridiction. Celui-ci est composé de trois textes principaux :

- la section 2302, Titre 5 de l'US Code sur les « Prohibited Personnel Practices » (nomenclaturée « 5 USC 2302 »);
- le « Whistleblower Protection Act » (WPA) de 1989⁵⁰. Le WPA vient amender le Civil Service Reform sur différents points :
 - ⇒ il distingue l'OSC du MSPB pour permettre ce premier de se spécialiser dans la protection des droits des dénonciateurs. Auparavant, l'OSC était une entité du MSPB;
 - ⇒ il reconnaît aux fonctionnaires un nouveau droit de saisir le MSPB, celui de dénoncer les méfaits parmi la fonction publique fédérale, avec droit d'appel auprès des cours fédérales. Les frais de justice restent à la charge du dénonciateur;
 - ⇒ les menaces proférées à l'égard des dénonciateurs sont considérées comme des « Prohibited Personnel Practices »;
 - ⇒ le MSPB peut demander la suspension d'une mesure disciplinaire soupçonnée d'être une représaille pour avoir utilisé les dispositions du WPA. Le MSPB peut aussi faciliter le changement d'affectation du dénonciateur.
- Le « Hatch Act⁵¹ », veille au respect des restrictions relatives à l'activité politique des agents fédéraux.

Par ailleurs, l'Office of Special Counsel assure une fonction d'aide aux personnes témoins d'abus et de mauvaise gestion des fonds publics. Il assure aussi la réaffectation

du personnel militaire conformément au Uniformed Services Employment and Re-employment Rights Act. Il coordonne également des programmes d'information pour les cadres supérieurs afin qu'ils assument leur responsabilité d'informer les employés ayant recours aux dispositions des textes sous la juridiction de l'OSC⁵².

➤ **Equal Employment Opportunity Commission**

L'Equal Employment Opportunity Commission⁵³ a pour mission de lutter contre toutes formes de discrimination, que ce soit dans les secteurs privé ou public. Son domaine d'action pour les employés de la fonction publique fédérale est défini par :

- le titre 7 du Civil Rights Act de 1964 (interdiction des discriminations selon la race, la couleur, le sexe ou la nationalité);
- l'Age Discrimination in Employment Act de 1967 (interdiction des discriminations contre les personnes de plus de 40 ans);
- l'Equal Pay Act de 1963 (interdiction des discriminations envers les femmes percevant une rémunération moindre pour un travail similaire).

1.2 Identification des valeurs et des principes

Les valeurs et principes de la gestion du personnel renvoient essentiellement aux Merit Systems Principles⁵⁴. Ses principes reprennent les dispositions sous les domaines de compétences du MSPB, de l'OSC et de l'EEOC. Ils relèvent d'une de ces juridictions en fonction de la nature du problème

⁵⁰ J.M. SHAFRITZ, D. H. ROSENBLOOM, N.M. RICCUCCI, K.C. NAFF, A.C. HYDE, Personnel management in government. Politics and Process. Edition Marcel Dekker, 2001, 5th Edition. p. 32.

⁵¹ Loi de 1939 portant le nom du Sénateur qui a coordonné pendant de nombreuses années les travaux du Congrès.

⁵² US Code, Title 5, chapter 12 and 23.

⁵³ Les membres de cette commission sont nommés par le président pour une période de cinq ans. Leur acte de nomination doit être contresigné par le Sénat.

⁵⁴ US Code, Title 5. Section 2301.

soulevé. Ses principes sont au nombre de neuf⁵⁵ :

1. Le recrutement participe à la constitution d'une fonction publique qui représente toutes les parties de la société. La sélection et la promotion sont déterminées en fonction du classement du candidat après évaluation de ses capacités, de ses compétences, de ses connaissances et de ses savoir-faire. Le recrutement est la résultante d'un processus juste et ouvert assurant que tout candidat jouisse d'occasions égales (« equal opportunity »).
2. Le processus de sélection doit être juste et égal pour tous, quels que soient l'affiliation politique, la race, la nationalité, le sexe, le statut matrimonial, l'âge, un handicap, et doit être en accord avec le respect de la vie privée et des droits de la personne.
3. Une égale rétribution doit être allouée pour des travaux de valeur égale. Ce principe doit prendre en considération les taux de salaire en vigueur dans le secteur privé au niveau national et local, ainsi que le caractère incitatif approprié du niveau de salaire afin de garantir l'excellence et la performance des services.
4. Tous les employés doivent maintenir un haut niveau d'intégrité, de bonne conduite et de responsabilité envers l'intérêt public.
5. Les effectifs fédéraux doivent être utilisés de façon efficiente et efficace.
6. Les employés sont gardés en fonction de l'adéquation de leur performance avec le travail à réaliser. La performance inadéquate doit être corrigée.

⁵⁵ Pour plus de précisions sur ces principes, se référer à : J.M. SHAFRITZ, D. H. ROSENBLOOM, N.M. RICCUCCI, K.C. NAFF, A.C. HYDE, *ibid.* pp. 97 – 103.

Les employés congédiés sont ceux qui ne peuvent pas ou qui n'améliorent pas leur performance.

7. Les employés doivent bénéficier de formation dans le cas où ceci entraînerait une performance organisationnelle et individuelle accrue.
8. Les employés doivent être :
 - ⇒ protégés contre l'arbitraire, le favoritisme et la coercition pour raisons politiques partisans;
 - ⇒ interdits d'user de leur autorité pour permettre d'influencer le résultat d'un processus démocratique.
9. Les employés doivent être protégés contre toutes représailles suite à la divulgation d'information que les employés considèrent comme des preuves raisonnables de :
 - ⇒ la violation d'une loi ou règlement;
 - ⇒ mauvaise gestion, dépenses inconsiderées des fonds publics, abus d'autorité ou comportement entraînant un danger substantiel et appréciable pour la santé ou la sécurité publique.

1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel⁵⁶

L'autorité responsable de la gestion du personnel est l'Office of Personnel Management. Le directeur et les directeurs adjoints de l'OPM sont nommés sur proposition du président avec assentiment du Sénat.

La gestion de la fonction publique relève du chef de l'Exécutif, le président des États-Unis. Le vice-président a aussi une fonction traditionnelle de supervision et d'impulsion

⁵⁶ Pour plus de détails sur la gestion du personnel, voir le rapport préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor en septembre 2003 intitulé « La gestion des ressources humaines dans la fonction publique des pays de l'OCDE. »

dans les affaires relatives à la gestion du personnel.

Selon le Civil Service Reform Act (CSRA), le directeur de l'OPM « peut se voir déléguer, en partie ou en totalité, les prérogatives présidentielles en matière de gestion du personnel. » Par la suite, il peut habiliter, au cas par cas, les directeurs d'agences de ces prérogatives.

Par la création de l'OPM, le CSRA poursuivait trois principaux objectifs :

- un objectif managérial : « devenir l'agent du président pour gérer les effectifs des services publics fédéraux »;
- un objectif politique : contrôler la bureaucratie grâce à un éclaircissement des frontières entre le personnel politique et administratif;
- un objectif de modernisation de la gestion des ressources humaines autour de 4 axes :
 - ⇒ la gestion par la performance;
 - ⇒ la rémunération en fonction du mérite;
 - ⇒ la discipline et le respect des règles déontologiques;
 - ⇒ la mise en œuvre du Senior Executive Service (SES).

Les « management rights⁵⁷ », ou responsabilités des directeurs d'agence, se sont considérablement étoffées depuis le début du mandat de George W. Bush, notamment au profit d'une plus grande flexibilité en ce qui concerne l'embauche et le congédiement des employés et la possibilité de contracter en dehors des services publics. À titre d'illustration, le Mémorandum relatif à la délégation du recrutement⁵⁸ d'avril 2003 a supprimé plusieurs règles, dont l'application

⁵⁷ US Code, Title 5, chapter 71, section 7106.

⁵⁸ Voir à la page <http://www.opm.gov/deu/DEOHmemos/DM2003-01.asp>

était supervisée par l'OPM, comme le délai de publication des concours décentralisés et les délais pour clore un processus de sélection.

1.4 Autorités responsables de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel

Les règles relatives à la gestion des ressources humaines sont élaborées par le Congrès et par le président. Leur mise en œuvre stratégique relève de l'OPM qui assure un rôle général de gestionnaire des ressources humaines fédérales.

L'ajustement des pratiques de management au regard des valeurs et des principes est assuré par le Merit Systems Protection Board, qui remplit une fonction de juge, l'Office of Service Council, accomplit des tâches de prévention, d'inspection et de protection des droits des fonctionnaires.

1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant la gestion du personnel

Le Titre 5 de l'US Code « Government Organization and Employees » renferme l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires encadrant la gestion du personnel public. Le Civil Service Reform Act (CSRA) de 1978 est la principale source de ces dispositions. Six éléments sont à retenir⁵⁹ :

- le remplacement de la Civil Service Commission par l'OPM, le MSPB et l'OSC;
- des modifications dans les relations de travail au sein de la fonction publique fédérale (voir partie 3);
- une restructuration du système fédéral d'opportunité égale à l'embauche et aux promotions;

⁵⁹ Pour plus de précisions, se référer à J.M. SHAFRITZ, op. cit., p.48-52.

- la création d'un statut de cadre supérieur, le Senior Executive Service (SES);
- la mise en œuvre de la rémunération en fonction de la performance et du mérite;
- le droit de mener des programmes d'expérimentation.

Le Titre 5 de l'US Code est régulièrement amendé par des Executive Orders. À titre d'exemple, lors des premières années de l'administration Clinton, avec le National Performance Review, plusieurs modifications ont été apportées, sans toutefois changer l'économie générale du système américain de la gestion des ressources humaines. Les directives de ces Executive Orders allaient dans le sens :

- d'une décentralisation de la prise de décision;
- et d'une plus grande flexibilité pour améliorer le service au citoyen et réduire les coûts.

1.6 Appréciation globale

La contradiction entre la doctrine de gestion de l'OPM, au sein de laquelle les notions d'imputabilité et de contrôle sont primordiales, et ses moyens d'action, dédiés à la décentralisation et à la délégation, constitue la principale critique de la réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. Il en résulte une perte de leadership de l'OPM qui s'exprime notamment par des relations parfois peu coopératives avec les directions des ressources humaines des agences, l'OPM ayant tendance à court-circuiter ces services décentralisés de gestion des ressources humaines pour traiter directement avec les directions générales⁶⁰. Il est à noter également que la politisation de l'OPM et des

⁶⁰ Ces éléments d'appréciation sont issus de l'article L.M. LANE, "The Office of Personnel Management", in INGRAHAM P. (dir.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, University of Pittsburgh Press, 1992.

directions des agences dans le cadre du « spoil system » participe largement à cette tendance.

Ce manque de coopération entre l'OPM, organisme responsable de la gestion stratégique des ressources humaines, et les agences et départements, qui ont pour responsabilité de mettre en œuvre les orientations définies par l'OPM, engendre notamment des difficultés pour la mise en place d'un système de rémunération fondé sur la performance et le mérite. De nombreux gestionnaires sont en attente de formation pour appliquer ce mode de gestion, malgré les actions des organismes de supervision tel que le MSPB pour définir une politique claire dans ce domaine⁶¹.

⁶¹ Voir la recherche comparative menée par la Commission de la fonction publique du Canada à la page : http://www.psc-cfp.gc.ca/research/world_ps/unitedstates_f.htm#12

2 RÈGLES ET STATUTS RÉGISSANT LA GESTION DU PERSONNEL

2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique

Deux statuts sont à distinguer : celui de permanent (« competitive status »), terme qui qualifie un poste qui a été attribué en fonction du principe du mérite, et celui de temporaire, qui qualifie un poste qui peut ne pas avoir été attribué en fonction du principe du mérite en raison de l'urgence du besoin de recruter. Deux catégories sont à distinguer sous le statut « temporaire » : les « temporary limited employment » (moins d'un an), et les « term employment » (entre un an et quatre ans).

Ces deux statuts offrent les mêmes garanties en termes de sécurité d'emploi et d'avantages sociaux. La précarité des postes sous le statut temporaire tient au fait que leur renouvellement ou leur prolongement doivent être approuvés par l'OPM.

Aux États-Unis, les questions statutaires sont d'une importance secondaire en comparaison de l'importance portée au système de classification. La classe détermine le niveau de rémunération et le positionnement dans la hiérarchie. La gestion du système de classification relève de l'OPM. Elle constitue le principal levier de l'agence pour homogénéiser les conditions d'emplois dans la fonction publique fédérale. Ce système de classification est divisé en deux groupes :

- le General Schedule (GS), qui concerne les cols blancs;
- le Federal Wage System, qui s'applique aux cols bleus.

Dans ce rapport, l'accent sera mis sur les cols blancs.

Le GS est constitué de quinze grades hiérarchiques. Il est aussi constitué de « occupational groups » qui font référence aux différents types d'emplois sectoriels existants. Quatre types d'emploi existent : employé de bureau, technicien, administratif et professionnel. Ces « occupational groups » sont eux-mêmes divisés en corps d'emploi.

En cas de refus d'une demande de révision de la classification d'un poste formulée par un employé d'une agence sous le GS auprès de la direction de l'agence où il est habituellement affecté, l'employé peut appeler de cette décision auprès de l'OPM.

Au dehors du GS, le Senior Executive Service (SES) est le corps des hauts fonctionnaires répondant à un mode de recrutement et des conditions d'emplois particuliers. Il est composé de six grades⁶² déterminés en fonction des responsabilités, des compétences et de l'ancienneté.

2.2 Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut

Les agences ont le pouvoir de recruter. Toutefois, ce pouvoir est encadré par les directives que l'OPM édicte pour faire respecter les principes du mérite. La voie du concours reste celle de droit commun pour l'ouverture d'un poste permanent répondant à un statut dit « competitive status ». Pour guider les agences dans la tenue de leurs concours, l'OPM a publié un manuel qui est disponible sur son site⁶³. Sept chapitres composent ce manuel :

- les responsabilités de l'OPM et celles des agences;
- l'identification des possibilités d'emploi;
- le recrutement et sa publicité;

⁶² Les six grades vont de : SES1 à SES6.

⁶³ http://www.opm.gov/deu/Handbook_2003/DEOH-Contents.asp

- les conditions d'acceptation d'une candidature;
- l'évaluation des candidats;
- la certification des admissibles;
- la reddition de comptes et les responsabilités.

Selon une étude menée par le National Academy of Public Administration⁶⁴, six modalités d'embauche sont à distinguer :

- « L'Administrative Careers with America » (ACWA) : un concours géré par l'OPM, qui représente que 2 % des embauches (voir ci-après);
- « Outstanding Scholar » : suite au décret *Luevano*, a été reconnu le droit à un étudiant obtenant entre 3,5 et 4,0 à son Baccalauréat ou figurant parmi les 10 premiers de son programme d'être recruté sans passer par la voie du concours (modalité qui concerne 8 % des embauches);
- « Direct Hire » : possibilité de nommer directement à un poste un candidat en cas de besoin urgent, même s'il manque de concurrents au processus de sélection (27,5 % du total);
- les certificats autres que l'ACWA alloués par l'OPM (9,5 %);
- les concours menés par les agences (« Delegated examinations »), qui comptent pour 8 % du total;
- les promotions internes, qui constituent la modalité d'accès à un poste la plus importante avec 39 % du total.

En ce qui concerne le concours en tant que mode d'accès à un poste public, le recrutement des membres du SES et des fonction-

naires sous le GS répond à deux procédures différentes.

Le concours pour accéder à un poste au sein du SES est particulièrement sélectif. En effet, ce corps de 6800 membres a pour vocation de diriger les différentes agences et départements. La plupart des postes requiert une nomination des responsables politiques, voire du président. Plus de 70 % des recrues sont issues de la fonction publique fédérale et ont au moins cinq années d'expérience. L'OPM facilite cette politique de sélection en interne en offrant aux agents des quatorzième et quinzième échelons du General Schedule des formations gratuites pour préparer le concours. Le contenu des épreuves est divisé en cinq catégories⁶⁵ :

- la gestion du changement;
- les habiletés de direction;
- la gestion par résultats;
- le sens des affaires (*Business acumen*);
- la communication et les capacités de médiation.

Sous le General Schedule, le concours général d'accès à la fonction publique fédérale est l'ACWA, concours mis en place en 1990⁶⁶ et géré par l'OPM. Son objectif est de sélectionner des futurs fonctionnaires selon une méthode dite « whole person approach », c'est-à-dire d'évaluer l'ensemble de la personnalité du candidat tant du point de vue de ses connaissances et que de ses habiletés de gestion et de communication. Cette méthode repose sur la détermination d'un « Individual Achievement Record » où sont pris en considération l'ensemble des expériences professionnelles, mais aussi communautaires ou associatives, ainsi que les résultats académiques.

⁶⁴ NAPA, "Entry-level Hiring and Development for the 21st Century: Professional and Administrative Positions, Washington DC", November 1999.

⁶⁵ Pour plus de détails, voir <http://www.opm.gov/ses/ecg.html>

⁶⁶ J.M. SHAFRITZ, op. cit. p. 254 et suivantes.

Pour créer ce concours, l'OPM a regroupé 96 corps d'emploi (« occupational series ») en sept groupes renvoyant à des exigences professionnelles spécifiques, le candidat polyvalent peut donc remplir les conditions d'admission de plusieurs groupes :

- les postes reliés à la santé, la sécurité et l'environnement;
- les postes de rédaction et d'information;
- les postes de gestion et de finance;
- les postes de gestion du personnel, d'administration et de l'informatique;
- les postes reliés aux prestations sociales, à la fiscalité et affaires juridiques;
- les postes de la sécurité publique et de la police judiciaire;
- les postes demandant des formations spécifiques (économistes ou psychologues par exemple).

2.3 Identification des règles et du processus de mobilité

Un programme de mobilité permet aux fonctionnaires fédéraux d'être affectés pour une période de deux ans, avec une possibilité d'un renouvellement pour une même période, auprès d'organismes non fédéraux tels que les États, les autorités locales ou encore des établissements privés (les universités notamment). Ce programme est régi par l'Intergovernmental Personnel Act (IPA) Mobility Program⁶⁷, le contrôle du respect des dispositions de cette loi est assuré par l'OPM.

⁶⁷ Code of Federal Regulations (CFR), Title 5, Part 334. Plus de renseignements sont disponibles sur le site de l'OPM à : <http://www.opm.gov/PROGRAMS/IPA/Mobility.asp#Revised%20Intergovernmental%20Personnel>. Le contenu type d'un accord d'échange individuel est décrit sous la mention « Arranging an Assignment ».

Les organismes fédéraux et non fédéraux participant à ce programme doivent, au préalable, être reconnus. Les agences fédérales ont la liberté de certifier les organismes éligibles à ce programme.

Le partage des coûts du programme est déterminé au cas par cas : l'agence fédérale peut financer en totalité ou ne pas participer au partage des frais encourus.

Par ailleurs, il est possible pour un employé fédéral de travailler pour une durée déterminée dans un autre organisme fédéral sans changer d'affectation, mais selon le responsable du IPA Mobility Program⁶⁸, il n'existe pas de programme pour encadrer cette pratique.

2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités

Le retour des démissionnaires et des retraités peut être facilité par la disposition du Code of Federal Regulations (CFR) dite « Noncompetitive Acquisitions of Status, Appointments without competitive examination in rare cases⁶⁹ ». L'OPM peut permettre, selon ce règlement, l'embauche par une agence d'une personne autrement que par un concours. Il faut toutefois que la rareté des compétences de cette personne justifie cette mesure. Le statut d'une personne embauchée sous ce règlement doit être régularisé au cours de la première année d'exercice. Autrement dit, les agences peuvent rappeler un démissionnaire ou un retraité pour travailler pendant un an sans qu'il n'ait à repasser un concours pour satisfaire aux règles relatives au « competitive status ». Il faut toutefois ajouter que l'OPM n'a pas élaboré de doctrine claire sur ce sujet et se laisse la latitude d'évaluer au cas par cas les conditions requises pour satis-

⁶⁸ M. Tony Ryan, OPM, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, contacté par courriel en décembre 2003.

⁶⁹ Titre 5 du CFR, Volume 1, Chapitre 1, Sous-chapitre 1, « Civil Service Rules », Rules III.

faire à la règle générale d'embauche dans la fonction publique fédérale qui est toujours le concours.

2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires

Les droits et obligations applicables aux agents fédéraux renvoient au modèle du service public⁷⁰. Ils tentent de concilier les intérêts de l'État fédéral en tant qu'employeur, de l'employé et du public, destinataire des activités des services publics. Huit droits et obligations principaux sont à mentionner.

Le devoir de réserve et les limitations à la liberté d'expression

Selon la décision de la Cour Suprême *Ran-kin* (1987), « une déclaration d'ordre strictement personnel, énoncée en privé sur un sujet d'ordre public, n'engagera rarement, sinon jamais, le renvoi d'un employé public. » Cette décision interdit toute déclaration à caractère partisan énoncée en public par un agent fédéral.

La neutralité politique

Conformément au Hatch Act, les employés fédéraux ne peuvent être actifs dans des partis politiques. Toutefois, depuis 1993, cette loi a été amendée pour permettre aux employés fédéraux, à l'exception des membres du SES, des juges administratifs, des cadres de la sécurité publique, de la Défense, des services de renseignements, et des membres du MSPB, de participer à des campagnes électorales. La participation des agents fédéraux aux activités de financement est soumise à une réglementation stricte.

Le droit de grève et la liberté d'association

La décision *Shelton v. Tucker* (1960) reconnaît le droit des employés publics à faire partie d'un syndicat, voire d'une organisa-

tion à fin illégale, aussi longtemps qu'ils ne participent pas activement à des actes illégaux.

Les employés fédéraux ne disposent pas du droit de grève. Ceci contribue à distinguer le secteur public du secteur privé et justifie les procédures spécifiques de négociation propres aux services publics.

La compatibilité des comportements individuels avec une charge publique

Le MSPB procède à un test de causalité pour déterminer si un comportement d'ordre personnel d'un agent fédéral peut affecter l'efficacité de son service. Différents facteurs sont pris en considération lors de ce test :

- la gravité de l'infraction et l'intensité du lien de causalité;
- la nature du travail de l'employé, notamment l'importance de ses responsabilités et le caractère public de son poste;
- la performance passée de l'employé;
- la cohérence de la mesure disciplinaire recommandée avec la jurisprudence;
- les risques de contrevenir à la notoriété du service;
- les possibilités de réhabiliter l'agent;
- les circonstances atténuantes.

Le droit de recevoir un traitement équitable

Le sujet du traitement équitable renvoie à la problématique de la discrimination positive. Les mesures visant à promouvoir « une bureaucratie représentative » de la diversité de la population américaine sont assujetties à cinq questionnements pour les rendre compatibles avec le principe du mérite⁷¹ :

- la mesure est-elle efficace?

⁷⁰ voir J.M. SHAFRITZ, op. cit. p. 110.

⁷¹ Ibid., p. 120.

- la durée de la mesure est-elle appropriée?
- la proportion de l'effectif composé de membres de minorités justifie-t-elle la mesure?
- existe-t-il un seuil de qualification requis applicable aux candidats membres de minorités?
- la mesure a-t-elle un effet sur des tierces parties « innocentes »?

Le droit d'ester en justice

Une protection contre les saisies et les enquêtes déraisonnables

Le droit à la désobéissance

Le droit à la désobéissance est reconnu à un agent fédéral si l'ordre reçu implique un engagement implicite dans un acte anti-constitutionnel.

2.6 Évaluation de la performance et rémunération

Le système d'évaluation de la performance a été institué en 1950 par le Performance Rating Act. Il s'agissait moins de créer des incitatifs pour atteindre les objectifs organisationnels que d'élaborer une procédure d'évaluation permettant de licencier les employés dont la performance était insatisfaisante.

Le Civil Service Reform Act de 1978 a mis en place un système de rémunération au mérite pour les cadres supérieurs des grades GS 13 à GS 15. Les fonds insuffisants alloués à cette mesure l'ont rendue inefficace, ce qui amena son remplacement par le Performance Management and Recognition System en 1989. Ce système de rémunération au rendement, dit « merit pay » aux États-Unis, s'appliquait de façon uniforme dans toutes les agences et départements fédéraux. Les cadres responsables de la gestion du personnel étaient chargés de mener les évaluations et de situer la per-

formance de l'employé sur une échelle de cinq niveaux :

- le premier correspond à un niveau « inacceptable »;
- le troisième est dit « satisfaisant »;
- le cinquième « excellent ».

À partir du niveau 3, l'employé avait droit à un bonus au rendement annuel pouvant atteindre jusqu'à 20 % du salaire annuel au niveau 5.

Ce système a été supprimé en 1995. Depuis lors, les cadres en charge des ressources humaines ont une latitude entière pour évaluer leur personnel. Ce domaine a aussi connu une décentralisation entière en direction des gestionnaires de première ligne.

Par ailleurs, l'affectation du personnel permanent pour une durée déterminée est une tendance lourde au sein de la fonction publique fédérale. À la fin de cette période, le renouvellement du poste est soumis à une évaluation de la performance du personnel.

De manière générale, les gestionnaires expriment des difficultés pour évaluer leur personnel. Le rôle de l'OPM devra être valorisé par le futur sur ce point afin d'assister les agences à élaborer des systèmes de rémunération au rendement répondant à leurs objectifs⁷².

2.7 Appréciation globale

Selon Keller, Due et Andersen⁷³, il faut distinguer les systèmes où le contrôle est centralisé de ceux où la flexibilité est décentralisée. Paradoxalement, le modèle fédéral a des caractéristiques propres à ces deux systèmes. L'action de l'OPM implique une

⁷² SHAFRITZ, J. M., op. cit. p. 285.

⁷³ B. KELLER, J. DUE, S.K. ANDERSEN, "Employer Associations and Unions in the Public Sector", in C. DELL'ARINGA (dir.), Strategic Choices in reforming Public Service Employment, Palgrave, 2001, p. 74.

centralisation du contrôle du respect des règles relatives à la gestion du personnel, alors que concrètement les directeurs d'agences disposent de marges de manœuvre importantes.

Les facteurs du « relatif » bon fonctionnement de ce système conciliant les impératifs de performance avec un contrôle exhaustif de règles fortes tiennent largement à la culture politico-administrative propre à la fonction publique fédérale américaine. Comme l'ensemble de la société américaine, la fonction publique fédérale est marquée par une juridicisation des rapports sociaux constitutive d'un cadre réglementaire fort et d'une aptitude des justiciables de faire valoir leurs droits devant le juge. Il est probable que l'importation de ce modèle de gestion n'ait pas les mêmes conséquences dans une société où la régulation par le droit tient une place moindre.

Par ailleurs, l'OPM est souvent décrit dans la littérature comme tentant de s'immiscer dans les droits de la direction en matière de gestion du personnel. Cette tendance peut être perçue comme un reliquat d'un système passé fortement centralisé. Dans le contexte actuel de délégation des responsabilités auprès des gestionnaires de première ligne, l'OPM apparaît comme une organisation dont la raison d'être est de plus en plus difficile à justifier et dont l'action sera certainement révisée dans le futur.

3 RÉGIME SYNDICAL ET MODES DE RELATIONS AVEC LE PERSONNEL NON SYNDIQUÉ

3.1 Caractéristiques du régime syndical de la fonction publique fédérale

En 1997, les syndicats des employés fédéraux représentaient 55 % de l'effectif civil de la fonction publique fédérale (mis à part les services postaux), soit 1.045.000 employés (pour un total de 1,9 million). Le taux de syndicalisation était environ d'un tiers. Quatre syndicats (l'American Federation of Government Employees, le National Treasury Employees Union, le National Federation of Federal Employees et le National Association of Government Employees) couvraient 850 000 employés via les accords collectifs dont ils étaient parties prenantes.

Deux éléments majeurs caractérisent le régime syndical des employés fédéraux :

1. l'unité des règles et procédés déterminant la représentation du personnel lors des négociations collectives, notamment du fait de la supervision du respect de ces règles par le Federal Labor Relations Authority (FLRA).

Le FLRA, composé de trois membres, est une juridiction bipartisane dont les décisions peuvent être portées en appel à l'US Court of Appeals. Le FLRA a cinq fonctions principales :

- déterminer les unités de négociation⁷⁴;
- superviser les élections du personnel et certifier les représentants syndicaux pouvant participer aux négociations collectives;

⁷⁴ Les unités de négociation regroupent des employés formant une communauté d'intérêt homogène. Au sein de la fonction publique fédérale, on dénombre environ 4000 unités de négociation.

- résoudre les allégations pour « Unfair Labor Practices » (voir 5 USC Section 7116);
 - nommer des médiateurs en cas de blocage des négociations et saisir le Federal Mediation and Conciliation Service et le Federal Service Impasses Panel⁷⁵;
 - délimiter la frontière des droits de la direction.
2. la fragmentation selon les agences des modalités d'application des garanties et obligations relatives à la représentation du personnel lors des négociations collectives.

Sous la section 7106, titre 5 de l'US Code, les clauses négociables avec les représentants du personnel sont circonscrites par les droits de la direction ou « management rights ». Ces droits de la direction, leur étendue et leur profondeur, sont un élément fondamental de la gestion du personnel fédéral en tant que système flexible et variable (voir en annexe).

Par ailleurs, le Civil Service Reform Act a exclu des négociations collectives certains éléments qui demeurent à la discrétion de la direction⁷⁶. Ces éléments sont :

- les salaires et les avantages sociaux;
- les règles relatives à l'activité politique des employés;
- l'existence d'un statut particulier pour les employés syndicalisés;
- la classification des postes.

⁷⁵ Deux institutions assurent le bon déroulement des procédures de médiation: le Federal Mediation and Conciliation Services (institution indépendante du FLRA) qui fournit des médiateurs pour conseiller les parties aux négociations, et le Federal Service Impasses Panel, structure du FLRA spécialisée dans l'arbitrage des conflits où la médiation a échoué.

⁷⁶ C. KEARNEY, Labor Relations in the Public Sector, 3rd édition, 2001, Marcel Dekker Inc. p. 53

Le président Clinton a étendu le domaine des négociations aux dispositions relatives au nombre, aux types et aux grades d'employés, à l'affectation des employés, aux méthodes et aux moyens de réaliser les activités de l'organisation. Par l'Executive Order 13203 du 17 février 2001, George W. Bush a abrogé cet amendement au CSRA.

Cela étant, la pratique a permis aux syndicats un droit de regard sur les modalités de promotion, les affectations, la classification et les grades, les échanges de personnel et les licenciements⁷⁷.

Habituellement, les accords collectifs mentionnent les éléments suivants, même s'ils n'ont pas tous fait l'objet de négociation⁷⁸ :

- les droits syndicaux;
- les droits de la direction;
- les clauses dérogatoires au profit des représentants syndicaux;
- les procédures d'appel contre l'accord;
- le temps de travail;
- l'ancienneté;
- les modalités de travail alternatifs (télé-travail, etc.);
- les conditions de licenciement;
- les procédures de retour à l'emploi;
- les comités paritaires;
- la classification des postes;
- les règles de discipline et de congédiement;
- les vacances et les jours fériés;

- les congés de maladie, congés exceptionnels;
- les programmes de formation;
- les conditions de sous-traitance et de privatisation;
- l'intégration des nouvelles technologies.

La privatisation des services, considérée comme un moyen d'améliorer la performance de l'agence, fait partie des droits de la direction. Elle se situe donc en dehors des clauses négociables collectivement. Le personnel sous-traitant n'est pas soumis à la convention collective en vigueur pour les fonctionnaires titulaires et contractuels.

3.2 Mode de négociation des conventions collectives

La façon dont les conventions collectives sont négociées est déterminée d'abord par voie législative, puis par voie réglementaire suite à la signature d'accords cadres propres à chaque unité de négociation⁷⁹. L'étendue des clauses négociables et des modalités de nomination des représentants syndicaux divergent toutefois d'une agence à une autre, ce qui explique le grand nombre d'unités de négociation (près de 4000 en 2001).

3.3 Niveau de négociation

Depuis l'Executive Order 13203, le National Partnership Council⁸⁰, qui regroupait l'ensemble des principaux partenaires des services publics fédéraux, a été abandonné. En conséquence, il n'y a plus d'instance centrale de négociation entre employeurs et employés dans la fonction publique fédérale.

⁷⁷ Ibid. p. 192.

⁷⁸ Ibid. p. 196.

⁷⁹ J. BROCK, "US Public Service Employment", in DELL'ARIGA (dir.) op.cit, pp 97-124.

⁸⁰ Créé le 1^{er} octobre 1993 par l'Executive Order 12871.

Dans le respect du Federal Service Labor-Management Relations Statute⁸¹, les agences bénéficient d'une marge de manœuvre entière quant au choix des modalités relatives à la représentation du personnel et à la détermination du type de relations de travail qu'elles entendent privilégier selon les objectifs de performance qu'elles se fixent.

3.4 Appréciation globale

Deux caractéristiques prédominent dans le régime syndical fédéral américain : la simplicité du partage des pouvoirs, largement au profit des directions des agences selon la définition large des « management rights », et la fragmentation du droit du travail public étant donné la liberté laissée à chaque agence de déterminer l'étendue et la profondeur des clauses à négocier⁸².

Par ailleurs, les relations de travail en tant que domaine de gestion publique sont également soumises à la régulation d'une structure de supervision, conformément à la tradition d'instituer des garde-fous aux États-Unis. Le bilan de la structure de supervision dans le domaine, le FLRA, est plutôt négatif. En effet, la jurisprudence de cette institution souffre d'incohérence. Ceci a apporté confusion et redondance dans le traitement des causes portées devant elle. Par cet état de fait, les protagonistes des relations de travail sont incités à saisir de façon systématique cette instance, ce qui a eu pour conséquence d'engorger les services du FLRA et d'amener le temps de traitement des recours à plusieurs années.

De plus, les réorganisations et les diminutions d'effectifs qui ont marqué les années 90 ont eu aussi pour conséquence d'engendrer une inflation des recours pour « Unfair Labor Practices ». Dans ce contexte de « downsizing », les syndicats tentent de profiter du manque de cohérence

de la jurisprudence du FLRA. La juridicisation des relations de travail est leur seul moyen d'action. À l'heure actuelle, la faiblesse des syndicats, due à l'absence d'avantage spécifique pour les représentants syndicaux, comme la sécurité d'emploi, et à la faible étendue des sujets négociables collectivement, ne permet pas de faire évoluer cette situation de blocage.

Si l'influence des syndicats dans le cadre des règles définies par le CSRA est limitée, il est à souligner que les phases successives de privatisation et de sous-traitance des activités gouvernementales n'ont pas éliminé la syndicalisation de la main-d'œuvre. Au contraire, les corporations auxquelles le gouvernement fédéral fait appel sont souvent fortement syndicalisées.

La privatisation n'engendre donc pas toujours d'avantages financiers pour l'employeur public, puisque celui-ci bénéficie déjà, dans le cadre de la loi sur l'emploi public, de nombreux procédés afin de rendre la gestion du personnel plus flexible.

⁸¹ 5 USC Chapter 71

⁸² Voir R.C. KEARNEY, *Labor Relations in the Public Sector*, 3rd édition, 2001, Marcel Dekker Inc., p 49-50.

Annexe 1 : « Management Rights », 5 US Code 7106

(a) Subject to subsection (b) of this section, nothing in this chapter shall affect the authority of any management official of any agency -

(1) to determine the mission, budget, organization, number of employees, and internal security practices of the agency; and

(2) in accordance with applicable laws -

(A) to hire, assign, direct, layoff, and retain employees in the agency, or to suspend, remove, reduce in grade or pay, or take other disciplinary action against such employees;

(B) to assign work, to make determinations with respect to contracting out, and to determine the personnel by which agency operations shall be conducted;

(C) with respect to filling positions, to make selections for appointments from -

(i) among properly ranked and certified candidates for promotion; or

(ii) any other appropriate sources; and

(D) to take whatever actions may be necessary to carry out the agency mission during emergencies.

(b) Nothing in this section shall preclude any agency and any labor organization from negotiating -

(1) at the election of the agency, on the numbers, types, and grades of employees or positions assigned to any organizational subdivision, work project, or tour of duty, or on the technology, methods, and means of performing work;

(2) procedures which management officials of the agency will observe in exercising any authority under this section; or

(3) appropriate arrangements for employees adversely affected by the exercise of any authority under this section by such management officials

Bibliographie

DELL'ARINGA C. (dir.), *Strategic Choices in reforming Public Service Employment*, Palgrave, 2001.

INGRAHAM, P. (dir.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, University of Pittsburgh Press, 1992.

KEARNEY, R.C., *Labor Relations in the Public Sector*, 3rd edition, 2001, Marcel Dekker Inc.

SHAFRITZ, J.M., D. H. ROSENBLOOM, N.M. RICCUCCI, K.C. NAFF, A.C. HYDE, *Personnel management in government. Politics and Process*, 5th edition, Marcel Dekker Inc, 2001.

Sites Internet

FLRA

<http://www.flra.gov/>

OPM, rubrique "Quick index"

<http://www.opm.gov/quickindex.asp>

MSPB

<http://www.mspb.gov/>

OSC

<http://www.osc.gov/>

Accès à l'US Code

<http://www4.law.cornell.edu/uscode/>

Code of Federal Regulations

<http://www.gpoaccess.gov/cfr/index.html>

Nouvelle-Zélande

Profil institutionnel et politique

La Nouvelle-Zélande est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. Le Gouverneur général est nommé par la reine du Royaume-Uni et représente le pouvoir exécutif : il nomme le Premier ministre et, sur recommandation, les autres ministres qui forment le Conseil exécutif (Cabinet). Le Cabinet est responsable devant la législature (Parlement) et conseille le Gouverneur général, qui suit ses recommandations.

Le Parlement unicaméral, composé du Gouverneur Général et la Chambre des Représentants, est investi du pouvoir législatif. La Chambre comprend 120 membres : 65 membres élus par suffrage universel pour un terme de 3 ans (dont 5 représentants des groupes autochtones Maoris), et 55 membres choisis dans les listes des partis. La Nouvelle-Zélande est divisée en 22 régions.

En 1984, la Nouvelle-Zélande a connu une très grave crise économique et financière, ce qui a précipité une importante restructuration de l'économie et de l'administration publique. De nombreuses personnes estimaient alors que le secteur public portait une lourde responsabilité dans la situation, jugeant « qu'il a[vait] une main-d'œuvre excessive, offre[ait] des conditions d'emploi rigides et n'apporte[ait] que très peu de résultats de par son absence de rendement* ».

Face à la situation, le gouvernement a choisi d'opter pour des mesures législatives visant à adapter au secteur public les pratiques et les facteurs de motivation du secteur privé, dans le but d'améliorer son rendement. Ainsi, entre 1987 et 1992, la fonction publique a vu sa taille diminuer de près de 60 % en passant de 86 000 à 35 000 employés et de 53 à 35 Departments (ministères).

Afin d'expliquer comment des changements aussi radicaux ont pu être effectués dans un pays à très fortes traditions étatiques, un responsable de la réforme peut être cité** : « Pendant toute une part de notre histoire, nous nous sommes tournés vers l'État pour résoudre nos problèmes. Longtemps l'État a su répondre aux attentes en assurant la croissance. Puis, il a commencé à rafistoler les grands équilibres à coup de dépenses publiques de plus en plus coûteuses. Nous nous sommes petit à petit aperçus que nous étouffions sous le poids des dépenses publiques. Nous avons alors compris que c'était l'État le principal problème que nous avions à résoudre. Depuis, nous nous y sommes employés ».

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

*New Zealand, State Services Commission, Public Sector Reform in New Zealand. The Human Resource Dimension, janvier 1998. <http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm>

**Chief Executive rencontré en 1998 par le groupe sénatorial France – Nouvelle-Zélande.

1 STRUCTURES, VALEURS ET PRINCIPES RELATIFS À LA GESTION DU PERSONNEL

1.1 Institution responsable du respect des valeurs et des principes

La State Service Commission (SSC) est l'organisme responsable du respect des valeurs et des principes en matière de gestion des ressources humaines. Même si elle a délégué aux *Chiefs Executives* des différents *Departments* la responsabilité de l'embauche et de la nomination du person-

nel, ainsi que de la négociation des conventions collectives, elle reste l'institution centrale du système de gestion des ressources humaines gouvernementales. En effet, elle veille avec les *Chiefs Executives* des *Departments* à l'atteinte des objectifs de performance de la fonction publique.

À ce titre, elle doit⁸³ :

- être capable de répondre immédiatement aux demandes spécifiques, être flexible et adaptative;

⁸³ SSC (2003), *Annual Report 2002*.

- être capable de répondre stratégiquement aux défis globaux et nationaux;
- fonctionner dans le respect d'un haut niveau d'intégrité;
- apprendre continuellement.

La SSC est responsable de :

- mettre au point et promouvoir des politiques et des programmes de ressources humaines;
- veiller à l'application de lois et des politiques relatives à la gestion des ressources humaines;
- superviser la négociation des conditions d'emploi pour les employés de la fonction publique;
- améliorer continuellement un code de conduite portant sur les normes minimales d'intégrité et de conduite pour la fonction publique;
- promouvoir, mettre au point et surveiller des politiques et des programmes d'équité de l'accès à l'emploi⁸⁴;
- promouvoir l'image de la fonction publique comme employeur de choix;
- produire un rapport annuel de la situation des ressources humaines dans la fonction publique⁸⁵.

1.2 Identification des valeurs et des principes

- La SSC développe des politiques de ressources humaines qui contiennent les dispositions nécessaires pour un traitement juste et équilibré des em-

⁸⁴ La SSC a produit, en 1995, un rapport intitulé *EEO, Equal Employment Opportunities : from 1984 to 1994 and beyond* qui a été suivi en 1997 de l'élaboration d'une nouvelle politique (*EEO Policy to 2010*).

⁸⁵ Rapport intitulé *Human Resource Capability Survey of Public Services Departments*.

ployés dans tous les aspects de leur travail. Ces éléments, contenus jusqu'alors dans les différentes lois et énoncés de politique, ont été regroupés dans le *Public Service Code of Conduct*⁸⁶.

Les valeurs et principes directeurs de la fonction publique néo-zélandaise sont :

- l'impartialité lors de la sélection, de l'évaluation ou de la nomination des employés;
- la transparence dans les relations employés - employeurs;
- la justice en ce qui a trait aux mesures disciplinaires et au règlement des différends;
- l'équité et la justesse dans la fixation d'un taux de rémunération approprié et des conditions de travail;
- l'égalité des chances, en éloignant tout type de discrimination;
- le respect de l'intégrité de la personne dans un milieu de travail sécuritaire et exempt de toute forme de harcèlement.

1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel⁸⁷

La SSC est l'organisme central responsable de la gestion du personnel de la fonction publique.

Elle assure ainsi la supervision des *Chiefs Executives*, de leur recrutement jusqu'au contrôle de leur performance. Pour permettre aux *Chiefs Executives* d'améliorer

⁸⁶ SSC, *Public Service Code of Conduct* (1990).

⁸⁷ Pour plus de détails sur la gestion du personnel voir le rapport préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor en septembre 2003 intitulé « La gestion des ressources humaines dans la fonction publique des pays de l'OCDE. »

l'efficacité et l'efficacité de l'administration publique, il a été convenu :

- d'ouvrir le système des nominations des *Chiefs Executives* en annonçant tous les postes vacants, de manière à pouvoir recruter plus de personnes venant du secteur privé;
- de leur transférer de vastes pouvoirs de gestion du personnel de leurs *Departments* respectifs et de les responsabiliser sur les résultats obtenus.

Ainsi, l'on souhaitait donner à la fonction publique un regain d'énergie et de créativité, généralement associés au secteur privé.

Le *State Sector Act* (1988), sous la responsabilité du SSC, consiste en une décentralisation et une délégation des responsabilités de gestion des ressources humaines aux *Chiefs Executives* des différents *Departments*⁸⁸. En vertu de cette loi, chaque *Chief Executive* a désormais le statut d'employeur du personnel de son *Department* et détient l'ensemble des droits, devoirs et pouvoirs d'un employeur à leur égard.

Le *Chief Executive* peut donc :

- nommer les employés qu'il juge nécessaires au fonctionnement efficient de son *Department* dans les conditions d'emploi convenues entre les deux parties;
- congédier les employés lorsqu'il le juge opportun;
- promouvoir ou rétrograder des employés selon leurs performances;
- ajuster les salaires aux conditions du marché local et de la concurrence.

La Loi a aussi autorisé les *Chiefs Executives* à déléguer leurs responsabilités en ma-

⁸⁸ Voir à l'Annexe 1 le schéma de fonctionnement de la fonction publique néo-zélandaise et à l'Annexe 2 la structure hiérarchique d'un *Department*.

tière de gestion des ressources humaines aux cadres d'un niveau hiérarchique inférieur : ainsi, dans certains *Departments*, ils délèguent aux *line managers* leurs responsabilités pour la gestion de leur *business unit*⁸⁹.

1.4 Autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel

La SCC est responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel et relève du ministre responsable de la fonction publique. Elle est dirigée par deux fonctionnaires, le commissaire et le sous commissaire, qui sont nommés pour un mandat renouvelable d'un maximum de cinq ans par le Gouverneur général sur recommandation du premier ministre.

À ce titre, elle :

- élabore et diffuse les politiques et les programmes de ressources humaines;
- négocie les conditions d'emploi pour les employés de la fonction publique;
- met au point et veille à l'application des politiques et des programmes d'équité de l'accès à l'emploi.

De plus, chaque *Department* dispose maintenant d'une marge de manœuvre transférée aux *Chiefs Executives* dans la définition des règles de gestion de son personnel; à ce titre, les *Chiefs Executives*, peuvent :

- déterminer, dans les limites des compressions budgétaires, les titres de poste, les groupes professionnels et les échelles de salaire;

⁸⁹ Les *business units* sont des entités de type commercial qui ont la responsabilité de certaines tâches précises au sein d'un *Department* (paie, achats, facturation, gestion...).

- appliquer des méthodes d'évaluation du rendement fondées sur des mesures incitatives;
- recruter du personnel à temps partiel ou pour une période déterminée.

1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant la gestion du personnel

Différentes lois interfèrent dans le mode de gestion des ressources humaines :

Public Service Act (1912) : Cette loi a institué la création de la SSC comme organisme central et responsable de la gestion des ressources humaines pour l'ensemble de la fonction publique. Elle visait principalement à promouvoir une fonction publique neutre fondée sur le principe du mérite.

State-Owned Enterprises Act (1986) : Cette loi a été la première étape de la réforme de la fonction publique. Elle a établi les principes qui régissent les nouvelles entreprises publiques, dans le cadre de la déréglementation et de la libéralisation économique.

State Sector Act (1988) : Cette loi modifie radicalement les régimes de gestion du personnel et des relations de travail au sein de la fonction publique. Elle part du principe que l'adoption des pratiques et des facteurs de motivation du secteur privé ne peut qu'améliorer le rendement de la fonction publique. De plus, elle réglemente la transformation des secteurs commerciaux du gouvernement en entreprises publiques.

Public Finance Act (1989) : Cette loi de déréglementation a créé, sous l'appellation de Crown entities, des organismes semi-autonomes responsables de la gestion des secteurs de la santé et de l'éducation, c'est-à-dire des organismes qui ne relèvent pas de la SSC.

Employment Contract Act (1991) : Cette loi régit la négociation des contrats de tra-

vail individuels et des conventions collectives des employés de la fonction publique et du secteur privé. De plus, elle supprime toute obligation d'appartenance à un syndicat.

Public Service Principles, Conventions and Practice (1995) : Il s'agit d'une série de documents très complets qui définissent les bases d'une conduite appropriée. Elle a été publiée par la SSC.

Employment Relations Act (2000) : Cette loi favorise les principes de bonne foi dans les relations entre employeurs, employés et syndicats de la fonction publique, par :

- la promotion du respect mutuel et de la confiance entre employeurs, employés et syndicats;
- la mise en place d'un environnement sain pour faciliter les rapports de travail individuels et collectifs;
- la mise en place des bases requises aux négociations et aux accords collectifs et individuels;
- la proposition de solutions flexibles à la résolution des problèmes de relations de travail.

Outre ces lois, la SSC a mis en place à l'intention des fonctionnaires le Public Service Code of Conduct (1990), qui sera détaillé dans la partie 2.5

1.6 Appréciation globale

Avant la réforme de 1988, la SSC était l'employeur de tous les fonctionnaires. À ce titre, elle nommait tous les dirigeants des *Departments* et exerçait un contrôle sur les rémunérations, les conditions de travail et l'avancement de tous les employés. Une grande partie de ces responsabilités ayant été transférées aux *Chiefs Executives*, la SSC est passée du rôle d'employeur et de gestionnaire de la fonction publique, à celui de simple employeur des dirigeants, et de

responsable des politiques et des programmes de ressources humaines gouvernementaux.

Par ailleurs, il n'y a plus de différence notable en matière d'emploi entre les secteurs public et privé : ainsi, les employés de l'État sont régis par les mêmes dispositions juridiques que leurs collègues du secteur privé, des dispositions stipulent toujours que les *Chiefs Executives* doivent se conformer à une politique du personnel en harmonie avec le principe du « bon employeur ⁹⁰ ».

D'après Kernaghan⁹¹, la déréglementation et la responsabilisation des *Chiefs Executives* a permis des gains considérables en terme d'efficacité et d'efficacité dans la gestion des ressources humaines de chaque *Department*. Cependant cette déréglementation extrême entraîne des disparités dans les conditions de travail entre les différents *Departments*.

L'actuel gouvernement travailliste semble vouloir légiférer afin de repenser le système mis en place par ses prédécesseurs conservateurs. Même si la réglementation actuelle qui instaure le fonctionnement sous forme d'agence n'est pas remis en cause, il est fort probable que des actions marquées soient menées dans le domaine de la réglementation de la gestion de ressources humaines. Plusieurs démarches qui vont dans ce sens ont d'ailleurs déjà été menées depuis 1999 :

- l'Employment Relations Act (2000) :
- le Partnership for Quality (PfQ), élaboré puis signé avec les syndicats en 2002.

⁹⁰ Cette notion regroupe les respects des normes du travail, des politiques d'EEO et de justes attitudes vis-à-vis des employés (honnêteté, ouverture d'esprit, respect mutuel, confiance).

⁹¹ Kernaghan, Kenneth (2001). *Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines*, Groupe de la recherche et de la planification stratégiques du Centre canadien de gestion.

2 RÈGLES ET STATUTS RÉGISSANT LA GESTION DU PERSONNEL

La réforme mise en place depuis 1986⁹² a grandement modifié les statuts des employés de la fonction publique : la distinction entre les secteurs public et privé s'est estompée par la modification des lois et des règlements relatifs à l'emploi public. Il n'y a plus de statut particulier du fonctionnaire. Ainsi, 42 % des agents publics bénéficient désormais d'un contrat individuel, contre 17 % il y a 5 ans. La quasi-totalité des *Chiefs Executives* sont recrutés par l'entremise d'offres d'emploi dans les journaux nationaux et internationaux et travaillent sous contrat.

En 1988, le State Sector Act a fait disparaître la garantie d'emploi à vie dont bénéficiaient les fonctionnaires néo-zélandais. Ils sont dorénavant employés de leurs *Departments*, signant un contrat avec leur *Chief Executive*. Ils sont licenciables, comme dans le privé, en fonction des nécessités économiques de la structure qui les emploie.

2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique

Il existe actuellement quatre statuts distincts au sein de la fonction publique néo-zélandaise, qui sont différenciés par le type de contrat de travail; les deux premiers sont dits permanents (« open term »), le troisième contractuel (« fixed term ») et le quatrième occasionnel (« occasional »). Il est à noter que seulement 52 %⁹³ des employés de la fonction publique sont couverts par une convention collective et que 54 %⁹⁴ sont membres d'un syndicat.

⁹² State-Owned Enterprises Act.

⁹³ Voir l'Annexe 3 « Collective bargaining and employment term ».

⁹⁴ Human Resource Capability Survey of Public Services Departments, (2002) p.4.

➤ **Employés permanents dont le contrat est régi par une convention collective (« open term »)**

Ces employés ont fait le choix de rester attachés à des conditions de travail collectives. Celles-ci sont négociées par leur regroupement⁹⁵ avec leur *Chief Executive*. Ces employés sont généralement syndiqués et peuvent être à temps plein ou à temps partiel.

➤ **Employés permanents dont le contrat est individuel (« open term »)**

Ces employés ont préféré quitter leur statut collectif pour un statut individuel. Ils se trouvent liés à leur *Chief Executive* par un contrat individualisé spécifiant des objectifs à atteindre. Ce type de contrat est plus avantageux financièrement car il permet des majorations de salaire en fonction des résultats atteints. Ces employés peuvent être à temps plein ou à temps partiel.

➤ **Employés contractuels (« fixed term »)**

Ce sont des employés qui sont recrutés pour accomplir des tâches dans le respect des objectifs qui sont définis par leur contrat (coût, qualité, temps). Ils ne sont pas embauchés pour occuper un poste, mais pour atteindre un ensemble de résultats. Leurs postes peuvent être renouvelés, d'un commun accord entre l'employé et le *Chief Executive*, en fonction des besoins de ce dernier. Ces employés peuvent être à temps plein ou à temps partiel.

➤ **Autres types d'employés (« occasionnel »)**

⁹⁵ En 1991, l'Employment Contract Act a exclu les syndicats des négociations collectives : celles-ci avaient donc lieu entre les employeurs et des représentants de groupes d'employés. En 2000, l'ERA a autorisé de nouveau la participation des syndicats aux négociations.

On retrouve majoritairement dans cette catégorie hybride les stagiaires. Ceux-ci effectuent des tâches sans pour autant se substituer à un employé. Ils ne font pas partie de la structure ni des statistiques officielles⁹⁶.

2.2 Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut

La réforme de la fonction publique a rendu les employés directement tributaires des besoins de leurs employeurs. Ils ne disposent plus de conditions différentes du secteur privé. Ils n'ont plus de sécurité d'emploi et ont maintenant comme employeurs leurs *Chiefs Executives*.

En vertu d'une modification apportée en 1989 au *State Sector Act*, le *Chief Executive* peut :

- nommer les employés qu'il juge nécessaires au fonctionnement efficient de son Department et sous réserve des conditions d'emploi convenues, en donnant la préférence au candidat le plus qualifié pour remplir les fonctions du poste;
- congédier, promouvoir ou rétrograder les employés lorsqu'il le juge opportun;
- ajuster les salaires aux conditions du marché local et de la concurrence;
- se conformer au principe du « bon employeur » et faire preuve de bonne foi dans la gestion du personnel⁹⁷

Lors du recrutement de nouveau personnel, les *Chiefs Executives* favorisent les contrats individuels qui permettent une fixation d'objectifs et une rémunération évolutive selon les résultats obtenus.

⁹⁶ Voir l'Annexe 4 : « Number of employees by Department ».

⁹⁷ Amendements apportés en 2000 par l'Employment Relations Act.

➤ **Employés permanents dont le contrat est régi par une Convention Collective (« open term »)**

Ces employés ont conservé des conditions de travail et d'emploi régies par une convention collective. Celle-ci est habituellement signée pour trois ans et le salaire est majoré annuellement en fonction de l'inflation. Leur statut ne les protège pas totalement de tout licenciement, mais minimise le risque de renvoi. Seule une grave faute professionnelle ou une réduction du nombre d'employés de leur *Department* pourrait justifier leur renvoi par leur *Chief Executive*.

➤ **Employés permanents dont le contrat est individuel (« open term »)**

Depuis 1991, l'Employment Contracts Act permet à chaque fonctionnaire de renoncer individuellement à son statut, et à sa garantie d'emploi, pour choisir une contractualisation de type de droit privé, avec un contrat basé sur des objectifs et une évaluation de sa performance. Il accepte alors de relever des tribunaux du travail pour les éventuels litiges liés à l'exécution de son contrat de travail. Ce contrat permet une rémunération en fonction des réalisations personnelles et se traduit par une majoration salariale en fonction de la performance.

➤ **Employés contractuels (« fixed term »)**

Ceux-ci signent des contrats individuels qui les lient au *Chief Executive* du *Department* dont ils font partie. Ils ne sont pas liés par contrat avec le gouvernement et disposent d'un contrat qui convient d'une rémunération liée à l'atteinte des objectifs fixés. Dans le cas d'un bon niveau d'atteinte des objectifs fixés, ils se voient généralement proposer un contrat subséquent. Ces postes sont ouverts tant aux membres de la fonction publique qu'aux personnes venant du secteur privé. Les rémunérations sont plus avantageuses que pour les deux statuts

précédents et proches de celles du secteur privé.

➤ **Les *Chiefs Executives***

Les *Chiefs Executives* ne sont pas des employés permanents. Ils sont recrutés pour une période déterminée, généralement cinq ans, pour remplir une mission clairement définie dans leur contrat. Ils ont des contrats de rendement énonçant les objectifs qu'eux-mêmes et leur ministère sont censés atteindre. Il arrive que leur contrat soit renouvelé à plusieurs reprises. Ce contrat leur donne une liberté totale de gestion de leurs services et, en contrepartie, ils sont jugés sur l'atteinte des objectifs fixés. Les postes à pourvoir sont ouverts à tous et ne requièrent pas la nationalité néo-zélandaise. Le renouvellement du contrat est exclu si les objectifs ne sont pas atteints.

La SSC est chargée de leur recrutement qui s'effectue souvent par l'entremise d'offres d'emploi dans les journaux nationaux et internationaux. La rémunération et la carrière des *Chiefs Executives* restent sous l'autorité de la SSC. Les ministres peuvent néanmoins décider de rétribuer leurs collaborateurs au-delà de la proposition de la Commission, par un « political appointment » qui doit simplement être notifié à la Commission.

Les fonctionnaires d'expérience peuvent appliquer à ces postes selon les mêmes conditions que les cadres du secteur privé. Ils ne disposent d'aucune priorité d'embauche. S'ils sont retenus, ils signent le même contrat d'objectifs d'une durée habituelle de cinq ans.

➤ **Les hauts fonctionnaires**

Les hauts fonctionnaires (line managers) sont liés sous contrats de performance avec leurs *Chiefs Executives*. Ces contrats ne peuvent dépasser cinq années et sont également renouvelables.

➤ **Autres types d'employés (occasional)**

Il n'existe pas de conditions de recrutement spécifiques pour ces personnes qui évoluent ponctuellement dans les différents *Departments*.

2.3 Identification des règles et du processus de mobilité

Il n'existe pas de règle particulière encadrant la mobilité de fonctionnaires entre les différents *Departments*. Cependant, la version 2003 du *Government Bargaining Parameters*⁹⁸ stipule que les différents *Departments* doivent identifier et modifier les règlements qui entravent le mouvement des employés entre les *Departments* et promouvoir leur mobilité.

Cette mobilité pose un problème car, dans la situation actuelle, les fonctionnaires ne sont pas employés du gouvernement mais de leurs *Departments* respectifs. En cas de suppression de leurs postes, ils doivent eux-mêmes faire les démarches pour être réembauchés par un autre *Department*, sans bénéficier d'aucune priorité. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un reclassement mais d'une nouvelle embauche, ils ne peuvent toucher d'indemnité de licenciement s'ils retrouvent un emploi dans la fonction publique. Cette mesure les encourage à se tourner vers le privé.

Les mouvements entre *Departments* doivent permettre de :

- replacer du personnel lors de réduction de postes;
- permettre aux différents *Departments* de trouver le personnel qui leur manque.

La mise en place de mécanismes afin de favoriser et surveiller le redéploiement du personnel entre les *Departments* est l'objet

d'un cadre de travail⁹⁹ en matière de ressources humaines dont s'est dotée la SSC en mai 2002. Celui-ci est destiné à permettre la mise en place des conditions favorables à une valorisation de la gestion des ressources humaines comme instrument pour répondre aux défis futurs.

Trois objectifs principaux sont déclarés dans ce cadre de travail :

- amélioration de la performance dans la prestation de services au public par l'ensemble des *Departments* et dans toutes les régions;
- développement de la collaboration entre les *Departments* pour augmenter la prestation de services intégrés et diminuer la fragmentation et la duplication des services;
- augmentation de la capacité d'attirer et de retenir les meilleurs talents.

Trois axes structurent cette initiative : l'élaboration des programmes et des politiques, le développement des programmes et des politiques et enfin, l'implantation des programmes et des politiques. Quatre domaines d'action ont été également distingués : les capacités, les relations de travail, les conditions de travail et l'environnement de travail.

Sur le plan réglementaire, deux grandes orientations guident l'action de la SSC :

- mettre en place des règles visant à uniformiser les services de ressources humaines des différents *Departments* : recrutement et accueil des nouveaux employés, évaluation, rémunération, développement des compétences des employés;
- mettre en place des règles permettant le développement de la coopération au sein de la fonction publique : création du centre PfQ, formation en résolution de

⁹⁸ SSC, mai 2003.

⁹⁹ Annexe 5

problèmes, mise en place de règles de mobilité.

2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités

Il n'existe aucune modalité particulière visant à faciliter spécifiquement le retour des démissionnaires et des retraités.

À l'examen des statuts des employés et des modes de recrutement, les démissionnaires et retraités peuvent appliquer pour des postes qui seraient ouverts par un *Department*. Il est évident que s'ils possèdent une expérience pertinente, ils bénéficieront d'avantages sur les autres candidats car ils seront plus à même d'atteindre un haut niveau de performance.

De plus, la politique d'Equal Employment Opportunity¹⁰⁰ a identifié l'âge comme étant un des facteurs qui ne pouvait faire objet de mesures discriminatoires, au même titre que la race, la religion ou le sexe. Dans ce sens¹⁰¹, des modifications ont été apportées le 1^{er} février 1999 à la législation sur la retraite. Il est maintenant illégal de mettre du personnel à la retraite en raison de l'âge. Auparavant, l'âge limite de départ à la retraite était 65 ans.

2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires

Bien qu'il n'existe pas de texte légal qui édicte de façon complète les valeurs communes attendues des membres de la fonction publique, il est possible d'en identifier certaines dans différents documents émis

pas la SCC¹⁰². Celles-ci peuvent être regroupées en cinq catégories principales¹⁰³ :

- la justice et l'équité;
- la responsabilité et l'intégrité;
- la transparence et l'obligation de rendre des comptes;
- l'efficience et l'efficacité;
- la saine administration et la protection des informations.

Le Public Service Code of Conduct¹⁰⁴ publié par la SSC en 1990 visait à définir « des normes minimales d'intégrité et de conduite à suivre [...] pour guider les fonctionnaires dans le respect des normes comportementales qu'on leur a imposées, et de définir les bases de tout autre code que pourraient adopter des dirigeants en fonction des besoins opérationnels et des circonstances propres à leurs organismes respectifs¹⁰⁵ ». Il offre l'avantage de préciser à la fois les droits et les obligations applicables à l'ensemble des fonctionnaires.

Ainsi, les employés peuvent prétendre à :

- des procédures impartiales de sélection et de nomination;
- un énoncé clair de leurs fonctions et des attentes de l'employeur à leur égard;
- un taux de rémunération approprié à leurs compétences, leurs responsabilités et leur rendement;
- des conditions de travail sécuritaires, avantageuses et compétitives;
- des possibilités égales offertes à tous;

¹⁰⁰ La SSC a produit en 1997 *l'Equal Employment Opportunities Policy to 2010*.

¹⁰¹ Commission de la fonction publique du Canada (1997), *Réduction des effectifs: Comparaison du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie*.

¹⁰² Principalement, le Public Service Code of Conduct (1990) et les Public Service Principles, Conventions and Practice (1995).

¹⁰³ OCDE : *Renforcer l'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE*, (2000).

¹⁰⁴ SSC, Public Service Code of Conduct (1990).

¹⁰⁵ Ibid.

- un milieu de travail exempt de toute forme de harcèlement ou de discrimination (sexe, race, âge, handicap, religion, ethnie, etc.);
- des procédures justes en ce qui a trait aux mesures disciplinaires et au règlement des différends, ainsi que des recours contre un traitement injuste ou déraisonnable de la part de l'employeur.

Il n'existe pas réellement d'organisme chargé du contrôle du respect des droits des fonctionnaires et de l'impartialité lors de la procédure d'embauche. Cependant en pratique, la SSC assure cette fonction dans le cadre de l'évaluation annuelle qu'elle mène sur les actions des *Chiefs Executives*.

En contrepartie, les employés doivent honorer trois principes généraux :

- le respect de leurs obligations légales envers leur Department : ils doivent travailler avec professionnalisme et intégrité, tel qu'indiqué dans leur contrat;
- l'adoption, dans l'exercice de leurs fonctions, d'un haut niveau d'éthique, de bonne foi, d'efficacité et de respect envers les droits du public et de leurs collègues;
- la distinction claire entre leurs activités publiques et privées, et leur contribution au maintien de la bonne réputation de leur employeur.

Dans le but d'éviter tout acte répréhensible, il est précisé que les fonctionnaires ont la responsabilité de déclarer toute situation réelle, potentielle ou apparente de conflit d'intérêts. Il est à noter que certains hauts fonctionnaires, ainsi que les membres du cabinet, doivent produire une déclaration annuelle qui est versée à un registre¹⁰⁶.

Les *Chiefs Executives* sont chargés de veiller au respect par leurs employés des nor-

mes et valeurs, dictées dans les différents textes officiels. Bien qu'il n'existe aucune structure gouvernementale spécifiquement en charge du traitement des cas d'actes répréhensibles commis par les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions, la SSC, l'auditeur général, le Bureau des fautes graves ou la police peuvent enquêter sur les cas supposés d'infraction. Les sanctions sont ensuite prises par le Bureau des fautes graves (sanctions professionnelles) et les tribunaux (sanctions civiles).

2.6 Rémunération et performance

Il n'existe aucune modalité ou règle concernant l'évaluation de la performance et sa rémunération. Le cadre de travail en matière de ressources humaines du secteur public¹⁰⁷ indique que la SSC a entrepris une uniformisation des différentes méthodes et procédures appliquées dans les *Departments*.

Actuellement, chaque personne en charge de la gestion des ressources humaines définit son propre mode de fonctionnement dans ce domaine (fréquence des évaluations, pourcentage des bonis accordables et conditions d'attribution).

Il est malgré tout demandé de procéder avec équité et impartialité. Tous les employés sont généralement évalués une fois par an dans le respect de l'esprit de gestion axée sur les résultats mis en place dans la fonction publique néo-zélandaise. Il est cependant à noter que les conditions d'application diffèrent en fonction des statuts des employés.

Il existe ainsi trois niveaux distincts d'évaluation de la performance au sein de la fonction publique :

- Employés permanents dont le contrat est régi par une convention collective (open term) : Ces employés sont évalués annuellement par leur Chief

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Annexe n° 5.

Executive. Cette évaluation permet de donner aux deux parties des axes de progrès. Les employés peuvent se voir octroyer des primes en cas d'atteinte des objectifs individuels;

- Autres employés, soit : les employés permanents dont le contrat est individuel (open term), les employés contractuels (fixed term), les employés occasionnels et les line managers : ces employés sont évalués une à deux fois par an par leur Chief Executive. Ces évaluations permettent de valider l'atteinte des résultats intermédiaires ou finaux stipulés dans leur contrat de rendement et de performance, de fixer le montant des primes et de définir les conditions de collaboration futures. Leurs contrats stipulent habituellement des conditions de rémunération au rendement;
- Chefs Executives : Les Chefs Executives sont évalués au moins une fois par an par la SSC et par leur ministre. La SSC évalue leur respect des politiques communes et des droits des employés. Leur ministre évalue l'atteinte des résultats fixés par leur contrat de rendement et de performance. La rencontre avec le ministre permet de fixer le montant des primes et de réajuster, si nécessaire, les objectifs pour les années à venir. Leurs contrats stipulent habituellement des conditions de rémunération évolutives liées aux niveaux de performance atteints.

2.7 Appréciation globale

La réforme de la fonction publique a contribué au redressement de l'économie du pays. Elle a toutefois été menée avec force en omettant de considérer les effets négatifs sur son personnel et la possible détérioration de son image de bon employeur.

Les changements radicaux consécutifs intervenus dans les statuts des employés de la fonction publique ont en outre entraîné un

fort désintérêt des néo-zélandais pour les emplois qu'elle propose. Ainsi 64 % des *Departments* notent des difficultés à combler leurs besoins¹⁰⁸. La majorité d'entre eux estime que les principales explications de cette crise des vocations pour le service public sont la différence de rémunération avec le secteur privé, qui n'est plus compensée par la sécurité d'emploi, et la mauvaise image d'employeur attribuée à la fonction publique néo-zélandaise.

Il est à noter que dans le domaine de l'éthique, l'administration publique néo-zélandaise est en avance sur les autres pays de l'OCDE. En effet, même s'il reste des efforts à faire pour «élargir la portée des valeurs communes et clarifier les normes déontologiques¹⁰⁹», les outils permettant une position éthique ferme sont déjà en place.

La tendance actuelle vise à amener les employés à signer des contrats individuels qui leur permettent d'augmenter leurs revenus et la productivité de l'administration publique. Ainsi, un sondage effectué en 2000¹¹⁰ indiquait que les trois quarts des fonctionnaires travaillaient plus d'heures que ce pour quoi ils étaient payés.

La SSC travaille également à la mise en place de règles communes relatives au processus de recrutement et à la gestion des ressources humaines. Le cadre de travail en matière de ressources humaines publié en mai 2002 en constitue une première étape.

Ces mesures devraient permettre une amélioration systématisée dans le suivi du personnel, une plus grande impartialité et une amélioration de l'image de bon employeur de la fonction publique néo-zélandaise. Le

¹⁰⁸ SSC (2002).

¹⁰⁹ Kernaghan, Kenneth (2001). Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines, Groupe de la recherche et de la planification stratégiques du Centre canadien de gestion.

¹¹⁰ *Career Progression and development Survey*, dans *Annual Report of the SSC* (2002), p.30.

gouvernement a de plus précisé qu'afin d'éviter les écueils rencontrés par le précédent gouvernement lors des réformes qu'il a entreprises, il prévoyait la mise en place progressive et concertée de ce cadre, qui permettra de rendre la fonction publique néo-zélandaise plus préoccupée par la qualité des services que par sa structure.

3 RÉGIME SYNDICAL ET MODES DE RELATIONS AVEC LE PERSONNEL NON SYNDIQUÉ

Les 15 dernières années ont été marquées par des changements considérables dans les relations employés – syndicats – employeurs au sein de la fonction publique néo-zélandaise.

En 1986, la SSC et les syndicats ont redéfini dans le cadre d'une entente les conditions de redéploiement du personnel permanent excédentaire. Cette entente¹¹¹, qui est toujours en vigueur, prévoyait différentes options pour les employés excédentaires :

- la retraite anticipée, qui pouvait s'appliquer aux employés de 50 ans ou plus, ayant un minimum de 10 ans de service;
- les congés sans solde;
- le perfectionnement;
- le redéploiement;
- les départs volontaires compensés par des primes que l'employé démissionnaire négociait avec son Chief Executive.

En 1988, le State Sector Act a fortement modifié les relations de travail. Le gouvernement a dû faire face à une farouche opposition des syndicats.

En 1991, l'Employment Contract Act a achevé la déréglementation des relations de travail en restreignant les droits syndicaux des travailleurs, en supprimant l'obligation de syndicalisation des employés de la fonction publique et l'obligation des employeurs de négocier les contrats de travail dans un cadre collectif. Cette loi a eu pour effet la dégradation des relations de travail au sein de la fonction publique et une forte baisse du taux de syndicalisation : entre 1990 et 1995, le taux de syndicalisation y est passé de 72 % à 52 %¹¹².

En 2000, avec l'Employment Relations Act (ERA), le nouveau gouvernement travailliste a reconsidéré les positions extrêmes prises par ses prédécesseurs travaillistes et conservateurs en instaurant des modalités et des règles de bonne foi pour régir les négociations et les conditions de travail. Cette loi qui veut restaurer le dialogue, promeut la médiation et la conciliation lors des conflits professionnels et réintègre les syndicats dans la chaîne des négociations.

Ainsi, depuis l'introduction de l'ERA, la liberté syndicale est généralement respectée. Les employés ont retrouvé le droit de former des syndicats, d'y adhérer, d'être couverts par des conventions collectives et d'être protégés de toute discrimination antisyndicale¹¹³.

3.1 Identification des régimes syndicaux au sein de la fonction publique

Les employés permanents de la fonction publique ont deux possibilités : soit de souscrire un contrat individuel avec leur employeur, soit d'être lié par une convention collective. Cette dernière est alors négociée entre le syndicat et le *Chief Executive* au niveau de chaque *Department*.

¹¹¹ Commission de la fonction publique du Canada (1997), *Réduction des effectifs: Comparaison du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie*.

¹¹² Rapport du CISL : *Internationally recognized core labour standards in New-Zealand*, (2003)

¹¹³ *Idem*

Il existe quatre syndicats regroupant les employés de la fonction publique néo-zélandaise :

- la Public Service Association (PSA) est le syndicat majoritaire qui regroupe actuellement la quasi-totalité des employés syndiqués du service public sans restriction quant aux postes qu'ils occupent ni aux corps de métier auxquels ils appartiennent;
- l'Association of Salaried Medical Specialists regroupe une partie des professionnels médicaux syndiqués (médecins, dentistes, employés et personnels de soutien travaillant dans les Departments);
- La Customs Officers Association regroupe une partie des officiers du service des douanes syndiqués;
- l'UNITE regroupe une partie des fonctionnaires syndiqués occupant des postes d'employés administratifs dans les Departments.

Du fait de la forte concentration des employés syndiqués en un syndicat majoritaire, la PSA, il est possible d'affirmer que les forces syndicales des fonctionnaires sont très concentrées en Nouvelle-Zélande.

Cependant, il faut rappeler que les conventions collectives sont signées au niveau de chaque *Department*, ce qui ne permet pas d'uniformité de conditions dans toute la fonction publique. Il s'agit donc d'un régime syndical très décentralisé.

3.2 Mode de négociation des conventions collectives

Avant la promulgation en 1988 du State Sector Act, les rémunérations des fonctionnaires bénéficiaient d'un ajustement général annuel, négocié par les syndicats avec la SSC de façon centralisée. Le système de classification interne des employés de la

fonction publique comprenait plus de 2000 niveaux différents.

Le State Sector Act a eu pour effet d'exclure les syndicats des négociations de conventions collectives. L'utilisation d'un intermédiaire (syndicat, avocat) était interdite. La promulgation de l'*ERA* en 2000 a redonné du pouvoir aux syndicats qui peuvent, à nouveau, participer aux négociations.

La loi habilite les *Departments* à définir leurs propres procédures de négociation des conventions collectives. La SSC a toutefois produit un document guide qui définit les grands axes de la politique et les orientations du gouvernement pour la négociation des conventions collectives et les relations d'emploi dans le secteur public¹¹⁴. Ces paramètres visent à améliorer les conditions dans lesquelles ont lieu les négociations et tentent de corriger la très forte dégradation des relations de travail qui s'est opérée à la suite des réformes radicales menées par les gouvernements travaillistes et conservateurs entre 1986 et 1999.

Trois grands principes orientent les négociations :

- la négociation de convention collective est la pierre angulaire de la construction de bonnes relations de travail;
- la négociation doit être équitable et ne doit pas refléter un rapport de force entre les parties;
- la négociation collective doit s'effectuer avec professionnalisme, dans le respect de la confidentialité et des politiques d'égalité d'emploi (EEO) existantes.

En cas de litige important dans la négociation d'une convention collective, les parties peuvent faire appel à l'*Employment Court* qui remplace l'*Employment Tribunal* depuis 1999.

¹¹⁴ The government bargaining parameters, 2003.

Cet organisme d'arbitrage intervient aussi bien pour les secteurs public que privé.

3.3 Niveau de négociation

Depuis la mise en place en 1991 de l'Employment Contract Act, les négociations des conventions collectives avec les groupes d'employés et des contrats individuels avec les salariés ont lieu localement au sein de chaque *Department*.

Celles-ci sont généralement menées par les *Chiefs Executives*. Il arrive que ceux-ci délèguent ces fonctions à leurs *line managers* pour que les négociations aient lieu au niveau de chaque *business unit*.

Avant de mener ces négociations, il est demandé aux *Chiefs Executives* de consulter la SSC pour agir conformément aux dernières directives publiées et à l'orientation d'ensemble de la négociation salariale au sein de la fonction publique. De plus, ils doivent se référer à leur ministre concernant les marges de manœuvre budgétaires.

Les niveaux de rémunération varient entre les employés du fait des bonis qui sont versés en fonction des résultats individuels obtenus. Cette mesure incitative avantage d'autant plus les employés qui ont opté pour un contrat individuel avec fixation d'objectifs de performance.

Il est donc possible de dire que les négociations des conventions collectives ont lieu à un niveau local et sont fortement déréglementées.

3.4 Appréciation globale

À partir de 1986, la mise en place d'une réforme radicale de la fonction publique a fortement dégradé les relations de travail au sein du secteur public néo-zélandais. L'opposition des syndicats a entraîné leur mise à l'écart du processus de négociation et de défense des intérêts des fonctionnaires. Cette position extrême a permis au gouvernement de mener librement son programme

de réformes, afin de transformer l'administration publique néo-zélandaise. La récente revalorisation du rôle des syndicats¹¹⁵ dans la chaîne des négociations va dans le sens d'une normalisation des relations employés - employeurs.

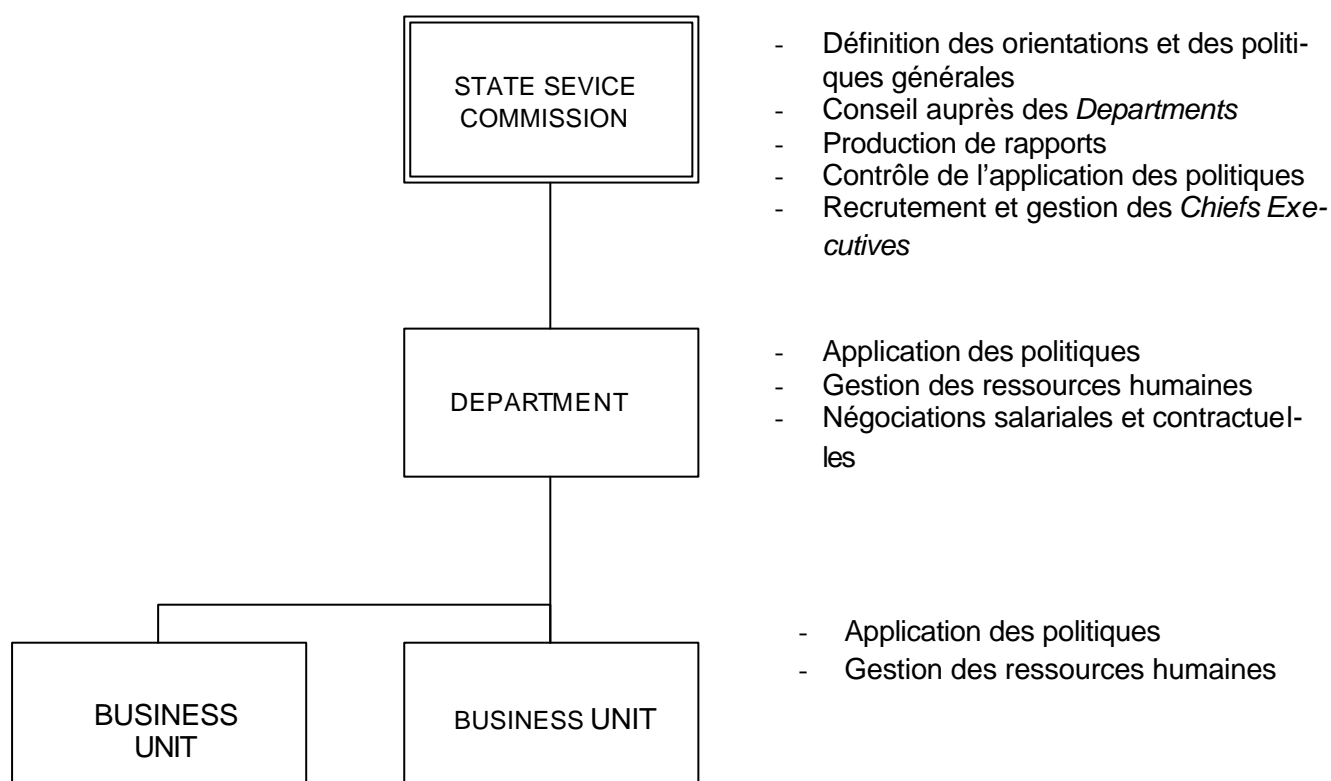
L'actuelle mise en place du programme de Partnership for Quality (PfQ) qui a été signé conjointement avec la Public Service Association (PSA) devrait favoriser de meilleures relations de travail.

Cet important plan vise à :

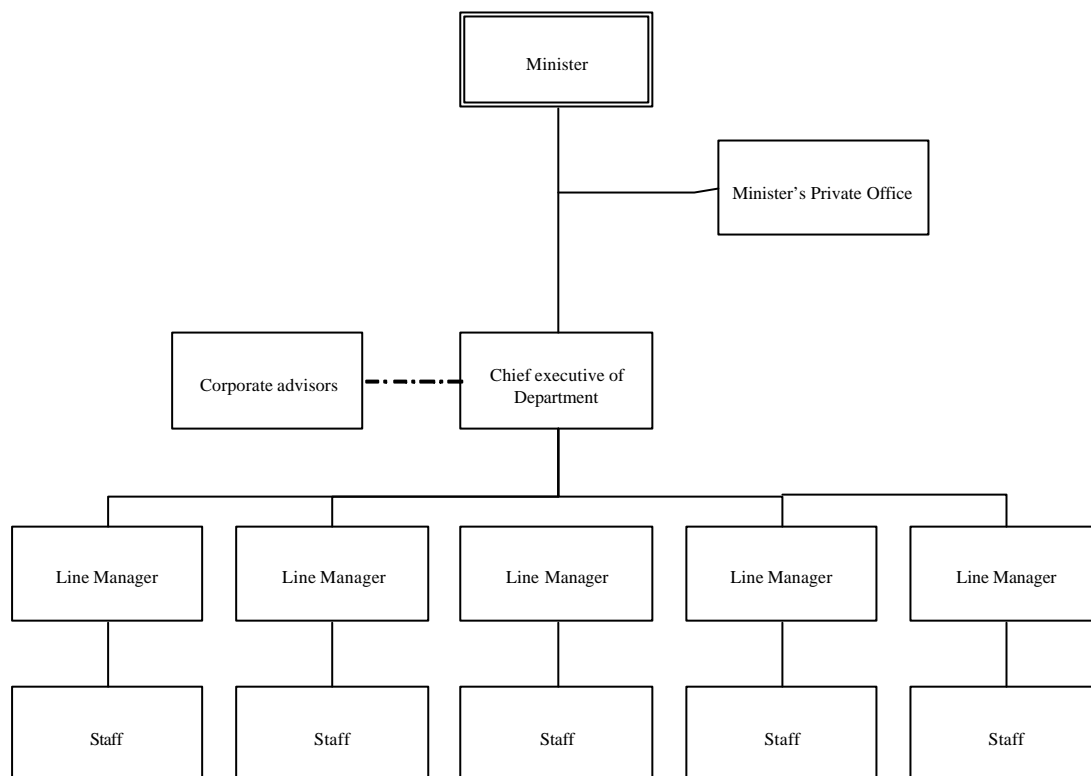
- encourager les employés, employeurs et le PSA à établir des relations ouvertes;
- étendre les pouvoirs et les capacités des Departments pour développer des services de qualité;
- créer au sein de chaque Department les bases et les procédures permettant une définition conjointe des objectifs;
- généraliser l'amélioration de l'environnement professionnel pour accroître la qualité des services fournis aux bénéficiaires;
- permettre aux employés de participer collectivement à la gestion de leur lieu de travail, dans la reconnaissance de l'autorité de leur Chief Executive.

¹¹⁵ ERA, 2000

Annexe 1 : Schéma de fonctionnement de la fonction publique néo-zélandaise



Annexe 2 : Structure hiérarchique d'un *Department*



Annexe 3 : Collective bargaining and employment term

Department	% of staff			% of staff	
	IA ¹¹⁶	CA ¹¹⁷	Expired CA	Open-term	Fixed-term
Agriculture & Forestry	50	0	50	97	3
Archives	28	72	0	84	16
Child, Youth & Family Services	32	68	0	91	9
Conservation	40	60	0	86	14
Corrections	32	68	1	97	3
Courts	41	38	20	93	7
Crown Law Office	100	0	0	72	28
Culture and Heritage	82	8	10	72	28
Customs	25	75	0	99	1
Defence	100	0	0	94	6
Economic Development	65	35	0	97	3
Education	42	18	41	87	13
Education Review Office	29	71	0	96	4
Environment	56	44	0	87	13
Fisheries	73	27	0	95	5
Foreign Affairs & Trade	41	59	0	93	7
Government Communications Security Bureau	37	63	0	100	0
Health	90	3	7	87	13
Housing	45	55	0	97	3
Inland Revenue Department	39	61	0	97	3
Internal Affairs	60	40	0	90	10
Justice	61	39	0	89	11
Labour	70	30	0	94	6
Land Information New Zealand	32	0	68	91	9
Maori Development	97	0	3	92	8
National Library	37	63	0	92	8
Pacific Island Affairs	100	0	0	96	4
Prime Minister & Cabinet	100	0	0	83	17
Research, Science & Technology	100	0	0	89	11
Serious Fraud Office	100	0	0	100	0
Social Development	32	67	1	96	4
State Services Commission	100	0	0	78	22
Statistics New Zealand	48	0	52	98	2

¹¹⁶ Individual Agreement

¹¹⁷ Collective Agreement

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE
Nouvelle-Zélande

Transport	100	0	0	99	1
Treasury	100	0	0	97	3
Women's Affairs	43	57	0	95	5
Youth Affairs	52	48	0	90	10
Total	44	48	8	93	7

Extrait du rapport *Human Resource Capability Survey of Public Services Departments*, SSC, 2002, p.15.

Annexe 4 : Number of employees by Department

Department	Total FTE Staff - June 2002		
	Female	Male	Total
Agriculture & Forestry	480	738	1,218
Archives	57	54	111
Audit Department	-	-	-
Chief Executives ¹⁶	6	27	33
Child, Youth & Family Services	1,587	567	2,154
Conservation	549	1,179	1,728
Corrections	1,410	2,856	4,266
Courts	1,305	669	1,974
Crown Law Office	87	39	126
Culture and Heritage	27	27	54
Customs	291	480	771
Defence	18	30	48
Economic Development	360	366	726
Education	1,266	474	1,743
Education Review Office	123	57	180
Environment	81	57	138
Fisheries	99	213	312
Foreign Affairs & Trade	288	321	609
Health ¹⁷	537	279	816
Housing	78	51	129
Inland Revenue Department	2,766	1,650	4,416
Internal Affairs	510	429	939
Justice	126	60	186
Labour ¹⁸	588	492	1,083
Land Information New Zealand	255	360	615
Māori Development	180	123	303
National Library	267	99	366
Pacific Island Affairs	21	21	42
Prime Minister & Cabinet	57	45	102
Public Trust Office	-	-	-
Research, Science & Technology	30	18	48
Serious Fraud Office	12	21	33
Social Development	3,700	1,385	5,085
Social Policy	-	-	-
State Services Commission	90	63	153
Statistics New Zealand	327	327	654
Transport	36	30	66
Treasury	147	162	309
Women's Affairs	30	3	33
Work and Income	-	-	-
Youth Affairs	15	6	21
Total	17,811	13,776	31,587

FTE : Full Time Employees

Extrait du rapport *Human Resource Capability Survey of Public Services Departments*, SSC, 2002, p. 16.

Annexe 5 : Cadre de travail en matière de ressources humaines

	Capacités	Relations de travail	Conditions de travail	Environnement de travail
Élaboration des politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Programmes de recrutement - Accueil des employés - Développement des capacités incluant les compétences communes à la fonction publique. - Règles de mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Approfondissement ou élargissement du <i>Partnership for Quality (PfQ)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations - Principes en matière de rémunération, de congés - Principes sur l'équilibre vie-travail - Possibilités de mobilité - Système de rémunération 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement du <i>Code of Conduct</i>
Développement des programmes et politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Modules d'accueil des employés - Ensemble des compétences communes à la fonction publique - Programme de bourses - Programme de recrutement des Maoris - Centre en ligne de développement de carrières - Directives structurées concernant les règles de mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Révision du <i>PfQ</i> et de son mode d'implantation - Mise en place du centre du <i>PfQ</i> - Formations à la résolution de problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Identification des pressions et des priorités de rémunération - Modèle d'évaluation du travail - Système de rémunération - Nouveaux arrangements concernant les congés 	<ul style="list-style-type: none"> - Module de mise en place du <i>Code of Conduct</i> dans les <i>Departments</i> - Identification des risques liés à l'éthique
Implantation des programmes et politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Modules d'accueil des employés introduit dans les <i>Departments</i> sous forme de <i>kits</i> - Favoriser et surveiller le redéploiement du personnel entre les <i>Departments</i> - Promouvoir les carrières du secteur public 	<ul style="list-style-type: none"> - Pilotage du <i>PfQ</i> - Formations des <i>Chiefs Executives</i> et des syndicats à la résolution de problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantation des principes d'équilibre vie-travail - Mise à jour des paramètres de négociation - Utilisation des options de redéploiement - Implantation des systèmes de rémunération 	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluation de l'adhésion au <i>Code of Conduct</i> - Reconduction de l'enquête sur la progression des carrières

Extrait du site de la *State Service Commission*.

Bibliographie

Bureau du vérificateur général du Canada. (1995). *Pour une meilleure intendance : La réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande de 1984 à 1994 : sa pertinence pour le Canada*, [en ligne], www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/nzbody1.html

Commission de la fonction publique du Canada (1997). *Réduction des effectifs : Comparaison du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie*, [en ligne] : www.psc-cfp.gc.ca/publications/monogra/compar3_f.htm

Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL), (Page consultée le 18 décembre 2003) : [en ligne] : www.iftu.org

Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL), (Page consultée le 18 décembre 2003) : [en ligne] : www.iftu.org

Department of labour, (Page consultée le 18 décembre 2003), [en ligne] : www.dol.govt.nz

Government of New-Zealand, (Page consultée le 20 décembre 2003). [en ligne] : <http://www.govt.nz>

Kernaghan, Kenneth (2001). *Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines*. Groupe de la recherche et de la planification stratégiques du centre canadien de gestion, [en ligne] : www.cmd-ccg.gc.ca/Research/publications/pdfs/kernaghan_f.pdf

OCDE (1997) *New Zealand : managing across levels of government, the management of ethics and conduct in the public service*, [en ligne]. <http://www.oecd.org/dataoecd/30/19/2731878.htm>

OCDE (2000). *Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE*, [en ligne] : www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/PB7Trust-fr.pdf

Public Service Association, (Page consultée le 29 décembre 2003). [en ligne] : www.psa.org.nz

Sénat français, groupe sénatorial France - Nouvelle-Zélande (1998) : *Nouvelle-Zélande : le libéralisme en action*, [en ligne] : <http://www.senat.fr/ga/ga-027/ga-027.html>

State Service Commission of New-Zealand (1990), *Public Service Code of Conduct*, [en ligne] : www.ssc.govt.nz/siteset.htm

State Service Commission of New-Zealand (1995), *Public Service Principles, Conventions and Practice*, [en ligne] : www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=167&displaytype=std

State Service Commission of New-Zealand (1997), *Equal Employment Opportunities Policy to 2010*, [en ligne] : <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=127>

State Service Commission of New-Zealand (1998), *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource*, [en ligne]: <http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm>.

State Service Commission of New-Zealand (2002), *Human resource Capability Survey of public service Departments*, [en ligne]:
http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/HRCsurvey2002.pdf

State Service Commission of New-Zealand (2003) *Annual Report*, [en ligne]:
http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/SSC_Annual_Report_2003.pdf

State Service Commission of New-Zealand, (Page consultée le 20 décembre 2003). [en ligne]:
<http://www.ssc.govt.nz>

Ontario

Profil institutionnel et politique

L'Ontario est l'une des dix provinces du Canada. Le régime parlementaire de l'Ontario s'inspire du modèle britannique.

Le pouvoir législatif est entre les mains de l'Assemblée législative qui compte 103 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 STRUCTURES, VALEURS ET PRINCIPES RELATIFS À LA GESTION DU PERSONNEL

1.1 Institution responsable du respect des valeurs et des principes

Deux organisations sont responsables du respect des valeurs et des principes dans la fonction publique de l'Ontario.

➤ La Commission de la fonction publique de l'Ontario

La Commission de la fonction publique de l'Ontario est le principal organisme responsable du respect des valeurs et des principes relatifs à la gestion du personnel. Il s'agit d'un organisme indépendant et non partisan qui veille à l'application du principe du mérite au sein de la fonction publique, particulièrement en ce qui concerne les cadres supérieurs.

La Commission assume les fonctions d'un tribunal. Ce tribunal est chargé de préparer les avant-projets de règlement et il possède des pouvoirs d'arbitrage qui ne peuvent être délégués aux termes de la loi.

➤ La Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO)

En vertu de diverses lois de l'Ontario¹¹⁸, la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) assure la médiation et l'arbitrage des différends en matière d'emploi et de relations de travail pour tous

¹¹⁸ Ces lois sont notamment : La *charte des droits environnementaux de 1993*, L.O. 1993, ch. 28, *Loi sur la fonction publique*, L.R.O. 1990, ch. P.47, *Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.O. 1993, ch. 38, *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie*, L.O. 1997, ch. 4, *Loi de 1997 sur le règlement des différends dans le secteur public*, L.O. 1997, ch. 21, *Loi de 1997 sur les relations de travail liées à la transition dans le secteur public*, L.O. 1997, ch. 21, *Loi limitant l'usage du tabac dans les lieux de travail*, L.R.O. 1990, ch. S.13, *Loi sur l'amélioration de la qualité de l'éducation*, L.O. 1997, ch. 31, *Loi sur la négociation collective dans les collèges*, L.R.O. 1990, ch. C.15, *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19, laquelle habilite la Commission en vertu des lois suivantes : *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19, *Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O. 1990, ch. E.18, *Loi sur les pesticides*, L.R.O. 1990, ch. P.11, *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, L.R.O. 1990, ch. O.40, *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14, *Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux*, L.R.O. 1990, ch. H.14, *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, ch. O.1, *Loi sur les fonds communautaires d'investissement dans les petites entreprises*, L.O. 1992, ch. 18, *Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1990, ch. E.14

les travailleurs, autant du secteur public que du secteur privé.

En matière de relations de travail, la CRTO est responsable de l'accréditation des syndicats, de l'étude des pratiques déloyales de travail, des grèves et lock-out illégaux et de la résiliation des droits de négociation. Il s'agit d'un tribunal administratif quasi judiciaire.

La CRTO veille aussi à l'observation du droit du travail en analysant les décisions rendues par les agents des normes d'emploi et les inspecteurs de la santé et de la sécurité au travail.

Enfin, elle aide à la médiation et à l'arbitrage d'autres différends afin de promouvoir des pratiques de travail sécuritaires, équitables et harmonieuses sur les lieux de travail de l'Ontario.

1.2 Identification des valeurs et des principes

Au début de l'année 1999, le Secrétariat du Conseil de gestion a élaboré une nouvelle directive en matière de gestion des ressources humaines. Celle-ci décrit les principes et les exigences sous-jacents à toutes les politiques et les pratiques relatives aux ressources humaines au sein de la FPO.

Cette directive illustre l'engagement du Secrétariat du Conseil de gestion à l'effet que la fonction publique ontarienne forme, recrute et retient les services de fonctionnaires qui sont :

- professionnels et sérieux pour ce qui est de la qualité des services;
- bien informés et créatifs;
- réceptifs aux changements;
- motivés pour apprendre continuellement.

Dans le même ordre d'idées, conformément à la Loi sur la fonction publique (LFP), les fonctionnaires doivent se montrer digne de la confiance du public, offrir un service de qualité supérieure et observer leur serment d'allégeance et de confidentialité.

Dans l'exécution de leurs fonctions, ils doivent respecter les principes suivants :

- éthique;
- utilisation prudente et légale des ressources;
- rapport qualité-prix;
- qualité du service;
- équité;
- ouverture et transparence.

Les valeurs fondamentales de la gestion des ressources humaines sont basées sur le mérite ainsi que sur l'égalité des chances.

1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel

Avant la publication en 1986 du rapport Moher¹¹⁹ intitulé *Managing Human Resources*, l'autorité responsable de la gestion des ressources humaines dans la FPO était, selon la Loi sur la fonction publique, la Commission de la fonction publique.

Créée aux termes de cette loi, la Commission de la fonction publique supervisait, en tant qu'employeur, le rendement du gouvernement en mettant l'accent sur le maintien du principe du mérite et en encourageant les valeurs internes.

¹¹⁹ Moher occupait le poste de directeur du perfectionnement des cadres et de chef de l'Organisation à la société Imperial Oil. Cette entreprise a prêté ses services à la province pendant trois mois au cours desquels elle devait, à la demande du président du Conseil de gestion, étudier le rôle et le mandat de la Commission de la fonction publique

Parmi les activités administratives qui relevaient de la CFP, mentionnons les recommandations de règlements relatifs :

- aux salaires;
- à la classification;
- au recrutement;
- aux avantages sociaux;
- aux heures de travail.

Ces règlements devaient être approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

À la suite du rapport Moher, la Commission de la fonction publique n'a plus eu d'autre vocation que celle de veiller à ce que le gouvernement respecte les dispositions de la Loi sur la fonction publique.

En dehors de la CFP, un Secrétariat aux ressources humaines qui relève de la direction du contrôle central du Secrétariat du Conseil de gestion a été institué. Il est dirigé par un sous-ministre et relève du président du Conseil de gestion. Il est chargé de prendre la direction des affaires de la fonction publique sur le plan de la politique des ressources humaines, de la planification et des conditions et pratiques d'emploi.

Le Bureau des services en commun qui relève aussi du Secrétariat du Conseil de gestion est responsable de la prestation de services aux ministères et organismes dans plusieurs secteurs d'activité dont celui des ressources humaines. Dans ce secteur, il est responsable de la paie et des avantages sociaux. (Voir l'organigramme du Secrétariat du Conseil de gestion à l'annexe 1).

D'autres fonctions de la CFP ont été dévolues aux sous-ministres, afin de les amener à participer de plus près à la gestion des ressources et à l'amélioration de l'efficacité des personnels ministériels. Ainsi, désormais, un sous-ministre peut exercer les pouvoirs ou les fonctions de la Commission

en ce qui a trait au recrutement de personnes ayant les qualités requises pour travailler dans la fonction publique, à leur nomination ainsi qu'à l'évaluation et à la classification des postes que la Commission désigne comme faisant partie des postes classifiés.

Désormais, un sous-ministre peut :

- évaluer et classer chacun des postes classifiés et fixer les qualités requises pour chacun d'eux;
- recruter des personnes qualifiées pour la fonction publique et dresser des listes de celles qui sont admissibles;
- affecter des personnes aux postes classifiés et préciser les traitements à verser;
- fixer les gratifications à verser aux fonctionnaires titulaires;
- établir ou coordonner des programmes de perfectionnement du personnel ou y contribuer.

Le sous-ministre, quant à lui, peut déléguer par écrit ses compétences à :

- un fonctionnaire;
- une catégorie de fonctionnaires.

Les aspects relatifs au recrutement des cadres, à l'organisation des carrières et à la préparation de la relève ont été confiés à un comité du perfectionnement des cadres présidé par le Secrétaire du Conseil des ministres.

1.4 Autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel

Le Conseil de gestion du gouvernement (CGG) est chargé de l'ensemble des activités de gestion des ressources financières, humaines et matérielles de la fonction publique de l'Ontario.

➤ **Stratégie des ressources humaines pour la FPO**

La stratégie des ressources humaines comprend diverses initiatives permettant de renouveler et de revitaliser la fonction publique de l'Ontario en rehaussant ses capacités, en accroissant sa souplesse et en améliorant le milieu de travail. Ces initiatives se regroupent en trois catégories :

- comprendre les tâches et la main-d'œuvre;
- investir dans l'apprentissage et le perfectionnement;
- améliorer les politiques et les pratiques en matière de ressources humaines.

La stratégie des ressources humaines pour la FPO est conçue pour être mise en œuvre de manière progressive et souple. Tel que mentionné dans la stratégie, certaines initiatives doivent être gérées à partir du service central par la direction du contrôle central du Secrétariat du Conseil de gestion (SCG), lesquelles consistent notamment à :

- mettre en place des politiques et pratiques de ressources humaines nouvelles et actualisées;
- établir les meilleures pratiques possibles pour l'usage des compétences, y compris l'appel à des experts en dotation qui apporteront aide et conseils en vue d'assurer une application efficace;
- mettre en place et administrer le Centre de développement et, plus précisément, planifier et fournir des programmes ministériels de formation;
- administrer et financer le Programme de stages de l'Ontario.

D'autres initiatives relèvent des ministères, des gestionnaires et des employés eux-mêmes. La stratégie des ressources hu-

maines décrit ce qu'on attend des ministères. Plus précisément, ils devront :

- élaborer et soumettre des plans de ressources humaines annuels en recourant au processus de planification des activités et d'affectation défini par le Secrétaire;
- aligner les compétences avec les approches proposées par le SCG;
- investir dans l'apprentissage planifié et la formation des gestionnaires et des employés;
- rehausser la compétence des ressources humaines des ministères à fournir du soutien stratégique.

1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant le Régime de gestion du personnel

Les principales lois qui encadrent le Régime de gestion du personnel sont la loi de 1990 sur la fonction publique, la Loi sur les fonctionnaires et la loi de 1997 sur les relations de travail.

La Loi sur la fonction publique et ses règlements constituent le principal cadre réglementaire pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Ontario. La loi définit les responsabilités, les pouvoirs et la composition de la Commission de la fonction publique (CFP) et prévoit que le président de la CFP occupe le rang de sous-ministre, sachant que la CFP est un organisme neutre et apolitique. Elle décrit également les responsabilités et pouvoirs des sous-ministres en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

La loi autorise la CFP à formuler des règlements, sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, touchant de nombreux aspects de la gestion des ressources humaines, comme les heures de travail, les congédiements, le perfectionne-

ment du personnel et les congés sans solde. Ces questions sont contenues dans le Règlement 977 et les règlements connexes. Le Règlement 57/95 désigne certains employeurs comme organismes de la Couronne, et le Règlement 435/97 décrit les règles de conduite applicables aux fonctionnaires.

La Loi sur les fonctionnaires comprend certaines obligations imputables aux fonctionnaires. Il s'agit essentiellement des dispositions concernant la citoyenneté ou la résidence permanente, la continuité des commissions, le maintien des fonctions et la validité des actes, les serments d'allégeance et d'entrée en fonction, les cautionnements fournis par certains fonctionnaires publics et d'autres obligations des fonctionnaires.

La Loi sur les relations de travail est la Loi qui encadre l'ensemble des relations de travail pour la fonction publique de l'Ontario. Cette loi renferme l'accréditation des syndicats, la négociation des conventions collectives, le contenu des conventions collectives, l'application, les pratiques déloyales, l'administration, la mise en tutelle, etc.

1.6 Appréciation globale

La Loi sur la fonction publique a été promulguée en 1878, à une époque où les conventions collectives n'existaient pas dans la fonction publique et où la législation sur les normes d'emploi dans la province était quasi inexistante. Modifiée à de nombreuses reprises au cours des 122 dernières années, selon la vérificatrice générale, la loi s'apparente aujourd'hui à un « ensemble de mesures disparates » contenant des restrictions inutiles et des détails énigmatiques. Par conséquent, la législation en vigueur n'est pas conviviale pour le personnel des ressources humaines, les cadres hiérarchiques et les employés qu'elle régit, et constitue un obstacle au bon fonctionnement du processus de gestion des ressources humaines. Le SCG a entrepris de ré-

examiner la Loi sur la fonction publique afin de déterminer les modifications nécessaires. Il a recours à un mécanisme de consultation qui comprend notamment un groupe de travail interministériel. Ce groupe a identifié des points à discuter avec les ministères, les agents négociateurs et d'autres parties intéressées.

2 RÈGLES ET STATUTS RÉGISSANT LA GESTION DU PERSONNEL

2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique

Il existe trois grands types d'emplois dans la fonction publique de l'Ontario. Il s'agit des emplois classifiés, des emplois non classifiés et des emplois d'agences. À ces grandes catégories de travailleurs s'ajoutent les employés saisonniers, les employés étudiants et les « GO Temp ».

➤ Les emplois classifiés

Les emplois classifiés sont des postes réguliers et permanents dont les titulaires ont accès aux avantages et bénéfices sociaux, notamment les vacances, les congés de maladies et autres. Ils sont membres du Syndicat de la fonction publique de l'Ontario.

➤ Les emplois non classifiés

Il s'agit de postes temporaires de la fonction publique de l'Ontario. Les employés attirés à ce type de poste ne disposent pas des avantages et bénéfices sociaux susmentionnés mais sont membres du Syndicat de la fonction publique de l'Ontario. Dans cette catégorie figurent des employés contractuels et à forfait.

➤ Les employés d'agences

Les employés d'agences ne sont pas considérés comme étant des employés de la Couronne et, par conséquent, ils n'ont pas

accès aux bénéfices ou avantages équivalant aux postes classifiés et non classifiés. De plus, ils ne font pas partie du groupement syndical. Il s'agit d'employés temporaires embauchés selon les besoins sur une base contractuelle.

➤ **Les employés saisonniers**

Dans la convention collective figure le statut d'employé saisonnier. Selon l'article 32.2.1, un employé saisonnier est un employé qui est engagé pour une période d'au moins huit semaines consécutives. Cette position peut se changer en une position non classifiée à temps complet dans un ministère, selon le principe de l'ancienneté.

La période probatoire pour un employé saisonnier est de deux périodes d'emploi saisonnier d'au moins huit semaines consécutives chacune, dans le même ministère et durant deux années consécutives.

Ces employés disposent d'avantages et de bénéfices particuliers explicités dans la convention collective et ils sont membres du Syndicat de la fonction publique de l'Ontario.

➤ **Les employés étudiants¹²⁰**

Un employé étudiant est un employé non classifié qui travaille pour la fonction publique de l'Ontario durant ses études secondaires, collégiales, universitaires ou durant les vacances. Un employé étudiant doit être inscrit au Programme coopératif d'éducation. Il a des conditions de travail particulières qui ne s'appliquent qu'à ce type d'emploi.

¹²⁰ Pour plus d'information sur les bénéfices et les avantages sociaux, consulter la convention collective des employés de la fonction publique de l'Ontario sur le site du OPSU à l'adresse suivante : <http://www.opseu.org/ops/collective/CentralSept12.pdf>

➤ **Les « GO Temp »**

Les employés ayant le statut de GO Temp sont des employés non classifiés qui travaillent au sein de la fonction publique de l'Ontario grâce à un arrangement de la Civil Service Commission sous le GO Temporary Services Program. Un employé cesse d'être un GO Temp lorsqu'il termine l'emploi pour lequel il a été choisi ou pour toute autre raison pouvant mettre fin à l'emploi. Ces emplois peuvent évoluer vers des emplois classifiés selon des dispositions explicitées dans la convention collective.

2.2 Identification des règles et du processus d'embauche selon le statut

Il n'existe pas d'examen uniforme à l'ensemble des ministères pour l'embauche de personnel. À cet effet, chaque branche, département, ministère ou autre division administrative dispose de son propre processus et de ses propres critères de sélection. En général, les candidats à tous les types d'emploi doivent préalablement postuler un emploi et se qualifier. Ils peuvent présenter leur demande d'emploi via le portail Internet du gouvernement de l'Ontario à l'adresse <http://www.gojobs.gouv.on.ca>. Il existe cependant des dispositions particulières à certains statuts.

➤ **Postes classifiés**

Selon l'article 6 de la Loi sur la fonction publique, lorsqu'un poste classifié est vacant, le sous-ministre du ministère où la vacance se produit nomme une personne à partir des listes établies par la Commission pour le combler. La Commission nomme à l'essai la personne visée à l'un des postes classifiés pour une période d'au plus un an.

➤ **Postes permanents**

Selon l'article 7 de la Loi sur la fonction publique, et à la demande écrite du sous-ministre, la Commission recommande au lieutenant-gouverneur en conseil de nom-

mer à titre d'employé permanent à un des postes classifiés une personne qui occupe ce poste à l'essai. La recommandation s'accompagne de l'attestation de qualification et d'affectation délivrée par la Commission.

➤ **Postes classifiés de durée limitée**

Selon l'article 7.1 de la Loi sur la fonction publique, la Commission peut nommer une personne qu'un sous-ministre a nommée dans son ministère à un poste classifié de durée déterminée, pour une période d'au plus trois ans dans le cas d'une première nomination et pour toute autre période dans le cas d'une nomination subséquente. La personne nommée à un des postes classifiés de durée déterminée le demeure à moins qu'elle ne soit expressément nommée par la Commission ou par le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'attestation de la Commission à un poste appartenant à une autre partie des postes classifiés.

➤ **Postes non classifiés**

Selon la même procédure, un ministre, ou un fonctionnaire préalablement désigné par écrit à cette fin, peut, pour une période d'au plus trois ans dans le cas d'une première nomination et pour une période indéterminée dans le cas d'une nomination subséquente, nommer une personne à un des postes non classifiés dans le ministère qu'il dirige.

2.3 Identification des règles et du processus de mobilité

L'article 10.3 de la convention collective intitulée Job Trading stipule qu'un employé classifié à temps complet ou à temps partiel est éligible à l'échange d'emploi. Un employé ne peut échanger son emploi qu'avec une autre personne de la même catégorie d'emploi, ce qui signifie qu'un employé à temps plein ne peut échanger son emploi qu'avec un autre employé à temps complet et ainsi de suite.

Ainsi, la mobilité n'est possible qu'à l'intérieur du même ministère et les employés ne peuvent changer de classification. Les candidats doivent s'inscrire au Bureau des ressources humaines de leur ministère et fournir la documentation requise. Les aspirants doivent prouver qu'ils ont les compétences pour remplir les nouvelles fonctions sans formation. Nonobstant le principe d'ancienneté, un employé de la fonction publique dont l'épouse travaille également pour la fonction publique de l'Ontario aura préséance si celle-ci s'est fait relocaliser. Les employés peuvent échanger leurs emplois seulement si les deux gestionnaires sont d'accord.

De plus, l'Ontario est inscrite au Programme de mobilité interprovinciale du gouvernement fédéral. Selon ce programme, les fonctionnaires peuvent demander d'être localisés dans d'autres organismes dans l'ensemble des provinces canadiennes excepté au Québec. Ils doivent pour cette fin présenter leur projet de déplacement au responsable des ressources humaines de leur département et le faire approuver par les personnes responsables dans les deux ministères, commissions, agences ou organismes.

2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités

➤ **Retour des retraités**

Selon l'article 18 de la Loi sur la fonction publique, le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer à un poste à titre spécial, pour une période ne dépassant pas six mois à la fois, le bénéficiaire d'une prestation en vertu de la Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires, qui possède les connaissances professionnelles, techniques ou d'expert dont le lieutenant-gouverneur en conseil désire se prévaloir. Des précisions sont disponibles dans la convention collective.

➤ Retour des démissionnaires

La seule référence au retour d'un démissionnaire s'applique aux employés qui laissent leur emploi pour se présenter comme député. Ainsi, selon l'article 28 de la Loi sur la fonction publique, un ancien employé de la Couronne qui démissionne pour se présenter comme député et qui cesse par la suite d'être un représentant politique élu a le droit, par suite d'une demande, d'être nommé à un poste vacant au service du gouvernement pour lequel il a les qualités requises. Cette disposition ne s'applique que si l'ancien employé cesse d'être un représentant politique élu dans les cinq ans qui suivent sa démission, ou présente une demande dans les douze mois après qu'il cesse d'être un représentant politique élu. De plus amples précisions figurent dans la convention collective.

2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires

Les obligations des employés sont comprises dans un code de conduite des employés de la fonction publique.

Selon les conduites proscrites à l'article 4 et subséquents, aucun employé de la Couronne ne doit prendre part à des activités politiques lorsqu'il est sur le lieu de travail.

De plus, aucun employé de la Couronne ne doit utiliser son travail (renseignements, matériel, etc.) pour ses fins personnelles, celle de sa femme, de son enfant ou de son partenaire de même sexe.

Dans le même sens, un employé ne peut accepter de cadeaux s'il existe le moindre doute que ce cadeau puisse affecter l'emploi de ses fonctions.

En cas de possibilité de conflits d'intérêts, l'employé doit en aviser son supérieur ou la personne désignée.

2.6 Rémunération et performance

En décembre 1996, le gouvernement a instauré un système de rémunération au rendement pour les sous-ministres et les cadres supérieurs afin de garantir une plus grande responsabilisation et un meilleur rapport qualité-prix pour la fonction publique.

Afin d'attirer et de retenir les candidats les plus brillants et les plus qualifiés, le gouvernement a accepté en juin 2000 l'avis d'un conseiller externe et approuvé de nouvelles fourchettes salariales pour les sous-ministres et les cadres supérieurs. Celles-ci comblent le fossé qui les séparait des salaires offerts aux cadres supérieurs dans d'autres domaines du secteur public.

L'évaluation du rendement est un outil de gestion qui permet aux gestionnaires de prendre des décisions et de déléguer les responsabilités. Elle fournit des indications sur les comportements appropriés au sein d'une organisation. Le guide de références *Performance Measurement in Business Planning and Allocation* présente les explications, les processus et le cycle de l'évaluation du rendement. Il définit les principaux domaines de l'évaluation et décrit les critères généraux qui aideront les gestionnaires à mettre en œuvre l'évaluation du rendement de façon utile.

En ce qui concerne la mesure de la performance, tous les ministères sont contraints à fournir des plans d'action et des rapports annuels pour tenir informer le gouvernement et les contribuables de leurs actions. Les rapports annuels sont assujettis aux exigences minimales en matière de rapport qui sont fixées par l'*Agency Establishment and Accountability Directive*, soit :

- états financiers vérifiés ou soumis au niveau approprié de certification externe;

- analyse de la performance opérationnelle;
- analyse du rendement financier;
- nominations et durées des mandats;
- évaluation de la performance, objectifs réalisés et mesures à prendre.

2.7 Appréciation globale

Selon le vérificateur général, l'examen indépendant a montré que les niveaux des salaires des cadres dans la fonction publique de l'Ontario, inchangés depuis quatre ans (2000), ne cessaient de se dévaloriser par rapport aux salaires pratiqués dans d'autres organismes gouvernementaux et dans le secteur privé. Le consultant a recommandé d'augmenter les salaires des cadres de manière à combler le fossé qui les sépare des salaires offerts aux cadres supérieurs dans d'autres domaines du secteur public et privé.

3 RÉGIME SYNDICAL ET MODES DE RELATIONS AVEC LE PERSONNEL NON SYNDIQUÉ

3.1 Identification des régimes syndicaux au sein de la fonction publique

Le Secrétariat du Conseil de gestion est chargé de négocier les contrats avec sept syndicats et associations qui représentent quelque 55 000 employés de la fonction publique de l'Ontario.

Le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEPRO) est le plus important syndicat et représente plus de 80 % de l'ensemble des employés de la fonction publique de l'Ontario. Il est reconnu comme l'agent négociateur représentant les employés compris dans les six unités de négociation formées par décret du lieutenant-gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 23 de la Loi sur les relations

de travail, tel que celui-ci existait avant l'entrée en vigueur de l'article 35 de la *loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*.

Le SEFPO représente les employés de la fonction publique de l'Ontario, y compris ceux qui travaillent dans les ministères, les agences, les conseils et les commissions. La plupart de ces employés sont couverts par la convention collective de la fonction publique de l'Ontario négociée de façon centralisée par le SEFPO avec le Secrétaire du Conseil de gestion.

Selon la Loi de 1993 sur la négociation des conventions collectives des employés de la couronne, une seule convention collective régit les conditions d'emploi des employés compris dans les unités de négociation du SEPRO. Elle dicte notamment les modalités de règlement des différends, les interdictions contre la discrimination, la sécurité d'emploi et la mobilité, les pensions, les régimes d'assurance invalidité de longue durée, les avantages sociaux auxquels ont droit tous les employés compris dans les unités de négociation désignées, les salaires avec le consentement des parties et les autres questions dont peuvent convenir les parties.

3.2 Mode de négociation des conventions collectives

La Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) est responsable de l'accréditation des syndicats, de l'étude des pratiques déloyales de travail, des grèves et lock-out illégaux et de la résiliation des droits de négociation. Il s'agit d'un tribunal administratif quasi judiciaire.

Chaque convention collective concernant les employés compris dans les unités de négociation désignées entre en vigueur à la même date et a la même durée. Sauf entente contraire entre les parties, la convention collective prévoit qu'elle est en vigueur pour au moins deux ans.

Environ huit mois (parfois plus pour les agents négociateurs de grande taille) avant les dates d'expiration des conventions collectives, le SCG commence à préparer sa stratégie pour les prochaines négociations. Selon l'agent négociateur, les négociations sur les services essentiels doivent commencer au moins 180 jours avant l'expiration de la convention collective.

Le SCG a mis au point une base de données électronique, le système d'information sur les conventions collectives (SICC), pour aider le personnel lors des prochaines rondes de négociation. Le système permet aux utilisateurs de visualiser, de rechercher et de comparer facilement les clauses de diverses conventions collectives.

3.3 Niveau de négociation

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG), agissant au nom du Conseil de gestion du gouvernement (CGG), participe à une négociation collective avec sept agents négociateurs représentant plus de 50 000 employés de la fonction publique de l'Ontario, et un agent négociateur représentant 250 employés n'appartenant pas à la fonction publique de l'Ontario. Le tableau suivant présente les différents agents négociateurs, leurs tailles, les dates d'expiration des conventions collectives existantes et les cadres des conventions (droit de grève ou arbitrage obligatoire):

Agent négociateur	Taille	Date d'expiration	Droit de grève ou arbitrage obligatoire
PEGO	450	31 déc. 2000	Droit de grève
ALOC/OCAA	1 000	31 déc. 2000*	Arbitrage
AEGAPCO	4 100	31 mars 2001	Droit de grève
FOPSAT	250	31 août 2001	Droit de grève
SEFPO	43 000	31 déc. 2001	Droit de grève
OPPA	4 600	31 déc. 2002	Arbitrage
AOPDPS	350	31 déc. 2001	Arbitrage

*Actuellement, une convention de deux ans est en arbitrage.

3.4 Appréciation globale

Depuis juin 1995, on a réduit les effectifs de 19 450 ETP et éliminé 2 100 postes vacants. À la fin mars 2000, la FPO comptait donc 61 250 équivalents temps plein (ETP). Selon le vérificateur général, ce dégraissage a été effectué au moyen d'initiatives du gouvernement visant l'augmentation de l'efficacité et la restructuration.

Environ 29 % des réductions découlent de méthodes substitutives de prestation des services dans le cadre de programmes

gouvernementaux existants. Ces initiatives comprennent l'impartition du Programme d'entretien des routes du ministère des Transports, la restructuration de la Commission des valeurs mobilières et le Programme d'évaluation des biens immobiliers du ministère des Finances, l'initiative en matière du placement des clients du ministère des Services sociaux et communautaires et le transfert de la Société immobilière de l'Ontario par le Secrétariat du Conseil de gestion.

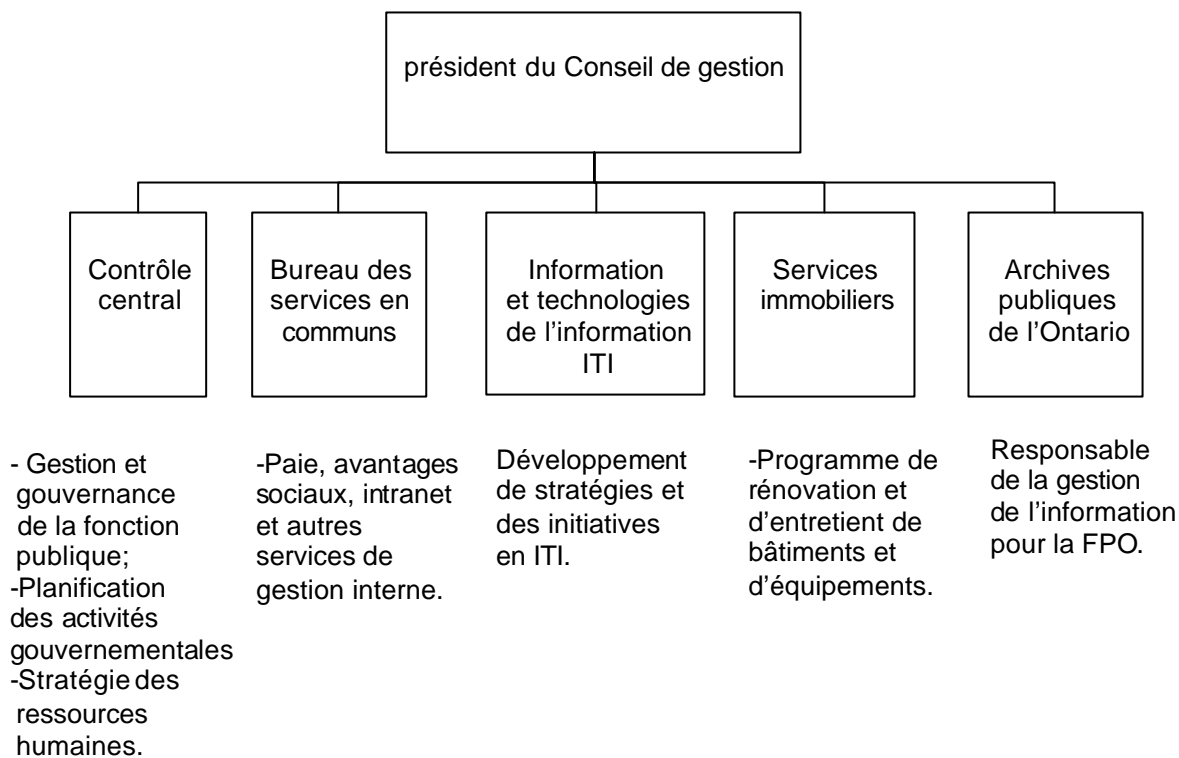
Vingt-sept pour cent des réductions découlent du fait que les employés ont opté pour

des indemnités de préavis, ou ont pris une retraite anticipée.

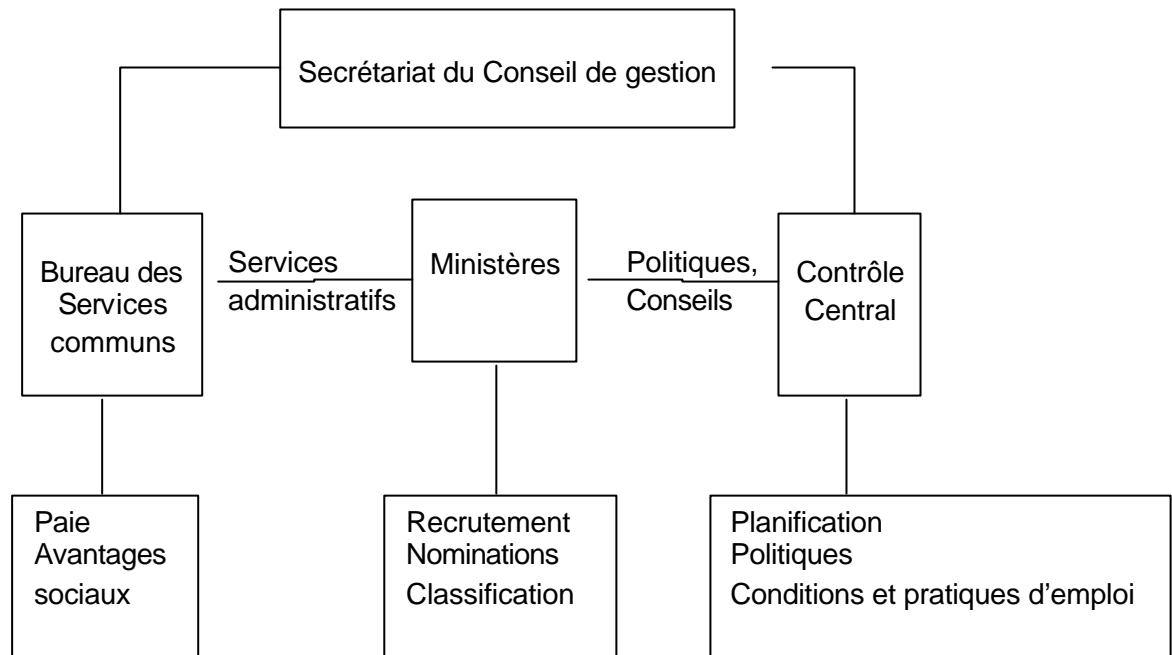
D'autres réductions découlent du transfert des tâches en vertu du projet sur la restructuration des hôpitaux et du réalignement

des services locaux (7 %), de la rationalisation des activités du gouvernement (23 %), de l'élimination des postes à pourvoir (10 %) et de l'échéance de contrats à court terme ou non classifiés (5 %).

Annexe 1 : Organigramme du Secrétariat du Conseil de gestion



Annexe 2 : Illustration de la relation entre le Secrétariat du Conseil de gestion et les ministères



Bibliographie

Bureau d'information sur les négociations des conventions collectives

<http://www.gov.on.ca/lab/french/lr/ocbi/>

Commission de la fonction publique de l'Ontario

<http://www.gov.on.ca/lab/olrb/fre/homef.htm>

Commission sur les relations de travail

<http://www.gov.on.ca/lab/olrb/home.htm>

Loi de 2000 sur les normes du travail de l'Ontario

http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/00e41_f.htm

Loi de 1993 sur la négociation des conventions collectives des employés de la Couronne.

http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/93c38_f.htm

Loi de 1995 sur la fonction publique

http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90p47_f.htm

Secrétariat du Conseil de gestion

<http://www.gov.on.ca/MBS>

Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO)

<http://www.opseu.org>

Royaume-Uni

Profil institutionnel et politique

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.

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3^e ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1 STRUCTURES, VALEURS ET PRINCIPES RELATIFS À LA GESTION DU PERSONNEL

1.1 Institutions responsables du respect des valeurs et des principes

L'institution responsable du respect des valeurs est l'Office of the Civil Service Commissioners (OCSC). Le titre de Civil Service Commissioners existe depuis 1855. Avant l'ère Thatcher, les commissaires avaient pour mission d'assumer l'ensemble des fonctions relatives au recrutement aux charges publiques. Ces fonctions ont été progressivement déléguées aux départements¹²¹.

En 1995¹²², le rôle des commissaires a été révisé. Cinq fonctions leur ont été attribuées :

- veiller au respect d'une sélection selon le principe du mérite pour tous les recrutements de la fonction publique;
- prescrire les conditions d'une concurrence juste et ouverte par la publication d'un code du recrutement;
- auditer les politiques et les pratiques de recrutement des départements conformément aux prescriptions du code;
- exiger des départements la publication de toute l'information nécessaire afin de favoriser un recrutement juste et transparent;
- agir en tant que juridiction d'appel.

Par ailleurs, une juridiction d'appel, le Civil Service Appeal Board¹²³, s'occupe exclusivement des recours contre les licenciements abusifs et les retraites anticipées non justifiées. Il veille également à la protection des fonctionnaires soumis à des pressions de leur direction en cas de refus à des activités partisans.

¹²¹ Ce terme est interprété dans son acception large puisqu'il fera référence ci-après à l'ensemble des structures publiques relevant du gouvernement central.

¹²² Civil Service Order in Council 1995

¹²³ <http://www.civilserviceappealboard.gov.uk>

Deux autres institutions ayant un domaine de juridiction circonscrit sont à mentionner :

- le Commissioner for Public Appointment, qui supervise les nominations ministérielles aux postes de dirigeants des *Non Departmental Public Bodies*¹²⁴. Il s'assure que ces nominations n'entraînent pas de conflits d'intérêts;
- le Committee on Standards in Public Life, qui veille au respect de la réglementation relative à l'usage des biens publics et au financement des partis politiques. Il n'a que des pouvoirs consultatifs et non juridictionnels.

Enfin, trois commissions consultatives agissent contre les actes discriminatoires dans les secteurs public et privé :

- la Commission for Racial Equality, qui veille à la mise en œuvre du *Race Relations Act* (1976);
- l'Equality Opportunity Commission, qui veille à la mise en œuvre du *Sex Discrimination Act* et du *Equal Pay Act* (1975);
- la Disability Rights Commission, qui veille à la mise en œuvre du *Disability Discrimination Act* (1995).

1.2 Identification des valeurs et des principes

« L'énoncé de vision et de valeurs du Royaume-Uni¹²⁵ » expose un ensemble

¹²⁴ Les *Non Departmental Public Bodies* sont des agences à vocation commerciale créées dans le cadre de la réforme « Next Steps ».

¹²⁵ On peut ajouter à ce texte les sept valeurs promues par le *Ministerial Code* :

- Le désintéressement (*selflessness*): les personnes détenant une charge publique doivent agir seulement pour l'intérêt public et non pour leur intérêt personnel, celui de leur famille ou de leurs proches.

- L'intégrité : les personnes détenant une charge publique doivent éviter toutes situations où ils seraient redevables d'une obligation financière ou d'autre

d'engagements et de directives pour l'action des fonctionnaires.

En soutenant le gouvernement en place, les fonctionnaires s'engagent à :

- agir avec intégrité, responsabilité et impartialité politique et à sélectionner les candidats en fonction du mérite;
- accorder la priorité au bien du pays;
- atteindre des résultats de qualité et de grande valeur;
- faire preuve de leadership et à prendre leurs responsabilités;
- reconnaître la valeur et la diversité des personnes avec lesquelles ils travaillent;
- innover et à apprendre;
- travailler en partenariat;
- agir avec professionnalisme dans tout ce qu'ils entreprennent;

nature qui pourrait les influencer dans la bonne exécution de leurs responsabilités.

- L'objectivité : les personnes détenant une charge publique doivent prendre leur décision en matière de gestion des affaires publiques, notamment en matière de recrutement, de contrats publics, d'allocation et de récompense, en fonction du principe du mérite.

- La responsabilité (*accountability*) : les personnes détenant une charge publique sont responsables des actions qu'elles entreprennent et doivent se soumettre au contrôle approprié à leur niveau de responsabilité.

- La transparence (*openness*): les personnes détenant une charge publique doivent publiciser de façon appropriée les actions qu'elles entreprennent et motiver les impératifs de protection de l'intérêt général qui justifient les limitations d'accès à l'information.

- L'honnêteté : les personnes détenant une charge publique doivent déclarer l'existence de tout intérêt personnel en lien avec l'exécution de leurs responsabilités et prendre les mesures nécessaires pour résoudre tout conflit d'intérêts.

- L'exemplarité : les personnes détenant une charge publique doivent promouvoir et défendre ces valeurs en adoptant un comportement exemplaire.

- prôner l'ouverture d'esprit et l'efficacité de leurs communications.

Par ailleurs, ils expriment ces valeurs par les comportements suivants :

- ils soutiennent le gouvernement en place, quelle que soit son allégeance politique;
- ils se conforment à la loi et facilitent l'administration de la justice;
- ils conseillent sur la base d'une analyse objective des faits;
- ils gèrent les fonds privés de façon appropriée, efficace et efficiente;
- ils sélectionnent les candidats uniquement en fonction du mérite;
- ils veillent au respect du Civil Service Code (voir 2.5).

S'ils ne se comportent pas ainsi :

- ils ne font pas bon usage de leur poste officiel ou de l'information acquise par lui;
- ils font preuve de négligence dans les dépenses des fonds publics;
- ils laissent leur opinion personnelle embuer leur jugement;
- ils nuisent à la mise en œuvre efficace de l'action du gouvernement;
- ils trahissent les principes fondamentaux de la fonction publique.

1.3 Autorité responsable de la gestion du personnel¹²⁶

La gestion du personnel a été décentralisée auprès des directions des départements. Au sein de ces directions, les services des ressources humaines sont de plus en plus intégrés à ceux de la haute direction.

Pour Farnham¹²⁷, la gestion des ressources humaines dans les services publics britanniques revêt trois caractéristiques :

1. l'interdépendance et l'interaction entre les outils de la gestion des ressources humaines tels que la paie, la promotion, la formation et le recrutement;
2. la définition de la gestion des ressources humaines comme outil principal de l'atteinte des objectifs organisationnels;
3. une gestion des ressources humaines dirigée par la direction générale de l'organisation plus que par des spécialistes.

En complément de mouvement de décentralisation de la gestion des ressources humaines auprès des agences, le Cabinet du premier ministre assure une fonction de coordination importante. Depuis 1999, le ministère de la fonction publique a été intégré au Cabinet Office.

À l'exception du personnel sous le *Fast Stream Development Program* et du *Senior Civil Service*, les pouvoirs délégués aux

¹²⁶ Pour plus de détails sur la gestion du personnel, voir le rapport préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor en septembre 2003 intitulé « La gestion des ressources humaines dans la fonction publique des pays de l'OCDE. »

¹²⁷ D. FARNHAM, "Human Resources Management and Employment Relations", p. 117, in D. FARNHAM, S. HORTON, *Public management in Britain*, MacMillan Press Ltd., 1999.

agences en matière de gestion du personnel sont ¹²⁸:

- La détermination des critères minimums pour la nomination à un poste, notamment en ce qui concerne :
 - ⇒ l'âge;
 - ⇒ les connaissances et les savoir-faire;
 - ⇒ les expériences professionnelles, les aptitudes et le potentiel;
 - ⇒ les exigences relatives à l'état de santé du candidat.
- La définition du nombre de grades et les conditions d'emploi, notamment en termes :
 - ⇒ de classification;
 - ⇒ de rémunération;
 - ⇒ d'allocation et d'indemnités;
 - ⇒ de congés payés et de temps de travail;
 - ⇒ d'arrangements relatifs au type de travail négocié (télétravail, temps partiel);
 - ⇒ de performance et de promotion;
 - ⇒ d'âge de la retraite et de licenciement;
 - ⇒ de réaffectation et de mobilité au sein de la fonction publique centrale.

1.4 Autorité responsable de l'élaboration des règles relatives à la gestion du personnel

En dehors du pouvoir législatif qui élabore les textes fondamentaux, le Delivery and Reform Unit¹²⁹ est l'administration d'état major qui élabore la stratégie de la gestion des ressources humaines de la fonction publique britannique. Son rôle est de concevoir des directives ayant pour objectif de guider les directeurs d'agences dans la gestion de leur personnel.

¹²⁸ Introduction du Civil Service Management Code, p.1.

¹²⁹ <http://www.civil-service.gov.uk/reform/>

Les acteurs du Cabinet Office et du Her Majesty Treasury dont l'implication est cruciale pour la modernisation des services publics engagée depuis 20 ans, sont regroupés dans le « Delivery and Reform Team ». Ces acteurs sont :

- le Corporate Development Group et le Centre for Management and Policy Studies (qui forme les recrues du Programme Fast Stream);
- l'Efficiency Review, une cellule d'évaluation jointe du Cabinet Office et du HM Treasury;
- l'Office of the e-transformation work;
- l'Office of Government Commerce (une division du HM Treasury);
- l'Office of Public Service Reform;
- le Prime Minister's Delivery Unit;
- le Reform Strategy (qui est le nom du bureau du Head of the Home Civil Service, Sir Turnbull);
- le Regulatory Impact Unit, qui travaille avec les agences pour assouplir les règles de gestion du personnel;
- le Strategy Unit, un service d'évaluation et de prospective;
- les responsables du HM Treasury pour les Public Service Agreements (équivalents de déclarations de service au citoyen de type interministériel).

1.5 Cadre législatif et réglementaire régissant le régime de gestion du personnel

À la suite des modifications amenées par la réforme Next Steps, le législateur a codifié l'ensemble des dispositions relatives à la gestion du personnel dans le Civil Service Management Code (CSM Code) publié en 1995.

L'importance des dispositions codifiées limite l'ampleur de la décentralisation de la gestion des ressources humaines. Le CSM Code circonscrit la liberté de gestion des cadres responsables de la gestion des ressources humaines et favorise une certaine uniformité dans les règles concernant les relations de travail. Les cadres responsables de la gestion des ressources humaines au niveau des agences sont imputables en fonction des règles prescrites dans ce code. Les principaux éléments de cette uniformité du cadre de gestion sont :

- un recrutement en fonction du mérite à l'issue d'un processus juste et ouvert;
- le respect des règles de déontologie;
- les règles d'accès à l'information;
- les règles relatives à l'activité politique des fonctionnaires;
- la spécificité du corps des membres du Senior Civil Service;
- les grandes orientations de l'évaluation de la performance du personnel;
- les conditions de départ de la fonction publique.

1.6 Appréciation globale

Des services de haute qualité, proches du citoyen, flexibles et offrant différentes possibilités aux destinataires, les quatre principes de la réforme des services publics lancée sous les gouvernements Blair ne constituent pas *per se* une rupture avec le tournant néo-libéral des années Thatcher et Major. Au contraire, cinq tendances se renforcent depuis l'alternance de 1997, à savoir une fonction plus stratégique de la gestion du personnel, une gestion plus axée sur la performance, une opposition plus forte entre flexibilité et standardisation, dit également bureaucratisation, une dualité croissante entre les conditions d'emploi des cadres et des non cadres et la perte définitive du sta-

tut d'employeur modèle de l'État. Toutefois, deux ajustements sont à souligner.

Un changement de paradigme dans l'attribution des services publics au privé

Le Thatcherisme est synonyme de privatisation et de dérégulation. Les services publics étaient alors vendus selon le principe de « Compulsory Competitive Tendering » ou de vente au plus offrant. Cette pratique a été jugée contre-productive pour la société, notamment parce qu'elle incitait les opérateurs privés à négliger les aspects non monétaires de leur proposition de service, autrement dit à multiplier les externalités négatives. À présent, l'allocation des services publics au privé se fait selon le principe dit « Best Value ». Les opérateurs privés qui valorisent le respect des règles de sécurité, d'hygiène et de santé publique ou encore de protection de l'environnement seront privilégiés, même si leur offre est financièrement moins intéressante pour l'État.

Le passage de la décentralisation à la coordination de la gestion des ressources humaines

L'expérience britannique montre qu'il est nécessaire de limiter cette dynamique décentralisatrice. Le législateur au Royaume-Uni a construit un système qui tente de concilier la flexibilité dans l'emploi des ressources humaines et les conditions d'une imputabilité réelle des cadres dépositaires des pouvoirs délégués. La thématique de la coordination a remplacé progressivement celle de la décentralisation totale des pouvoirs de gestion des ressources humaines.

Deux instruments servent cette stratégie de coordination : la codification d'un ensemble de règles qui limite l'application des pouvoirs délégués et l'institutionnalisation d'une administration d'état major, le *Delivery and Reform Unit*, qui a pour mission la planification stratégique de l'évolution de ce système de délégation.

De façon générale, le modèle britannique semble avoir atteint un seuil de maturité. Les outils mis en place vont certainement se renforcer. Il reste à observer dans l'avenir si la souplesse qui prévaut actuellement dans la gestion stratégique des ressources humaines ne se changera pas progressivement en mode bureaucratique de supervision. Les fortes interactions entre la haute fonction publique britannique et les directions des grandes compagnies privées participeront vraisemblablement à contre-carrer cette prédiction pessimiste.

2 RÈGLES ET STATUTS RÉGISSANT LA GESTION DU PERSONNEL

2.1 Identification et caractéristiques des différents statuts dans la fonction publique

Deux statuts existent : celui de permanent (permanent status) et celui de temporaire (fixed-term status). Pour le premier statut, si le poste n'est pas abrogé et si l'agent satisfait aux critères de performance, ce dernier peut garder son emploi pour une période indéterminée. Pour le deuxième, la durée maximale de l'emploi est limitée. Un prolongement ou un renouvellement est soumis à l'approbation des Civil Service Commissioners.

Les contrats permanents restent les plus nombreux mais la proportion des contrats à durée déterminée est en constante augmentation¹³⁰.

2.2 Identification des règles et du processus d'embauche

Le régime général de recrutement

Les principes du recrutement ne permettent pas la discrimination positive. En revanche, sont privilégiées des pratiques favorisant

des opportunités égales de se présenter aux procédures de recrutement, comme des campagnes d'information en direction des jeunes diplômés membres de minorités culturelles.

Si la durée de l'emploi n'excède pas douze mois, le recrutement à un poste sous le statut temporaire peut déroger au principe général de sélection en fonction du mérite. Pour un emploi à durée déterminée de plus de douze mois, le recrutement doit se faire par un processus ouvert et juste.

Le processus d'embauche au sein de la fonction publique centrale britannique est hautement décentralisé. Selon le paragraphe 1.1 du Civil Service Management Code, les agences ont autorité pour déterminer leurs politiques et pratiques de recrutement. Notamment, ils déterminent les exigences relatives à l'âge, l'état de santé, les connaissances et les savoir-faire, les acquis professionnels que doivent satisfaire les candidats.

Parallèlement à cette forte décentralisation, les candidats doivent également satisfaire à des règles générales telles que l'absence de casier judiciaire et la compatibilité de leur nationalité avec les responsabilités publiques assignées au poste¹³¹.

Le processus d'embauche varie grandement selon les agences et les postes à pourvoir. De manière générale, les agences privilégient des méthodes globales d'évaluation des aptitudes. Pour des postes de soutien administratif, une partie du processus d'embauche peut être sous-traitée à une compagnie privée qui opère une première sélection. De manière générale, le concours est largement délaissé en tant que mode de recrutement au profit de pratiques inspirées du privé.

¹³⁰ D. FARNHAM, *Human Resources Management and Employment Relations*, p.112. in S. HORTON, FARNHAM D., *Public Management in Britain*, MacMillan Press Ltd, 1999.

¹³¹ voir <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/nationality/index.htm>

Malgré cette importante décentralisation, le processus de recrutement doit satisfaire différents critères déterminés par les Civil Service Commissioners (CSC)¹³² :

- des possibilités d'emploi doivent être notifiées et publicisées : les candidats doivent recevoir l'information adéquate concernant les exigences du poste et les critères de sélection. Ce critère de publicité de l'information est le plus exigeant. Les CSC lors de leurs audits portent une attention particulière au respect des directives concernant le contenu et l'accessibilité des descriptifs de poste. Ainsi, un facteur de centralisation du processus d'embauche est la concentration de l'information concernant les demandes d'emploi par *the Civil Service Recruitment Gateway*¹³³. Cet organisme sert de plateforme pour mettre en lien les départements et les potentiels candidats. Le démarchage auprès des agences pour s'informer des possibilités d'embauche est également une pratique grandement favorisée;
- la sélection doit être juste et objective à chaque étape : les candidats sont évalués selon les mêmes critères, quelque soit le sexe ou l'origine ethnique;
- les personnes nommées doivent avoir les compétences et les habiletés nécessaires à la bonne exécution du travail;
- les meilleurs candidats sont choisis;
- les recruteurs peuvent prouver qu'ils ont bien mis en œuvre ses critères.

Régime spécifique du recrutement des hauts fonctionnaires

En dehors de ce régime général de recrutement, un programme élitiste, le *Fast Stream Development Program*, a été créé afin de recruter de jeunes diplômés pour le corps des hauts fonctionnaires, le «Senior

Civil Service ». Les recrues sont affectées à cinq services : les ministères centraux (« the Home Civil Service »), le corps diplomatique, «the European Fast Stream », « the Science and Engineering Fast Stream » et le corps des administrateurs parlementaires. Les conditions de recrutement sont particulièrement sélectives¹³⁴.

L'engagement de contractuels

Une autre catégorie d'employés de la fonction publique est constituée par les agents embauchés contractuellement, catégorie qui inclut les consultants. L'embauche contractuelle par la fonction publique est soumise à des règles strictes pour garantir son impartialité et l'absence de conflits d'intérêts entre la nouvelle charge publique du contractuel et son activité professionnelle passée. Dans ce cadre, quatre critères guident le fonctionnaire employeur¹³⁵ :

- la nécessité des liens noués avec le candidat dans le cadre de l'exercice professionnel de l'employeur;
- l'importance de ces contacts ;
- la nature de l'emploi proposé;
- le lien entre le nouvel emploi et l'activité professionnelle passée.

2.3 Identification des règles et du processus de mobilité

En accord avec la volonté du gouvernement de tirer profit des expériences de gestion du secteur privé, la mobilité des fonctionnaires gouvernementaux vers l'industrie et d'autres administrations publiques et universitaires est fortement favorisée.

¹³² Commissioners, Recruitment Code, p.1.

¹³³ <http://www.careers.civil-service.gov.uk/>

¹³⁴ Pour plus de détails sur ce programme, se référer au paragraphe 1.5. du Civil Service Management Code.

¹³⁵ Annexe B du paragraphe 4.3. du Civil Service Management Code « Guidance for Departments and Agencies on the Rules on the Acceptance of outside Appointments by Crown Servants »

Le Cabinet Office gère à cette fin un programme appelé « Interchange¹³⁶ » qui encourage l'échange de personnel et de bonnes pratiques entre la fonction publique et d'autres secteurs de l'économie. Le site sert d'interface entre les organismes qui offrent un poste et les candidats potentiels. Les destinations possibles sont variées : les institutions européennes, les succursales des entreprises britanniques sur le territoire national et de par le monde, les universités, les administrations locales, et bien sûr d'autres administrations centrales. Sous ce programme, les participants peuvent se voir attribuer différents statuts :

- « Secondment » : entre trois mois et trois ans sans perte d'avantage statutaire;
- « Attachment » : moins de trois mois, avec possibilité de prolongement, pour travailler sur des projets courts, sans perte d'avantage statutaire;
- « Twinning » : deux employés à des postes équivalents dans deux organismes différents se rencontrant sur une base régulière afin d'enrichir mutuellement leurs expériences de travail.

La forme la plus commune par laquelle se concrétise la mobilité des agents est le « secondment », c'est-à-dire « un transfert temporaire et volontaire d'un employé permanent pour une période déterminée qui n'affecte pas les conditions d'emploi statutaires de l'employé ». Autrement dit, un employé permanent peut choisir de changer de milieu de travail, aussi bien dans le privé que dans le public, en restant soumis aux mêmes conditions de salaire et d'avantages sociaux que celles auxquelles il aurait été soumis dans son administration d'affectation d'origine.

Les termes du contrat de « secondment » liant l'employeur d'origine, l'organisation d'accueil et l'employé détaché sont sujet de

¹³⁶ <http://www.interchange.gov.uk/>

négociation. Toutefois, les dispositions du chapitre 4 du Civil Service Management Code (voir en 2.5.) relatives aux règles de conduites et de déontologie, à la discipline et à la divulgation d'information continuent de s'appliquer à l'exercice professionnel du fonctionnaire en détachement.

L'employeur décide de la pertinence du détachement selon la plus-value qu'il peut apporter à l'organisation et à l'employé concerné. Il est de la responsabilité de ce dernier de démontrer la pertinence du projet.

2.4 Modalités particulières facilitant le retour des démissionnaires et des retraités

Selon l'article 6 du Civil Service Order de 1995, une personne ayant par le passé tenu un poste au sein de la fonction publique, et dont la nomination s'était faite en vertu du principe du mérite et sur la base d'un recrutement juste et ouvert, peut retrouver un poste permanent au sein de la fonction publique par dérogation de l'application du principe de sélection en fonction du mérite.

La mise en œuvre de cette disposition est possible uniquement lorsqu'il y a un avantage clair et important pour l'agence, notamment si l'employé dont le retour est demandé a des compétences et une expérience particulièrement pertinentes.

2.5 Identification des droits et obligations applicables aux fonctionnaires

Hormis les principes évoqués dans le point 1.2, le Civil Service Code¹³⁷ énonce une obligation générale pour les agents publics de mener les affaires publiques avec :

- bienveillance;

¹³⁷ <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/cscode.htm>

- efficacité et rapidité;
- bonne gestion des fonds publics.

Ils doivent éviter toutes situations de conflit d'intérêts engendrées par l'accès privilégié à des informations d'ordre commercial, et doivent également s'interdire de profiter de prestations d'une tierce partie visant à influencer l'exercice de leurs fonctions.

En dehors de ces énoncés de portée générale, les agents publics doivent satisfaire à des restrictions quant à leur activité politique¹³⁸. Ces restrictions sont :

- l'incompatibilité entre une charge électorale et un poste dans la fonction publique tant dans le secteur industriel que non industriel;
- le devoir de réserve sur les sujets politiques controversés d'intérêt national;
- la limitation du droit de libre expression publique;
- l'interdiction de promouvoir activement la candidature d'un individu à une élection nationale, européenne ou locale;
- la liberté d'association, comme la liberté de militer au sein d'un parti politique, peut être sujette à des limitations laissées à la discrétion des agences. Ces dernières doivent toutefois motiver toute décision limitant la participation d'un de leur agent aux activités d'un parti politique. L'activité partisane des membres du Senior Civil Service et du *Fast Stream Development Program* est laissée à la discrétion de l'employeur sur la scène locale. Elle est toutefois astreinte à une interdiction générale au niveau national;
- les agences ont aussi le devoir de réintégrer tout membre ayant démissionné

pour ne pas contrevenir à ces limitations.

La liberté d'association et les droits syndicaux

L'exercice des droits syndicaux n'est pas soumis à une permission particulière de la direction. De plus, les représentants syndicaux peuvent commenter la politique du gouvernement dans le cadre de leur responsabilité, mais leur action en tant que représentants syndicaux ne doit pas être confondu avec leur fonction d'agent public.

L'absence de sécurité d'emploi

Un agent public peut être licencié s'il enfreint les clauses de son engagement avec son employeur. La procédure dite de « constructive dismissal » peut être utilisée pour établir la faute de l'employé. Par exemple, un employé public peut être licencié en cas de refus de déménager du fait d'une réaffectation de poste.

Le devoir de dénonciation (« Whistleblowing »)

Le *Public Interest Disclosure Act* de 1998 est entré en vigueur en juillet 1999. Il permet aux employés de dénoncer les cas de mauvaise gestion des fonds publics de la direction. Les employés sont habilités à saisir la justice seulement si leur tentative de divulguer ces mauvaises pratiques a fait l'objet de pression de la part de la direction incriminée. Cette législation couvre l'ensemble du service public, avec des exceptions toutefois pour les services de sécurité et de défense.

Protection du dénonciateur

La législation ne donne pas une protection générale aux dénonciateurs dans toutes les circonstances. Une divulgation d'information entraînera la protection du dénonciateur si elle tend à démontrer :

- qu'un acte criminel a été commis;

¹³⁸ voir Chapitre 4 paragraphe 4.4 du Civil Service Management Code.

- qu'une obligation légale n'a pas été respectée;
- l'existence d'un déni de justice;
- la mise en danger de la vie ou de la santé d'autrui;
- la dissimulation volontaire d'information démontrant la survenue des faits cités ci-dessus.

Le dénonciateur doit agir de façon raisonnable. Le caractère raisonnable sera jugé par le tribunal (Employment Tribunal) en fonction de :

- l'identification de la personne-ressource qui a permis l'accès aux preuves d'une mauvaise gestion;
- la gravité de l'infraction;
- la probabilité que l'infraction continue ou se répète;
- la possibilité que la dénonciation viole une clause de confidentialité liant l'employeur à une tierce personne;
- l'effet des mesures correctives prises par l'employeur ou une autre personne habilitée dans le cas d'une divulgation antérieure des faits;
- la conformité de l'action entreprise par l'employé avec des procédures internes élaborées à la suite d'une divulgation antérieure.

Étapes à respecter en cas de connaissance de mauvaise gestion

L'employé doit faire connaître les faits à son supérieur direct (« line manager »). Si l'employé rencontre des difficultés à communiquer les faits à son supérieur direct, quelle qu'en soit la raison, il doit rapporter les faits aux cadres responsables des procédures internes de grief.

En cas d'insatisfaction à l'issue de la procédure interne, l'employé peut saisir les Civil Service Commissioners. Les CSC veilleront d'abord à ce que toutes les possibilités des procédures internes soient épuisées avant d'agir.

2.6 Rémunération de la performance

Les échelles de salaire n'existent plus dans la fonction publique britannique. Il n'y a plus de droit automatique à des augmentations de salaire, notamment selon l'ancienneté. Les fourchettes de salaire sont étendues et tout le personnel est rémunéré suivant le système des salaires individualisés¹³⁹, c'est-à-dire en fonction de leur performance.

Compte tenu des difficultés à quantifier la performance dans la fonction publique, les conditions suivantes sont recommandées pour mettre en œuvre la rémunération au rendement¹⁴⁰ :

- la rémunération doit être un facteur stimulant important pour l'employé;
- le personnel doit croire et avoir confiance dans le système d'évaluation;
- les objectifs de performance doivent être convenus au préalable;
- un seuil critique de performance doit être fixé;
- la performance individuelle ou collective récompensée doit être fonction de la performance de l'institution.

La rémunération des membres du Senior Civil Service dépend d'un système paritaire spécifique hors de la « Whitley Structure » (voir 3.3). Le *Senior Salaries Review Body*

¹³⁹ D. BOSSAERT, DEMMKE C., NOMDEN K., POLET R., La fonction publique dans l'Europe des Quinze. IEAP, 2001, p. 145.

¹⁴⁰ Selon OCDE/PUMA, La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public : évaluation de ses effets, Études hors série sur la gestion publique, n° 15, Paris, 1997, p. 7.

émet un avis à l'attention du premier ministre qui a le titre de ministre de la fonction publique. Son avis est généralement suivi par le gouvernement.

2.7 Appréciation globale

Bien que n'ayant pas supprimé le statut de la fonction publique, comme la Nouvelle-Zélande ou de la République tchèque, la question statutaire est quasi absente de la doctrine relative à la gestion du personnel public au Royaume-Uni. Le pragmatisme s'impose à une détermination juridique de la gestion des ressources humaines.

En effet, en pratique tout se passe comme s'il n'y avait plus de statut. L'embauche est décentralisée au niveau des gestionnaires de première ligne qui sont qualifiés du terme d'« employeurs ». La sécurité de l'emploi est réduite du fait de la procédure de « constructive dismissal ». La crise des vocations dans la fonction publique britannique trouve ses origines dans le manque de contrepartie à l'affaiblissement des protections statutaires.

Même si le central tente de promouvoir des outils de gestion comme la rémunération au rendement pour attirer des nouvelles recrues diplômées ou avec une expérience du secteur privé, ces nouveaux outils de gestion ont des difficultés à s'adapter à la notion fluctuante de productivité dans le fonctionnariat.

3 RÉGIME SYNDICAL ET MODES DE RELATIONS AVEC LE PERSONNEL NON SYNDIQUÉ

3.1 Caractéristiques du régime syndical au sein de la fonction publique

En regard du système juridique britannique de Common Law, il n'y a pas de régime syndical spécifique au secteur public. Le cadre législatif des relations de travail est unique. Il est constitué principalement du

Trade Union and Labor Relations Act de 1992 et de l'*Employment Relations Act* de 1999¹⁴¹.

L'identification des institutions parties prenantes

Trois types d'acteurs sont à distinguer : les organisations représentant les employés, les organisations représentant les employeurs et les organismes de supervision du régime syndical.

➤ Les organisations représentant les employés

Les organisations représentant les employés sont marquées par une tendance à la concentration, nommée « amalgamation¹⁴² ». Le Trades Union Congress, créé en 1868, est un acteur important de cette concentration. Il regroupe 71 syndicats, du secteur privé et du secteur public, et représente plus de 7 millions de travailleurs. Au sein de la fonction publique britannique, 59 % des 512 400 employés¹⁴³ sont syndiqués, contre 19 % dans le secteur privé. Le taux de syndicalisation est toutefois en baisse, puisqu'il était de 65 % en 1993.

➤ Les organisations représentant les employeurs

La confusion entre les rôles de superviseur et d'employeur de l'État, fait qui caractérise la gestion du personnel public, n'a été normalisée que tardivement au Royaume-Uni. La Couronne, employeur en droit de la fonction publique, avait la possibilité de ne pas reconnaître les droits contractuels des agents publics au nom de la défense de

¹⁴¹ Le site du Legal Information Institute donne un accès à ces textes de loi. Aller à : http://www.worldlii.org/uk/legis/num_act/

¹⁴² L'European Employment and Industrial Relations Glossaries (EMIRE) fournit des définitions des termes techniques de la gestion des ressources humaines dans les pays de l'Union Européenne : <http://www.eurofound.eu.int/emire/emire.html>

¹⁴³ Effectif de la fonction publique en avril 2003. Source : National Statistical Features, *Trade Union Membership*, autumn 2001 (www.Dti.gov.uk/er/emar/artic_02.pdf).

l'intérêt public. Elle pouvait également congédier sans préavis ses employés. Depuis 1990 et la décision de la Cour d'Appel *Mc Laren v. Home Office*, les agents publics bénéficient d'un renversement de jurisprudence qui tend à leur octroyer les mêmes droits que les employés privés¹⁴⁴.

De plus, dans le cadre de *Next Steps*, la délégation des fonctions de gestion du personnel aux gestionnaires de première ligne a contribué à rapprocher les employés publics des cadres responsables de déterminer leur condition d'emploi. Ainsi, le contrôle bureaucratique et la possibilité de mesures disciplinaires exorbitantes du droit commun ont été remplacés par un mode de gestion du personnel influencé par les pratiques du privé.

➤ Les organismes de supervision du régime syndical

Plusieurs institutions, à l'intérieur ou en dehors de l'appareil gouvernemental, supervisent les relations de travail tant du secteur du privé que du secteur public.

- le Department of Trade and Industry, division « Employment Relations », est en charge de l'évolution du droit du travail¹⁴⁵;
- l'Advisory, Conciliation and Arbitration Service¹⁴⁶ (ACAS) est une institution dédiée à favoriser le partenariat dans les relations de travail. Cet objectif constitue une caractéristique forte du modèle britannique. L'ACAS, fondé en 1974, est dirigé par un conseil de douze membres

¹⁴⁴ TREU T. (dir.), *Employees' Collective Rights in the Public Service*, International Academy of Comparative Law, 15th International Congress of Comparative Law, Kluwer Law International, 1997, p.230. Cette décision de 1990 reconnaît le droit à un examen de conformité (« judicial review ») des procédures de grief engagées par les employés de la Couronne.

¹⁴⁵ <http://www.dti.gov.uk/er/>

Les textes de la loi de 1999 et de la proposition de loi de décembre 2003 sont présents sur ce site internet.

¹⁴⁶ <http://www.acas.org.uk/>

nommés par le Secretary of State for Trade and Industry. Le conseil représente les intérêts des employeurs et des employés et est soutenu par un effectif de 900 employés. Il a quatre fonctions principales :

- ⇒ fournir conseil et information de façon impartiale dans le cadre des relations de travail;
- ⇒ prévenir et résoudre les conflits entre employeurs et employés;
- ⇒ remplir une mission d'arbitrage avant les recours intentés par les employés pour violation du droit du travail, notamment pour actes discriminatoires;
- ⇒ promouvoir l'échange entre partenaires du monde du travail.

- le Central Arbitration Committee (CAC)¹⁴⁷ agit dans le cadre de la procédure de certification des syndicats en tant qu'organismes reconnus pour participer aux négociations collectives (voir 3.2.). Il est constitué de 16 membres nommés par le Secretary of State for Trade and Industry sur conseil du ACAS;

- le Certification Officer veille au respect des principes démocratiques lors des élections syndicales. Il veille également à l'indépendance du syndicat envers l'employeur. L'absence de certification en tant que syndicat indépendant empêche la participation aux conventions collectives (voir 3.2). Il certifie, et décerne, les organismes syndicaux et patronaux en fonction des informations reçues dans un rapport annuel d'activité où les organismes exposent, entre autres, leurs sources de financement.

- le Commissioner for the Rights of Trade Union Members assiste les employés syndiqués pour mener des actions légales contre leurs syndicats, notamment lorsque des mesures de pression indues

¹⁴⁷ <http://www.cac.gov.uk/>

sur l'employeur n'ont pas été soumises au vote.

Les éléments substantiels des conventions collectives

Au Royaume-Uni, il n'y a pas de contenu réglementaire aux conventions collectives. Traditionnellement, l'étendue des clauses négociées est limitée aux conditions d'emploi. Néanmoins, ses conditions peuvent être définies de façon large au point de couvrir :

- la rémunération;
- le temps de travail;
- les vacances;
- les congés maladie;
- le système de pensions de retraite;
- les périodes de préavis avant congédiement;
- le titre de l'emploi;
- les procédures disciplinaires et de recours.

Les négociations collectives avec un organisme de représentation du personnel reconnu (voir 3.2) s'appliquent à un domaine minimum, à savoir :

- la rémunération;
- le temps de travail;
- les vacances.

De plus, les syndicats ont le droit d'être consultés sur la politique de formation et de perfectionnement de l'entreprise employeur.

Obligations de l'employeur envers les syndicats reconnus

Trois obligations principales doivent être remplies par l'employeur envers les syndicats reconnus :

- fournir l'information demandée¹⁴⁸ lors des négociations collectives : ce principe peut souffrir de restrictions dans le cas où la publicité de l'information peut contrevenir à la défense des intérêts nationaux;
- permettre l'exercice des droits syndicaux en rémunérant le temps dédié aux activités syndicales¹⁴⁹;
- consulter le syndicat avant le congédiement d'un employé syndiqué pour raisons économiques (« dismissal for redundancy »). Cette obligation est une mesure protectrice importante des droits syndicaux sous les *Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations*. À la suite d'une privatisation, ces règlements ont pour objectifs d'obliger les nouveaux propriétaires à négocier avec les syndicats, s'il y a lieu, les conditions de licenciement du personnel. Mis en œuvre en 1978, les *Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations* garantissent toujours des plans d'accompagnement et de retours à l'emploi des employés publics qui ont perdu leur emploi à la suite de la privatisation. Les relations de travail ne sont pas affectées pendant une période de transition variable, mais il est possible au nouveau propriétaire d'embaucher de nouvelles recrues sous des conditions autres que celles antérieurement en vigueur.

¹⁴⁸ Voir le manuel d'application de ce principe de l'ACAS à :

<http://www.acas.org.uk/publications/pdf/CP02.pdf>

¹⁴⁹ Section 170, Trade Union and Labour Relations Act (1992).

La procédure de reconnaissance des syndicats pour participer aux négociations collectives

Depuis le 6 juin 2000 et la mise en œuvre du Schedule A1 du *Trade Unions and Labour Relations Act* de 1992 amendé par l'*Employment Relations Act* de 1999, un syndicat peut être déclaré reconnu en tant que syndicat indépendant, c'est-à-dire qu'il doit figurer à la liste du Certification Officer, pour mener des négociations collectives au nom d'un groupe de plus de 20 travailleurs d'une unité de négociation :

- soit à l'issue de la signature d'un accord volontaire avec l'employeur;
- soit à l'issue d'une procédure réglementaire dite « statutory recognition procedure ».

La période maximale du statut d'organisme reconnu est de trois ans.

Quatre étapes peuvent être distinguées dans cette procédure :

- le syndicat indépendant soumet une demande de reconnaissance à l'employeur pour une unité de négociation déterminée;
- le syndicat propose un accord volontaire à l'employeur définissant l'unité de négociation qu'il désire représenter, l'étendue des clauses négociables collectivement et parmi celles-ci les clauses qui requièrent le consentement du syndicat;
- En cas de refus de la voie volontaire, le syndicat saisit le Central Arbitration Committee (CAC) pour examen de son aptitude à être qualifié comme organisme reconnu;
- si le refus de l'employeur est dû à un désaccord sur la détermination de l'unité

de négociation, ce désaccord doit être résolu avec l'appui possible de l'ACAS.

Différents cas de figure sont possibles lors de cette étude par le CAC. Le CAC peut le reconnaître :

- si plus de la majorité des employés de l'unité de négociation est membre du syndicat;
- si au moins un dixième de l'unité de négociation est représenté par cet organisme et que la majorité de l'unité se dit prête à accepter cet organisme comme reconnu.

Quelque soit le contexte, le CAC peut conditionner l'obtention de la reconnaissance à un vote. Le CAC doit reconnaître l'organisme seulement dans le cas où il obtient un vote de confiance dépassant 40 % de l'ensemble de l'unité de négociation. Sinon, il peut refuser le statut d'organisme reconnu par souci du maintien de « l'efficacité des relations de travail » que ce dernier pourrait altérer. Les coûts entraînés par le vote sont partagés de façon égale entre l'employeur et l'organisme.

Avant d'engager les négociations, l'organisme reconnu et l'employeur doivent convenir d'une procédure relative à leur déroulement. L'ACAS peut y assister les deux protagonistes. En cas d'absence d'accord sous les 30 jours, le CAC est saisi pour superviser les échanges. En face d'une situation de blocage, le CAC élabore une procédure de négociation selon la volonté déclarée des deux parties¹⁵⁰. La procédure est applicable sauf si les deux parties la refusent.

¹⁵⁰ Trade Union Recognition Order (2000).

Critères de détermination des unités de négociation

Six critères sont habituellement utilisés pour déterminer la taille des unités de négociation collective :

- répondre à l'impératif d'être compatible avec un management efficace;
- prendre en considération l'opinion de l'employeur et du ou des syndicats;
- être en conformité avec les accords nationaux ou locaux de représentation des employés;
- éviter des unités de petite taille et fragmentées;
- prendre en considération les caractéristiques des employés représentés et celles de l'environnement concurrentiel de l'entreprise;
- l'emplacement du lieu de travail.

3.2 Mode de négociation des conventions collectives

Un mode de négociation qui privilégie l'arbitrage et la consultation

Au Royaume-Uni, les mesures de pression (« industrial actions ») sont illégales. La grève, l'occupation des lieux ou encore la grève de zèle sont des actions illégales qui donnent lieu à des sanctions disciplinaires allant jusqu'au congédiement. Toutefois, elles sont permises en cas de « Trade Disputes¹⁵¹ », c'est-à-dire de manquement de l'employeur à une clause de la convention collective. Cette « Golden Formula » est limitée dans la pratique par l'application du principe de proportionnalité entre le tort

causé par le manquement de l'employeur et les désagréments engendrés par la grève.

En conséquence de cette « Golden Formula », le mode de négociation privilégie la conciliation et le dialogue. Ceci est relativement nouveau dans le contexte britannique où les relations de travail sont traditionnellement conflictuelles. La légitimité croissante de l'ACAS et l'effet de cristallisation suite aux profonds bouleversements survenus depuis 20 ans sont des facteurs explicatifs de ce nouveau mode de négociation.

3.3 Niveau de négociation

Les reliquats du Whitleyisme

Le *National Whitley Council for the Civil Service* de 1920 a marqué le début d'une régulation corporatiste des relations de travail. Celle-ci fonctionnait par la mise en place de comités paritaires nationaux par corps d'emploi. Ce type de relations de travail était fortement bureaucraté et centralisé.

Depuis cette date, le *Council of the Civil Service Unions* représente la partie salariale. Il est actuellement composé des cinq syndicats reconnus au niveau national :

- Public and Commercial Services Union, 288 000 membres dans les secteurs privé et public;
- Prospect : 105 000 membres dans les secteurs privé et public;
- FDA, qui représente 11 000 cadres de la fonction publique;
- Prison Officers' Association;
- North Ireland Public Service Alliance.

Dans le cadre de ce qui est appelé « the Whitley Structure », tous les agents publics sous le Senior Civil Service ont leur rémunération

¹⁵¹

<http://www.eurofound.eu.int/emire/UNITED%20KINGDOM/TRADEDISPUTE-EN.html>

nération et leur condition d'emploi déterminées par des négociations collectives dans chaque département. L'homogénéité de la représentation syndicale au niveau des régions et au sein des départements a imposé une forte standardisation des règles de rémunération. L'imposition d'un système de paie uniforme en fonction de la performance par le centre contribue également à accentuer cette tendance¹⁵².

La concentration des syndicats pallie la fragmentation a priori des unités de négociation

Trois types de négociation sont possibles : au niveau du site de travail (« Plant Bargaining »), de la compagnie (« Company Bargaining »), ou en fonction d'un employeur unique (« Single Employer Bargaining »). La concentration des syndicats et le fort taux de syndicalisation ont privilégié ce dernier type de négociation. Ceci contribue à unifier les conditions de travail au sein des départements et au niveau des régions.

« Le single employer bargaining » contribue à contrecarrer la tendance à la fragmentation due aux critères de définition des unités de négociation. En effet, il n'existe que 99 unités de négociation dans la fonction publique britannique. Ce faible nombre est aussi dû à l'opposition des syndicats à l'éclatement des conditions d'emploi dans la fonction publique.

3.4 Appréciation globale

L'histoire des syndicats britanniques est marquée par la conflictualité. Les mécanismes de contrôle des relations de travail sont fondés sur les rapports de force. Les années Thatcher ont ravivé cette conflictualité qui s'était atténuée lors des Trente Glorieu-

ses. Les récents appels à la grève¹⁵³ rappellent que les organisations de représentation du personnel sont toujours influentes, malgré la baisse du taux de syndicalisation et l'individualisation des contrats de travail.

Le New Labour a un rôle actif dans cette revalorisation du rôle des syndicats. La procédure de reconnaissance des syndicats et l'interdiction de congédier les participants à une grève illégale afin que ne soit déterminé le statut de « Trade Disputes » sont des exemples de l'assouplissement du droit syndical promu par le gouvernement Blair.

Cette volonté de conciliation et de partenariat avec les syndicats est clairement détectable dans la proposition de loi déposée en chambre le 2 décembre 2003, nommée *Employment Relations Bill*¹⁵⁴. Les changements proposés peuvent paraître marginaux, à l'instar des nouveaux droits de consultation et d'information des employés. Ils sont d'autant plus marginaux au regard des bouleversements passés et du changement de nature radical survenu dans les modalités des relations de travail depuis « Next Steps ». En d'autres termes, l'alternance politique a consolidé les acquis de la réforme entreprise par les conservateurs. À l'instar de l'*Employment Relations Bill*, seuls des ajustements à la marge selon un processus d'amélioration continue peuvent être anticipés.

D'une manière générale, les évolutions récentes du modèle britannique sous les gouvernements Blair se sont inspirées du système allemand de « refroidissement des conflits ». Celui-ci impose aux parties patronale et syndicale de mettre noir sur blanc les raisons du conflit et les solutions préconisées par chaque partie. Les relations de travail dans la fonction publique britannique s'écartent donc de plus en plus du modèle

¹⁵² Courriel reçu de Madame Sylvia Horton, Professeure de l'University of Portsmouth.

¹⁵³ Depuis le 5 janvier 2004, les syndicats reconnus de la fonction publique ont mis au vote un appel à la grève sur l'issue de la rémunération.

¹⁵⁴ http://www.dti.gov.uk/er/erbill_2003.htm

latin, propre à l'Espagne et l'Italie, où la loi est l'instrument privilégié de régulation des conflits de travail, pour converger vers le modèle rhénan basé sur la conciliation et la médiation.

Bibliographie

TREU, T. (dir.), *Employees' Collective Rights in the Public Service*, International Academy of Comparative Law, 15th International Congress of Comparative Law, Kluwer Law International, 1997

HORTON, S, D. FARNFAM. *Public Management in Britain*, MacMillan Press Ltd, 1999.

BARBERIS P. (dir.), *The Civil Service in an era of Change*, Dartmouth Publishnig Company, 1997.

McLAUGHLIN, K., S. P. OSBORNE, E. FERLIE, *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routeldge, 2002.

Sites Internet

Central Arbitration Committee
<http://www.cac.gov.uk/>

European Employment and Industrial Relations Glossaries (EMIRE)
<http://www.eurofound.eu.int/emire/emire.html>

Department of Trade and Industry, Employment Relations
<http://www.dti.gov.uk/er/>

Delivery and Reform Unit
<http://www.civil-service.gov.uk/reform/>

Advisory, Conciliation and Arbitration Service
<http://www.acas.org.uk/>

Income Data Services
<http://www.incomesdata.co.uk/>

Vue d'ensemble

Le but de cette annexe est de dresser un rapide tableau des évolutions significatives que l'on observe dans la gestion des ressources humaines (GRH) au sein de quelques administrations européennes.

Quatre domaines clés, porteurs de modernisation dans ce secteur, ont été retenus, il s'agit des développements:

- en matière de politique de rémunération;
- en matière de droit de la fonction publique;
- en matière de temps de travail;
- du dialogue social dans la fonction publique.

En Europe, 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. Ces réformes ont eu, comme conséquence, un changement de paradigme qui a remplacé une administration axée sur la conception et la mise en œuvre 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'une façon générale, au sein des administrations européennes, les principales tendances qui se dégagent des réformes, en terme de gestion des ressources humaines, sont:

- l'évolution de l'emploi permanent vers des carrières moins certaines accompagnées d'une entrée et d'une sortie accrues des personnels;
- l'évolution des promotions sur la base de l'ancienneté et des qualifications, vers la promotion fondée sur des résultats, des responsabilités et des compétences;
- la tendance à la décentralisation de la gestion du personnel au lieu des systèmes de fonction publique uniformes et traditionnels.

Ces tendances en matière de gestion des ressources humaines sont beaucoup plus importantes dans certains pays (Royaume-Uni) que dans d'autres (Allemagne). Elles suggèrent que certains principes qui sont traditionnellement liés à la fonction publique de carrière, sont en train de disparaître, comme la progression automatique du traitement fondée sur l'ancienneté et l'emploi garanti tout au long de la carrière.

En matière de rémunération, la principale tendance au sein des administrations européennes est de rendre les systèmes de rémunération plus flexibles et plus performants. Ces réformes visent l'introduction de la performance et des compétences comme base de la rémunération au lieu d'être complémentaires à la rémunération du grade (lié en partie au niveau des diplômes obtenus) ou de l'emploi. En conséquence les progressions automatiques du traitement sur la base de l'ancienneté sont devenues moins d'importantes.

Dans les systèmes où, la rémunération est davantage liée à la performance, comme par exemple en Suède, les évaluations des personnels forment la base la plus importante pour l'accord des primes et des augmentations salariales. Ces évaluations deviennent par conséquent des moments critiques dans l'avancement de carrière des personnels

concernés. Une des conséquences de ce changement est une individualisation accrue de la rémunération, car les nouveaux systèmes obligent à différencier entre individus.

Une autre tendance en matière de rémunération, renvoie au fait que les réformes mises en place par plusieurs États se caractérisent principalement par la décentralisation du niveau de décision en ce qui concerne la rémunération des agents publics. C'est surtout dans les pays nordiques que l'on constate actuellement une décentralisation considérable de la rémunération. Par exemple, 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.

Sur le plan de l'évolution du droit de la fonction publique, on constate en Europe, un glissement du droit de la fonction publique vers un droit qui ressemble au droit applicable dans le secteur privé. Ainsi, la politique menée par les autorités publiques danoises et autrichiennes consiste à la diminution de l'importance relative des personnels administratifs ayant le statut de fonctionnaire en faveur des agents publics engagés sur base d'un contrat du travail de droit privé. Un autre exemple concerne les Pays-Bas où une politique dite de normalisation des conditions d'emplois publics et privés a été menée : application du système de sécurité sociale (chômage, incapacité du travail) de droit privé aux personnels de l'administration publique, application de la Loi sur les comités d'entreprise dans la plupart des organismes publics. Enfin, en Suède le même droit du travail a été applicable aux agents publics et aux agents du secteur privé depuis 1965, sauf pour les juges.

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 États européens 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. 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.

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. Dans la plupart des administrations européennes, on observe une importance diminuée de la détermination unilatérale des conditions d'emploi par le gouvernement/Parlement.

Les réformes générales des dispositions réglementaires dans la fonction publique s'accompagnent de plus en plus d'un accroissement des droits de négociation et de représentation collective. Cela étant, les différences en matière de dialogue social entre les États 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 lequel est ensuite élaboré davantage au niveau des agences par l'agence en tant qu'employeur et les syndicats appartenant à l'agence.

Une autre tendance renvoie au fait que davantage de thèmes sont soumis aux négociations collectives, c'est à dire que presque tous les droits et obligations des fonctionnaires sont susceptibles d'être l'objet de négociations. Les négociations ne concernent plus simplement les salaires et d'autres aspects matériels, mais également des matières immatérielles comme par exemple la formation professionnelle.

On observe aussi une généralisation du droit de grève pour les agents publics avec quelques exceptions, comme par exemple pour tous les fonctionnaires allemands et danois, ainsi que pour certains groupes de personnel dans plusieurs pays comme les policiers, les magistrats et les militaires.

Structures, valeurs et principes relatifs à la gestion du personnel

	ALBERTA	AUSTRALIE	ÉTATS-UNIS	NOUVELLE-ZÉLANDE	ONTARIO	ROYAUME-UNI
Institution responsable du respect des valeurs	Personnel Administration Office Labour Relations Board	Australian Public Service Commission	US Merit Systems Protection Board Office of Special Counsel Equal Employment Opportunity Commission	State Service Commission	Commission de la fonction publique Commission des relations de travail de l'Ontario	Office of the Civil Service Commissioners
Identification des valeurs et des principes	Public Service Act, Public Service Employee Relations Act Code of Conducts and Ethics Labour Relations Code	Public Service Act 1999 Code de conduite Énoncé des valeurs	Neuf Merit Systems Principles	Public Service Code of Conduct	Public Service Act Mérite Égalité des chances	Les valeurs regroupées dans « L'énoncé de vision et de valeurs du Royaume-Uni »
Autorité responsable de la gestion du personnel	Personnel Administration Office Alberta Corporate Services Center Ministères	Australian Public Service Commissioner Line managers	Office of Personnel Management Line managers	State Service Commission Chiefs Executives des agences	Commission de la fonction publique Secrétariat aux ressources humaines	Agency Head
Autorité responsable des règles relatives à la gestion du personnel	Personnel Administration Office Ministères	Premier Ministre Parlement	Congrès Président	State Service Commission	Conseil de gestion	Premier Ministre Parlement

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE
Tableaux synthèses

	ALBERTA	AUSTRALIE	ÉTATS-UNIS	NOUVELLE-ZÉLANDE	ONTARIO	ROYAUME-UNI
Cadre législatif et réglementaire	Public Service Act	Public Service Act	Civil Service Reform Act National Performance Review	State-Owned Enterprises Act State Sector Act Public Finance Act Employment Contract Act Employment Relations Act	Loi sur la fonction publique Loi sur les fonctionnaires Loi sur les relations de travail	Civil Service Management Code

Règles et statuts régissant la gestion du personnel

	ALBERTA	AUSTRALIE	ÉTATS-UNIS	NOUVELLE-ZÉLANDE	ONTARIO	ROYAUME-UNI
Les statuts	<p>Probatoire</p> <p>Salarié</p> <p>Temporaire</p> <p>Contractuel</p> <p>Permanent</p> <p>Senior et Executives</p>	<p>On-going employees</p> <p>On- ongoing employees</p>	<p>Competitive status</p> <p>Temporary limited employment</p> <p>Term employment (un à quatre ans)</p>	<p>Open term</p> <p>Fixed term,</p> <p>Occasional term</p>	<p>Emploi classifié</p> <p>Emploi non classifié</p> <p>Employés d'agences</p> <p>Employés saisonniers</p> <p>Employés étudiants</p> <p>Go-temp</p>	<p>Permanent status</p> <p>Fixed term status</p>
Règles et processus d'embauche	<p>Décentralisation du processus d'embauche</p> <p>Recrutement des hauts fonctionnaires par le Public Administration Office</p>	<p>Décentralisation du processus d'embauche aux agences</p>	<p>Décentralisation du processus d'embauche sous la supervision l'Office of Personnel Management</p> <p>Intégration du processus d'embauche à la gestion budgétaire</p>	<p>Décentralisation du processus d'embauche aux Chief Executives des agences</p> <p>Processus d'embauche et de promotion variables selon les types d'emplois</p>	<p>Absence d'examen uniforme pour les ministères</p>	<p>Pouvoirs délégués aux agences</p> <p>Variable selon les corps d'emplois</p>
Règles et processus facilitant la mobilité du personnel	<p>Alberta Interchange pour la mobilité entre organismes</p> <p>Programme fédéral pour la mobilité entre provinces excepté le Québec</p>	<p>Mobilité valorisée</p> <p>Mise en œuvre par les agences sans programme de coordination élaboré par le centre</p>	<p>Intergovernmental Personnel Act</p> <p>Mobility Program : pour la mobilité des fonctionnaires fédéraux en dehors de leur administration</p> <p>Aucun programme pour la mobilité entre agences fédérales</p>	<p>Absence de règle particulière</p> <p>Absence de programme incitatif</p> <p>Mobilité valorisée :</p> <p>Difficultés de mises en œuvre</p>	<p>Programme fédéral pour la mobilité entre provinces excepté le Québec</p> <p>Aucun programme spécifique pour la mobilité interne</p>	<p>Mobilité valorisée</p> <p>Programme « Interchange » facilite la mobilité des agents</p> <p>Pratiques administratives facilitant la mobilité</p>
Modalités pour le retour des démissionnaires et des retraités	<p>Recognition of prior service</p> <p>Recall</p>	<p>Retour facilité par la souplesse des règles d'embauche</p>	<p>Retour possible pour une période déterminée sans passer de concours</p>	<p>Aucune modalité particulière</p>	<p>Retour possible pour les retraités et démissionnaires pour cause d'activités politiques</p>	<p>Retour possible pour une période indéterminée</p> <p>Cette dérogation au principe du mérite doit être motivée</p>

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE
Tableaux synthèses

	ALBERTA	AUSTRALIE	ETATS-UNIS	NOUVELLE-ZÉLANDE	ONTARIO	ROYAUME-UNI
Droits et obligations applicables aux fonctionnaires	Code de conduite et d'éthique de la fonction publique	« L'énoncé des valeurs de la fonction publique »	Déterminés par voie juridictionnelle par la Cour Suprême	Public Service Code of Conduct	Code de conduite et d'éthique pour la fonction publique	Civil Service Code
Rémunération et performance	Généralisation de la rémunération au rendement: clauses particulières pour les cadres	Généralisation de la rémunération au rendement: clauses plus contraignantes pour les cadres	Généralisation de la rémunération au rendement Difficultés dans la mise en œuvre	Absence de loi Déterminer par les Chiefs Executives	Performance Measurement in Business Planning and Allocation (guide de référence)	Généralisation de la rémunération au rendement Pouvoir discrétionnaire des agences

Régime syndical et modes de relations avec le personnel non syndiqué

	ALBERTA	AUSTRALIE	ÉTATS-UNIS	NOUVELLE-ZÉLANDE	ONTARIO	ROYAUME-UNI
Caractéristiques du régime syndical	<p>Centralisation du processus de négociation</p> <p>Alberta Union of Provincial Employees divisée en quatre secteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provincial - Santé - Éducation - Municipal <p>Unités négociatrices</p> <p>Pas de droit de grève</p>	<p>Décentralisation de la négociation des accords de travail aux agences</p> <p>Deux types d'accord de travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Certified Agreement (collectif) - Australian Workplace (individuel) <p>Absence de sécurité d'emploi pour les syndiqués</p> <p>Droit de grève reconnu</p>	<p>Salaires non négociables collectivement</p> <p>Négociation collective limitée par les «management rights »</p> <p>Fragmentation importante des unités de négociation</p> <p>Rôle de supervision du Federal Labor Relations Authority</p>	<p>Choix des employés accord individuel ou participation à une convention collective</p> <p>Forte concentration des employés syndiqués dans un syndicat</p> <p>Concentration de la représentation syndicale</p> <p>Conditions d'emploi peu fragmentées</p>	<p>Négociation du Secrétaire du Conseil de gestion avec sept syndicats</p> <p>Points négociés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sécurité d'emploi - Mobilité - Pensions - Régimes d'assurance-invalidité de longue durée - Avantages sociaux 	<p>Procédure de reconnaissance des syndicats</p> <p>Supervision du Central Arbitration Committee et de l'Advisory, Conciliation and Arbitration Service</p> <p>Fragmentation limitée des unités de négociation</p>
Mode de négociation des conventions collectives	<p>Public Services Employee Relations Act</p> <p>Processus d'accréditation des syndicats</p>	<p>Workplace Relations Act</p> <p>Processus de reconnaissance des syndicats</p> <p>Forte coopération entre les syndicats et les dirigeants d'agence</p>	<p>Civil Service Reform Act</p> <p>Accords cadres au niveau de chaque agence ou Department</p> <p>Faible marge de manœuvre des syndicats</p>	<p>State Sector Act fixe les grands principes de la négociation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guide les relations de travail - Doit être équitable - Doit être équitable - Doit s'effectuer avec professionnalisme 	<p>Loi sur la négociation des conventions collectives des employés de la couronne</p> <p>La Commission des relations de travail de l'Ontario est responsable de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accréditation des syndicats - Étude des pratiques déloyales de travail, - Grèves et lock-out illégaux - Résiliation des droits de négociation 	<p>Importance de la conciliation et de l'arbitrage</p> <p>Partenariats entre les employeurs publics et les syndicats encouragés dans le cadre de l'Employment Relations Bill</p>

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE
Tableaux synthèses

	ALBERTA	AUSTRALIE	ÉTATS-UNIS	NOUVELLE-ZÉLANDE	ONTARIO	ROYAUME-UNI
Niveau de négociation	Convention collective cadre négociée par le Personnel Administration Office	Décentralisation des négociations au niveau des agences Processus de négociation et règles de participation des employés propres à chaque agence	Négociation au niveau des agences et des corps d'emploi	Accord individuel Au niveau des agences selon les corps d'emploi	Convention collective cadre négociée par le Secrétariat du Conseil de gestion	Décentralisation des négociations collectives au niveau des agences