

# La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public

## Introduction

Lorsqu'on se penche sur les rouages des systèmes de gouvernance, on constate que les pays de l'OCDE présentent une caractéristique commune : une fonction publique. Autrement dit, une administration centralisée composée de personnes travaillant dans des ministères, d'autres services de l'État et des organismes publics, qui se charge de la conduite des affaires publiques. Les structures de la fonction publique évoluent autour de l'idée que l'emploi public est différent des autres formes de travail, et qu'il nécessite par conséquent une structure et un système d'emploi spéciaux.

Il était de règle que le service public offre une forte sécurité de l'emploi, voire des « emplois à vie », associés à des règles particulières en matière d'emploi. Au cours des vingt dernières années, de nombreux pans de l'emploi public ont cependant perdu cette spécificité, notamment parce que la réforme du secteur public s'est traduite par le transfert de certaines activités au secteur privé. De ce fait, nombre des hypothèses sur lesquelles repose le fonctionnement de la fonction publique ne sont plus vraies.

Mais la réforme de la fonction publique peut-elle se résumer à un alignement sur le secteur privé ? Peut-on considérer la conduite des affaires publiques comme n'importe quelle autre activité, ou bien existe-t-il des valeurs culturelles fondamentales, enracinées dans toute fonction publique nationale, qui sont importantes pour la société et doivent être préservées dans le cadre du processus de réforme ?

La présente *Synthèse* aborde la question de la réforme de l'emploi dans la fonction publique dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies, ainsi que les questions à examiner et les défis à relever pour l'avenir. Elle s'inspire de la récente enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines, qui compare les structures et les pratiques de différents pays de l'OCDE en matière de fonction publique. ■

*Cette synthèse est la seconde d'une série consacrée à l'évolution du programme d'action en faveur de la modernisation et aux moyens dont disposent les pouvoirs publics pour adapter leurs secteurs publics aux évolutions de leurs sociétés. La première dans la série, La modernisation du secteur public, fournit une vue d'ensemble des développements récents et les Synthèses à venir traiteront plus en détail de certains aspects particuliers de la modernisation tels que la modification des structures organisationnelles.*

En quoi consiste  
la spécificité de la fonction  
publique ?

Quel type de fonction  
publique ?

Un emploi à vie ?

Faut-il réduire les effectifs  
de la fonction publique ?

Quelle liberté de gestion ?

Comment gérer les hauts  
fonctionnaires ?

Comment moderniser  
les relations  
professionnelles ?

Des pénuries  
de main-d'œuvre  
en perspective ?

Qui est à la barre ?

Et maintenant ?

Pour de plus amples  
informations

Références

Où nous contacter ?

## En quoi consiste la spécificité de la fonction publique ?

Tous les pays de l'OCDE appliquent aux employés de leur fonction publique des dispositions spéciales, destinées à promouvoir ou à préserver des valeurs que la société juge importantes pour les personnes chargées de l'application des lois ou de toute autre fonction relevant de la concrétisation de la volonté générale. Il pourrait s'agir, par exemple, du principe selon lequel les fonctionnaires ne doivent pas se comporter de manière partisane sur le plan politique. De telles dispositions existent dans tous les pays de l'OCDE, mais elles ont débouché sur des résultats et des modes de gouvernance radicalement différents, qui s'expliquent par la diversité des situations en matière de leadership, de gestion, de valeurs et de culture.

Dans de nombreux pays, la principale architecture de l'emploi public repose traditionnellement sur l'idée d'un système distinct de celui des autres pans de la société, et cette spécificité est justifiée par des valeurs de gouvernance les plus larges. Au cours des vingt dernières années, de nombreux domaines de l'emploi public ont cependant perdu cette spécificité et sont devenus très similaires au système d'emploi général. Faut-il en conclure que l'idée de fonction publique en tant que dispositif constitutionnel ou quasi constitutionnel destiné à entretenir la confiance vis-à-vis du système de gouvernance a fait son temps, au moins dans certains pays ?

Nous ne sommes pas encore en mesure d'apporter une réponse définitive à cette question, mais une chose est claire : si l'on cherche dans le secteur privé des modèles pour moderniser l'emploi public, il convient de ne pas oublier que l'objectif essentiel du service public est la gouvernance et non la gestion. Cela implique de ne pas perdre de vue des valeurs fondamentales telles que l'équité, la justice et la cohésion sociale, afin de préserver la confiance à l'égard du système gouvernemental et politique considéré dans son ensemble. Les questions de gestion, pour importantes qu'elles soient, doivent passer au second plan.

Par ailleurs, le modèle classique d'administration centralisée demeure un système efficace et solide pour la conduite des affaires publiques en cas de perturbation ou d'interruption du fonctionnement des institutions constitutionnelles dans une société, ou lorsque l'état de marche des autres institutions laisse à désirer. C'est en outre un système qui s'est avéré plus stable dans les pays où le concept d'un État fort et présent dans tous les domaines fait partie intégrante de la culture nationale, ce qui implique une forte cohérence culturelle entre toutes les composantes de la fonction publique.

Si le courant de modernisation de l'emploi public progresse rapidement, la plupart des États partagent les principaux éléments du système classique d'administration publique. Il n'existe toutefois pas de type idéal d'emploi public, car chaque société est confrontée à des risques et à des problèmes très différents. Alors qu'un État peut se trouver dans l'urgente nécessité de rendre son secteur public évolutif et innovant, il peut être plus pressant pour un autre d'y renforcer la discipline et la coordination. ■

## Quel type de fonction publique ?

Il existe deux modèles fondamentaux d'emploi dans la fonction publique des pays de l'OCDE, l'un fondé sur la notion de carrière, l'autre sur la notion de poste. Le choix par un pays d'un système ou de l'autre influe profondément sur la culture de son service public.

Dans les **systèmes de carrière**, les fonctionnaires sont plus ou moins censés rester dans le service public tout au long de leur vie professionnelle. Leur recrutement initial se fait sur la base de leurs titres universitaires et/ou d'un examen d'entrée dans la fonction publique. L'attribution des postes confiés aux personnes sélectionnées est ensuite laissée à la discrétion de l'organisation dont elles dépendent. Ceci peut notamment se traduire par des transferts de personnel entre ministères et d'un domaine de spécialisation à un autre. Le processus de promotion est fondé sur un système de grades liés à chaque individu, et non à un poste précis. Ce type de système se caractérise par des possibilités limitées d'entrée dans la fonction publique en milieu de carrière, et par l'importance accordée à l'avancement professionnel. Dans les **systèmes de poste**, le principe de base consiste à sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque poste, que ce soit par recrutement externe ou par promotion interne. Les systèmes de poste sont plus ouverts, et les recrutements latéraux y sont relativement fréquents.

En fait, à l'heure actuelle, aucune fonction publique d'un pays de l'OCDE ne correspond parfaitement au système de carrière ni au système de poste. Il semble que chacun des deux systèmes tende à adopter certaines procédures de l'autre, pour réduire les risques auxquels il est particulièrement exposé.

La Corée, l'Espagne, la France, le Japon et la République tchèque sont les pays dont la fonction publique s'apparente le plus au système de carrière. À l'inverse, l'application du système de poste est la plus marquée dans les pays qui ont déployé le maximum d'efforts pour réformer leur secteur public au cours des vingt dernières années, à savoir le Canada, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Le Royaume-Uni et la Suisse sont tous deux

passés de systèmes fortement axés sur la notion de carrière à des systèmes nettement orientés vers la notion de poste au cours des deux dernières décennies. Il est intéressant de noter que les pays d'Europe de l'Est ont adopté des modèles différents de fonction publique au cours de leur période de transition, à partir du début des années 90. La Pologne et la République tchèque ont opté pour un système de carrière, tandis que la Hongrie et la République slovaque ont choisi un système de poste.

Si une tendance générale peut se dégager pour les systèmes nationaux de service public dans leur ensemble, il existe souvent des différences entre les ministères. Ainsi, la plupart des ministères des Affaires étrangères reposent sur un système de carrière en raison du déroulement des carrières et de l'attrait extrêmement variable des différents postes offerts, et parce que la dispersion internationale des effectifs soulève des difficultés particulières en termes de contrôle systématique.

Quatre facteurs essentiels influent sur le fonctionnement des organisations : les marchés, les règles internes et externes, les contrats conclus avec des parties internes ou externes, et les pressions sociales qui modèlent les comportements individuels et collectifs. Toute organisation subit l'effet de chacun de ces quatre facteurs, mais leur importance relative diffère. En général, il semble que les pressions sociales influencent davantage les comportements dans les systèmes de fonction publique fondés sur la notion de carrière que dans les systèmes axés sur la notion de poste. Dans un système de carrière, la progression d'un fonctionnaire dépend dans une large mesure de la manière dont il est considéré par sa hiérarchie, ce qui constitue un levier extrêmement efficace pour amener les individus à se conformer aux normes du groupe. Par contre, dans un système de poste, il est probable que les considérations techniques seront plus importantes et que chaque individu sera un peu moins sensible aux pressions sociales.

Toute la difficulté dans les systèmes de carrière est de faire en sorte que la fonction publique soit à même de satisfaire aux besoins et aux exigences de spécialisation de la société actuelle. Dans les systèmes de poste, en revanche, le principal défi à relever est de veiller à ce que la fonction publique soit au service de l'intérêt général. La solution réside-t-elle donc simplement dans le « panachage » des deux approches ? Ce n'est malheureusement pas si simple. Les systèmes de carrière reposent sur un contrat tacite avec les employés, impliquant qu'après avoir rempli des conditions d'entrée exigeantes, ils progresseront dans le cadre de leur carrière vers des responsabilités plus élevées et plus diverses. Le fait d'« ouvrir » l'accès à certains postes remet en cause ce contrat tacite, et

risque de susciter des réactions de découragement et de démotivation. D'un autre côté, procéder dans un système de poste à des nominations correspondant à un système de carrière porte atteinte au principe de libre concurrence, à moins qu'elles ne soient limitées à des emplois clairement spécifiés.

Le système de carrière est mis à l'épreuve dans les pays développés, parce qu'il va à contre-courant de l'évolution globale du marché du travail, et qu'il est considéré comme moins efficace que le système de poste en termes de spécialisation et de flexibilité. Néanmoins, il n'y a guère lieu de penser que les pays de l'OCDE qui possèdent un système de carrière souhaitent l'abandonner complètement. En fait, dans les pays en transition où les principales institutions publiques et privées connaissent des changements majeurs, un système fondé dans une large mesure sur la notion de carrière semble constituer la solution la plus adaptée, les questions fondamentales de gouvernance passant avant les questions de gestion dans ce type de situation.

Si une tendance générale se dégage dans les pays très développés, elle semble orientée vers une approche fondée sur la notion de poste. Mais un des inconvénients des systèmes de ce type tient au fait que tout effet négatif rejaillit sur des éléments importants en termes de gouvernance, tels que le sens des valeurs collectives, d'une mission et des responsabilités communes. Un certain nombre de pays ayant renforcé l'importance accordée à la notion de poste dans le système d'emploi de leur fonction publique prennent des mesures pour se prémunir contre la perte éventuelle de caractéristiques culturelles cruciales ; ces mesures consistent pour l'essentiel à recentrer leurs efforts sur la mise en place d'une culture commune aux hauts fonctionnaires. Certains observateurs craignent toutefois que ces initiatives ne soient insuffisantes lorsque les retombées des politiques actuelles finiront par affecter la culture du service public. ■

## Un emploi à vie ?

L'emploi permanent constitue de longue date la norme dans les secteurs publics des pays de l'OCDE, caractérisés par une sécurité de l'emploi nettement supérieure à celle observée dans le secteur privé. En fait, c'est sur la sécurité de l'emploi et les prestations de retraite que se fondait l'opinion largement répandue dans de nombreux pays selon laquelle un jeune ne pouvait que se réjouir d'intégrer la fonction publique. La situation a considérablement changé depuis la fin des années 80. Les différences entre secteur public et secteur privé s'atténuent en matière d'emploi. La législation s'assouplit et les contrats à durée déterminée se généralisent. La situation des fonctionnaires

au regard de l'emploi est maintenant très similaire à celle des actifs en général dans 16 des pays de l'OCDE.

L'évolution vers des formes d'emploi plus temporaires – et l'abandon des carrières correspondant à toute une vie professionnelle – semblent avoir pour principal moteur les réalités du marché du travail actuel. Les pratiques de recrutement ont également évolué, de nombreux pays de l'OCDE s'orientant vers le recrutement de leurs employés sur le marché du travail, au lieu de prendre en charge leur carrière à un stade précoce. Quelle que soit la politique de recrutement qu'ils adoptent, il existe une similitude entre les principes qu'ils appliquent : recrutement sur concours ouvert à tous et sélection fondée sur le mérite et les compétences.

Le type de système de service public en place dans chaque pays influe sur la nature des réformes adoptées. Dans les systèmes de carrière qui mettent fortement l'accent sur des procédures centralisées de recrutement, de formation et de promotion, ont été engagées des réformes axées sur l'ouverture de certains recrutements à des candidats externes et sur la gestion par objectifs. Ainsi, la Corée et l'Italie ont commencé à mettre en œuvre, en sus de leurs mécanismes traditionnels, des procédures de recrutement ouvertes à tous les candidats, en vue de renforcer la concurrence et la gestion axée sur les résultats. Parallèlement, les systèmes de poste, caractérisés par une gestion décentralisée des nominations, des recrutements et de la formation, mettent de plus en plus l'accent sur des orientations générales en matière de nominations, afin de garantir la prise en compte de valeurs collectives dans le processus de sélection. ■

### Faut-il réduire les effectifs de la fonction publique ?

Au cours des années 80 et 90, de nombreux gouvernements ont tenté de réduire le niveau de l'emploi dans la fonction publique, dans le cadre des efforts déployés pour maîtriser ou réduire les dépenses publiques.

Dans de nombreux cas, ces compressions d'effectifs ont été mises à profit pour engager des réformes en matière de gestion publique, mais elles étaient généralement motivées par des considérations économiques et non par des impératifs de gestion. Tout État moderne, quelle que soit la manière dont il est géré, a régulièrement besoin de mesures destinées à maintenir une forme d'équilibre entre le volume des dépenses publiques et l'emploi public, d'une part, et l'économie dans son ensemble, d'autre part. Une approche radicale de ce problème adoptée dans les années 80 et 90, qui est toujours appliquée dans certains pays, a consisté à redéfinir et à restreindre le

rôle des pouvoirs publics. Ainsi, en Finlande, six grandes entreprises publiques ont changé de statut en 1989 et 1990, ce qui s'est traduit par une baisse de 10 pour cent de l'emploi public. L'autre approche du problème a consisté à supprimer des emplois dans la fonction publique existante, comme cela a été fait récemment en Allemagne et en Corée. Ces réductions d'effectifs tendent à se produire lorsqu'un problème budgétaire débouche sur une crise politique.

De récents travaux de l'OCDE tendent à indiquer que le point commun à ces compressions de personnel réside dans un sentiment de crise politique ainsi que dans un impératif d'action politique et administratif. L'idée que ces fortes réductions d'effectifs périodiques sont davantage liées à des décisions politiques qu'à des notions de gestion explique peut-être pourquoi certaines coupes ont fini par déboucher sur des pertes d'efficacité, et par causer la disparition de compétences clés. Ces problèmes microéconomiques n'enlèvent rien aux arguments plus généraux qui militent en faveur de mesures radicales de maîtrise de l'emploi public total. Il est cependant possible d'élaborer de meilleures politiques de réduction des effectifs. ■

### Quelle liberté de gestion ?

La politique de gestion des ressources humaines est encore extrêmement centralisée dans la plupart des pays de l'OCDE, mais sa mise en œuvre est maintenant décentralisée dans la moitié d'entre eux.

Bien que l'ampleur et le rythme du processus de décentralisation varient d'un pays à l'autre, la plupart des pays de l'OCDE s'orientent vers un transfert de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, en vue de donner à l'encadrement davantage de souplesse et de liberté. De manière générale, trois types de stratégies de décentralisation semblent se dégager : transférer la responsabilité de la gestion des ressources humaines des organes centraux aux ministères opérationnels ; simplifier les règles et les procédures en vigueur ; et élaborer des politiques plus souples.

Un bon indicateur de la liberté de gestion réside dans le degré de contrôle qu'exercent les ministères, et non les organismes centraux, sur le budget de personnel. Le transfert des pouvoirs budgétaires est un préalable essentiel à tout assouplissement du contrôle exercé par les autorités centrales sur des éléments clés de la gestion des ressources humaines, tels que les effectifs, la classification, la répartition des postes par grade et les rémunérations. Un tel transfert de pouvoirs budgétaires concernant le personnel a eu lieu entre 1986 et 1993 au Canada, au Danemark, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède.

Selon l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la République tchèque et la Suède semblent afficher le degré le plus élevé de délégation de pouvoirs de gestion en matière de personnel, tandis que l'Autriche, l'Espagne, l'Irlande et le Japon sont les pays les plus centralisés. Il convient également de noter qu'en règle générale, les systèmes de poste semblent aller de pair avec une plus grande liberté de gestion. Dans de nombreux pays, cette liberté de gestion s'accompagne d'une volonté de responsabiliser les gestionnaires en termes de résultats obtenus, par le biais de systèmes de gestion des performances des organismes et des individus.

Les éléments recueillis à ce jour ne permettent aucunement d'affirmer que la décentralisation de la gestion des ressources humaines constitue la tendance de l'avenir. En revanche, il est clair que si l'orientation vers les accords de performance et les contrats-plans conclus avec les services de l'État se confirme, la gestion au centre de l'appareil d'État prendra une dimension plus stratégique qu'il n'en a été jusqu'à présent. ■

### Comment gérer les hauts fonctionnaires ?

Après avoir décentralisé la gestion de leurs ressources humaines, de nombreux pays ont jugé nécessaire de s'intéresser de plus près à la gestion de leur haute fonction publique, et à re-centraliser cette gestion.

Dans les systèmes de poste, la haute fonction publique se compose généralement de cadres dirigeants et d'un réservoir de cadres dirigeants potentiels identifiés. Dans les systèmes de carrière, la haute fonction publique consiste en une catégorie plus large, qui peut inclure des échelons hiérarchiques moins élevés. En règle générale, une personne est désignée ou non comme un haut fonctionnaire en fonction du poste qu'elle occupe. Toutefois, dans certains pays, notamment en Corée et en France, ce sont des critères liés aux personnes elles-mêmes qui sont appliqués. Il peut s'agir de leur niveau d'études ou de leur position hiérarchique. Dans tous les pays, d'après les informations recueillies, le système de promotion repose sur l'évaluation des performances et des compétences individuelles.

Une enquête de l'OCDE sur les réformes de gestion de la haute fonction publique engagées dans 12 pays révèle que les deux principaux types de fonction publique évoluent, et indique pourquoi, tant dans les systèmes de carrière que dans les systèmes de poste, une grande importance est attachée à la gestion de la haute fonction publique. Interrogés, dans le cadre de cette enquête auprès de 29 pays, sur la raison d'être d'un système distinct pour les hauts fonctionnaires, les pays ayant de tels systèmes ont

indiqué dans 71 pour cent des cas qu'il pourrait constituer un outil permettant de favoriser l'émergence d'une culture orientée vers les performances dans le service public. De nombreux pays considèrent également qu'un des principaux objectifs d'un système de haute fonction publique consiste à renforcer la mobilité du personnel entre ministères ou entre services au sein de l'administration. Le troisième motif jugé le plus important était de doter le secteur public de futurs dirigeants.

L'attention nouvelle dont fait l'objet la question du leadership dans des pays qui figurent parmi les réformateurs les plus ambitieux à ce jour semble correspondre à la poursuite de deux objectifs quelque peu contradictoires : l'utilisation de la personne comme fer de lance de l'amélioration des performances, et le désir de remplacer le ciment culturel de la fonction publique, effrité par les tendances fortement individualisantes des autres changements introduits en matière de gestion. Les programmes de développement en leadership mettent avant tout l'accent sur l'aptitude individuelle à améliorer les performances du secteur public. L'objectif de « ciment » collectif, dont la réalisation passerait probablement davantage par une démarche de socialisation que par la formation en tant que telle, est moins prioritaire. Sur le long terme, un tel choix risque de se révéler erroné.

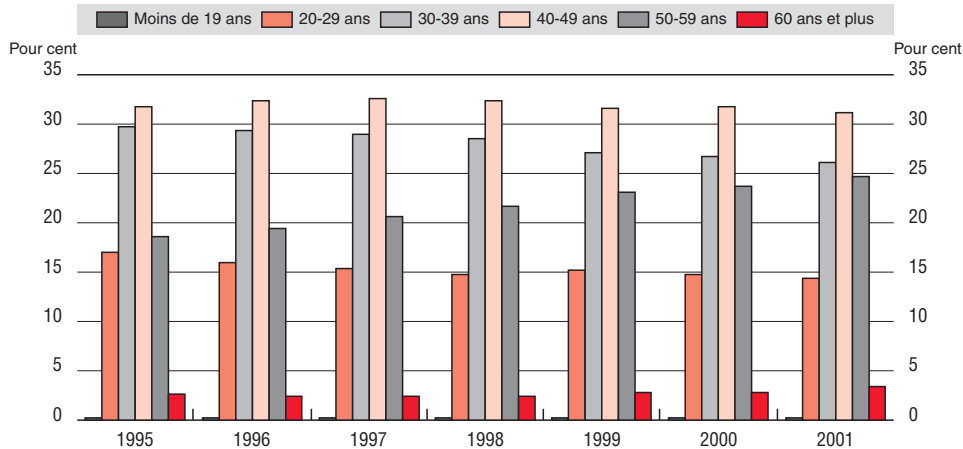
Mais naturellement, la cohésion culturelle n'est utile que si elle favorise une amélioration de la gouvernance. Dans quelques pays disposant d'un corps de dirigeants extrêmement homogène et soudé, la polarisation actuelle sur le leadership correspond non seulement à une volonté d'améliorer les performances, mais aussi d'ouvrir la haute fonction publique à des personnes et des idées nouvelles. ■

### Comment moderniser les relations professionnelles ?

Les fonctionnaires des pays de l'OCDE ressortent de trois grands groupes de relations du travail. Dans des pays tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède, les fonctionnaires relèvent généralement du même droit du travail que les actifs du secteur privé. Un deuxième groupe de pays réserve aux fonctionnaires le même traitement qu'aux salariés du secteur privé, à quelques exceptions près, comme la police. Dans le troisième groupe de pays, les fonctionnaires ont en règle générale des droits plus restreints que les actifs du secteur privé. En fait, dans certains pays, la loi limite les possibilités d'action revendicative des fonctionnaires.

Dans tous ces systèmes, les syndicats semblent être en position d'exercer une influence relativement forte sur les conditions de travail des fonctionnaires, leur

Graphique 1. Évolution du taux d'emploi public par groupe d'âge dans certains pays de l'OCDE



Source : OCDE.

niveau de rémunération et la mise en place de nouveaux systèmes de fonction publique. Par contre, ils jouent un rôle relativement modeste s'agissant des performances des employés, du recrutement et de la détermination du nombre de fonctionnaires.

La modernisation des politiques d'emploi et l'évolution du rôle de l'État ont débouché sur une réduction de l'influence des syndicats du secteur public en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, mais rien ne permet d'affirmer que cette évolution préfigure celle des autres pays. La principale question n'est pas de savoir ce qui se passe dans le secteur public, mais de quelle manière évolue globalement la structure des relations du travail, ainsi que la taille relative de l'État en tant qu'employeur direct. Dans le climat d'incertitude budgétaire qui prévaut à l'heure actuelle, il est probable que les conflits vont se multiplier entre gouvernements et syndicats dans les grands pays développés d'Europe. Quant à savoir si cela débouchera sur une influence syndicale durablement entamée dans le secteur public, comme au Royaume-Uni, ou sur un nouveau niveau d'accord entre pouvoirs publics et syndicats, comme en Irlande et en Scandinavie, la question demeure ouverte. ■

### Des pénuries de main-d'œuvre en perspective ?

De nombreux pays de l'OCDE voient aujourd'hui se profiler à l'horizon de graves problèmes d'effectifs dans la fonction publique, pour trois raisons essentielles :

- **Le vieillissement démographique** : une forte proportion de fonctionnaires prendront leur retraite d'ici 5 à 15 ans dans nombre de pays de l'OCDE.

Pour remédier à ce problème, les pouvoirs publics s'efforcent de retenir les employés les plus âgés et de réformer les régimes de retraite des fonctionnaires (voir graphique 1).

- **La concurrence sur le marché du travail** : dans certains domaines clés, les États doivent disputer aux employeurs du secteur privé les individus les plus compétents, dont le nombre ne cesse de se réduire. Le personnel de haute qualité, en quête de nouvelles possibilités à exploiter et de nouveaux défis à relever tend à se tourner vers le secteur privé, et les pouvoirs publics éprouvent des difficultés croissantes à conserver ces effectifs.
- **L'image de l'État en tant qu'employeur** : les fonctionnaires ont perdu leur situation privilégiée en termes de position sociale et de conditions d'emploi. De ce fait, les jeunes diplômés ne sont généralement pas intéressés par la perspective de travailler pour l'État.

C'est dans ce contexte de manque de compétitivité du secteur public en tant qu'employeur que les autorités de nombreux pays membres tentent de moderniser leur politique d'emploi. ■

### Qui est à la barre ?

Tous les gouvernements des pays de l'OCDE partagent l'idéal d'un service public professionnel offrant des conseils objectifs, fournissant équitablement des services à tous les citoyens, et assurant la continuité du système administratif. Mais il est tout aussi fondamental dans chaque pays que les fonctionnaires

soient réceptifs à la volonté politique du gouvernement en place. L'équilibre à trouver entre ces exigences de continuité professionnelle et de réceptivité politique constitue une question clé en termes de gouvernance publique.

La manière dont est gérée l'articulation entre le politique et l'administratif varie considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre. Dans certains d'entre eux, chaque changement de gouvernement s'accompagne de la nomination de nouveaux hauts fonctionnaires dans l'ensemble du service public. Dans d'autres en revanche, la rotation des effectifs est relativement limitée. Dans certains pays, l'affiliation politique des fonctionnaires est bien connue et joue un rôle important dans le processus de nomination des hauts responsables ; dans d'autres, les fonctionnaires ne peuvent pas adhérer à un parti politique, ou s'en abstiennent par souci de professionnalisme. Dans certains pays, on s'efforce de créer une culture apolitique spécifique au sein de la fonction publique, tandis que dans d'autres, les cercles dirigeants réunissent responsables politiques et fonctionnaires.

Quelle est la meilleure formule ? On ne peut répondre à cette question qu'en tenant compte du cadre constitutionnel et de la culture de chaque société. Chaque système se caractérise par la promotion d'une culture de professionnalisme, indépendamment du processus de nomination des hauts fonctionnaires. Dans certains systèmes, il n'est pas aussi important que le service public soit formellement apolitique, car il existe d'autres éléments faisant contrepoids au pouvoir politique, tels qu'un corps législatif très fort, un système bien développé de garde-fous réglementaires et judiciaires encadrant le pouvoir politique, ou une solide culture sous-jacente étayant un professionnalisme non partisan.

Il est clair que certains changements de pratiques concernant l'emploi dans les pays de l'OCDE influent sur l'articulation entre le politique et l'administratif. Ainsi, dans les pays dont le système politique s'inspire de la tradition de Westminster, un plus grand nombre de fonctions sont placées sous protection juridique (garantie notamment par des organismes de réglementation économique), mais les ministres recourent davantage à des collaborateurs politiques personnels et ont de plus en plus tendance à nommer de nouveaux hauts fonctionnaires lors des changements de gouvernement. ■

## Et maintenant ?

De nouveaux problèmes et l'évolution du marché du travail, de même que de nouveaux concepts de ges-

tion, sont à l'origine des principales tendances observées dans la modernisation de l'emploi public au cours des vingt dernières années. La conclusion la plus importante à laquelle est parvenue l'OCDE est que les deux modèles de fonction publique – le système traditionnel fondé sur la notion de carrière, et le système de poste qui est en train de le remplacer dans de nombreux pays – sont tous deux mis à l'épreuve. Or, les mesures prises jusqu'ici se sont résumées en général à l'adaptation d'instruments particuliers de la politique d'emploi, destinée à satisfaire des besoins spécifiques, tandis que leurs conséquences sur le système de gouvernance publique dans son ensemble passaient au second plan. Il importe d'accorder une plus grande attention à ces questions systémiques, notamment à ce qui peut être exposé sous la forme de trois problèmes fondamentaux :

- les exigences croissantes de la gouvernance moderne en termes de connaissances et de compétences, et les difficultés grandissantes qu'ont les États à attirer et retenir du personnel de haute qualité ;
- l'imbrication des principaux problèmes publics, et la fragmentation de l'action publique conjuguée à l'individualisation des responsabilités et des éléments d'incitation dans la fonction publique ;
- la nécessité d'attirer et de motiver des cadres supérieurs satisfaisant aux fortes exigences de performance qui sont aujourd'hui inhérentes au travail dans les ministères, tout en préservant leur adhésion à une culture commune à l'ensemble des administrations publiques, fondée sur l'intérêt général.

Globalement, ce domaine important de la gouvernance publique dans les pays de l'OCDE, tant du point de vue du débat que de l'action, est encore relativement inexploré. À moyen terme, il semble que les pays ayant des systèmes de carrière vont s'efforcer de laisser jouer davantage les mécanismes du marché, tandis que ceux qui ont des systèmes de poste s'emploieront à renforcer leur cohésion culturelle. On ignore dans quelle mesure les modifications actuelles apportées à ces deux types de systèmes permettront effectivement de modifier les tendances de fond. ■

## Pour de plus amples informations

Pour obtenir des renseignements complémentaires sur les travaux de l'OCDE relatifs à la modernisation du secteur public, veuillez contacter Alex Matheson, tél. : (33-1) 45 24 90 85 (e-mail : [alex.matheson@oecd.org](mailto:alex.matheson@oecd.org)). ■

## Références

- **Le secteur public au XXI<sup>e</sup> siècle : repenser le leadership**, OCDE (2001), ISBN 92-64-29529-1.
- **Secteur public : un employeur de choix ? – Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public**, OCDE (2001), consultable à l'adresse suivante : [www.oecd.org/gov/hrm](http://www.oecd.org/gov/hrm).
- **Synthèses – Le service public, un employeur de choix**, OCDE (2002), consultable à l'adresse suivante : [www.oecd.org/publications/Pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief).
- **Résumé de l'analyse des données sur les principales tendances de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public**, OCDE (2002), PUMA/HRM(2002)7, consultable à l'adresse suivante : [www.oecd.org/gov/hrm](http://www.oecd.org/gov/hrm).
- **La rémunération des agents publics liée aux performances : le point sur les réformes menées dans les pays de l'OCDE** (à paraître)

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**

**[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)**

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
berlin.contact@oecd.org  
Internet :  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

Centre de l'OCDE  
de WASHINGTON  
2001 L Street N.W.,  
Suite 650  
WASHINGTON D.C. 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail :  
washington.contact@oecd.org  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE de TOKYO  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P. 11560  
MEXICO D.F.  
Tél. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.ocdemexico.org.mx](http://www.ocdemexico.org.mx)

**Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE**

**[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)**