



---

**Institut de hautes études  
en administration publique**

---

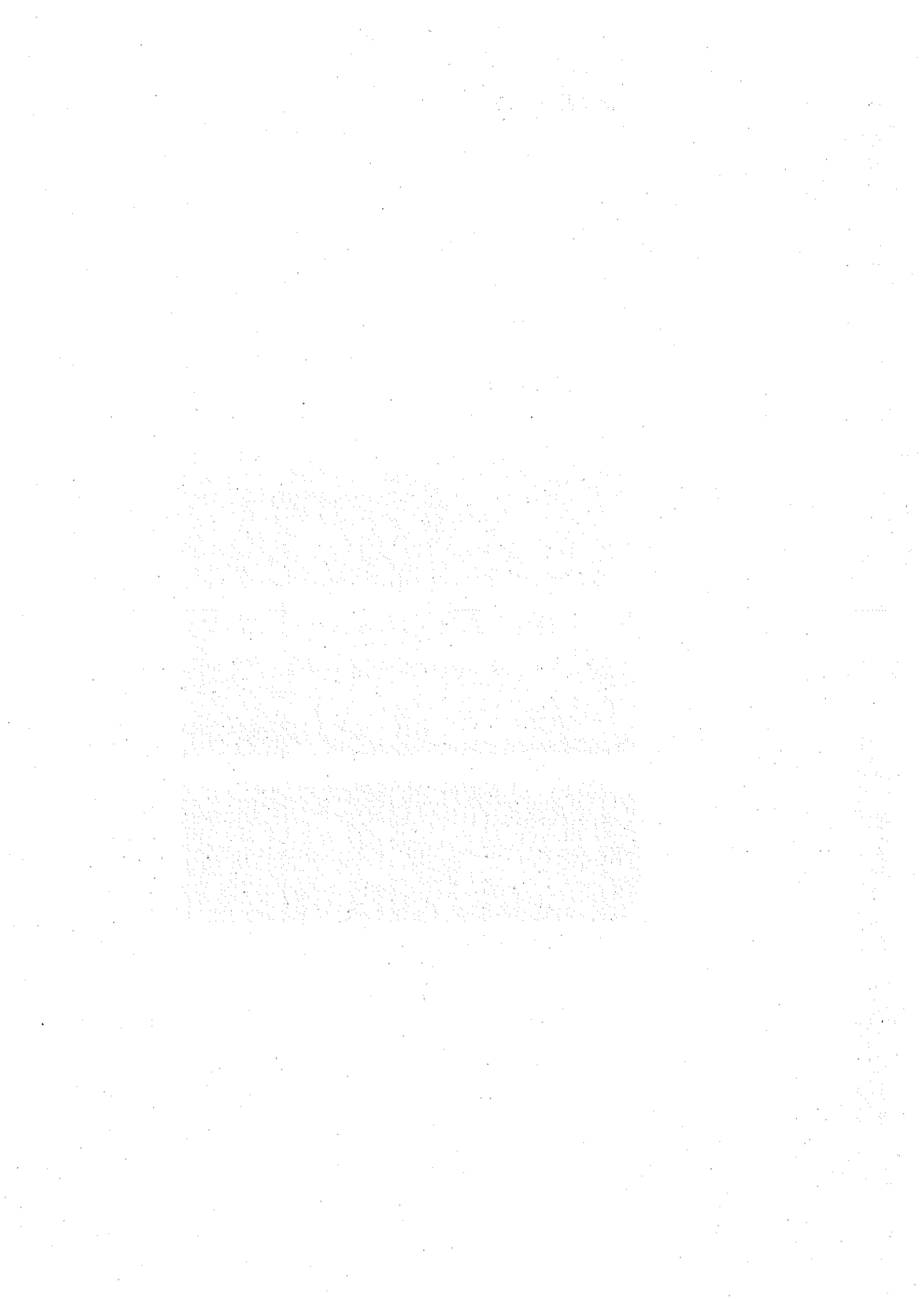
Fondation autonome, associée  
à l'Université de Lausanne  
et à l'École polytechnique fédérale  
de Lausanne

---

**Yves Emery  
Laurence Lambelet Rossi**

**Les politiques du personnel:  
conception, analyse et  
recommandations**

**Cahier de l'IDHEAP 192/2000  
UER: Management public / Ressources humaines**









**Les politiques du personnel:  
conception, analyse et recommandations  
pour les administrations publiques suisses**

Yves Emery  
Laurence Lambelet Rossi  
UER: Management public / Ressources humaines

Cahier de l'IDHEAP no 192  
octobre 2000



## **Résumé**

Dans le cadre de la modernisation des services publics, la gestion des ressources humaines subit une métamorphose complète. Le plus souvent, ces changements interviennent sans qu'une politique du personnel ne soit clairement déterminée, amenant à des incohérences, voire des contradictions. La présente étude s'attache à définir le concept de politique du personnel, articuler les liens avec le management public et la gestion des ressources humaines en général. Dans un deuxième temps, elle analyse les politiques du personnel des cantons et grandes villes de Suisse, sur le contenu ainsi que les processus d'élaboration, puis en fonction des principaux défis que doit affronter le service public aujourd'hui. Sur cette base, un certain nombre de recommandations sont formulées à l'attention des organes chargés de concevoir et mettre en œuvre une politique du personnel.

---

## **Zusammenfassung**

Im Rahmen der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung erlebt das Personalmanagement tiefgreifende Veränderungen. Meistens erfolgen diese Veränderungen ohne klar definierte Personalpolitik, was zu Inkohärenzen oder zu Widersprüchen führen kann. Die vorliegende Studie definiert die konzeptionellen Grundlagen einer Personalpolitik und zeigt deren Verbindungen zum öffentlichen Management und zum Personalmanagement auf. In einem zweiten Teil werden die Personalpolitiken der Kantone und der grossen Städte analysiert. Dies erfolgt zunächst unter dem Blickwinkel ihrer Inhalte und des Prozesses ihrer Ausarbeitung und daraufhin vor dem Hintergrund der wichtigsten Herausforderungen, denen sich die öffentliche Verwaltung heute zu stellen hat. Schliesslich werden einige Empfehlungen zuhanden der personalpolitischen Praxis formuliert.



# Table des matières

---

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Design de la recherche</b>	<b>5</b>
2.1. Buts poursuivis	5
2.2. Méthodologie	5
2.3. Hypothèses de recherche	12
2.4. Importance de la recherche	12
<b>3. Concept et dimensions de la politique du personnel</b>	<b>15</b>
3.1. Introduction	15
3.2. Management et politique du personnel	18
3.3. Gestion des ressources humaines et politique du personnel	22
3.4. Politique du personnel : définitions, variables principales, orientations fondamentales et pilotage	32
<b>4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel</b>	<b>43</b>
4.1. Commentaire introductif	43
4.2. Existence d'une politique du personnel au sens strict, et documents concernés	43
4.3. Origine de l'initiative destinée à mettre sur pied une politique du personnel	46
4.4. Acteurs concrètement impliqués dans l'élaboration de la politique du personnel	48
4.5. Ancienneté des politiques du personnel	48
4.6. Approbation et soutien par les autorités politiques	49
4.7. Reformulation de la politique et insertion de nouveaux thèmes	49
4.8. Importance de disposer d'une politique du personnel pour les différents acteurs	50
4.9. Diffusion interne de la politique du personnel et connaissance par le personnel	53
4.10. Diffusion externe de la politique du personnel	53
4.11. Mise à jour de la politique et processus de pilotage	54



<b>5. Analyse de l'ancrage juridique des politiques du personnel</b>	<b>55</b>
5.1. Une pratique peu développée	56
5.2. Présentation synthétique des thèmes figurant sous « politique du personnel »	56
5.3. Analyse et commentaires des thèmes récurrents	59
5.4. Commentaires sur les thèmes isolés	60
5.5. Conclusion : un besoin de recentrer les statuts du personnel sur l'essentiel	61
<b>6. Analyse des politiques du personnel au sens strict</b>	<b>63</b>
6.1. Base d'analyse	63
6.2. Méthode	64
6.3. Bilan des thèmes par orientation de politique du personnel	64
6.4. Bilan synthétique des politiques du personnel (cantons et villes)	70
6.5. Comparaison des politiques du personnel privées et publiques	73
<b>7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics</b>	<b>79</b>
7.1. Source	79
7.2. Les politiques du personnel face aux défis de la flexibilité et de l'apprentissage	79
7.3. Les politiques du personnel face aux défis de l'efficacité et de la qualité	85
7.4. Les politiques du personnel face aux défis de l'efficacité et de l'exemplarité	91
7.5. Les politiques du personnel face aux défis de la passion et du sens	96
7.6. Discussion des hypothèses	102





# Table des matières

---

<b>8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel</b>	<b>107</b>
8.1. Importance de disposer d'une politique du personnel	107
8.2. Elaboration d'une politique du personnel	109
8.3. Architecture proposée pour une politique du personnel	111
8.4. Mise en œuvre et ajustement d'une politique du personnel	113
8.5. Les enjeux essentiels autour desquels les politiques du personnel devront s'articuler	113
<b>Bibliographie</b>	<b>117</b>
<b>Annexe 1</b>	<b>123</b>
<b>Annexe 2</b>	<b>127</b>
<b>Annexe 3</b>	<b>135</b>







# Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses

---

## 1. Introduction

La gestion des ressources humaines (GRH) est l'un des grands domaines de modernisation de la gestion publique, comme en témoignent les rapports régulièrement publiés par l'OCDE (OCDE, 1997, 1995). En Suisse également, la GRH publique évolue fortement (Schedler, 1993, Hablützel et al., 1995, Emery/Gonin, 1999). Les facteurs à l'origine de cette transformation sont multiples, parmi lesquels nous pouvons citer :

- La pression financière liée aux déficits publics, qui pousse à un contrôle de l'évolution des effectifs et de la masse salariale
- L'évolution des attentes formulées à l'égard des agents publics, issue de la transformation de la conduite des affaires publiques. La dynamisation des modes de gestion publique (Schedler, 1995) implique un engagement et des performances accrues des collaborateurs des services publics. La mobilité, l'acquisition de nouvelles compétences et la responsabilisation (Emery, 1997) dans le cadre de missions et de projets qui exigent une réelle capacité d'action, sont autant de paramètres qui exercent sur les pratiques de GRH une influence directe et nécessitent de repenser complètement les pratiques en vigueur
- Dans une perspective plus large, l'évolution de l'identité, de l'image et de la place qu'occupent les fonctionnaires dans la société représente aussi une source non-négligeable d'évolution des pratiques de GRH, comme en témoigne l'étude réalisée dans le canton de Genève (Emery et al., 1997). Cette transformation lente de l'identité des fonctionnaires est à situer dans la transformation plus générale du monde du travail, privé comme public, passant d'un *ethos du devoir* à un *ethos de l'épanouissement* (Lalive d'Epinau, 1982). Les travailleurs conçoivent leur vie professionnelle avec des exigences et des attentes très différentes de celles qui pouvaient prévaloir il y a vingt ou trente ans encore, et même si le problème du chômage est venu tempérer quelque peu cette évolution, nous sommes persuadés qu'il s'agit d'une tendance de fond inéluctable
- L'évolution des statuts de la fonction publique, partant d'un système essentiellement fermé, marqué par des automatismes de promotion et de rémuné-



## 1. Introduction

---

ration, vers un système plus ouvert et flexible, qui tient compte des individus et non seulement des fonctions occupées (Batal, 1997, Michel, 1998)

- Et, last but not least, la discipline de la GRH est en pleine transformation, quittant une approche centrée sur les fonctions et les structures, au sein desquelles les collaborateurs devaient s'adapter, pour s'orienter vers une approche axée sur les compétences individuelles et collectives, donc sur les individus et les équipes, leurs potentiels de développement (Jolis, 1997, Le Boterf, 1998, Lévy-Leboyer, 1996, 1998).

Ces transformations en profondeur se déroulent à long terme et doivent intégrer un certain nombre de résistances inhérentes à tout processus modifiant des logiques individuelles et collectives au sein d'une organisation. Touchant les dimensions *légale* (statuts du personnel), *managériale* (gestion et conduite du personnel) et *culturelle* (nouvelles valeurs de gestion et de collaboration au sein de l'administration), elles ont inmanquablement un contenu *politique* qui mobilise les acteurs autour d'enjeux forts, comme l'illustrent les différents conflits et manifestations intervenues ces dernières années dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève par exemple.

Parfois, cette évolution de la GRH est très visible, lorsque l'employeur public introduit par exemple un nouveau statut du personnel<sup>1</sup> ou une nouvelle politique du personnel<sup>2</sup>. Plus souvent, elle opère de manière moins évidente en touchant des éléments précis : c'est le cas par exemple lors de l'introduction d'un nouveau système d'évaluation du personnel, concernant la relation entre les responsables hiérarchiques et leurs collaborateurs, ou encore de l'introduction d'un programme de formation à l'attention de l'ensemble des cadres<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> voir par ex. : le cas du Canton de Neuchâtel, nouvelle loi sur le statut de la fonction publique : (Loi sur le statut de la fonction publique du 28 juin 1995, édition de janvier 1997)

<sup>2</sup> voir la nouvelle politique du personnel de la Confédération : Principes directeurs en matière de politique du personnel, institués par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> janvier 1999

<sup>3</sup> voir à ce sujet le nouveau programme de formation au management pour les cadres de la Ville de Lausanne





## 1. Introduction

---

Nous avons le sentiment que les changements pratiqués dans la GRH publique au sein des grandes administrations suisses opèrent le plus souvent sans cadre d'action susceptible d'assurer la cohérence des démarches entreprises, sans lignes directrices offrant une vision claire des projets développés, en bref, qu'il manque une *politique globale de GRH*. Si la plupart des statuts du personnel ont été récemment révisés, ou sont en voie de l'être, en particulier en Suisse allemande<sup>4</sup>, il n'en est pas de même au plan de la politique du personnel, le plus souvent oubliée dans cette démarche de modernisation (du moins le pensons-nous à ce stade de la recherche).

La présente recherche dont l'analyse a été réalisée pour l'essentiel dans le courant de l'année 1998 vise ainsi à brosser un panorama de ces transformations dans la GRH publique en Suisse, en s'attachant aux grandes orientations définies dans les *politiques du personnel* en vigueur. Elle n'a donc pas pour but d'approfondir un aspect spécifique de la GRH, mais elle aimerait mettre en évidence les lignes-forces des politiques du personnel actuelles des services publics, la manière dont elles sont définies et communiquées aux acteurs concernés ainsi que leurs mécanismes de contrôle. Cette analyse permettra dans un deuxième temps de montrer dans quelle mesure les grandes orientations et thèmes prioritaires identifiés soutiennent les défis auxquels sont confrontés les services publics. Finalement, l'analyse permettra de formuler un certain nombre de recommandations à l'attention des organisations publiques concernant l'élaboration et le contenu de la politique du personnel.

---

<sup>4</sup> étude comparative effectuée par Y. Emery/D. Giaque/B. Uebelhart : *Analyse des tendances observées dans les statuts du personnel des cantons suisses et de la Confédération*, 29.6.1999, document interne Idheap



## 1. Introduction

---



## 2. Design de la recherche

### 2.1. *Buts poursuivis*

Après avoir précisé le concept de *politique du personnel* et son articulation avec les dimensions statutaires et processuelles de la GRH, nous voulons analyser les politiques du personnel des cantons et grandes villes de Suisse, afin d'offrir :

1. Un bilan synthétique portant sur l'existence et la forme des politiques du personnel, détaillant la fréquence de ces politiques, le type de documents existants, leur origine, leur mise en œuvre (degré d'opérationnalisation), leur utilité perçue a priori
2. Un bilan synthétique portant sur le contenu des politiques du personnel, précisant les orientations principales qui s'en dégagent<sup>5</sup>. Ce bilan mettra en lumière les axes prioritaires de la GRH publique au tournant du III<sup>ème</sup> millénaire
3. Une analyse portant sur la pertinence des orientations constatées. Nous voulons montrer dans quelle mesure les grandes orientations constatées soutiennent ou au contraire entravent les défis actuels auxquels sont confrontés les services publics, évoluant dans un monde où la conduite des affaires publiques (Emery, 2000) mais également le monde du travail sont en pleine mutation
4. Finalement, nous voulons formuler des recommandations à l'attention des services publics concernant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique du personnel, tant dans la forme que dans le contenu.

### 2.2. *Méthodologie*

#### 2.2.1. **Vue d'ensemble de la méthodologie prévue pour cette recherche**

L'approche retenue consiste en une analyse *documentaire* des pratiques de GRH au sein des services publics des cantons suisses ainsi que d'une sélection

---

<sup>5</sup> pour les différentes dimensions du concept de politique du personnel, voir ci-dessous la partie théorique



## 2. Design de la recherche

---

des principales villes<sup>6</sup>. Elle permet de mettre en exergue les pratiques « prônées » au sens de C. Argyris (1978), et non les pratiques *réelles*, susceptibles de différer sensiblement. En effet, la politique du personnel est, selon toute vraisemblance, interprétée et transformée par les acteurs en présence (autorités politiques, cadres dirigeants, intermédiaires, collaborateurs, membres des commissions du personnel, candidats sur le marché de l'emploi, etc.). S'attaquer à une telle interprétation aurait toutefois nécessité des ressources très considérables pour réaliser des enquêtes de terrain, ressources non disponibles actuellement. D'autre part, mentionnons le fait que la politique du personnel comporte une dimension « projective » puisqu'elle exprime un ensemble d'états idéaux visés par l'organisation, mais qui ne peuvent encore être réalisés ; dans cette idée, nous avons préféré nous limiter aux orientations prônées. Toutefois, en identifiant la validation de la politique du personnel par les autorités politiques, la présence d'objectifs concrets et d'indicateurs de mesure, l'analyse apprécie néanmoins le degré d'opérationnalisation.

Dans un premier temps, nous définissons le concept de "politique du personnel", en montrant quelle place il occupe au sein de l'ensemble des aspects touchant la GRH, ainsi que les thèmes qui devraient y être abordés à notre sens. Cette *normalisation* du concept se base sur un examen de la littérature spécialisée et des pratiques repérables au sein d'organisations publiques et privées.

Sur cette base, nous adressons un questionnaire aux organisations publiques cibles de la recherche (cantons et principales villes de Suisse), afin d'obtenir les documents existants de politique du personnel, ou ceux que l'organisation estime utile de nous transmettre sur cette question. Le questionnaire permet de mettre en perspective les politiques du personnel en recueillant des informations sur leur origine, leur élaboration, leur degré d'officialisation, d'opérationnalisation et de mise en œuvre, ainsi que l'utilité que les répondants leur accordent. Des entretiens téléphoniques avec les responsables de la fonction personnel complètent cette saisie de données, afin de s'assurer du caractère complet des informations récoltées.

---

<sup>6</sup> choix des plus grandes villes de Suisse : Aarau, Berne, Delémont, Genève, Lausanne, Olten, Sion, Soleure, St-Gall, Winterthur, Yverdon, Zug





## 2. Design de la recherche

---

Les politiques du personnel recueillies font ensuite l'objet d'une analyse de contenu sur la base d'un canevas d'analyse précisant les principales variables que nous estimons devoir être retenues dans le cadre d'une politique du personnel (cf. partie théorique). L'accent mis sur certaines variables permettra d'analyser l'orientation principale des politiques du personnel, selon une grille d'analyse également développée dans la partie théorique.

Ce canevas est tout d'abord testé auprès d'un échantillon de politiques du personnel provenant d'entreprises privées, les 50 plus importantes d'entre elles ayant été sollicitées pour nous faire parvenir leur politique. En effet, nous voulons que les résultats de nos investigations auprès des organisations publiques puissent être comparés au profil des politiques du personnel mises sur pied par les entreprises privées, et ce pour plusieurs raisons :

- Les défis fondamentaux de la gestion des ressources humaines sont probablement très proches entre les secteurs privé et public, même si les conditions cadres de fonctionnement sont différentes (droit privé (CO) versus droit public). Nous voulons observer les convergences et divergences des thèmes de la politique du personnel entre les deux secteurs.
- Les transferts croissants entre ces deux secteurs, dus à une mobilité accrue du personnel et un rapprochement des conditions d'emploi, exercent probablement des effets sur les thèmes prioritaires de la politique du personnel.
- L'environnement concurrentiel caractéristique des entreprises privées, souvent cité comme facteur distinctif entre les deux secteurs, exerce un impact certain sur les politiques du personnel pratiquées par rapport aux services publics.

Partant des principaux défis actuels dans la conduite des affaires publiques, tels qu'ils ressortent d'un colloque organisé par nos soins au début 1999 (Emery, 2000)<sup>7</sup>, nous serons alors en mesure d'apprécier *la pertinence* des grandes orientations relevées dans les analyses précédentes, la « poussée stratégique » de la politique du personnel, par analogie avec la poussée culturelle déterminée

---

<sup>7</sup> colloque Idheap sur "L'aventure des réformes dans le secteur public, 11 et 12 février 1999 à Lausanne, actes du colloque sous la direction de Y. Emery « L'administration dans tous ses états » PPUR, Lausanne, 2000



## 2. Design de la recherche

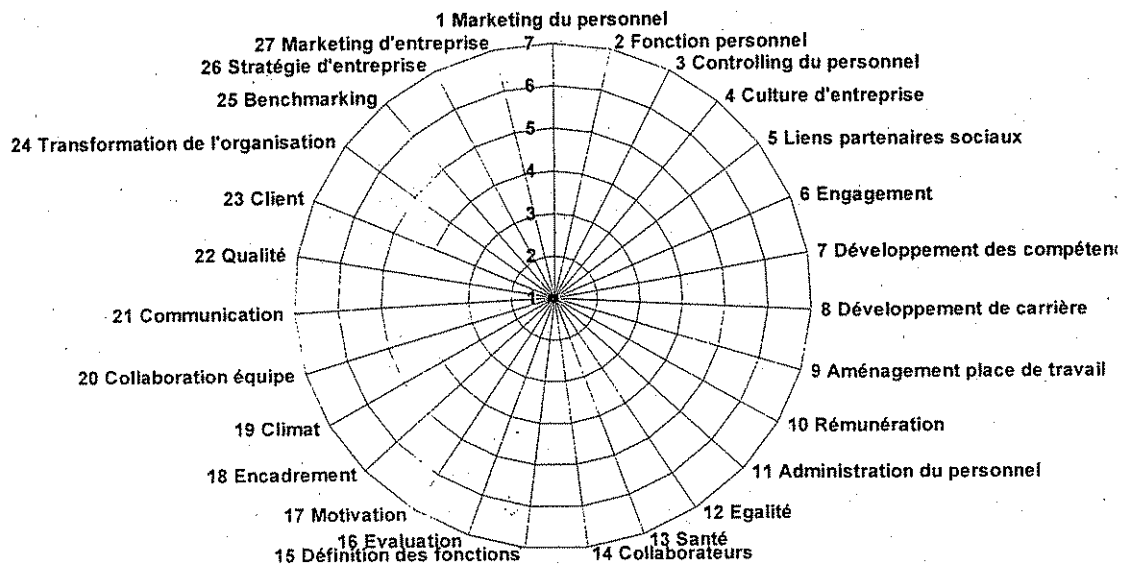
---

par Pümpin/Kobi/Wüthrich pour la culture d'entreprise (1985, revue BPS), ainsi que l'attractivité des politiques du personnel actuelles.

### 2.2.2. Présentation de la grille d'analyse des thèmes de la politique du personnel

Afin de comparer les politiques du personnel prônées, nous avons défini une grille d'analyse réunissant l'ensemble des thèmes intervenant dans la GRH, sur la base d'une analyse de la littérature portant sur ce thème (cf. partie théorique). Les 27 variables retenues reflètent les dimensions principales pouvant figurer, à notre sens, dans une politique du personnel ; elles sont reproduites graphiquement sur le figure 1.

Figure 1 Les variables analysées pour les politiques du personnel





## 2. Design de la recherche

---

Ces variables sont valables tant pour les organisations privées que publiques. Par contre, il est fort probable qu'en fonction de leur environnement en partie différent, les orientations de la politique du personnel diffèrent. La représentation en cercle fait ressortir la proximité des thèmes qui se (re)trouvent au début et à la fin du cercle, c'est-à-dire le marketing de l'organisation et le marketing du personnel, proximité parfois formellement réunie dans un marketing *institutionnel*. La partie théorique présente avec plus de détails chacune de ces variables au moyen d'une définition succincte ainsi que les principales composantes sous-jacentes.

Sur la base de la documentation fournie par les organisations auprès desquelles nous avons enquêté, chacune des 27 variables a été analysée et notée sur une échelle à sept degrés selon la cotation suivante :

note 1 : rien, thème pas mentionné dans la politique du personnel

note 2 : thème abordé en quelques mots, effleuré

note 3 : thème abordé, une place restreinte lui est consacrée

note 4 : thème abordé au même titre que les autres, ni plus ni moins

note 5 : thème un peu plus important que la moyenne des autres sujets abordés dans la politique du personnel

note 6 : thème important, auquel une place substantielle est consacrée

note 7 : thème très important, prioritaire, largement développé

La notation a été réalisée par un premier évaluateur, puis une validation concurrente effectuée sur la base d'un échantillon de quatre politiques du personnel. Le degré de concordance élevé entre les deux évaluations nous a confortés dans l'idée que les évaluations étaient fiables (*inter-rater validity*).

### 2.2.3. Enrichissement de l'approche méthodologique

A l'examen des documents effectivement reçus suite à l'envoi de notre questionnaire, force nous a été de constater que le nombre de politiques du personnel en vigueur est faible, et encore moins important est le nombre de politiques du per-



sonnel qui en portent l'appellation<sup>8</sup>. Aussi avons-nous dû modifier sensiblement l'analyse envisagée initialement, en parvenant finalement à trois niveaux d'analyse bien distincts :

### 2.2.4. Analyse de premier niveau : ancrage juridique de la politique du personnel

Faute de disposer d'une politique du personnel, bon nombre d'administrations nous ont fait parvenir les statuts du personnel ou ordonnances en vigueur. Certains de ces documents évoquent explicitement l'existence d'une politique du personnel, indiquant ainsi ce que nous avons appelé l'*ancrage juridique* de la politique du personnel. Cet ancrage fournit en principe une assise solide aux énoncés contenus dans le document de politique du personnel en tant que telle, parfois en indiquant déjà les thèmes principaux devant être développés. L'ancrage juridique n'est pas toujours concrétisé par une « réelle » politique du personnel développée dans un document séparé portant cette appellation. A l'inverse, certaines organisations publiques ont formulé une politique du personnel sans disposer d'un ancrage juridique.

### 2.2.5. Analyse de deuxième niveau portant sur le contenu : thèmes réellement retenus dans les politiques du personnel reçues

A ce deuxième niveau, nous avons analysé les documents pouvant être considérés comme des énoncés de politique du personnel, sans forcément que la mention précise « politique du personnel » n'ait été retenue. En pratique, les documents portant les appellations suivantes ont été retenus à ce deuxième niveau :

- politique du personnel *expressis verbis* (« *Personalpolitik* »)
- projet directeur, « *Leitbild* » concernant exclusivement, ou traitant dans un chapitre, la fonction personnel

---

<sup>8</sup> "politique du personnel", ou "Personalpolitik"





## 2. Design de la recherche

---

- lignes d'action prioritaires concernant la fonction personnel, « Personalarbeit » « Richtlinien »

De ce deuxième niveau d'analyse sont exclus les principes d'encadrement et de conduite du personnel (« Führungsrichtlinien »), puisqu'ils s'adressent spécifiquement aux cadres dirigeant du personnel et ne peuvent ainsi pas être assimilés, *stricto sensu*, à une politique du personnel.

Tenant compte de la rareté relative des informations contenues à ce niveau, nous avons opté pour une analyse de contenu *induite*, basée sur un regroupement progressif des thèmes effectivement traités, afin de calquer au mieux avec les problématiques retenues dans ces documents directeurs.

### 2.2.6. Analyse de troisième niveau : valorisation des thèmes abordés selon la grille thématique initialement prévue

La rareté des politiques du personnel contraste fortement avec la quantité et la diversité des documents fournis par les administrations suite à notre questionnaire. Ces documents portent sur différentes pratiques d'encadrement et de gestion du personnel en vigueur ou en projet. Elles reflètent les processus actuellement traités dans les services publics. Leur variété, tant quantitative que qualitative, rend notre base d'informations extrêmement inégale, au point que les analyses qui en découlent ne peuvent être considérées que comme *indicateurs de tendances*, mais non comme analyse systématique des thèmes présents dans les pratiques de GRH publique.

C'est pourquoi nous avons réalisé l'exercice initial de valorisation tel que présenté dans les pages qui précèdent, complétés le cas échéant par la documentation en notre possession suite à de précédentes demandes<sup>9</sup>. Le présent rapport se limite cependant à en commenter les tendances globales, utiles à l'élaboration du panorama des thèmes développés actuellement dans la gestion

---

<sup>9</sup> organisant régulièrement des cours sur les politiques du personnel en Suisse (cours Idheap "politiques du personnel comparées"), nous sollicitons les administrations cantonales pour leur demander de nous faire parvenir les documents (règlements, projets, instruments de gestion du personnel) sur lesquels elles travaillent ou qui sont entrés récemment en vigueur



du personnel des administrations suisses, afin d'en apprécier la pertinence face aux défis des services publics

### **2.3. Hypothèses de recherche**

Deux hypothèses, que nous formulons à travers les contacts réguliers que nous avons avec les services publics, seront analysées :

1. *Le degré de formalisation et d'opérationnalisation des politiques du personnel est faible.* Cette première hypothèse est basée sur le fait que la gestion du personnel dans les services publics a longtemps été confinée à l'administration des dossiers individuels et de la paie, laissant aux questions de politique du personnel peu ou pas de place. Elle est également fondée par la prégnance de la tradition juridique dans le fonctionnement des services publics, laquelle met en exergue les statuts du personnel plutôt qu'une approche de type « politique du personnel », qui n'a a priori pas force de loi.
2. *Le contenu et les orientations de ces politiques du personnel ne soutiennent que très partiellement les défis que doit relever le service public aujourd'hui.* Cette deuxième hypothèse se base sur l'idée d'un décalage entre les thèmes de préoccupations actuels dans la gestion du personnel publique, liés au développement progressif et lent de la question des « ressources humaines » (cf. infra, chapitre sur le concept de politique du personnel), et les thèmes qui devraient être prioritaires en considérant les problèmes actuels et futurs auxquels sont confrontés les services publics (cf. infra, chapitre sur les défis de la conduite des services publics).

### **2.4. Importance de la recherche**

Ce projet de recherche nous paraît très important, même si son utilité directement opérationnelle n'est pas évidente. Cette importance peut être détaillée au niveau empirique d'une part, au niveau conceptuel d'autre part.



## 2. Design de la recherche

---

### **Au niveau empirique**

Si la gestion des ressources humaines a fait l'objet de nombreuses publications depuis les années 1980, force est de constater que la plupart des ouvrages traitent le sujet de manière prescriptive, ou relatent des expériences propres à un contexte organisationnel donné. Les analyses portant sur la politique du personnel y sont faiblement représentées, hormis les considérations liées à l'internationalisation des pratiques, ainsi qu'au soutien aux orientations-clés prises par l'entreprise (gestion stratégique des ressources humaines, dans le sillage de l'ouvrage de Besseyres des Horts, 1988). Dans le domaine public, de telles analyses sont inexistantes et justifient l'opportunité de la présente recherche.

### **Au niveau conceptuel**

Le lien entre la transformation des services publics, les nouveaux défis du management public, et leur traduction en politiques du personnel, a peu fait l'objet d'investigation. De même, la place et le rôle de la politique du personnel parmi l'ensemble des pratiques de GRH est rarement conceptualisé de manière satisfaisante, alors que cette politique du personnel agit autant sur les valeurs (culture de l'entreprise) que sur les comportements de collaboration et d'encadrement, deux vecteurs de succès des réformes envisagées.



## 2. Design de la recherche

---





## 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

### 3.1. Introduction

Le personnel d'une organisation privée ou publique, particulièrement lors de transformations profondes, est la ressource précieuse qui lui permet de mener à bien ses missions. Dans l'environnement actuel, marqué par une transformation profonde des services publics (Emery, 2000)<sup>10</sup>, ce constat gagne encore en importance. Pour H. Sérieyx (1992)<sup>11</sup>, les mutations souhaitées dans l'administration publique sont les suivantes :

- passer d'une administration centrée sur son fonctionnement à une administration centrée sur ses missions et donc sur les usagers
- passer d'une administration de procédures et d'obéissance passive à une administration responsabilisée, donc *pro-active*
- passer d'une administration verticale (tout est commandé par la pyramide hiérarchique) à une administration transversale, organisée en réseau, avec des relations de complémentarité « clients-fournisseurs »
- passer d'une administration de dépenses à une administration de résultats.

Améliorer la qualité des prestations fournies au public, baisser les coûts de fonctionnement, décloisonner l'organisation, introduire des méthodes de gestion nouvelles, autant d'objectifs qui ne peuvent être atteints sans une forte motivation du personnel, sans que les compétences nécessaires n'aient été acquises, formées ni développées, sans que les responsabilités nouvelles n'aient été précisées. Toutes ces activités relèvent essentiellement de la gestion des ressources humaines (GRH). La GRH peut jouer un rôle moteur dans cette transformation (S.Tyson, 1997<sup>12</sup>), à condition qu'elle passe d'un rôle essentiellement administratif (gestion des dossiers du personnel, administration des salaires, conten-

---

<sup>10</sup> Y. Emery: « L'administration dans tous ses états », in Y. Emery (Ed.), 2000

<sup>11</sup> H. Serieyx: « Les stratégies de changement », in *Politiques et management public*, vol. 10-no 1, mars 1992

<sup>12</sup> S. Tyson: « Human resource strategy: a process for managing the contribution of HRM to organizational performance », in *International Journal of HRM*, vol. 8-no 3, 1997



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

tieux) à un rôle actif axé sur les compétences et les performances, l'efficacité et le développement du personnel.

Cette vision nécessite d'abord une volonté politique claire, basée sur une vision nouvelle des postes budgétaires liés au personnel : les dépenses qui lui sont consacrées doivent être considérées comme un *investissement* pour améliorer la conduite du processus de réforme, et non seulement comme un coût supplémentaire. Elle nécessite ensuite une approche équilibrée de la GRH (B.R. Ellig, 1997<sup>13</sup>), c'est-à-dire qui marie au mieux :

- les exigences de l'employeur (avoir au bon moment, et selon les budgets alloués, les collaborateurs compétents pour réaliser les tâches des différents services)
- les attentes des collaborateurs, notamment celles d'avoir un emploi attractif, avec des tâches motivantes, un bon climat de travail et des conditions d'emploi favorables. Pour Lemaître<sup>14</sup>, une des grandes orientations des politiques des ressources humaines sera à l'avenir la gestion de la *motivation qualitative*. Lemaître relève trois domaines. Au plan de l'organisation : affecter à chacun des fonctions diversifiées qui comprennent une part de conception, développer la mobilité, créer des groupes de recherche d'amélioration. Au plan du management : responsabiliser (missions, objectifs, délégation), fournir des outils pour suivre les résultats (tableaux de bord), reconnaître les performances, écouter les suggestions. Et au plan de l'information et de la communication : élaborer un projet mobilisateur, multiplier les dialogues directs, permettre à chacun de bien comprendre son rôle, de se perfectionner.

Selon notre conception, la GRH n'est donc nullement une nouvelle forme d'exploitation du personnel, au service exclusif des objectifs de la réforme. L'emploi du terme « ressource humaine » peut d'ailleurs faire penser qu'au même titre que les ressources financières, les collaborateurs ne sont que des

---

<sup>13</sup> B.R. Ellig: « Is the human resource function neglecting the employees? », in *Human Resource Management*, vol. 36-no 1, 1997

<sup>14</sup> P. Lemaître: « Politique de gestion de ressources humaines et motivations qualitatives des salariés », in *Personnel ANDCP- 300*, 11-12.1988



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

moyens au service des buts organisationnels. A l'autre extrême, elle n'est pas non plus une nouvelle conscience « sociale » de l'employeur qui voudrait ainsi marquer son souci de « ménager » le personnel. Sa raison d'être consiste, sur la base d'une politique du personnel claire et transparente, à trouver les *lieux de convergence et arbitrer les divergences* entre les contraintes de l'employeur et celles des collaborateurs. Ce partenariat bien compris constitue à notre sens le vecteur essentiel d'un renouveau de la GRH et des organisations productives d'une manière plus générale, particulièrement celles des services publics soumises actuellement à un processus de transformation sans précédent.

Expériences à l'appui (L. Sekiou, 1986 : 496-504), une bonne gestion des ressources humaines contribue à diminuer l'absentéisme et la rotation du personnel, dont les coûts sont facilement chiffrables. Elle agit également sur d'autres aspects, comme la démotivation du personnel et le manque de qualifications, lesquels ont des conséquences bien plus insidieuses, qui se développent à long terme, pour avoir finalement des effets désastreux tant sur l'efficacité organisationnelle que sur le bien-être des individus. Alors que le marché de l'emploi est marqué par le maintien d'un niveau de chômage élevé, rendant le changement d'employeur délicat, la tentation de la « démission intérieure », telle que décrite par W. Löhnert<sup>15</sup> est forte. Cette démission conduit à une attitude minimaliste peu favorable pour relever les défis ambitieux que doit affronter le secteur public. Aussi la première question que nous devons traiter est celle du lien entre la politique générale de l'organisation publique (plan de législature, programme d'actions) et la politique du personnel. En second lieu, nous précisons la position et l'articulation entre la politique du personnel et les autres activités de GRH, sur la base d'un modèle intégré inspiré du management de la qualité. Finalement, nous analyserons les dimensions et la mise en œuvre de la politique du personnel, fournissant la grille d'analyse qui guidera nos investigations empiriques.

---

<sup>15</sup> W. Löhnert : *Die Innere Kündigung*, Lang, Berne, 1990



## 3.2. *Management et politique du personnel*

### 3.2.1. Les niveaux de management en général et la dimension « politique »

La dimension « politique », qui n'est pas à considérer dans le sens partisan, mais dans le sens de grandes orientations données aux organisations productives par leurs instances dirigeantes, est tout d'abord traitée dans le cycle de management en général. Discutant la hiérarchie des buts dans l'entreprise, Bea/Haas (1995, 64ss) estiment qu'au niveau le plus abstrait, coiffant la pyramide des buts, se trouve la vision, appelée également philosophie d'entreprise, mission ou charte d'entreprise. Ensuite, plus concrets, se développent les « Leitbilder », ou *principes directeurs*, livrant les principes de base pour réaliser la vision. A notre sens, ce niveau « 2 » de buts traduit la dimension politique du management, puisqu'il oriente en termes généraux le « comment », donne les lignes directrices de la réalisation sans toutefois préciser des objectifs, lesquels correspondent au niveau « 3 », généralement appelé « planification stratégique ». Ces objectifs globaux de l'entreprise sont ensuite déclinés en objectifs sectoriels puis en objectifs fonctionnels, touchant les principales fonctions de l'entreprise (niveau « 4 »).

Cette hiérarchie des buts, même si les termes ne sont pas toujours les mêmes, se retrouve chez la plupart des auteurs ayant traité du management en général. L'un des plus célèbres, I. Ansoff (1965) résumait cette hiérarchie en trois niveaux :

Décisions stratégiques : choix de la gamme des produits et marchés donnant à la firme son avantage stratégique. Dans le cadre des services publics, ceci correspond à la définition des politiques publiques, orientant l'action de l'administration sur des populations-cibles dans le but de résoudre un problème social spécifique (Bussmann et al., 1999)

Décisions administratives, portant sur l'organisation des structures et des processus de travail. Dans le cadre des services publics, ce niveau concerne les politiques publiques institutionnelles, ou encore l'activité première du management public

..... National Information System .....



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

Décisions opérationnelles : exploitation optimale des ressources de l'entreprise, réalisation des tâches. Dans les services publics, cela concerne la conduite au quotidien des services.

Cette présentation ne fait pas mention du niveau *politique*, pour mettre en avant le terme de *stratégie*. De même, la définition de la stratégie d'entreprise donnée par A. Chandler (Weill, 1994, 106), soit « la détermination de buts et d'objectifs fondamentaux à long terme, ainsi que l'adoption de lignes d'action et l'affectation des ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs » adopte une acception large de la stratégie, qui va progressivement s'imposer sous l'impulsion des belles années de la pensée stratégique (1970 – 1980). Or il apparaît pertinent de considérer les grandes options de l'entreprise, et par transposition dans le cadre de cette recherche, les grandes options de gestion du personnel, comme un *niveau distinct de la stratégie*, laquelle comporte déjà une orientation tenant compte des menaces et opportunités de l'environnement<sup>16</sup>, donnant une impulsion de mise en œuvre. Pour nous, le niveau « politique » en général indique donc *les valeurs et les grandes orientations marquant le développement des activités de l'organisation productive, contribuant ainsi à donner un cap et à façonner l'identité institutionnelle*.

Dans le cadre des services publics, ce niveau politique se traduit tout d'abord dans la base légale conditionnant l'activité de l'organisation, base légale en tant que « volonté politique dans ce qu'elle a de plus stable »<sup>17</sup>. Elle est ensuite relayée par le programme politique du gouvernement élu, lequel s'exprime généralement par un discours de législature ainsi qu'un programme de législature<sup>18</sup>, comprenant des orientations plus ou moins précises, qui correspondent le cas

---

<sup>16</sup> modèle stratégique classique de Harvard, dit modèle LCAG du nom de ses concepteurs, qui précisent que la stratégie découle de l'analyse interne (forces et faiblesses) et externe (menaces et opportunités). Pour une présentation critique, voir H. Mintzberg: *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, Paris, 1994

<sup>17</sup> L.P. Pigeon, Rédaction et interprétation des lois, 3<sup>ème</sup> ed. Québec, cité par L. Borgeat/I. Giroux : *Droit et administration publique : entre tradition et post-modernité*, Administration publique du Canada, vol. 40, no 2, p. 307

<sup>18</sup> voir à ce sujet le mémoire Idheap de S. Jaquenoud: *Le programme gouvernemental à l'échelon cantonal*, 1996



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

échéant déjà à la dimension stratégique (par ex : le programme de législature de la Confédération, formulés en objectifs concrets).

Pour les unités opérationnelles (offices, services), le niveau politique peut ressortir clairement d'une démarche de type « projet de service » (Trosa, 1995, Vallemont, 1991), telle que pratiquée par exemple aux Hospices cantonaux vaudois<sup>19</sup> ou aux Hôpitaux universitaires genevois (HUG). Ou encore d'une approche de type nouvelle gestion publique (NPM), dont l'outil de mise en œuvre, le contrat de prestations, invite à redéfinir la mission confiée au service contractant, ainsi que les orientations générales guidant sa mission<sup>20</sup>. Encore peu développées dans le management public, ces pratiques sont amenées à prendre de l'ampleur, portées par la tendance à finaliser l'action publique (Santo/Verrier, 1990). Comme nous allons le voir, l'absence de ce niveau « politique » rend l'articulation avec la politique du personnel plus délicate, tout en offrant davantage de souplesse.

#### 3.2.2. Articulation entre la politique générale (programme de législature) et la politique du personnel

La politique du personnel ne trouve pas sa finalité et ses orientations en elle-même, par rapport à la seule logique de la fonction personnel ou de la GRH. Bien au contraire, de nombreux auteurs soulignent l'importance d'articuler formellement les liens entre politique générale, grandes options prises par l'organisation, et politique du personnel (Besseyres des Horts, 1988, C. Kydd/L. Oppenheim, 1990, vol. 29), (S. Tyson/M. Witcher, 1994, Piganiol, 1996, M. Beer,

---

<sup>19</sup> voir V. Holzer : *Les projets de services aux Hospices cantonaux vaudois*, travail de diplôme, Université de Lausanne, 1998

<sup>20</sup> voir par ex.: pratique du canton du Valais, qui fait clairement la distinction entre le contrat politique, donnant les grandes orientations sur plusieurs années, et le contrat de prestations annuel, voir F. König: « Das Controlling im Konzept des Staats- und Verwaltungsreform des Kantons Wallis », in Y. Emery (Ed.), *L'administration dans tous ses états*, actes du colloque des 11-12 février 1999 à Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2000



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

1997, vol. 36, C. Ehrlich, 1997, vol. 36). Pour L. Deyer (1985)<sup>21</sup>, trois paramètres doivent être pris en considération :

- La nature de la stratégie suivie par l'organisation
- L'environnement externe (marché du travail, syndicats, législation)
- L'environnement interne (les valeurs, l'organisation du travail, les ressources à disposition, les attentes et attitudes des collaborateurs).

Ces paramètres pourraient être considérablement développés. A ce stade, relevons que la politique du personnel ne peut réellement porter d'effets sans être en *congruence* avec les projets organisationnels d'une part (stratégie, valeurs, ressources), et les besoins du personnel d'autre part, véhiculés autant par les collaborateurs eux-mêmes que par leurs représentants (syndicats) et par le marché du travail. En considérant l'équilibre des besoins organisationnels et personnels que nous évoquions plus haut, nous pouvons penser qu'une politique du personnel sera plus ou moins orientée vers l'un ou l'autre de ces deux pôles, selon les rapports de force présents dans l'organisation. Ainsi, nous parlerons :

- D'une politique du personnel à orientation « stratégique » lorsque celle-ci aura pour finalité première le soutien des grandes options prises par l'organisation quant à ses domaines d'activités et les différents défis qu'ils recèlent. Une politique du personnel parfaitement en phase avec le développement des projets de l'organisation. Cet angle d'analyse sera le principal retenu dans le cadre de cette recherche, puisque nous cherchons à apprécier la pertinence des politiques du personnel par rapport aux défis du service public.
- D'une politique du personnel à orientation « hygiène », par référence aux facteurs d'hygiène définis dans la théorie bi-factorielle de motivation de F. Herzberg<sup>22</sup>, lorsque celle-ci aura pour finalité première le souci de répondre aux préoccupations exprimées par le personnel (quelque soit le moyen d'expression), en créant de bonnes conditions de travail (juridique, économique, sociale). Ce faisant, la politique du personnel peut tout à fait être également en phase avec les besoins de l'organisation ; toutefois, il est plus pro-

---

<sup>21</sup> L. Deyer: « Strategic human resources management an planning », in *Research in Personnel and HRM*, vol. 3, 1985

<sup>22</sup> F. Herzberg : *The Motivation to Work*, Wiley, New York, 1959



### **3. Concept et dimensions de la politique du personnel**

---

bable qu'elle soit ainsi en décalage, voire freine l'organisation dans ses projets. La mobilisation actuelle autour des statuts de la fonction publique, dans les cantons romands en particulier, s'inscrit dans cette optique.

Nous allons voir ci-dessous que plusieurs autres orientations peuvent encore être données à la politique du personnel, selon qu'elle se centre sur le fonctionnement même de la GRH, sur l'acquisition et le développement des ressources humaines, ou encore sur les activités d'encadrement (management de proximité).

#### **3.3. *Gestion des ressources humaines et politique du personnel***

La gestion des ressources humaines fait l'objet d'une abondante littérature qui se révèle souvent très instrumentale mais disposant d'une faible base conceptuelle. Aussi n'est il guère surprenant que la dimension « politique du personnel », relativement abstraite et non directement opérationnelle, soit souvent absente de cette littérature, concentrée sur les actions et les méthodes directement utiles aux responsables RH. Après un tour d'horizon des modèles de GRH, nous proposons notre propre conception qui permet de mettre en exergue le rôle et la place de la politique du personnel parmi l'ensemble des actions de GRH.

##### **3.3.1. Principaux modèles de gestion intégrée des ressources humaines**

La politique du personnel ne peut se définir sans présenter une approche intégrée de la gestion du personnel. En consultant les nombreux ouvrages existant sur ce thème, force est de constater l'immense diversité des approches exposées. La plupart des auteurs tentent de représenter l'ensemble des activités de GRH en modèles plus ou moins bien structurés, qui reflètent leur orientation professionnelle et leur conception du management de façon plus générale. Parmi





### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

les publications de langue française, allemande et anglaise passées en revue<sup>23</sup>, quatre grandes catégories de modèles intégrés de GRH apparaissent :

- Les modèles cycliques, présentant un « contenu » logiquement orchestré de l'ensemble des activités de gestion du personnel selon un ordre chronologique proche du cycle traditionnel de management, depuis l'analyse des besoins en personnel, le recrutement, le maintien, le développement et le désengagement du personnel. De tels modèles sont typiquement illustrés par celui de M.N. Tichy<sup>24</sup>, de M. Hilb (1995, p. 19) ou encore de G.-P. Réhayem (1997, p. 6), qui prévoient un cycle « sélection – performance – appréciation – récompense – développement - départ ». Ces modèles rejoignent la trilogie classique des missions attribuées à la fonction personnel (voir par ex. Besseyre des Horts, Petit et al.), à savoir :
  - la mission d'acquisition de personnel (qui inclut la planification)
  - la mission de maintien (ou de conservation, ou de stimulation) du personnel
  - la mission de développement du personnel qui se révèlent particulièrement adaptés aux managers à tous les niveaux de la hiérarchie qui doivent mettre en œuvre très concrètement la GRH parce qu'ils côtoient quotidiennement leurs collaborateurs, suivent leur développement depuis leur arrivée jusqu'à leur départ. Le niveau de « politique » du personnel est toutefois peu ou pas présent.

#### *Quel enseignement pour la politique du personnel ?*

L'enseignement que nous pouvons en tirer pour le thème de notre recherche est lié à l'importance que toute politique du personnel devrait accorder à l'acquisition et au développement de personnes – et donc de compétences- nécessaires à la réalisation des missions de l'organisation. En effet, les meilleurs plans ne peu-

---

<sup>23</sup> Sekiou/Blondin 1986, Besseyre des Horts 1988, Weiss 1992, Scholz 1993, Romelaer 1993, Petit et al. 1993, Sékiou et al. 1993, Armstrong 1992, Piganiol-Jacquet Ed. 1994, Hilb 1995, Mabey/Salaman 1995, Storey Ed. 1995, Bélanger et al. 1996, Réhayem 1997, Cadin/Guérin/Pigeyre 1997, Peretti 1997, Batal 1997, Martory/Crozet 1996

<sup>24</sup> W. Staehle, *Management*, Vahlen, München, 1991, p. 728



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

vent guère se réaliser sans disposer des personnes motivées et compétentes pour les mettre en œuvre. Cette orientation a d'ailleurs donné lieu à une importante littérature développée sous les termes de « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » (GPEC), *Personalbedarfplanung* ou encore *Human Resource Planning* (Emery/Gonin, 1999).

- Les modèles thématiques, axés sur les « dossiers » essentiels de la GRH, comme on les trouve typiquement dans la littérature anglo-saxonne, par ex. chez Armstrong ou Mabey/Salaman<sup>25</sup> (acquisition et rétention du personnel, management des performances et motivation, développement et formation, développement organisationnel et management du changement, rémunération globale, relations avec les partenaires sociaux, management de la culture et de l'apprentissage organisationnel), ou encore dans le bilan social introduit en France dès 1977 (emploi, rémunération et charges, conditions de travail et sécurité, formation, relations professionnelles, œuvres sociales et autres charges sociales). Certains auteurs regroupent de manière originale les thèmes pour faire ressortir les accents principaux à retenir par les acteurs concernés (direction générale, cadres) comme c'est le cas de L.Cadin et al.<sup>26</sup> qui proposent de structurer ainsi la GRH :
  - les choix fondamentaux de la politique sociale, qui placent les relations avec les partenaires sociaux en priorité comme définissant le champ de forces au sein duquel la GRH va se développer. L'on est proche ici de la dimension « politique du personnel », tout en ayant clairement une orientation qui part des besoins du personnel, l'utilisation du mot « social » en témoignant
  - le socle de la relation d'emploi (on trouve ici recrutement, rémunération, appréciation)
  - et le développement du potentiel humain, qui valorise la formation et le développement de carrière.

---

<sup>25</sup> Armstrong, op. cit. 1992, pp. 39ss, Mabey/Salaman, op. cit.

<sup>26</sup> op. cit. pp. 29ss



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

#### *Quel enseignement pour la politique du personnel ?*

Ce type de modèles est assez proche de l'organigramme et du fonctionnement réel des services du personnel. Par conséquent, il se montre le plus utile aux personnes directement impliquées dans ce service (les spécialistes). A noter qu'une politique du personnel qui serait par trop centrée sur le fonctionnement du service du personnel pourrait être qualifiée d'introvertie, voire de technocratique, faisant en quelque sorte de l'art pour de l'art. L'aspect "catalogue" de ces modèles ne permet pas, par le biais d'une conceptualisation de la GRH, de faire ressortir la dynamique intégrée de fonctionnement propre aux autres présentations, et donc la nécessité de formuler une politique du personnel. Dans le cadre de cette recherche, nous en retiendrons les différents thèmes-clés comme point de repère pour apprécier le caractère complet de notre grille d'analyse.

- Les modèles à orientation managériale, tel le modèle type *Human Resource Management* (HRM) repris par Piganiol-Jacquet de la Harvard Business School, qui insistent non pas sur les différentes activités de la GRH, mais plutôt sur ce que l'on pourrait appeler ses "plus-values stratégiques". En ce sens, le modèle HRM met l'accent sur quatre dimensions essentielles qui peuvent s'exprimer ainsi<sup>27</sup>:
  - finalisation des politiques de GRH, lien avec les orientations stratégiques et cohérence entre elles. Il s'agit là de maximiser la *poussée stratégique* de la GRH<sup>28</sup>
  - flexibilité et nouvelles formes d'organisation du travail. L'incidence de la GRH sur la capacité de l'organisation à s'adapter et à apprendre des changements intervenant dans l'environnement est essentielle pour sa survie
  - utilisation des méthodes de qualité totale. Cet aspect reflète le rôle central du courant du management de la qualité dans l'ensemble des approches managériales aux Etats-Unis, ce qui explique sa transposition au domaine de la GRH

---

<sup>27</sup> Piganiol-Jacquet, op. cit. p. 64

<sup>28</sup> voir l'ouvrage de Besseyre des Horts. Ce concept de poussée est défini ici par analogie avec celui de la *poussée culturelle*, mise en évidence dans la littérature portant sur la culture d'entreprise



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

– et finalement, l'implication du personnel à travers une politique de communication efficace, soutenue par des valeurs partagées (culture d'entreprise).

Ces quatre thèmes sont incontestablement le reflet du discours managérial des années 1980 et 90, c'est pourquoi ils peuvent orienter, au-delà des activités spécifiques, la finalité même de la GRH. La philosophie sous-jacente est celle de l'avantage compétitif procuré par les ressources humaines, dans le sillage des travaux de Hamel/Prahalad<sup>29</sup> insistant sur les compétences "core" de la firme pour se distinguer de ses concurrents (voir introduction). Certains auteurs, tels J. Storey<sup>30</sup>, identifient les axiomes de base de la GRH, en précisant ses valeurs directrices (avantage compétitif à travers les RH, son impact stratégique (lien nécessaire avec la stratégie de l'entreprise), le rôle essentiel des managers de ligne (promoteurs et supports de toutes les pratiques de GRH), ainsi que les actions prioritaires (notamment gérer la culture plutôt que les procédures, et reconfigurer les emplois de façon à favoriser la responsabilité et l'empowerment). D'autres, tels Hilb<sup>31</sup>, insistent sur les partenaires "Stakeholders" de la fonction personnel, dans l'idée de valoriser les plus-values de la GRH (plus-values vis-à-vis du marché (clients), des propriétaires (rentabilité), de l'environnement (écologie) et finalement des collaborateurs eux-mêmes.

#### *Quel enseignement pour la politique du personnel ?*

Dans cette optique, la GRH est vue comme une discipline pratique calquée à bien des égards sur celle, plus ancienne et plus renommée, de la stratégie d'entreprise. La raison d'être de la politique du personnel est clairement orientée du côté des objectifs organisationnels, considérant le personnel comme une ressource « stratégique » indispensable pour parfaire sa compétitivité. L'intérêt de faire ressortir les « plus-values » consiste à valoriser les actions de GRH dans l'amélioration du fonctionnement de l'organisation, ce qui en regard des dépen-

---

<sup>29</sup> G. Hamel/K. Prahalad: « Competing for the future », in *Harvard Business Review*, july/august 1994, pp.122-128

<sup>30</sup> op. cit. p. 6

<sup>31</sup> op. cit. p. 8





### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

ses consenties, permet ensuite d'en apprécier l'efficacité et l'efficience. Dans le cadre de notre recherche, nous avons déjà retenu l'importance de l'apport stratégique de la politique du personnel. Nous retiendrons ici un autre aspect majeur découlant directement de l'orientation « managériale », à savoir l'importance accordée au management de proximité, mission essentielle des cadres à tous les niveaux de la hiérarchie. En effet, sans concrétisation dans les services, dans les relations d'encadrement et de travail quotidiennement recréées à travers les interactions qui se nouent lors de l'exécution du travail, la politique du personnel demeure un projet sans impact, une somme d'intentions sans lien avec le vécu des acteurs. Il est donc indispensable d'inclure dans l'analyse des politiques du personnel des variables touchant les questions d'encadrement, de motivation individuelle et d'équipe, tout en sachant que ces questions appartiennent prioritairement au champ de responsabilité des cadres qui *mettent en œuvre* des outils développés dans le cadre de la GRH. Prolongeant cette idée jusqu'à l'extrême, certains auteurs ont même imaginé que le service du personnel en tant qu'organe institutionnel disparaisse purement et simplement (voir par ex. : C. Scholz, 1999).

- Les modèles systémiques, tels ceux de Sekiou/Blondin<sup>32</sup> et Sekiou et al.<sup>33</sup>, qui se basent sur la modélisation systémique des activités de GRH, notamment l'idée directrice de *système de transformation* avec des "inputs" et des "outputs" permettant de catégoriser l'ensemble des domaines de responsabilités de la GRH, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

---

<sup>32</sup> op. cit. pp. 12ss

<sup>33</sup> op. cit. p. 19



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

Tableau 1 La GRH vue comme un processus systémique de transformation

INTRANTS	TRANSFORMATION DUE A LA GRH	EXTRANTS	
Objectifs de l'organisation	→	Objectifs atteints	
Besoins et attentes du personnel	Ensemble des activités de la gestion des ressources humaines	Besoins et attentes satisfaits	
Tâches à réaliser		Tâches réalisées efficacement	
Attentes des autres systèmes de gestion		Autres systèmes de gestion satisfaits	
Cadres et style de leadership		←	Leadership adéquat

#### Quel enseignement pour la politique du personnel ?

L'originalité de ce modèle consiste à faire ressortir clairement l'apport "transformationnel" des activités de la GRH, montrant ainsi les *plus-values* générées tant pour l'organisation que pour les individus. Nous allons revenir sur cette notion de plus-value (cf. infra, pilotage), car elle est centrale pour légitimer le développement de la fonction ressources humaines dans l'organisation tant publique que privée, et devrait donc être mentionnée dans toute politique du personnel. Pour R.E. Wintermantel/K.L. Mattimore (1997)<sup>34</sup>, les ressources humaines ont toujours dû se battre pour démontrer leur utilité dans l'entreprise, leur retour sur investissement selon l'expression des auteurs (ROI).

Ce dernier type de modèle est le plus proche de celui que nous présentons ci-après, car la transformation des "intrants" en "extrants" met en exergue le rôle central de la plus-value créée au long des processus de GRH. Toutefois, il ne positionne pas clairement la politique du personnel ni le rôle de la fonction personnel, deux éléments caractéristiques du modèle intégré présenté ci-dessous.

<sup>34</sup> K.L. Mattimore, R. E. Wintermantel: « In the changing world of human resources: matching measures to mission », in *Human Resource Management*, vol. 36-no 3, 1997



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

#### 3.3.2. Modèle intégré de GRH et place de la politique du personnel<sup>35</sup>

Nous proposons un modèle intégré de gestion du personnel inspiré du management de la qualité, qui tient compte des développements actuels visant à regrouper les processus essentiels de l'entreprise en trois grandes catégories (W. Sussland (1996), B. Todorov (1997), soit :

- Processus centraux (core process). Ils traduisent la mission de l'organisation, ou du service concerné, en prestations-clés. Ce cœur de l'activité ne devrait pas être sous-traité
- Processus de soutien, assimilables à la logistique nécessaire à la mise en œuvre des processus centraux
- Processus de pilotage, qui donne l'orientation politique et les objectifs spécifiques poursuivis par les processus centraux.

Nous avons appliqué cette logique à la GRH pour proposer un modèle intégré qui met en exergue, selon la figure 2 :

---

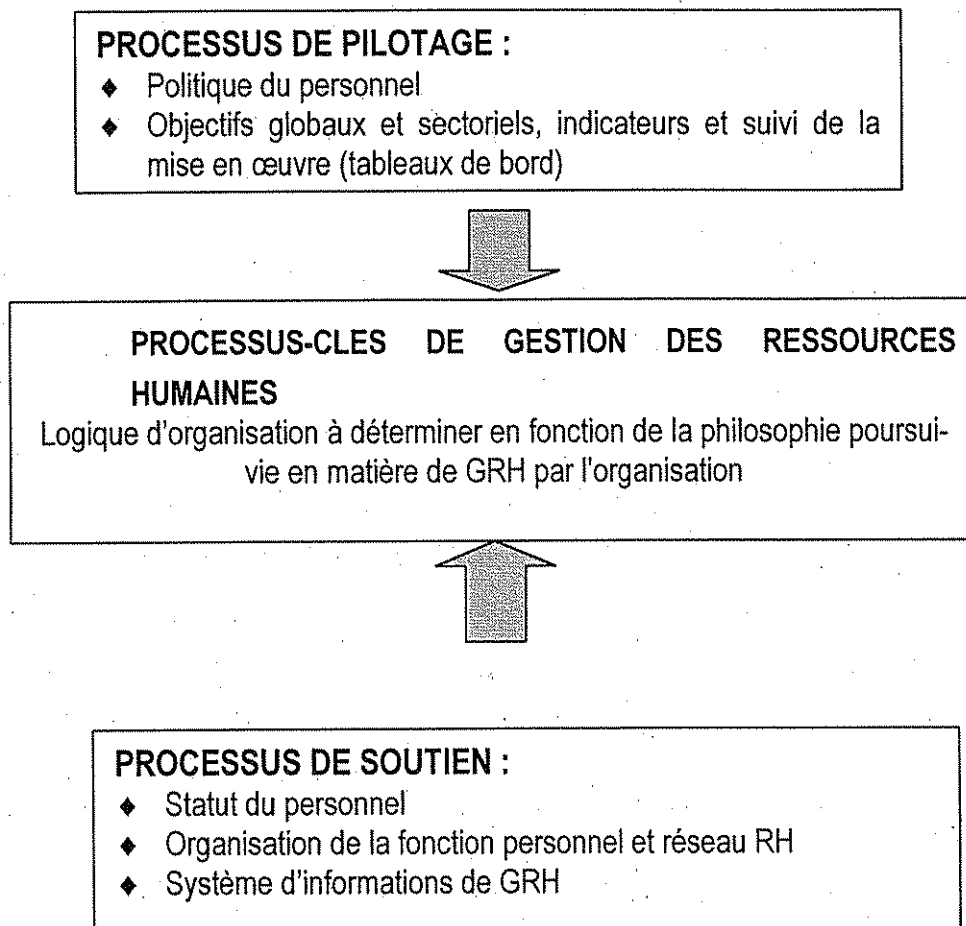
<sup>35</sup> pour les détails sur ce modèle, voir Y. Emery/F. Gonin: *Dynamiser la gestion des ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1999



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

Figure 2 Modèle intégré de GRH



#### Processus clés de GRH

Pour le domaine qui nous concerne, les processus-clés rassemblent les activités essentielles de GRH ; en s'inspirant pour cela du modèle thématique (cf. supra). Dans le cadre de cette recherche, nous avons retenu certaines variables qui nous semblaient essentielles à la GRH publique (cf. infra).

#### Processus de soutien

Ces différents processus-clés ne prennent effet qu'à partir du moment où un soutien efficace à la mise en œuvre est fourni. Dans le cadre de ce concept intégré, nous considérons comme faisant partie du processus de soutien :





### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

- Le statut du personnel et l'ensemble de la législation qui en découle fixent le cadre général d'action de la GRH. Le statut est généralement complété par de nombreux ordonnances, arrêtés, décrets, directives, règlements et conventions qui en précisent les modalités d'application et résultent de l'évolution des conditions d'emploi. Véritable plate-forme de la GRH, l'ensemble de la réglementation détermine les règles du jeu, le champ des possibles, et en ce sens, contribue directement ou indirectement à la politique du personnel. En soi, le statut n'est toutefois pas à considérer comme une politique du personnel, au sens où nous la définissons ci-après. Parfois, un ou plusieurs articles du statut définissent la politique du personnel en déclinant les orientations de base dont les pratiques subséquentes doivent s'inspirer. Ils traduisent alors ce qu'il convient d'appeler « *l'ancrage juridique* » de la politique du personnel.
- L'organisation de la fonction personnel (service du personnel et réseau RH décentralisé). La fonction personnel est une fonction partagée entre le service du personnel d'une part, la direction (politique) et les chefs de service (la hiérarchie) d'autre part. En aucun cas, elle ne revient uniquement au service du personnel : la conception moderne de la GRH insiste sur *le rôle central du chef de service* pour s'occuper activement de son personnel, contribuer à sa motivation et à son développement professionnel (Hermel, 1988)<sup>36</sup>. Il est par contre évident que tout seul, sans soutien technique et logistique, le chef de service ne peut parvenir à traiter les questions de personnel de façon réellement professionnelle. Il s'agit donc de créer un réseau de spécialistes, disséminés dans les services, qui relaient le service du personnel centralisé. Longtemps absente des services publics (Germann/Weiss, 1995), la fonction personnel est en plein développement et constitue une condition nécessaire à la mise en œuvre d'une politique du personnel, quelle qu'en soit la teneur.
- Le système d'informations de GRH, fournissant les données essentielles utilisées pour la GRH. Sans système d'informations performant, et par analogie avec d'autres domaines tels que la comptabilité, les activités de GRH ne sont guère réalisables concrètement. Ce système supporte non seulement le traitement des données du personnel, mais également la réalisation des pro-

---

<sup>36</sup> Ph. Hermel: « Vers un rôle stratégique de la fonction personnel », in *Personnel ANDCP*, no 296, 1988



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

cessus de travail, en fournissant notamment l'ensemble de la réglementation touchant le personnel, les formulaires utilisés etc., idéalement sur la base d'un système de type Intranet, utilisant les fonctionnalités du *workflow*. Il fournit aussi un support informatique au traitement centralisé des indicateurs de GRH associés aux objectifs définis dans le cadre du processus de pilotage (tableaux de bord consolidés).

#### **Processus de pilotage**

Le processus de pilotage s'avère indispensable pour dynamiser les deux autres niveaux, en tenant compte des priorités de l'organisation et des contraintes de son environnement. C'est au sein de ce troisième niveau que se trouve la politique du personnel au sens strict. La gestion des ressources humaines ne peut guère se développer de manière cohérente au sein de l'ensemble de l'organisation sans que les orientations principales qui la caractérisent ne soient clairement déterminées par les autorités politiques, au moyen d'une politique du personnel. Idéalement, cette dernière renforce les options fondamentales prises par les autorités en ce qui concerne la gestion de l'administration, elle tient compte de la situation de l'employeur sur le marché de l'emploi local ainsi que des besoins exprimés par le personnel.

Ce modèle intégré reprend les accents principaux de la politique du personnel soulignés par les modèles précédents. De plus, il met en exergue le rôle de la *fonction personnel* et les plus-values que la GRH apporte à l'organisation, à travers les processus de pilotage et de soutien RH. Il s'agit là du dernier élément que nous allons considérer dans les orientations principales à retenir dans l'analyse des politiques du personnel.

#### **3.4. Politique du personnel : définitions, variables principales, orientations fondamentales et pilotage**

Le rôle-clé de la politique du personnel dans le management de l'organisation en général, et au sein de la GRH en particulier, étant déterminé, il reste à en préci-



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

ser la définition, les variables principales, les orientations fondamentales ainsi qu'à justifier de leur finalité et de leur opérationnalisation.

#### 3.4.1. Définition de la politique du personnel

Par la multiplicité des pratiques qu'elles rassemblent, les actions de GRH sont fortement susceptibles, en l'absence de lignes directrices et de bases communes clairement exprimées, de partir dans toutes les directions, sans cohérence, pour former un véritable patchwork d'éléments potentiellement contradictoires. Nous définissons ainsi la politique du personnel au sens strict (Emery/Gonin, 1999) :

*Document faitier, approuvé par les autorités politiques (généralement l'exécutif) qui clarifie la manière dont l'employeur considère ses employés et qui coiffe l'ensemble des pratiques de GRH, en précisant les grandes orientations qu'il entend poursuivre dans les différents domaines de gestion des ressources humaines*

La raison d'être de la politique du personnel apparaît ainsi en filigrane : créer une plate-forme commune à l'ensemble des actions de GRH : il s'agit de fournir les bases solides de l'édifice GRH, préciser les enjeux et valeurs fondamentales autour desquelles les processus-clés vont se développer, orienter l'ensemble des décisions de personnel dans un même état d'esprit, contribuer à développer une culture commune de l'institution. La cohérence entre les différents aspects évoqués, le sentiment d'unité, le renforcement des comportements et attitudes prônées dans la politique du personnel, contribuent ainsi à renforcer la pertinence des choix retenus (cf. dimension précédente).

Il se peut bien qu'aucune politique du personnel au sens strict n'existe, quand bien même l'institution pratique une politique identifiable dans la cohérence à long terme caractérisant les décisions prises et les processus de GRH. Dans ce cas, nous parlerons d'une politique du personnel au sens large, ne faisant pas l'objet d'un document spécifique approuvé par les autorités politiques. Toute organisation a une politique du personnel, plus ou moins cohérente, qui se traduit dans les processus et outils de GRH utilisés. En ce sens, l'analyse de ces diffé-



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

rentes pratiques pourrait conduire à déduire les orientations de cette politique du personnel. C'est dans cet esprit que nous avons tenté d'analyser les politiques du personnel au sens large pratiquées par les administrations cantonales, en passant en revue la documentation fournie en matière de GRH.

#### 3.4.2. Les variables retenues pour analyser les politiques du personnel

Les variables retenues sont présentées dans le tableau mis en annexe 1, avec une brève définition ainsi que les principaux aspects pris en compte pour chacune de ces variables. Ces aspects explicitent et reflètent le contenu principal de chaque variable, ils constituent autant d'indicateurs qualitatifs témoignant de l'orientation que la politique du personnel analysée porte à chaque variable considérée, et non d'un inventaire exhaustif de paramètres mesurables.

Le choix des variables résulte de l'analyse de la littérature spécialisée, mentionnée précédemment. L'éventail des variables retenues offre un panorama complet des thèmes qu'une politique du personnel peut aborder. L'accent mis sur certaines variables indique *l'orientation principale* que les responsables de la politique du personnel ont choisie. Cette orientation fera l'objet d'une partie de notre analyse.

#### 3.4.3. Orientations fondamentales de la politique du personnel

En fonction des considérations qui précèdent, des différents modèles de GRH présentés, et de l'accent spécifique porté par la politique du personnel sur certaines catégories de variables présentées ci-dessus, nous pouvons résumer les orientations de la politique du personnel en cinq catégories qui poursuivent chacune des finalités différentes.

- **Orientation « stratégique » de la politique du personnel.** Il s'agit de la dimension stratégique de la GRH telle que présentée précédemment. Elle se traduit par le soutien que la politique du personnel peut apporter dans la con-





### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

duite des affaires publiques, autant dans sa dimension politique (efficacité, atteinte des objectifs politiques) que dans sa dimension managériale (efficacité et qualité des services fournis à la population). Cette « plus-value » stratégique justifie à elle seule les dépenses et les investissements consentis pour le personnel, reflétant les approches modernes du management pour lesquelles les ressources humaines représentent le facteur essentiel de la compétitivité.

Considérant l'environnement actuel au sein duquel les services publics évoluent, mais également les réflexions les plus actuelles sur le management des organisations, dans le sillage des réflexions de C. Argyris et P. Senge<sup>37</sup> notamment, nous devons constater que cette orientation stratégique doit impérativement être complétée par un centrage sur la flexibilité et l'apprentissage organisationnel. Ces deux macro-compétences s'avèrent en effet indispensables à tout organisme souhaitant se maintenir et se développer dans un environnement où tous les paramètres évoluent à une vitesse accélérée.

Plus le degré d'adéquation est élevé entre, d'une part, les changements marquants de l'environnement, les options essentielles choisies par l'organisation, les défis et enjeux qui en découlent, et d'autre part, les orientations et valeurs-clés figurant dans la politique du personnel, plus nous dirons que la politique du personnel est pertinente, plus sa « poussée stratégique » est importante.

- **Orientation « fonctionnelle » de la politique du personnel** : Concerne le fonctionnement et la direction de la fonction personnel considérée globalement dans son rôle au sein de l'organisation. La GRH constitue une discipline spécifique utile au soutien des activités principales de toute organisation. En ce sens, elle fait partie des services de logistiques au même titre que les finances, l'informatique ou encore les bâtiments. Lorsque que la politique du personnel est principalement axée sur sa propre organisation, son

---

<sup>37</sup> P. Senge, Ch. Roberts (et al.) : *The Fifth's Discipline, The fifth discipline fieldbook : strategies and tools for building a learning organization*, N. Brealey, London, 1994, C. Argyris/D. Schön: *Organizational Learning II*, Addison-Wesley, Reading Mass., 1996



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

propre fonctionnement et ses valeurs, nous dirons qu'elle a une orientation fonctionnelle, en quelque sorte introvertie. Cette orientation est assez typique des services fournissant un soutien au reste de l'organisation et qui, à force de se perfectionner, en viennent à oublier qu'ils sont au service des unités opérationnelles, et non au service de leurs propres objectifs. Au moment où l'accent principal de la politique du personnel est mis sur le fonctionnement, cela constitue également un révélateur du stade de développement de la fonction RH, qui se définit plus par ce qu'elle *fait* (ses différentes activités, ses moyens) que par ce qu'elle apporte à l'organisation.

- **Orientation « compétences » de la politique du personnel.** Une politique du personnel pertinente et cohérente constitue un excellent point de départ ; toutefois, si l'organisation ne dispose pas des collaboratrices et collaborateurs adéquats, son impact sera négligeable ! Il s'agit de recruter et de développer les compétences (les personnes) utiles aux différents services, rôle essentiel de la GRH souligné par de nombreux auteurs. Plus que jamais, le service public a besoin de personnes hautement qualifiées et entreprenantes pour relever les défis auxquels il est confronté. Pour ce faire, les meilleures compétences doivent pouvoir être attirées et conservées dans l'institution. Cet objectif ne peut être atteint sans offrir aux personnes intéressées plus que simplement un « job » auprès d'un employeur public. La politique du personnel peut contribuer ici à renforcer l'esprit maison, le « commitment » du personnel, et in fine, son *identité professionnelle*. Force est de constater aujourd'hui une forme de *banalisation* de l'emploi et des conditions de travail des fonctionnaires. Autrefois porteurs de la légitimité et de la spécificité du rôle de l'Etat, ils voient leur statut social, leurs facteurs de motivation et la nature de leurs activités se fondre dans l'anonymat de l'ensemble des situations de travail (N. Chambron, 1993)<sup>38</sup>. L'ancrage de leur identité professionnelle devient flou et a incontestablement besoin de nouveaux points de réfé

---

<sup>38</sup> N. Chambron: « Les syndicats dans la modernisation de la fonction publique: des acteurs, des stratégies et un effet boomerang », in *Politique et management public*, vol. 11-no 1, 1993



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

rence, il s'agit de fournir un « sens » nouveau à l'emploi de collaborateur public (Emery et al., 1997).

- Le rôle potentiel de la politique du personnel dans l'identification du personnel avec son emploi et son employeur apparaît ici donc essentiel. Ce faisant, cette politique pourra également être utilisée à des fins de communication externe, dans le cadre du « marketing du personnel », destiné à promouvoir l'image de l'employeur et contribuer, directement ou indirectement, à attirer des candidats potentiels sur le marché de l'emploi. Le pouvoir attirant des arguments avancés dans la politique du personnel, à évaluer en fonction des tendances principales caractérisant le marché du travail en général, ainsi que le bassin de l'emploi plus spécifiquement, contribuera à transformer l'image de l'employeur public et du statut de fonctionnaires, par ailleurs enviés par le public par les avantages qu'ils procurent<sup>39</sup>.
- **Orientation « hygiène » de la politique du personnel.** Cette orientation met l'accent sur la création de conditions de travail (aux plans juridique, ergonomique, social) nécessaires au bon déroulement du travail et au bien-être du personnel. A travers les conditions de travail concrètement offertes, l'employeur public se positionne aussi sur le marché de l'emploi, il se révèle plus ou moins compétitif, plus ou moins exemplaire, plus ou moins avant-gardiste. Il représente un espoir pour beaucoup de travailleurs publics et privés qui lui attribuent un rôle de phare, susceptible d'influencer bon nombre d'autres employeurs dans les décisions à prendre concernant le personnel. Dans cette optique, l'employeur public peut défendre à travers sa politique du personnel une certaine déontologie de la GRH, de l'emploi et des conditions de travail, mais il peut également se profiler comme un employeur « social », le cas échéant en décalage complet avec les conditions prévalant à un moment donné sur le marché local de l'emploi.
- **Orientation « encadrement » de la politique du personnel.** Partie confiée à la « ligne », chargée de motiver les personnes et les équipes de travail. Cette partie est proche des *principes d'encadrement* que l'on retrouve dans

---

<sup>39</sup> Y. Emery et al., 1997



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

certaines organisations, elle donne à la politique du personnel une orientation résolument « managériale ». Une fois les personnes recrutées, il importe en effet de les motiver, de les enthousiasmer pour les missions très exigeantes que les services doivent assumer. Dans un contexte politique tendu, une situation de crise des finances publiques et une complexification des dossiers, les collaborateurs des services publics doivent souvent prendre en charge davantage de travail avec des moyens réduits (blocage des effectifs et des autres budgets). C'est dire l'importance d'inclure dans la politique du personnel une réelle responsabilité des cadres à tous les niveaux pour leur rôle d'encadrement, de motivation, de *développeurs* de personnes et d'équipes de travail.

Les cadres exercent un rôle déterminant dans la concrétisation, et donc dans la crédibilité, de la politique du personnel. Quel que soit le réseau de responsables RH mis en place, c'est toujours dans le quotidien de l'action que les principes émis dans la politique du personnel prennent forme, acquièrent du sens et apportent finalement aux partenaires impliqués (collaborateurs, cadres, autorités politiques, utilisateurs des services publics) une réelle plus-value.

Nous pouvons maintenant préciser, à titre exploratoire, quelles sont les variables principalement impliquées pour chacune des orientations décrites. Nous sommes conscients du fait que cette répartition des variables devra faire l'objet d'analyses plus poussées, sur la base de données statistiques à grande échelle permettant certains tests statistiques (analyses de corrélation entre les variables, consistance interne et indépendance des orientations décrites notamment). A ce stade de la recherche, nous nous en tenons à une première répartition qui a valeur heuristique.





### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

**Tableau 2** Regroupement par orientation des 27 variables de l'analyse des politiques du personnel

Dimension de la politique du personnel	Variables de l'analyse	Explication résumée
• Orientation « stratégique »	22,23,24,25, 26,27	Il s'agit de la dimension stratégique de la GRH. Conduite des affaires publiques, aux plans politique et managérial, y compris développement organisationnel
• Orientation « fonctionnelle »	2,3,4,5	Concerne le fonctionnement et la direction de la fonction personnel considérée globalement dans son rôle au sein de l'organisation, y compris en relation avec les partenaires sociaux
• Orientation « compétences »	1,6,7,8	Concerne le recrutement et le développement des compétences (des personnes) utiles aux différents services, rôle essentiel de la GRH
• Orientation « hygiène » <sup>40</sup>	9,10,11,12,13	Création des conditions de travail (aux plans juridique, ergonomique, social) nécessaires au bon déroulement du travail
• Orientation « encadrement »	14,15,16,17, 18,19,20,21	Partie confiée à la « ligne », chargée de motiver les personnes et les équipes de travail. Cette partie est proche des principes d'encadrement

#### 3.4.4. Pilotage de la politique du personnel : objectifs, indicateurs et tableaux de bord

Nombreux sont les auteurs à préciser que la fonction personnel est soumise aux mêmes impératifs de gestion que les autres fonctions de l'organisation, et qu'à

<sup>40</sup> par référence à la théorie bi-factorielle de la motivation de F. Herzberg, cf. infra



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

ce titre, elle se doit de justifier la plus-value de ses actions, montrer l'impact de ses pratiques sur les performances individuelles et collectives, et ainsi asseoir la légitimité des dépenses consacrées à son fonctionnement auprès des instances politiques, mais également des responsables de tous les services opérationnels, utilisateurs directs des prestations fournies par le service du personnel. En pratique, la GRH pêche souvent par absence d'indicateurs capables non seulement de faire ressortir les progrès accomplis, mais aussi le « retour sur investissement », les économies réalisées ou les plus-values apportées à l'organisation à travers les compétences et la motivation accrues du personnel. Pour A. K. Yeung/B. Berman (1997, vol. 36)<sup>41</sup>, plusieurs recherches ont démontré la relation entre les RH et les performances de l'entreprise, notamment en mesurant la satisfaction, d'une part des actionnaires et des clients et d'autre part, des employés. La satisfaction de ces derniers a un impact direct sur celle des clients et sur les services qui leurs sont fournis. Il est clair qu'une transposition *directe* de ces constats aux organisations publiques n'est guère possible, mais par analogie, il est très probable que les mêmes apports et améliorations puissent être constatés dans le cadre des services publics.

Dans cette optique, les différentes orientations de la politique du personnel, dont nous avons justifié l'utilité au paragraphe précédent, risquent bien de n'avoir aucun impact réel si cette politique ne bénéficie pas d'un véritable processus de pilotage qui permet de la concrétiser et d'en suivre régulièrement l'impact.

La politique du personnel devrait ainsi impérativement être traduite par des objectifs concrets, assortis d'indicateurs suivis au moyen de tableaux de bord. Sans objectifs, la politique demeure selon toute vraisemblance sans impact, expression d'intentions générales non réalisées. Fixés par l'exécutif, les objectifs de GRH seront d'abord globaux, concernant l'ensemble de l'administration, pour être ensuite articulés au sein des différentes directions et services, permettant de tenir compte des conditions particulières et de la situation de départ de chaque unité de l'administration. Leur suivi sera assuré de manière décentralisée, alors

---

<sup>41</sup> B. Berman/A.K. Yeung: « Adding value through human resources: reorienting human resource measurement to drive business performance », in *Human Resource Management*, vol. 36-no 3, 1997



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---

que des consolidations régulières interviendront au niveau global de l'institution, grâce au système d'informations mis en place.

Ce pilotage rend toute l'opération de GRH crédible, il produit des résultats mesurables et montre les actions correctrices nécessaires, ce qui place les autorités politiques, appuyées en cela par le service des RH, en véritables *pilotes* de la politique du personnel.

Ainsi, nous définissons le degré d'opérationnalisation de la politique du personnel en considérant successivement :

- L'ancrage juridique de cette politique. Dispose-t-elle d'une base légale à travers un ou plusieurs articles du statut du personnel ?
- L'approbation de la politique du personnel par les autorités politiques (exécutif). La politique communiquée porte-t-elle l'engagement (la signature) des autorités politiques ?
- La mise en œuvre à travers des objectifs, des indicateurs de réalisation ainsi que des tableaux de bord permettant de suivre ces indicateurs
- Le pilotage réel, c'est-à-dire les mesures correctrices qui interviennent à partir du moment où, sur la base des indicateurs, il apparaît que la situation actuelle en matière de RH ne correspond pas à la situation visée selon les termes de la politique du personnel. Ce dernier point est sans doute la plus difficile pour les autorités politiques, car il demande de suivre une ligne politique jusqu'au bout.

Dans le cadre de cette recherche, nous nous intéressons aux trois premiers points, le dernier nécessitant une analyse de terrain que nous n'avons pas prévue.

Quant à l'impact et à l'*outcome* de la politique du personnel, leur évaluation nécessite une approche similaire à celle appliquée pour l'évaluation des politiques publiques (Bussmann et al., 1998). Si cet aspect dépasse le cadre de la présente recherche, il représente néanmoins la mesure empirique des contributions effectivement fournies par la GRH au fonctionnement et au développement de l'organisation.



### 3. Concept et dimensions de la politique du personnel

---





#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

---

## 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

### 4.1. *Commentaire introductif*

Outre la faible proportion de services publics disposant d'une politique du personnel au moment où nous réalisons cette recherche tout au moins, nous devons constater en dépouillant les réponses fournies que nos interlocuteurs ont interprété le concept de politique du personnel de manière très large, et non de façon stricte comme nous l'entendions dans la définition donnée. Aussi certaines réponses sont-elles à considérer avec précaution puisqu'elles ne concernent en fait pas la politique du personnel en tant que telle. Parmi les répondants disposant d'une politique du personnel, les réponses à la suite du questionnaire sont à considérer avec un taux de non-réponse de 10% environ (une ville ou un canton), hormis pour la question liée au pourcentage de personnes connaissant la politique du personnel (non-réponses doublées).

### 4.2. *Existence d'une politique du personnel au sens strict, et documents concernés*

Au moment de l'enquête, seuls 11 cantons (42,3%)<sup>42</sup> et huit villes<sup>43</sup> sur les 12 contactées (66,7%) ont annoncé disposer d'une politique du personnel, sans toutefois qu'elle soit expressément décrite, comme nous l'avons défini au sens strict, dans un document officiel. Non seulement ces premiers taux sont peu élevés, mais encore faut-il prendre en considération ce que les répondants ont mis, malgré notre définition précise, sous « politique du personnel » !

---

<sup>42</sup> Berne, Genève, Glaris, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, St-Gall, Soleure, Thurgovie, Vaud

<sup>43</sup> Berne, Delémont, Genève, Sion, St-Gall, Winterthur, Yverdon, Zug



#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

---

En effet, cette politique ne fait l'objet d'un document écrit, intitulé « *Politique du personnel* » chapeautant la gestion des ressources humaines de l'administration, que dans deux des huit villes ayant une politique, et cinq des onze cantons.

Ces taux sont faibles et rendent l'ensemble de la démarche que nous avons prévue de réaliser quelque peu disproportionnée. Nous pouvons dire d'emblée que les tendances constatées, si elles reflètent l'état des politiques du personnel au moment de l'enquête, ne caractérisent malheureusement guère l'ensemble des cantons et grandes villes, dont la grande majorité ne dispose tout simplement pas de politique du personnel.

Les administrations ont-elles jugé non indispensable ou non prioritaire l'élaboration d'un tel document ? Nous pouvons émettre l'hypothèse que jusqu'à l'heure actuelle, cela n'était pas une priorité et que les services « *fonctionnaient* » sans cela. A l'heure où nous achevons la rédaction de cette recherche, plusieurs administrations ont entre temps publié une politique du personnel (par ex. la Confédération, le Canton de Vaud, la Ville de Lausanne), montrant l'importance du thème ; ce qui n'empêche que beaucoup d'efforts restent à faire en la matière. Avec la complexité croissante de la gestion du secteur public, il nous paraît indispensable que les administrations disposent d'une charte déclinant les grandes orientations de la gestion du personnel.

Les documents mentionnés comme contenant la politique du personnel sont résumés dans l'histogramme Q1. Parmi ces documents, il apparaît que 63%<sup>44</sup> des villes ainsi que 64% des cantons mentionnent les statuts du personnel, ce qui montre l'assimilation encore très forte entre la base juridique (qui revêt la forme d'une loi ou d'une ordonnance) et les éléments de GRH. En effet, ces documents regroupent les droits et devoirs à respecter tant du côté de l'employeur que du côté de l'employé, ils évoquent rarement des éléments concernant réellement la politique du personnel au sens où nous l'avons définie, mais reflètent plutôt une GRH *traditionnelle* dans les services publics.

---

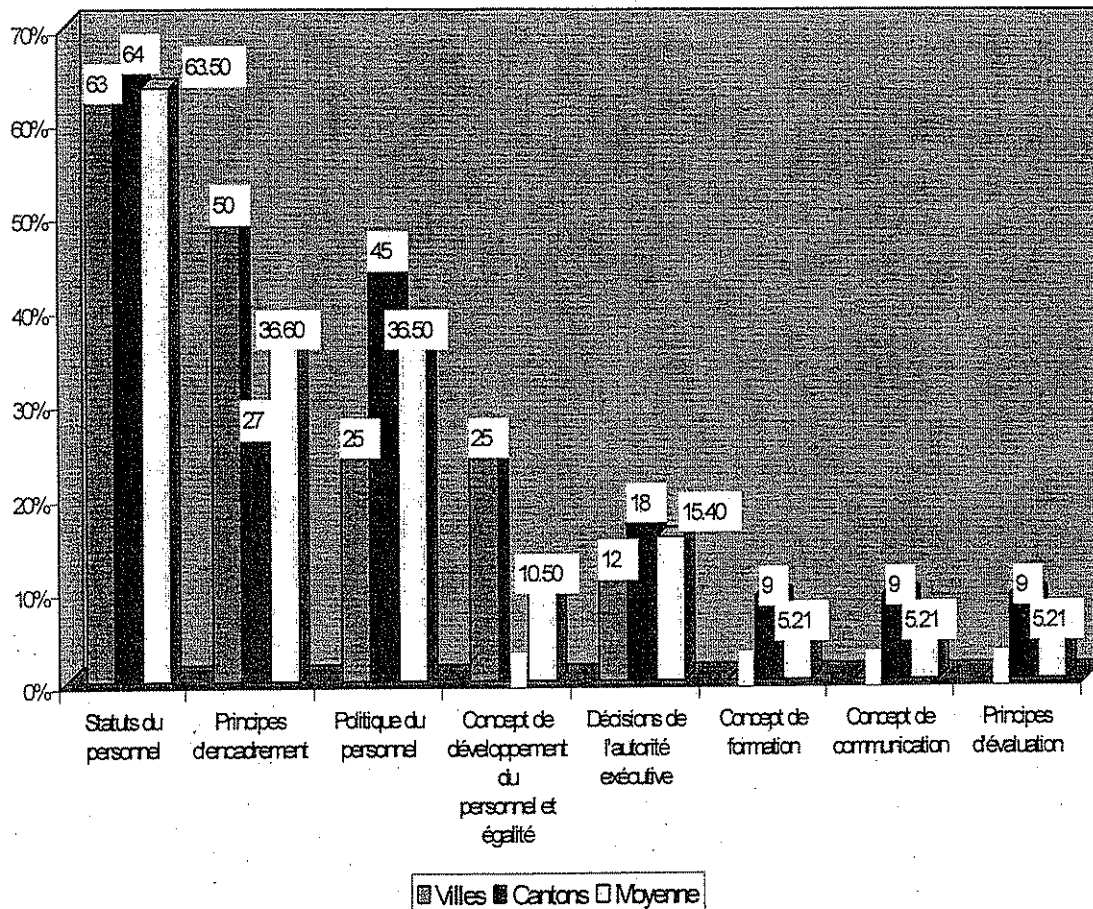
<sup>44</sup> dans la suite de ce chapitre, et sauf indications contraires, les pourcentages indiqués concernent un total de 8 villes et 11 cantons affirmant disposer d'une politique du personnel



#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

Dans quelques administrations, la politique du personnel ou seulement certains de ses aspects sont décrits également dans des « principes d'encadrement », deuxième type de documents les plus fréquents. L'on perçoit ici l'orientation « encadrement » et l'assimilation de la politique du personnel à des éléments concernant la conduite du personnel. Les autres documents mentionnés sont très épars, ils témoignent du caractère embryonnaire et partiel de la politique du personnel.

Q1 Dans quels documents précis votre politique du personnel est-elle décrite ?



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

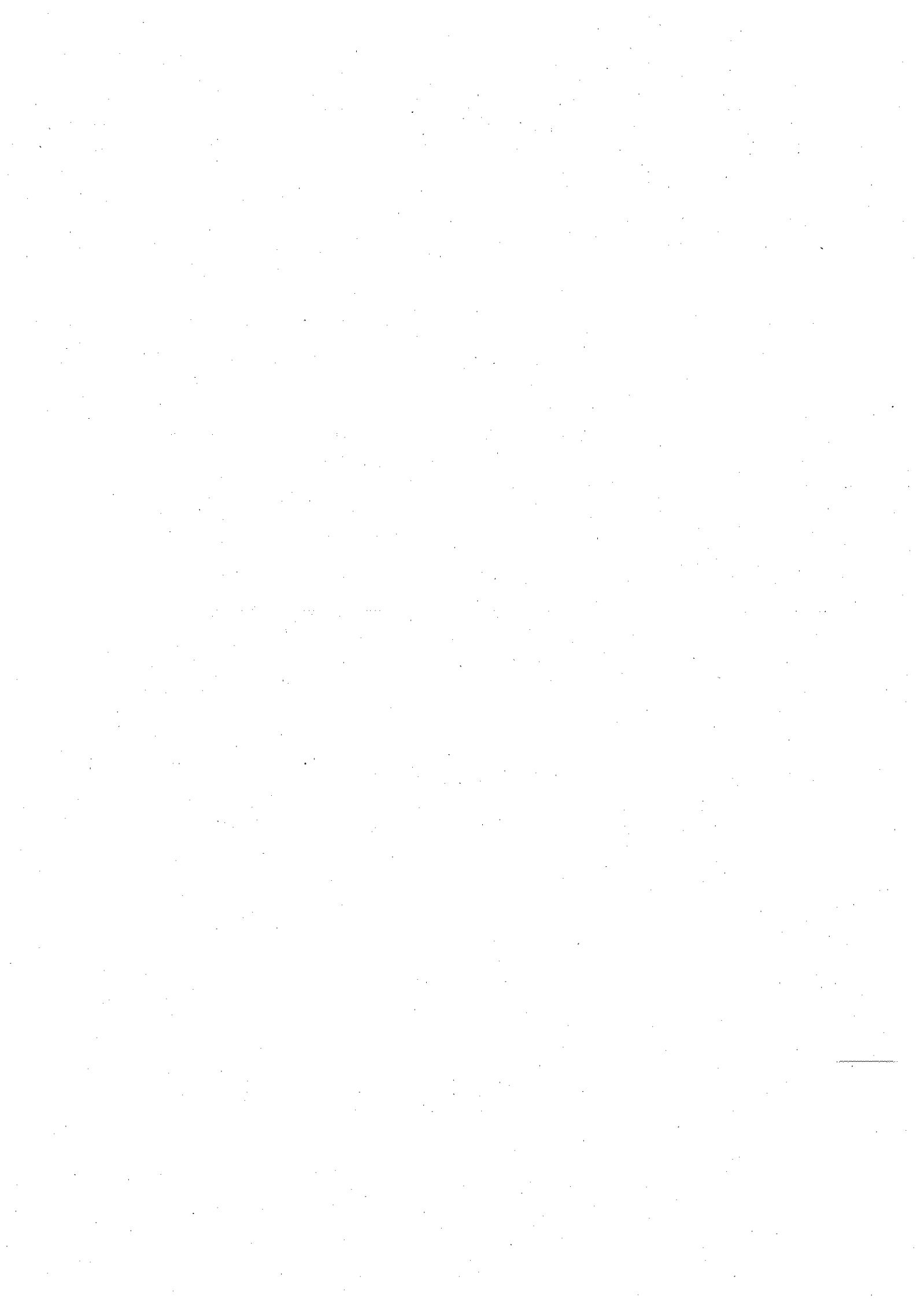
.....

#### **4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel**

---

##### **4.3. *Origine de l'initiative destinée à mettre sur pied une politique du personnel***

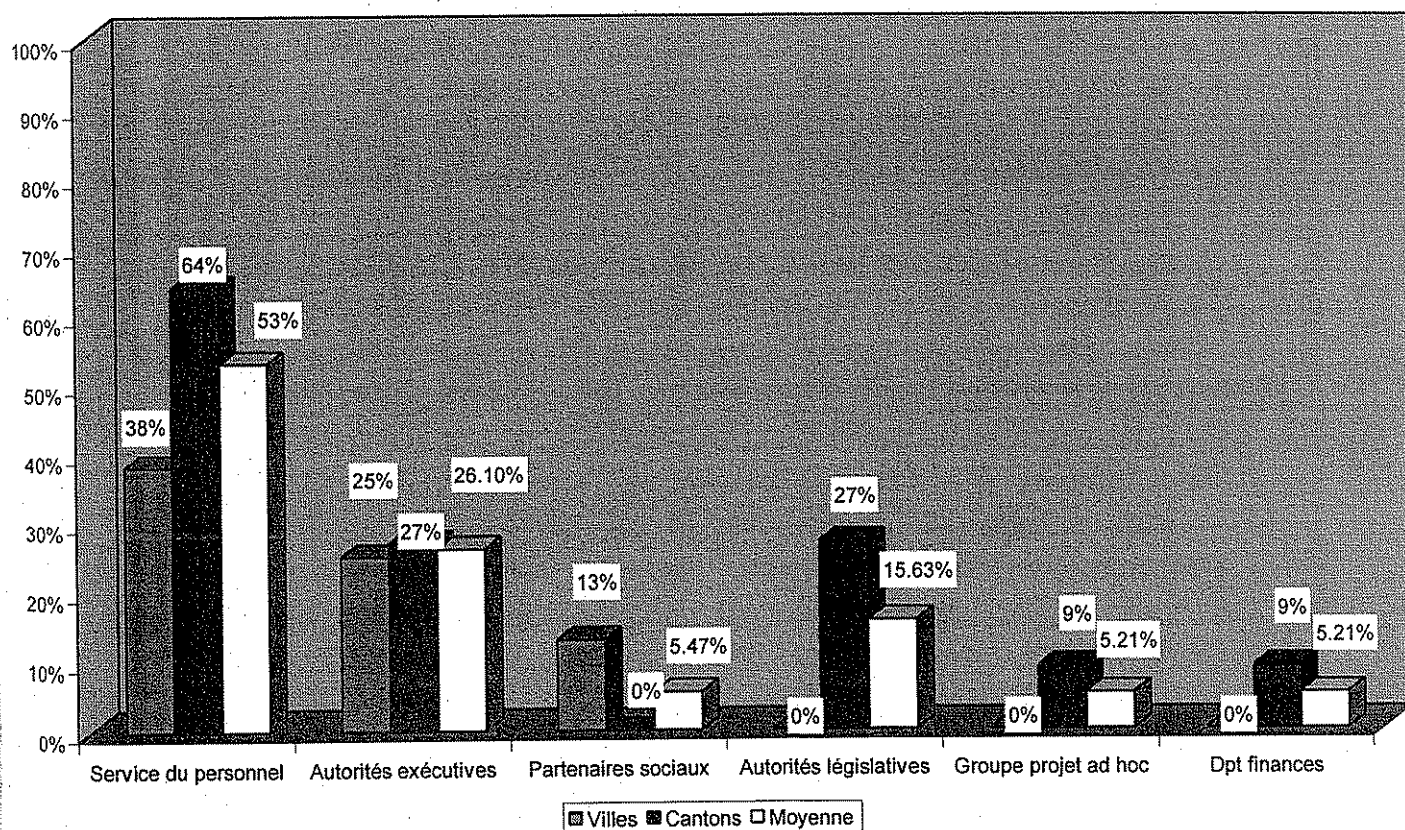
Les initiants de la mise sur pied d'une politique du personnel sont le plus souvent le service du personnel des administrations, aussi bien pour les villes et les cantons ; sans doute faut-il y voir le besoin de compléter, en suivant l'argument mentionné pour la question précédente, les bases purement juridiques de leur domaine d'activités. En deuxième position, les autorités politiques exécutives, dont il paraît logique qu'elles se soucient des orientations principales de la GRH en qualité de « pilotes » des services subordonnés. Puis viennent les autorités législatives, dont ce n'est en principe pas la compétence puisqu'elles votent les statuts du personnel. Il apparaît en outre que les partenaires sociaux n'ont que rarement initié cette démarche !





#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

Q2 Qui a pris l'initiative de mettre sur pied votre politique du personnel ?





## **4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel**

---

### **4.4. Acteurs concrètement impliqués dans l'élaboration de la politique du personnel**

Les acteurs de la mise sur pied de la politique du personnel sont en premier lieu les services du personnel (76% en moyenne villes/cantons), avec l'aide des commissions du personnel (65%), des cadres des services (41%) ainsi que des autorités (28%). L'on constate ici que les acteurs-clés sont impliqués, avec une contribution –en apparence au moins- importante des commissions du personnel.

Toutefois, les collaborateurs sont très peu impliqués dans cette réalisation. Ceci étonne quelque peu au moment où les qualités recherchées auprès du personnel (cf. infra), telles que l'autonomie, la responsabilisation, l'identification à la mission, la souplesse, l'esprit d'initiative, la créativité, (etc.), vont clairement dans le sens d'une responsabilisation accrue. En effet, si l'on souhaite des collaborateurs motivés, développant toutes ces qualités, il est probablement indispensable de les associer à tout le processus de transformation de l'organisation, y compris à l'élaboration d'une politique du personnel qui les concerne au premier chef, afin qu'ils se sentent acteurs dans celui-ci et non pas uniquement passifs, subissant le changement.

### **4.5. Ancienneté des politiques du personnel**

On constate que la réalisation de ces politiques s'est faite ces dix dernières années pour la majorité d'entre elles, la moyenne pour les villes étant de 12 ans car trois d'entre elles sont nettement plus anciennes (près de 20 ans). Compte tenu de l'évolution de l'environnement, ces politiques du personnel se révèlent très anciennes !



#### **4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel**

---

##### **4.6. Approbation et soutien par les autorités politiques**

A 90% autant dans les villes que dans les cantons, ces politiques du personnel ont été approuvées par les autorités politiques, ce qui leur confère un caractère officiel, tout en n'étant pas un document juridique, dans le sens de faire naître des prérogatives dont pourraient se prévaloir les membres du personnel. Les 10% manquants s'expliquent par le fait que les autres documents sont encore à l'état de projet.

A la question de savoir si les autorités politiques soutiennent, par leurs décisions concrètes, les éléments de la politique du personnel, les villes affirment oui à 76%, alors que les cantons laissent souvent la question sans réponse, seul un petit 50% répondant positivement. L'on peut penser que la situation est plus « lisible » dans les villes, alors que les cantons montrent une complexité et un nombre de personnel trop important pour pouvoir répondre simplement par l'affirmative ou la négative à cette question. La tendance, qu'il faudrait investiguer lors d'une analyse en profondeur pour les différents domaines de politique du personnel, montrent toutefois que les décideurs politiques ne sont pas toujours derrière la politique pour laquelle ils se sont engagés !

##### **4.7. Reformulation de la politique et insertion de nouveaux thèmes**

Illustrant le fait que la politique du personnel doit être en phase avec l'évolution de l'environnement interne et externe, 50% des villes et 78% des cantons modifieraient leur politique aujourd'hui si cela était possible. Ces chiffres sont importants et indiquent le désir d'intégrer de nouvelles dimensions.

Le thème de la formation est primordial, aussi bien pour les villes que les cantons qui le placent en première position. La formation continue permet aux collaborateurs de maintenir à jour leurs compétences, d'en développer de nouvelles, d'atteindre de nouveaux objectifs, et de maintenir leur employabilité (Camilleri et al., 1999) . Le personnel bénéficiant d'une formation continue de qualité se sent



#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

---

valorisé, stimulé, augmente ses capacités et améliore ses possibilités de mobilité. Cela permet aussi d'accroître la qualité des prestations du service public. Dans une analyse menée par Kydd/Oppenheim, le personnel, la formation, le développement des fonctions sont gérés de façon à soutenir et contribuer à la stratégie de développement de l'entreprise. Dans chaque cas, la compétitivité de la firme a été augmentée par le choix des politiques « implantées ».<sup>45</sup>

Les autres thèmes mentionnés sont plus éparés. L'égalité des chances apparaît comme une priorité pour certaines administrations. Ancré dans la Constitution, le principe d'égalité ne devrait plus être ignoré actuellement, en particulier dans le cadre des services publics ! Selon les répondants, le système d'évaluation des fonctions pourrait être modernisé pour mieux tenir compte de l'évolution des métiers notamment. De surcroît, certaines administrations ont remarqué qu'il y avait des biais dans les méthodes d'évaluation, introduisant une discrimination homme-femme.

De même, le système de rémunération basé sur une échelle de traitement avec des augmentations automatiques devrait être revu. Certaines administrations souhaitent l'introduction d'une politique salariale établie en fonction du rendement, suivant en cela une tendance internationale (C. Batal, 1997).

#### **4.8. Importance de disposer d'une politique du personnel pour les différents acteurs**

Le fait de disposer d'une politique est très important pour le service du personnel (64% pour les villes et 78% pour les cantons), un peu moins pour les cadres et collaborateurs (moyenne 47%), puis les autorités politiques (30%). L'on perçoit ici, en étant conscients du fait que les répondants étaient les responsables des services du personnel, une perception de la politique du personnel « fonctionnelle » pour reprendre les orientations développées dans la partie théo-

---

<sup>45</sup> T. Kydd, L. Oppenheim : « Using human resource management to enhance competitiveness : lessons from four excellent companies » in *Human Resource Management* vol. 29-no 2, 1990





#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

---

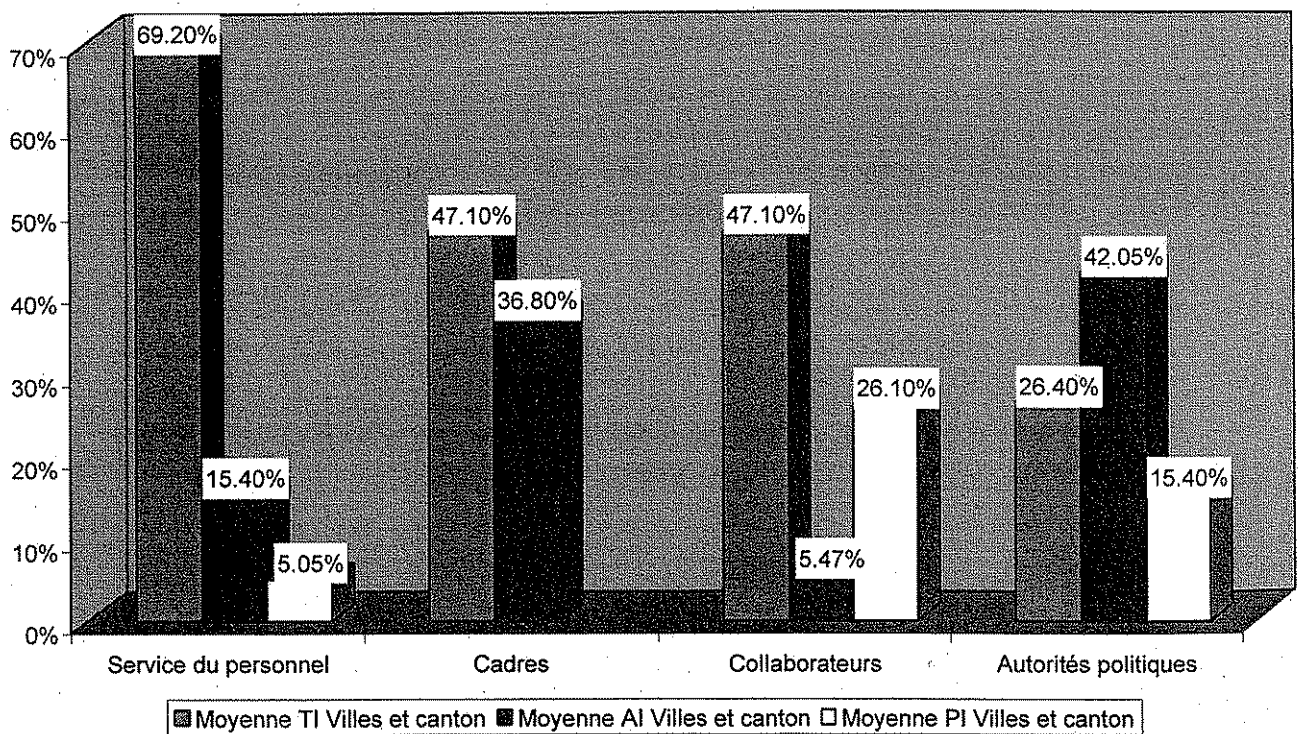
rique, servant d'abord l'unité organisationnelle spécialisée, plutôt que les bénéficiaires directement concernés !

Pour les cadres, il est important de disposer d'une politique du personnel qui leur donne les orientations et lignes de conduite pour la gestion du personnel. Le document de politique du personnel est un support auquel on se réfère, il garantit une certaine transparence des décisions et actions, améliore la communication et l'information de la hiérarchie aux collaborateurs. Toutefois, elle peut être perçue comme un outil de contrôle. Certains cadres auraient peur de se remettre en question, peur des changements que l'introduction d'une politique du personnel écrite pourrait amener. Pour les collaborateurs, une politique du personnel écrite garantit la transparence et apporte une certaine sécurité, améliore la circulation de l'information au travers des différents échelons hiérarchiques. Les collaborateurs ont un document auquel ils peuvent se référer, en cas d'introduction de nouvelles mesures, par exemple. Rappelons cependant que la politique du personnel, contrairement aux statuts du personnel, ne génère pas de droits ou d'obligations pouvant être invoquées devant la justice.



#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

Q6 Quelle importance accordez-vous au fait de disposer d'une politique du personnel ?





#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

---

##### **4.9. Diffusion interne de la politique du personnel et connaissance par le personnel**

La politique est diffusée à l'intérieur de l'administration aux nouveaux collaborateurs, par le service du personnel (courrier interne essentiellement) et les cadres des services. Il paraît indispensable que les nouveaux collaborateurs disposent de la politique du personnel de l'organisation dans laquelle ils s'engagent, qu'ils prennent connaissance des orientations générales des actions de gestion du personnel de l'organisation, des valeurs véhiculées, de la culture d'entreprise, des droits et devoirs de l'employé et de l'employeur. Certaines organisations vont même plus loin et diffusent largement leur politique aux personnes qui ne sont pas encore membre du personnel, afin de montrer clairement les orientations choisies.

Selon les estimations réalisées par les répondants, avec toute la difficulté en l'absence d'enquêtes d'apprécier le degré de connaissance d'une politique interne, environ un tiers seulement des collaborateurs non cadres connaissent cette politique aussi bien pour les villes que les cantons. Seul un répondant pour une ville (Zoug) pense que deux tiers du personnel a connaissance de la politique. Ces taux faibles indiquent que ce document n'a pas un haut degré de priorité ni d'utilité concrète, sans quoi il devrait être largement plus connu. A notre sens, cela reflète une vision de la politique du personnel plutôt orientée « charte », non directement opérationnelle, voire faites de déclarations de (bonnes) intentions non réalisées.

##### **4.10. Diffusion externe de la politique du personnel**

La diffusion de la politique du personnel à l'extérieur (78% pour les cantons, seulement 50% pour les villes) se fait par le biais principalement des autorités politiques, de la presse, par les réunions de chefs du personnel, la formation continue et les groupements professionnels. La tendance qui apparaît pour les grandes organisations (cantons) est d'utiliser la politique du personnel dans le cadre d'une stratégie de marketing (du personnel), alors que pour les villes, ce document paraît davantage concerner des préoccupations de gestion interne. A



#### 4. Présentation et commentaires des réponses fournies au questionnaire portant sur les politiques du personnel

---

notre sens, la politique du personnel constitue un outil privilégié de communication externe, en particulier lorsqu'elle contient des options exemplaires en termes de GRH, ou spécialement novatrices. Le fait d'attirer des collaborateurs compétents et hautement motivés, mission prioritaire de la GRH, peut grandement y gagner.

##### **4.11. Mise à jour de la politique et processus de pilotage**

78% des cantons et 87% villes affirment disposer de processus de mise à jour de leur politique du personnel. Cette mise à jour s'effectue dans quelques cas par un examen périodique des options retenues ; plus souvent, c'est au gré de divers événements que des mises à jour interviennent, notamment : impulsion des partenaires sociaux, échanges d'expériences avec d'autres administrations, introduction d'indicateurs dans le cadre d'expériences de nouvelle gestion publique, impulsion des autorités politiques.

Moins de la moitié des administrations cantonales et des villes disposent d'indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de la politique du personnel. Cette tendance renforce le constat fait ci-dessus, à savoir le caractère plus *déclamatoire* que réellement opérationnel de la politique du personnel. A notre sens, il s'agit là d'une faiblesse majeure sur laquelle il convient urgemment de travailler (Emery/Gonin, 1999).

Ces tableaux de bord portent principalement sur diverses statistiques (démographiques, absences) du personnel, ainsi que sur l'utilisation d'outils de GRH (entretiens d'évaluation, cahiers des charges, rémunération, formation). Ces tableaux de bord ont pour but de faciliter la gestion administrative au quotidien, d'anticiper les changements éventuels, d'effectuer des prévisions budgétaires, de personnel, etc. Cependant, nous n'avons aucun renseignement quant à l'utilisation plus concrète de ces indicateurs dans le sens d'un réel pilotage par les autorités politiques et/ou le service du personnel, responsable d'assurer la mise en œuvre de cette politique. Les indicateurs sont pourtant indispensables pour mesurer le degré de réalisation des objectifs découlant de la politique du personnel.





### 5. Analyse de l'ancrage juridique des politiques du personnel

L'ancrage juridique de la politique du personnel implique une mention *expressis verbis* de la politique du personnel dans la base légale définissant les conditions d'emploi des collaborateurs (statuts du personnel : loi ou ordonnance).

Compte tenu de la nature et de la structure de cette base légale, la politique du personnel ne peut y être développée que de manière succincte, sur la base d'orientations générales prioritaires. Par contre, cette mention donne à la politique du personnel en tant que telle, document séparé exprimant de manière détaillée le contenu et les modalités de la politique du personnel, une force de loi importante pour l'ensemble des partenaires impliqués :

- Elle exprime clairement la volonté politique du législateur (parlement cantonal ou communal)
- Elle donne au gouvernement les accents fondamentaux sur la base desquels développer des processus et des outils de gestion du personnel
- Elle donne aux cadres et collaborateurs, ainsi qu'aux partenaires sociaux (commissions du personnel, syndicats) un caractère *officiel-juridique* à la politique du personnel. Cette officialité renforce la crédibilité de cette politique et permet, le cas échéant, d'invoquer (y compris devant les instances de recours compétentes) les éléments précis qui figurent dans l'ancrage juridique, lorsque la pratique se révélerait contraire à l'esprit ou à la lettre des paragraphes concernés
- Elle donne enfin au public, citoyens, contribuables, population concernée, et, last but not least, candidats potentiels, des informations officielles sur les orientations de la politique du personnel prônée dans l'organisation concernée. En effet, les statuts du personnel sont un document public que tout en chacun peut se procurer. Cette fonction de communication externe est un premier pas dans la direction d'un véritable « marketing du personnel », il est modeste et insuffisant, mais constitue un socle solide sur lequel construire d'autres actions.

Que pouvons-nous constater à l'analyse des ancrages juridiques des administrations concernées par notre enquête ?



### **5.1. Une pratique peu développée**

Parmi l'ensemble des administrations contactées, seuls 8 cantons (soit 30,7%) et 1 ville (Berne), soit 8%, disposent d'un ancrage juridique de la politique du personnel. Pour les cantons, nous trouvons :

- Argovie
- Bâle campagne
- Berne
- Lucerne
- Neuchâtel
- Nidwald
- Uri
- Zürich

A noter que ces cantons ne sont pas forcément les mêmes que ceux ayant annoncé disposer d'une politique du personnel (cf. chapitre précédent).

Tous les autres statuts en notre possession s'orientent directement sur les types de rapports de travail, le personnel concerné, les droits et obligations du personnel.

### **5.2. Présentation synthétique des thèmes figurant sous « politique du personnel »**

Outre le fait que les articles portant sur la politique du personnel mentionnent le plus souvent le fait que le Gouvernement est chargé de la définition précise et/ou de la mise en œuvre de la politique du personnel, les thèmes suivants sont mentionnés (tableau 3) :



## 5. Analyse de l'ancrage juridique des politiques du personnel

**Tableau 3** Thèmes mentionnés dans l'ancrage juridique de la politique du personnel

Thèmes mentionnés dans la partie « politique du personnel » du statut	Administrations concernées (cantons ou villes)	Fréquence (N = 9)
Coordination entre politique du personnel et planification des activités de l'Etat, assurer les tâches (de l'organisation : Etat ou ville) avec efficacité, efficience en tenant compte des changements	ARGOVIE BALE CAMPAGNE BERNE CANTON LUCERNE NEUCHATEL NIDWALD URI ZURICH	8
Développement du personnel-formation	ARGOVIE BALE-CAMPAGNE BERNE CANTON BERNE VILLE NEUCHATEL ZURICH	6
Recrutement et conservation (motivation) du personnel, en tenant compte de leurs besoins	BALE CAMPAGNE BERNE CANTON LUCERNE NEUCHATEL NIDWALD ZURICH	6
Egalité entre hommes-femmes	ARGOVIE BALE-CAMPAGNE BERNE CANTON BERNE VILLE NEUCHATEL ZURICH	6
Intégration et emploi des personnes handicapées	BALE-CAMPAGNE BERNE CANTON BERNE VILLE NEUCHATEL ZURICH	5



## 5. Analyse de l'ancrage juridique des politiques du personnel

Thèmes mentionnés dans la partie « politique du personnel » du statut	Administrations concernées (cantons ou villes)	Fréquence (N = 9)
Prise en compte des besoins du citoyen	LUCERNE NIDWALD ZURICH	3
Prise en compte des finances cantonales	LUCERNE NIDWALD ZURICH	3
Elaboration d'un partenariat (social) entre canton et collaborateurs	ARGOVIE ZURICH	2
Promotion d'une politique globale et active du personnel de l'Etat <sup>46</sup>	NEUCHATEL URI	2
Promotion du partage du travail	NEUCHATEL ZURICH	2
Intégration et occupation des chômeurs	BALE-CAMPAGNE	1
Représentation des deux langues officielles	BERNE CANTON	1
Prise en compte des « devoirs familiaux »	ZURICH	1
Encadrement et motivation du personnel et des équipes	BERNE VILLE	1
Protection de la personnalité, lutte contre le harcèlement	BERNE VILLE	1
Santé, sécurité au travail	BERNE VILLE	1
Développement d'un comportement écologique	BERNE VILLE	1

<sup>46</sup> cette mention appelle expressément à l'élaboration d'une politique du personnel. Sous « active » nous pouvons comprendre l'importance d'assurer un réel pilotage de cette politique





### 5.3. Analyse et commentaires des thèmes récurrents

Le législateur a clairement eu le souci de situer la politique du personnel en lien et en soutien des tâches que l'administration est chargée de réaliser (8 cas sur 9 disposant d'un ancrage juridique). Cette mention est parfois assortie d'objectifs tels que la nécessité d'atteindre une efficacité et une efficacie dans la mise en œuvre des missions publiques. Ainsi, l'ancrage juridique principal est-il à mettre en relation avec l'orientation « stratégique » de la politique du personnel, telle que définie dans la partie théorique.

Cette intégration aux objectifs de l'administration est complétée dans plusieurs cas de mentions spécifiques précisant :

- la nécessité de considérer les besoins du personnel, de manière à attirer et conserver le personnel adéquat (6/9)
- la nécessité de tenir compte des besoins du citoyen (3/9)
- la nécessité de prendre en considération les finances cantonales (3/9)

Si la prédominance des objectifs de l'employeur ressort clairement de ces accents, on soulignera toutefois la place importante accordée aux besoins des collaboratrices et collaborateurs, montrant une volonté de les intégrer pour accroître leur motivation. Par contre, la volonté de créer un véritable partenariat social (2/9) est faiblement représentée.

Dans le prolongement de ce dernier argument, la fréquence du thème « formation et développement du personnel » est frappante (7/9), illustrant le poids accordé à un domaine fondamental de la GRH selon la littérature, mais qui a pendant longtemps été sous-développé dans les services publics (Germann, Graf, 1988).

Deux thèmes se révèlent encore plus fréquemment mentionnés que les autres, très épars : l'égalité hommes – femmes et l'intégration des personnes handicapées. Tous deux soulignent des problématiques sur lesquelles l'employeur public souhaite jouer un rôle moteur en montrant l'exemple, alors qu'en fonction d'une logique d'efficacité pure, ces questions seraient délaissées.



### 5.4. Commentaires sur les thèmes isolés

Parmi les thèmes isolés que nous voulons commenter, relevons tout d'abord :

- la promotion du partage du travail (2/9)
- l'intégration des chômeurs (1/9)

Considérant les conditions actuelles du marché du travail en Suisse, ainsi que les moyens investis par les pouvoirs publics dans la lutte contre le chômage, nous pensons que les politiques du personnel des services publics devraient mettre davantage en avant cet aspect.

Dans le même ordre d'idée, il est surprenant que la promotion de la santé et de la sécurité au travail ne soit mentionnée qu'une seule fois. Outre le fait que la sécurité est une préoccupation réglementée sur le plan fédéral, la santé représente un facteur important pour conserver tout le « potentiel de compétences » du personnel, elle est même un thème fondamental de la GRH pour certains auteurs (Künzi, 1998)<sup>47</sup>. Relevons encore la même rareté pour le thème de la « protection de la personnalité et le harcèlement », sujet sur lequel de nombreuses publications insistent depuis de nombreuses années dans le sillage de l'ouvrage de Leymann sur le *mobbing*<sup>48</sup>.

Finalement, la prise en compte des « devoirs familiaux », qui dénote une prise de conscience par l'employeur du besoin d'équilibre entre les activités professionnelles et personnelles, dans le cadre d'une vision renouvelée de la carrière<sup>49</sup>, est également quasi-inexistante. Cela traduit clairement à notre sens le chemin qui reste à parcourir pour transformer le discours sur les nouvelles visions de la vie professionnelle en réalité.

---

<sup>47</sup> Gilbert Künzi, Jean-Charles Rielle : *Manager la santé dans l'entreprise*, Editions Carrefour Prévention, Genève, 1998.

<sup>48</sup> H. Leymann : *Le Mobbing : la persécution au travail*, Ed. Seuil, Paris, 1996

<sup>49</sup> Y. Emery : « *La carrière est morte, vive la carrière!* », in B. Uebelhart/D. Giauque, *Transformation des öffentlichen Sektors*, LEP Ed., Le Mont-Sur-Lausanne, 1998



### **5.5. Conclusion : un besoin de recentrer les statuts du personnel sur l'essentiel**

Jusqu'à aujourd'hui, reflet de l'orientation essentiellement administrative de la gestion du personnel dans les services publics, les statuts se sont progressivement densifiés pour contenir un nombre très important de dispositions détaillées réglant les rapports de travail. D'un autre côté, les éléments de « politique » y étaient pratiquement absents. Cette tendance confère aux statuts un rôle de manuel de gestion, ou d'instructions administratives généralement à caractère très opérationnel. Elle donne au Parlement une influence exagérée dans la détermination des détails de la GRH, diminue fortement la responsabilité du gouvernement et de la fonction personnel dans la mise en œuvre de la politique du personnel, rend toute adaptation à l'évolution du marché de l'emploi et du monde professionnel en général lente et compliquée (le Parlement devant approuver les modifications des statuts).

Nous plaçons ici clairement pour un recentrage des statuts du personnel sur des éléments de politique du personnel, ce qui implique deux changements dans la pratique actuelle :

- d'une part, le fait de consacrer systématiquement dans les statuts du personnel un ou plusieurs articles introductifs à la politique du personnel. Ces orientations essentielles doivent figurer sous la mention de politique du personnel et traiter les orientations principales de la politique du personnel au sens où nous les avons développées dans notre grille d'analyse. A défaut, mentionner clairement l'existence d'une politique du personnel, ainsi que du suivi systématique de sa mise en œuvre par les autorités
- d'autre part, la nécessité d'épurer les statuts actuels d'éléments très détaillés, afin de déléguer et responsabiliser les autorités exécutives ainsi que les services de l'administration, invités à édicter des directives de mise en œuvre sous la forme de processus de GRH (cf. partie théorique, modèle intégré de GRH).

Quant au contenu de la politique, nous considérons ce qui est essentiel en fonction des défis identifiés et discutés dans la partie finale de cette recherche, vers laquelle nous orientons le lecteur.



## 5. Analyse de l'ancrage juridique des politiques du personnel

---





## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

### 6.1. Base d'analyse

Comme présenté dans la partie méthodologie, nous avons dû considérer les documents de politique du personnel au sens strict en triant parmi la documentation fournie ceux qui portaient de manière indiscutable la mention idoine, ou ceux dont l'appellation se rapprochait visiblement, quant aux intentions formulées, d'une politique du personnel. Le tableau 4 précise les administrations retenues ainsi que les documents concernés :

**Tableau 4** Documents retenus pour l'analyse des politiques du personnel au sens strict

Cantons	Nom du document
BERNE	LEITBILD UND FÜHRUNGSGRUNDSÄTZE LEITBILD PERSONALPOLITIK
GENEVE	PROJET « SERVICE PUBLIC 2005 » Chapitre 6
GLARIS	LEITBILD FÜR DIE VERWALTUNGSTÄTIGKEIT
LUCERNE	GRUNDSÄTZE DER PERSONALPOLITIK-ENTWURF
NEUCHÂTEL	NOUVEAU CONCEPT DE GESTION DU PERSONNEL-p. 4
NIDWALD	PERSONALPOLITIK
ST-GALL	LEITBILD ZUR PERSONALPOLITIK
SOLEURE	LEITBILD REGIERUNGSPROGRAMM FINANZPLAN 1998-2001 - p.10-17-18
THURGOVIE	PERSONALWESEN
VAUD	RAPPORT SUR LA NOUVELLE POLITIQUE DE GESTION DU PERSONNEL ET AVANT-PROJET DE LOI SUR LE STATUT DES FONCTIONS PUBLIQUES CANTONALES
<b>Villes</b>	
ST-GALL	PERSONALPOLITIK STADT ST.GALLEN
ZUG	LEITBILD UND FÜHRUNGSRICHTLINIEN DER STADTVERWALTUNG ZUG
WINTERTHUR	PERSONALPOLITISCHE GRUNDSÄTZE UND RICHTLINIEN

Nombre de cantons : 10, nombre de villes : 3, total : N = 13



NB : certains documents étaient, au moment de notre analyse, au stade de projet. Nous avons estimé qu'ils pouvaient néanmoins être considérés pour l'analyse, puisque la mise en œuvre réelle de la politique du personnel n'est pas analysée dans la présente recherche.

### **6.2. Méthode**

Les thèmes principaux mentionnés dans les documents retenus ont été identifiés, répertoriés, puis classifiés selon les orientations de la politique du personnel définies dans la partie théorique, puis classifiés par ordre de fréquence pour l'ensemble de l'échantillon (N = 13). Au-delà des mots utilisés, nous avons voulu identifier les thèmes communs à ces différentes politiques, nous permettant de poursuivre le type d'analyse réalisée pour l'ancrage juridique. Nous avons suivi la logique de construction et de développement propres aux concepteurs des documents en notre possession, ce qui impliquait une lecture pas à pas des textes fournis, et un repérage des thèmes prioritaires. Essentiellement, ce repérage s'est basé sur les titres et sous-titres utilisés, ainsi que les paragraphes et phrases principales.

L'inventaire des thèmes ne saurait donc être exhaustif, certains paragraphes voire certaines phrases contenant plusieurs idées périphériques au sujet prioritairement traité.

### **6.3. Bilan des thèmes par orientation de politique du personnel**

Ce bilan est à considérer de manière qualitative, puisqu'il ne s'agit pas d'informations quantifiables précisément. L'ensemble des bilans détaillés figure en annexe 2. A titre d'exemple, nous reproduisons ci-après les items de la politique du personnel du canton de Lucerne :



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---

Tableau 5 Orientation de la politique du personnel du canton de Lucerne

*Orientation « stratégique »*

**Importance accordée au personnel**

**Soutien au mandat confié à l'administration**

**Développement de l'organisation (apprentissage)**

**Organisation du travail (orientée utilisateur, transparente, simple)**

*Orientation « fonctionnelle »*

**Controlling du personnel**

**Planification des ressources humaines (maintien des postes et places d'apprentissage)**

**Collaboration avec les associations de personnel**

*Orientation « compétences »*

**Promotion de l'image employeur**

**Sélection du personnel (professionnalisation)**

**Mobilité interne (flexibilité, marché intérieur)**

**Développement des compétences (évaluation des potentiels)**

*Orientation « hygiène »*

**Conservation du cadre général de droit public**

**Flexibilisation du temps de travail (différents modèles)**

**Flexibilisation de la retraite**

**Protection de l'intégrité et du harcèlement**

**Santé au travail**

**Individualisation des prestations sociales**

**Soutien aux personnes avec charge de famille**

**Intégration des personnes handicapées**

**Promotion des femmes (cadres)**

**Rémunération (compétitive, expérience, performance, sociale)**



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---

*Orientation « encadrement »*

**Qualités recherchées** (compétences, orientation « service », motivation, flexibilité)

**Capacités travail équipe**

**Motivation** (contenu du travail, implication)

**Développement de la communication interne**

**Conduite du personnel** (transparence, motivation, délégation, développement de la culture d'entreprise)

**Pratique conséquente du licenciement** (prestations ou comportement insuffisants)

Nous pouvons constater qu'il s'agit d'une politique du personnel richement développée, comprenant plusieurs items pour chacune des orientations, avec un accent légèrement plus important pour les orientations « hygiène » et « encadrement ».

Nous avons appliqué l'échelle suivante pour valoriser les thèmes identifiés, par rapport à l'ensemble des thèmes évoqués par la politique du personnel de l'organisation analysée (*valorisation intra-politique*):

- +++ = orientation fortement représentée
- ++ = orientation moyennement représentée
- + = orientation faiblement représentée
- = orientation absente de la politique en question





## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

**Tableau 6** Valorisation qualitative des orientations présentes dans les politiques du personnel analysées

Cantons et villes	Orientation stratégique	Orientation fonctionnelle	Orientation compétences	Orientation hygiène	Orientation encadrement	Dominance par organisation
<b>CANTONS</b>						
BERNE	++	+++	+++	+++	+++	aucune
GENEVE			++	+++	++	hygiène
GLARIS				+	++	encadrement
LUCERNE	++	++	++	+++	+++	hygiène
NEUCHÂTEL	+	+	++	+	++	aucune
NIDWALD	++	+++	+++	+++	+	aucune
ST-GALL	++	+	+++	+++	+++	hygiène
SOLEURE	+	+	++	+++	+++	encadrement
THURGOVIE	++	++	++	+++	+++	hygiène
VAUD	++	+++	+++	+++	++	fonctionnelle
<b>VILLES</b>						
ST-GALL		++	+++	+++	+++	hygiène
ZUG			+		+++	encadrement
WINTERTHUR		++	+++	+++	++	compétences
<b>Dominante par orientation (rang)</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	

Plusieurs constats intéressants peuvent être faits :

- Tout d'abord, les politiques montrent un profil plus ou moins complet par rapport aux orientations que nous avons retenues. L'on pourra parler à cet effet de politique « généraliste » ou à large spectre, versus de politique « focalisée ».
- Deuxièmement, certaines politiques affichent une orientation dominante très nette, alors que d'autres respectent un certain équilibre des thèmes principaux. Cet accent peut s'expliquer par les conditions d'émergence et les objectifs prioritaires assignés, à un moment donné pour une organisation pré-



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---

cise, à la GRH. Ainsi, l'on voit dans la ville de Zug une orientation très claire sur les aspects d'encadrement du personnel, alors que l'orientation fonctionnelle de la politique du personnel du canton de Vaud traduit l'importance de mettre sur pied et de consolider dans les départements une fonction personnel professionnelle

- Les deux orientations qui ressortent nettement en tête sont « hygiène » et « encadrement », illustrant à notre sens le stade de développement des politiques du personnel publiques. En l'occurrence, on perçoit le rôle prioritaire des questions liées aux conditions de travail au sens large, telles que définies dans l'orientation hygiène, considérations typiques de pratiques de GRH dans des organisations stabilisées (Besseyres des Horts, 1988). Typiques également d'un mode de GRH axé principalement sur les droits et devoirs, mais non point sur la réalisation du travail, la qualité et les performances atteintes tant des collaborateurs que de l'organisation (prestations fournies à la population). Quant à l'orientation encadrement, elle correspond à la prise de conscience que les cadres n'ont pas seulement une responsabilité technique, à laquelle ils ont été longtemps confinés (et promus sur cette base), mais également un rôle essentiel à jouer dans la motivation du personnel, la création d'un climat de travail mariant la collaboration et l'efficacité.
- Pour remplir à satisfaction ce nouveau rôle, la formation et le développement du personnel, mais en particulier des cadres, apparaît également comme un élément important de toute politique du personnel, ce qui explique la troisième position de cette orientation. Les efforts très importants, y compris en période de difficultés budgétaires, mis sur la formation du personnel témoignent de l'importance accordée à cette orientation<sup>50</sup>.
- L'avant-dernière position de l'orientation « fonctionnelle » illustre, à notre sens, le fait que la fonction personnel n'est pas encore suffisamment gérée à travers un système de pilotage faisant ressortir ses contributions au bon fonctionnement de l'organisation. A l'image d'autres fonctions *transversales*

---

<sup>50</sup> il en va ainsi, à titre d'exemple, dans le canton de Vaud. Malgré d'importantes difficultés budgétaires, ainsi que plusieurs programmes différents de restructuration (Orchidée, Duplo, etc.), les budgets accordés à la formation interdépartementale n'ont cessé de progresser sensiblement (rapport internes du CEP, Centre d'éducation permanente du canton de Vaud)



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---

des organisations publiques, la fonction personnel est maintenant face à un défi d'envergure : rendre davantage visible le rapport entre les dépenses qui lui sont consacrées, et les apports à l'organisation. Ce n'est qu'en se professionnalisant sur ce point qu'elle pourra, nous en avons la conviction, acquérir un rôle réellement stratégique auprès des autorités politiques, rôle stratégique d'ailleurs promis depuis longtemps par la littérature (Staffelbach, 1986).

- Pour clore de bref bilan analytique, les politiques du personnel des organisations publiques suisses montrent à l'heure actuelle une faible orientation stratégique. Poursuivant l'argumentation du paragraphe précédent, ce rôle stratégique place l'ensemble des activités de la GRH sur un plan très différent que celui de la « simple » réalisation de tâches spécifiques : pour la fonction personnel, il s'agit moins de fonctionner d'après sa propre logique et ses propres objectifs, que d'être en phase, en soutien, voir en *laboureur* du terrain sur lequel le service public va construire son avenir. Ce faisant, elle passera d'un mode de fonctionnement statique, ou réactif, à un rôle réellement pro-actif, contribuant par ses analyses et recommandations, à favoriser la transformation des organisations publiques.

Voyons maintenant comment se présente le bilan des politiques du personnel en isolant les différents items identifiés.

### **6.4. Bilan synthétique des politiques du personnel (cantons et villes)**

Nous reproduisons ci-dessous le classement par fréquence de l'ensemble des items relevés dans les politiques du personnel des cantons et villes analysées :



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

**Tableau 7** Classement par fréquence des items relevés dans les politiques du personnel

(S = stratégique ; F = fonctionnelle ; H = hygiène, C = compétences ; E = encadrement)

% <sup>51</sup>	Rang <sup>52</sup>	Orienta- tion				Libellé générique des items retenus dans l'analyse
92.3%	1	C				Formation et développement du personnel
76.9%	2		E			Conduite du personnel
69.2%	3			H		Aménagement du temps de travail
69.2%	3	C				Qualités recherchées chez le personnel
61.5%	4			H		Rémunération
53.8%	5	C				Engagement du personnel
46.2%	6		E			Climat de travail harmonieux
46.2%	6				F	Collaboration avec les associations de personnel
46.2%	6		E			Communication interne
46.2%	6			H		Egalité des chances hommes / femmes
46.2%	6	C				Formation et développement des cadres
46.2%	6	C				Marketing du personnel
46.2%	6	C				Mobilité interne (flexibilité, marché intérieur)
46.2%	6				F	Planification des besoins en personnel
38.5%	7			H		Intégration de personnes handicapées
30.8%	8			H		Bonnes prestations sociales
30.8%	8			H		Conciliation vie professionnelle - familiale
30.8%	8			H		Conditions d'emploi modernes
30.8%	8				S	Développement de l'organisation
30.8%	8		E			Développer la motivation
30.8%	8		E			Evaluation des performances
30.8%	8			H		Garantie de l'emploi (pas de la fonction)
23.1%	9			H		Accueil des nouveaux collaborateurs

<sup>51</sup> fréquence de citation de l'item dans les 13 politiques du personnel analysées

<sup>52</sup> le rang est lié aux pourcentages relevés : en effet, de nombreux items ont le même pourcentage de citation





## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

%	Rang	Orientation				Libellé générique des items retenus dans l'analyse
23.1%	9	C				Développement de la relève
23.1%	9			H		Santé au travail
23.1%	9				F	Service du personnel (structure simple, conseil accru)
15.4%	10		E			Collaboration, travail en équipe
15.4%	10				F	Controlling du personnel (utilisation optimale des ressources)
15.4%	10			H		Droit du personnel
15.4%	10			H		Evaluation des fonctions (nouveau système)
15.4%	10	C				Formation des apprentis
15.4%	10				S	Importance accordée au personnel
15.4%	10		E			Organisation du travail (motivant)
15.4%	10			H		Protection de l'intégrité et du harcèlement
15.4%	10				S	Soutien au mandat confié à l'administration
7.7%	11		E			Adéquation au poste
7.7%	11				S	Approche stratégique de la GRH
7.7%	11			H		Employeur correct
7.7%	11		E			Flexibilité dans le management
7.7%	11				F	Fonction personnel efficace (décentraliser, débureaucratiser)
7.7%	11			H		Individualisation des prestations sociales
7.7%	11				F	Nouvelle culture
7.7%	11				S	Promouvoir la qualité
7.7%	11				F	Qualité et efficacité des prestations fournies par le service du personnel
7.7%	11				S	Qualités visées pour le fonctionnement de l'administration
7.7%	11		E			Reconnaissance des idées

Par rapport à l'analyse précédente, quelques constats supplémentaires intéressants peuvent être relevés :

- l'importance des items touchant l'orientation « compétences », en particulier la formation, qui apparaissent fortement dans le premier tiers. Cela confirme



l'accent actuellement mis sur ces aspects, y compris dans la phase initiale d'acquisition (recrutement) du personnel, à travers une réelle politique de marketing du personnel.

- l'orientation hygiène est également très présente, d'ailleurs tout au long du classement. Relevons l'importance d'offrir des conditions d'emplois « modernes », compétitives sur le marché de l'emploi, et intégrant plusieurs éléments ayant valeur d'exemplarité : promotion de l'égalité, intégration des personnes handicapées, équilibre « vie professionnelle – vie familiale », des aspects que les employeurs privés ne placent pas en priorité.
- Les items touchant l'orientation encadrement (conduite du personnel au sens souvent utilisé de *Führungsprinzipien*) confirme la position importante relevée précédemment, avec un point plus important accordé à la dimension relationnelle (climat, communication, motivation), accent qui va dans le sens d'un management à *visage humain* plus que technocratique, ou encore dominé par des instruments de GRH (évaluation des performances par ex.)
- Finalement, la position faible des dimensions « fonctionnelle » et « stratégique » est confirmée. A relever toutefois le bon classement de l'item « collaboration avec les associations du personnel », qui indique le souci bien présent de construire un partenariat social, projet d'ailleurs assez difficile au moment où, comme l'illustrent les conflits actuels dans les fonctions publiques de Suisse romande, les conditions de travail (hygiène) sont fortement touchées.

### **6.5. Comparaison des politiques du personnel privées et publiques**

#### **6.5.1. Rappel de la méthode et commentaires initiaux**

Nous avons souhaité comparer les politiques du personnel privées et publiques sur la base d'une grille d'analyse théorique présentant l'ensemble des dimensions susceptibles de figurer dans un tel document (cf. partie théorique). La base d'analyse pour les entreprises privées a été constituée par les documents envoyés par les 13 entreprises ayant répondu à notre questionnaire. L'analyse des politiques du personnel privées figure dans un document publié séparément



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---

(Emery/Lambelet Rossi, 1998)<sup>53</sup>. Quant à l'analyse des politiques du personnel publiques, elle a été réalisée sur la base d'une documentation très hétéroclite englobant tous les documents fournis par les répondants suite à notre demande.

Comme nous l'avons déjà souligné dans la partie méthodologique, cette diversité des bases d'informations hypothèque grandement la validité des analyses que nous pouvons faire des quotations réalisées, au point que nous avons décidé de nous limiter à présenter et commenter les tendances qui ressortent de profils moyens « privés » et « publics ». Ces profils moyens ont été construits en calculant la moyenne arithmétique (pondérées entre cantons et villes dans le cas des services publics) des cotations obtenues sur chacune des 27 dimensions de notre grille d'analyse déterminée a priori.

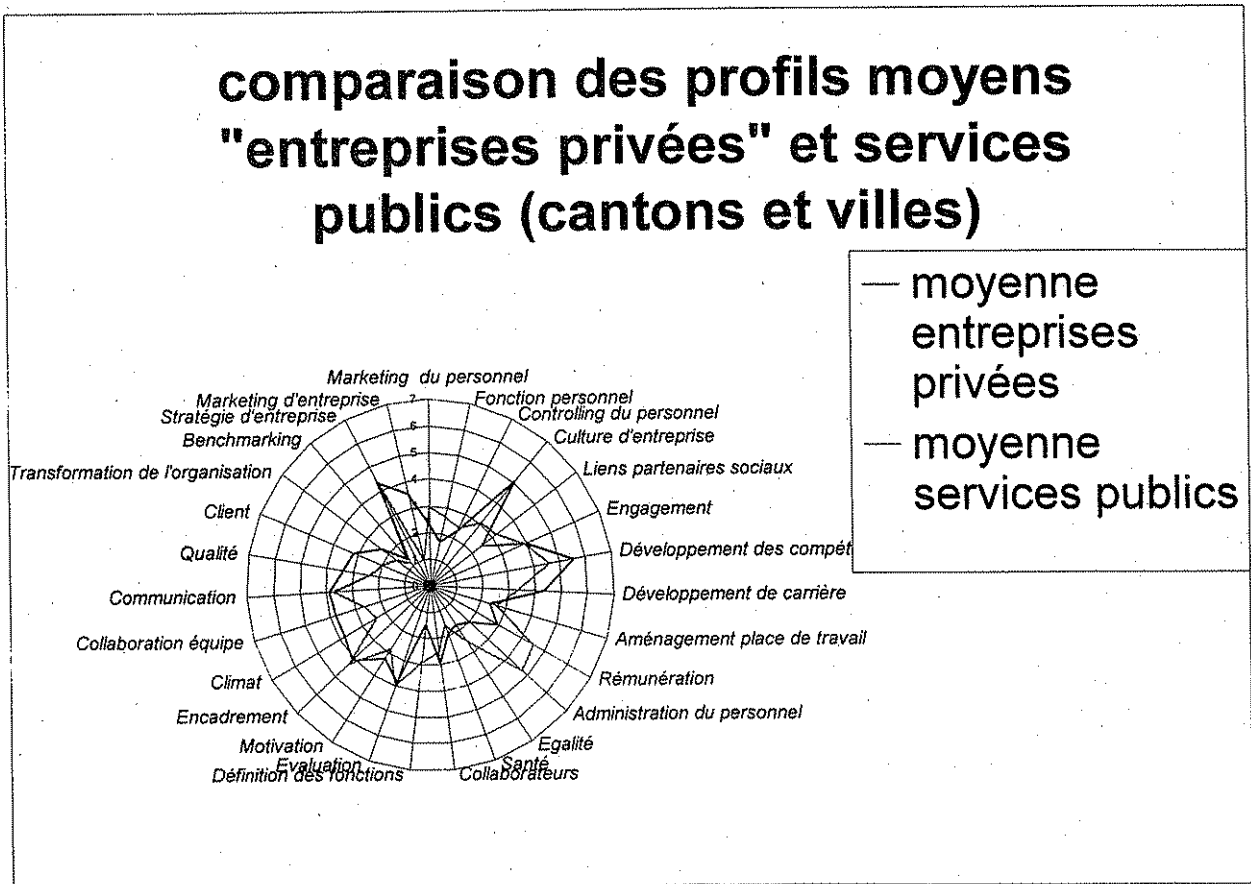
Une comparaison entre les variables choisies a priori et celles relevées à partir des politiques du personnel au sens strict montre une bonne correspondance sur de nombreux points. Toutefois, certaines variables ont fait l'objet de plusieurs items relevés, en particulier les variables liées à la fonction personnel, au controlling, au développement des compétences, à la rémunération, à l'évaluation du travail (3 items ou plus). D'autres variables n'ont pas été relevées dans les politiques (au sens strict) analysées : il s'agit de variables typiquement « business » : « client », « benchmarking » et « marketing d'entreprise ». Aussi la comparaison entre les deux typologies n'est elle pas possible. D'autre part, la différence essentielle entre l'analyse présentée précédemment et celle qui suit tient dans la cotation de chacune des variables selon l'importance du sujet traité parmi l'ensemble de la documentation analysée, laquelle figure en annexe 3.

---

<sup>53</sup> Y. Emery/L. Lambelet Rossi : Rapport intermédiaire sur les politiques du personnel des entreprises privées, rapport de recherche Idheap, Chavannes-près-Renens, 1998



6.5.2. Présentation comparative des profils moyens « privé » et « public »







### 6.5.3. Principaux constats et commentaires

D'une manière générale, il ressort de ce profil comparatif moyen le faible niveau de développement des politiques du personnel analysées. En effet, seules deux variables dépassent la valeur de 5 (culture d'entreprise et développement des compétences pour les entreprises privées). Plusieurs autres sont très peu présentes (moyenne inférieure à 3), autant dans le privé que dans le public :

- Tout d'abord, le marketing du personnel, illustrant le fait que cette approche ne fait pas encore partie intégrante de la GRH des organisations analysées, qui ne l'utilisent donc pas comme levier de promotion « employeur »
- Ensuite, la fonction personnel, comme si par modestie, il ne fallait pas parler de l'organe porteur de la GRH. Dans le sens d'une démarche qualité et compte tenu des nombreux partenaires impliqués dans la GRH, le fait d'insister sur les modalités organisationnelles et sur les prestations de la fonction personnel nous paraît incontournable
- Le lien avec les partenaires sociaux est encore embryonnaire, illustrant le faible degré de développement du partenariat social en Suisse, marqué par ailleurs par la tradition de la paix sociale. L'on peut penser que les bienfaits de la paix sociale, en période d'évolution « tranquille », sont à mettre en parallèle avec le peu de pratique de la réelle négociation en période difficile où des enjeux majeurs doivent être débattus. Ce constat pouvant expliquer, en période de profondes transformations, la fréquence des manifestations publiques, en particulier dans la fonction publique
- L'aménagement du travail, comprenant toutes les formes de personnalisation des conditions de travail. Fondamentales au moment où l'interaction entre vie privée et vie professionnelle est plus que jamais d'actualité, surtout pour les femmes mais également pour les hommes, ces possibilités ne sont visiblement pas encore très valorisées dans les politiques du personnel que nous avons analysées
- Les questions d'égalité hommes/femmes sont aussi peu présentes. Or le paradoxe est bien là : ancrage juridique du principe de l'égalité dans la Constitution fédérale, et maintien de situations concrètes, notamment en matière de rémunération, très nettement inégales
- Finalement, la transformation de l'organisation et les pratiques de Benchmarking sont largement absentes des politiques analysées, malgré l'importance



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---

que leur accorde la littérature spécialisée (Hablützel, 1995, Ulrich, 1997 notamment). Sur ce point également, les contributions que la GRH peut apporter à l'organisation en général sont encore insuffisamment valorisées, alors qu'elles se révèlent essentielles en période de mutation.

Commentons maintenant les principales différences de tendances entre les profils privé et public ; nous nous limiterons à commenter les variables sur lesquelles il existe au moins un point d'écart dans la cotation.

- Un premier point frappant : l'importance que les entreprises privées accordent à la culture d'entreprise (variable 4), alors que ce thème est très peu développé dans les services publics, malgré le fait qu'il est très présent dans la littérature sur la transformation des services publics (Emery, 2000). Comme si l'attention très importante que les acteurs tant politiques que fonctionnaires accordent à la dimension culturelle n'était pas encore passée au plan de la politique du personnel. Une des explications réside dans le fait que la grande organisation publique est souvent assimilée à un conglomérat de PME, ayant chacune sa culture d'entreprise, alors que l'entreprise privée est bien plus à même de façonner (et parfois d'imposer) une culture d'entreprise forte et uniforme<sup>54</sup>. Une autre réside dans les processus de communication interne, indispensables pour diffuser et faire vivre une culture d'entreprise forte : ceux-ci sont en effet, à notre connaissance, encore largement insuffisants par rapport aux besoins actuels et malgré le développement exponentiel des nouvelles technologies de communication (NTIC)
- Le développement des compétences et des carrières, deux variables que nous avons rangées dans l'orientation « compétences », sont comparativement assez présentes dans les politiques du personnel, avec une nette avance pour le secteur privé. Comme pour témoigner que, dans ce secteur soumis à forte concurrence, la compétitivité passe inévitablement par un accent tout particulier mis sur les savoir-faire du personnel ainsi que ses possibilités de développement
- La rémunération et l'administration du personnel, deux variables classées sous « orientation hygiène », sont très nettement plus représentées dans les

---

<sup>54</sup> pour les excès en la matière, voir notamment M. Pagès et al. : *L'emprise de l'organisation*, PUF, Paris, 1979



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---

politiques du personnel publiques. Ce constat est très instructif car il illustre à notre sens à la fois une force et une faiblesse de ces politiques. D'un côté, les organisations publiques, par une pression légale exigeant une égalité de traitement pour des situations comparables, ont été forcées d'élaborer dès les années 1960 des méthodes fiables et parfois très sophistiquées pour administrer les questions de personnel, spécialement les aspects touchant la rémunération. D'un autre côté, ces méthodes représentent aujourd'hui un frein important à la transformation de la GRH publique, car elles ont tendance à « bétonner » les situations actuelles dans un carcan difficile à modifier (l'exemple le plus évident à ce propos étant constitué par les systèmes d'évaluation des fonctions, variable qui ressort aussi nettement supérieure pour le secteur public (variable 15).

- Les variables touchant le climat de travail et la collaboration sont nettement plus valorisées dans les politiques privées. Ceci peut à nouveau s'expliquer par la culture traditionnellement très cloisonnée des services publics (Emery et al., 1997), marquée par les divisions fonctionnelles et hiérarchiques de l'organigramme et par le principe du « chacun pour soi ». Si les thèmes de l'équipe et de la collaboration sont très représentés dans les programmes de formation, il n'en va pas de même pour les politiques du personnel. Le rôle de l'encadrement mérite ici d'être davantage souligné, d'autant que les outils de GRH actuellement introduits dans les services publics auront plutôt, selon nous, tendance à valoriser l'individualisation du travail (fixation d'objectifs individuels et évaluation individuelle du travail).
- Finalement, les variables « qualité » et « client » sont plus fortement valorisées dans les entreprises privées, ce qui n'est guère surprenant. A y regarder de plus près, l'on mesure à quel point le discours actuel de la modernisation dans les services publics est marqué par les notions d'usagers qui se transforment en *clients* (Schedler, 1995) et de productivité qui se transforme en *qualité* (Emery, 1997). La politique du personnel y gagnerait en poussée stratégique si elle relayait ces accents nouveaux mis sur les destinataires et la qualité des prestations publiques.



## 6. Analyse des politiques du personnel au sens strict

---





## **7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics**

---

### **7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics**

#### **7.1. Source**

Une abondante littérature existe sur les défis que l'Etat et les services publics doivent affronter actuellement et dans un futur proche. Ayant dirigé récemment un colloque portant sur « *l'aventure des réformes dans le secteur public* », au cours duquel de nombreux intervenants provenant des sphères politique, administrative et scientifique, ont échangé sur les thèmes essentiels de la transformation touchant les affaires publiques, nous avons repris les conclusions de cette manifestation comme toile de fond de cette dernière analyse (Emery, 2000).

Les huit défis que nous avons retenus reflètent la diversité utile et nécessaire à un secteur public qui ne ferait pas que survivre au bon vouloir des citoyens, mais serait un authentique acteur au cœur de notre société. Ces défis sont présentés par paire, représentant un ensemble de *couples* indissociables à la modernisation en profondeur des affaires publiques.

#### **7.2. Les politiques du personnel face aux défis de la flexibilité et de l'apprentissage**

##### **7.2.1. Le défi de la flexibilité**

En tout premier lieu, *le défi de la flexibilité et de la capacité d'évolution* des services publics. Il est à considérer dans un contexte –celui de notre culture occidentale- où le changement et la réforme n'ont pas forcément bonne presse, non seulement parce qu'elles ne correspondent pas exactement à la culture suisse de gestion (publique encore plus que privée, Berchtold, 1994) mais également parce qu'elles sont synonymes, pour certains et parfois avec raison, d'un démantèlement des affaires publiques et d'une précarisation importante de la fonction publique.



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

Il est clair que la flexibilité présente une double face, et que les réformes qui s'en inspirent constituent une menace potentielle, celle de perdre les acquis de plusieurs siècles utiles à construire un Etat de droit qui écarte le fait du Prince et instaure des principes démocratiques<sup>55</sup>, y compris dans la gestion des ressources humaines mises en œuvre dans les organisations publiques. En effet, la mise en place progressive de services du personnel centralisés a été motivée en partie par une égalisation des conditions de travail qui était justifiée par des disparités inacceptables dans la manière de traiter des agents publics appartenant pourtant à une même organisation (Emery/Gonin, 1999). Il ne faudrait pas que cette flexibilité nouvelle s'installe en poussant les décideurs en matière de personnel (chefs de service, service du personnel, autorités politiques exécutives et, in fine législatives) à retomber dans les travers des anciennes pratiques, notamment les inégalités flagrantes de traitement et l'arbitraire des décisions prises.

La flexibilité représentant cependant également une opportunité : mettre à plat la logique *bureaucratique* des grandes organisations publiques, marquée par l'impersonnalité des fonctions et la prééminence des processus de travail sur le résultat effectivement produit. Cette forme d'organisation idéale dans un environnement stable-prévisible s'avère peu adaptée au tournant du XXIème siècle, au moment où il s'agit de s'adapter très rapidement aux nouvelles conditions politiques, économiques, technologiques, sociales et écologiques. Dans cette optique, les nouvelles formes d'organisation, plus plates, davantage polyvalentes, orientées vers les processus-clés et ouvertes sur l'environnement, ne sont guère concevables sans une importante flexibilité du personnel et de l'organisation.

### 7.2.2. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

Les principales implications en matière de GRH susceptibles de figurer dans une politique du personnel sont les suivantes :

---

<sup>55</sup> voir par ex. : F.-X. Merrien : « Misère de la nouvelle gestion publique », in nouveaux cahiers de l'IUED, sous la direction de M. Hufty. *La pensée comptable, Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF, Collection Enjeux, Paris, 1998, p. 147



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

- Rechercher une certaine flexibilité auprès des collaborateurs. Cette qualité constitue un mélange entre un trait de personnalité, un mode de fonctionnement et une ancre de carrière au sens de Holland (1985). Elle dépend également de la situation personnelle (privée) de l'individu, soumis à diverses contingences familiales notamment
- Disposer d'une certaine flexibilité dans les conditions d'engagement et de licenciement, de manière à pouvoir plus facilement adapter les effectifs en fonction de l'évolution des missions de l'organisation, l'apparition/la disparition de métiers, les nouvelles technologies. Le statut traditionnel de la fonction publique suisse, avec nomination en qualité de fonctionnaire, ainsi que l'affectation à une fonction précise, ne sont pas des éléments facilitant ces changements
- Viser une organisation flexible du travail, des définitions de fonctions et processus de travail évolutifs, autant d'éléments qui dépendent à la fois des conditions légales de réalisation, prescrivant parfois des procédures très rigides, que des pratiques de management et de GRH. Pour ces dernières, la manière de décrire et d'évaluer les fonctions joue un rôle essentiel pour favoriser, ou au contraire freiner la flexibilité
- Favoriser la polyvalence et la mobilité interne. Nous mettons le doigt ici sur une des faiblesses profondes de la GRH publique, marquée par l'organisation tayloriste spécialisée et le cloisonnement des services. Hormis le fait que mobilité et polyvalence doivent correspondre à des motivations du personnel, il est indéniable que les pratiques de GRH exercent en la matière un rôle primordial, de concert avec le style et les pratiques de l'encadrement. Ces dernières traduisent très concrètement, dans la réalisation quotidienne du travail, les efforts visant à une plus grande polyvalence
- Finalement, la flexibilité implique des possibilités de personnalisation des conditions de travail, dans le sens d'un véritable *marketing du personnel* (Emery/Gonin, 1999). Aménagement des temps et des espaces de travail, formes flexibles d'engagement, sont des éléments contribuant à ce défi de la flexibilité, tout en permettant de prendre en compte les exigences et les motivations spécifiques des collaborateurs.

Quelle analyse pouvons-nous faire des politiques du personnel (prônées) considérées dans cette recherche ? Premièrement, il est intéressant de se pencher



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

sur les qualités recherchées auprès du personnel, telles que décrites dans les nouvelles politiques du personnel. A l'honnêteté, la probité et la discrétion, qualités classiquement mentionnées pour les fonctionnaires, nous trouvons actuellement les qualités suivantes (selon les éléments des politiques du personnel au sens strict) :

- Engagement pour les tâches publiques (5 fois mentionné)
- Performance (4)
- Compétences (4)
- Orientation « service/client /qualité » (4)
- Esprit d'équipe, collaboration (3)
- Ouverture sur les défis (2)
- Flexibilité (2)
- Personnalité positive (2)
- Diverses autres qualités (créativité, autonomie, apprentissage, motivation, responsabilité, politesse, fiabilité, fidélité)

Les qualités recherchées sont davantage axées sur la performance à court terme, la « production » des prestations publiques au sens large, que sur les éléments de flexibilité. Ceux-ci apparaissent toutefois en deuxième partie de classement, présents dans quelques politiques du personnel.

Le défi de la flexibilité ressort ensuite dans l'ancrage juridique, puisque le thème prioritaire est précisément la coordination de la GRH avec les missions (évolutives) de l'Etat, à quoi l'on pourrait ajouter la prise en compte des besoins du citoyen ainsi que de la situation financière, deux variables évoluant aussi rapidement. Au niveau des politiques du personnel au sens strict, nous trouvons à la fois les questions d'aménagement du temps de travail (3<sup>ème</sup> rang), thème prioritaire actuellement, ainsi que la mobilité interne (6<sup>ème</sup> rang) qui est bien placée : cet item est souvent assorti de l'idée que l'employeur ne peut plus garantir un poste précis, mais offre encore une certaine garantie d'emploi, moyennant une flexibilité de la personne et une formation d'appoint (rang 8)<sup>56</sup>.

Finalement, il apparaît sur le profil comparatif des politiques « privées – publiques » que la variable « transformation de l'organisation » est très peu dévelop-

---

<sup>56</sup> voir aussi à ce sujet la nouvelle politique du personnel de la Confédération





## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

pée, ce qui tend à illustrer le fait que la GRH n'est pas encore vue comme un moyen privilégié pour flexibiliser l'organisation.

En conclusion sur ce premier défi, nous pouvons estimer que les organisations publiques analysées disposent de politiques du personnel moyennement sensibilisées au défi de la flexibilité, et que celui-ci s'exprime essentiellement au niveau des individus, alors que la composante organisationnelle est aussi fondamentale.

### 7.2.3. Le défi de l'apprentissage

Un système et une organisation évolutifs peuvent bien se perdre dans les dédales du mouvement éternel *d'un changement pour le changement*, de la flexibilité poussée à l'extrême, ne parvenant guère à capitaliser les expériences accumulées. C'est dire que le deuxième défi, fondamentalement lié au premier, et celui de *l'apprentissage individuel et organisationnel*. L'apprentissage individuel découle de l'évolution des métiers et des approches de gestion publique, de l'évolution technologique et de la connaissance en général, qui diminue sensiblement la durée de vie des compétences acquises à un moment donné.

Concevoir la flexibilité accrue des services publics dans une logique d'apprentissage, c'est aussi rappeler l'urgence de processus systématiques d'évaluation des prestations individuelles et collectives, mais aussi et surtout la nécessaire conceptualisation du changement comme un apprentissage collectif dont la substance doit être captée au moyen de modes d'organisation adéquats. Nous avons vu que plusieurs grandes organisations publiques, l'exemple le plus connu étant celui de la Poste suisse, visent explicitement à dynamiser leur processus d'apprentissage collectif. Le coût élevé des moyens de consultance externe, ainsi que les erreurs quasi-identiques commises à quelques années d'intervalle dans les mêmes organisations, ne font que renforcer l'importance du deuxième défi, inspiré d'une vision éco-systémique du fonctionnement de l'organisation publique.



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

### 7.2.4. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

L'apprentissage nécessite une approche intégrée combinant les niveaux individuel (les collaborateurs apprenants), collectifs (les équipes, les services apprenants) et finalement organisationnel (les services publics en tant qu'organisations apprenantes). Les principales implications pour les politiques du personnel peuvent être décrites ainsi :

- Favoriser l'apprentissage individuel à travers des pratiques systématiques d'évaluation des besoins en formation, de formation continue et de perfectionnement professionnel, et ce à tous les niveaux de la hiérarchie
- Favoriser l'échange d'expériences et la circulation des savoir-faire à l'intérieur des équipes et des services, de manière à capitaliser les compétences individuelles au plan collectif
- Documenter et rendre accessibles les compétences (référentiel de compétences) et expériences accumulées par les membres de l'organisation, en créant une forme de mémoire organisationnelle individuelle et collective (Eberl, 1997)
- D'une manière générale, favoriser toutes les pratiques de management et d'organisation du travail favorables à l'apprentissage, notamment en travaillant sur l'organisation qualifiante (Zarifian, 1996), les processus de communication, de représentations collectives et de mise en perspective de l'action (Probst/Büchel, 1996).

Dans les politiques analysées, notons tout d'abord la quasi-absence de l'apprentissage en tant que qualité recherchée auprès du personnel. Par contre, l'analyse des politiques du personnel au sens strict a montré une prédominance des items axés sur « l'orientation compétences » (classement par rang en 1<sup>ère</sup>, 3,5, et 6<sup>ème</sup> position), ce qui illustre le poids accordé à ce sujet, que l'on retrouve aussi dans l'ancrage juridique (2<sup>ème</sup> position). Cette orientation « compétences » se retrouve aussi dans l'analyse « privé-public », et même si les entreprises privées mettent un accent encore plus fort que les organisations publiques, elle demeure néanmoins bien saillante dans le profil global.



## **7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics**

---

Parmi les thèmes que les répondants à notre enquête souhaiteraient rajouter dans leur politique du personnel, celui de la formation arrive en tête, témoignant s'il en était encore besoin du rôle essentiel de l'acquisition et du développement continuels de compétences dans un environnement très évolutif.

En conclusion sur ce deuxième défi, nous pouvons estimer que les organisations publiques analysées disposent de politiques du personnel préparant fortement les individus à l'apprentissage permanent dans leur travail. Par contre, à l'image du défi précédent, le « fardeau » de l'apprentissage est mis uniquement sur les épaules du personnel ; contrairement aux développements importants de la littérature spécialisée sur le thème de l'apprentissage organisationnel et des formes d'organisations qualifiantes (Eberl, 1996), il n'apparaît pas du tout dans les politiques analysées, illustrant un décalage théorie-pratique.

### **7.3. Les politiques du personnel face aux défis de l'efficacité et de la qualité**

Les deux défis suivants concernent plus spécifiquement le management public, ils sont l'objet de l'attention principale des réformes en cours, comme nous l'avons souligné en insistant sur la recherche de la performance des services publics. Il s'agit du *défi de l'efficacité* et du *défi de la qualité*.

#### **7.3.1. Le défi de l'efficacité**

Source de légitimité secondaire (Bussmann et al., 1998), l'efficacité organisationnelle n'est pas seulement une réponse imposée par la crise des finances publiques dans l'esprit du *Value for Money*, elle est aussi le résultat d'un mode d'organisation qui transcende les travers du système *bureaucratique-tayloriste* pour adopter un fonctionnement décloisonné, axé sur la valeur ajoutée des processus de travail. Au moment où les ressources tendent à diminuer (budgets, mais également effectifs des services publics) alors que les missions ne cessent de se complexifier, la recherche de l'efficacité se profile comme le défi central des nouvelles approches de management public (Emery, 2000). Une efficacité



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

qui se décline tant au niveau individuel que collectif, ce dernier point étant central dans les approches de nouvelle gestion publique. En l'occurrence, il s'agit des modes de responsabilisation organisationnels inspirés des contrats de prestations, qui permettent de déterminer des objectifs clairs ainsi que des enveloppes globales à chaque unité organisationnelle, dans le but d'améliorer l'utilisation des ressources par rapport à des buts précis.

### 7.3.2. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

La contribution de la GRH à l'efficacité organisationnelle passe par des systèmes de sélection, de responsabilisation, d'évaluation et d'incitation qui valorisent les performances individuelles et collectives. Citons notamment :

- Ce défi implique tout d'abord une gestion optimale des affectations individuelles. Cela suppose un processus de sélection rigoureux, qui met l'accent sur des profils de personnes « productives », capables d'assumer une quantité importante de travail, qui ont une forte conscience des coûts ; puis un processus d'affectation et de suivi permettant de les affecter à des postes correspondant précisément à leurs compétences. Dans le même ordre d'idée, il suppose des pratiques de mutation interne, voire de licenciement, qui soient à la fois déontologiques et fermes, autorisant le cas échéant le départ de personnes qui ne réalisent pas à satisfaction les prestations demandées.
- Sur le plan collectif, l'efficacité se mesure par un *controlling du personnel* permettant une maîtrise optimale des effectifs et de la masse salariale, ainsi que de l'ensemble des autres dépenses concernant le personnel
- La gestion des performances individuelles, qui nécessite de fixer des objectifs à chaque collaborateur, puis de suivre leur degré de réalisation et de mettre sur pied des systèmes incitatifs à la performance (rémunération au mérite), figure au centre de la recherche de l'efficacité en matière de GRH aptitudes.
- L'efficacité montre également une dimension « équipe » (Charrier/Koulliche) qui se développe à travers une bonne coordination des prestations indivi-





## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

duellement fournies et met en exergue le rôle essentiel du management de proximité. Les équipes productives, thème fortement représenté actuellement dans la littérature spécialisée, nécessitent des outils de GRH qui intègrent cette dimension et ne se focalisent pas exclusivement sur les individus.

- Les systèmes d'incitations basés sur les idées fournies par le personnel (en particulier les idées d'économie, mais également de « procéder différemment »), peuvent contribuer à l'efficacité.
- Notons finalement l'importance de disposer de processus de gestion administrative du personnel qui soient réellement efficaces, c'est-à-dire qui prennent le moins de temps aux responsables de la ligne chargés de les mettre en œuvre, qui soient fiables et rapides.

Parmi les qualités recherchées auprès du personnel, l'efficacité, la performance, la compétence et l'engagement pour les tâches publiques arrivent en tête du classement. C'est dire que ce défi, sur ce premier point, est bien soutenu par les politiques actuelles, d'autant que le thème de l'engagement du personnel arrive en 2<sup>ème</sup> position dans l'ancrage juridique, et en 5<sup>ème</sup> position parmi les items classifiés, avec un accent plus fort mis sur le marketing du personnel. Par contre, le thème du licenciement de personnes ne donnant pas satisfaction n'est que très marginalement évoqué et constitue visiblement encore un tabou, même si le cadre légal des administrations en Suisse montre un assouplissement évident des conditions de licenciement (Michel, 1998).

Considérant l'ancrage juridique des politiques du personnel, le thème prioritaire (coordination avec les tâches de l'administration) mentionne fréquemment l'idée de *réaliser les tâches de manière efficace et efficiente*. Par contre, cet accent sur les performances n'est pas relayé par un système de controlling du personnel, reflétant la faible orientation « fonctionnelle » (controlling du personnel en 10<sup>ème</sup> position, fonction personnel en dernière position). L'idée d'optimiser les processus administratifs de GRH n'est guère présente dans les documents que nous avons analysés.

Plusieurs items de l'analyse des politiques du personnel au sens strict insistent directement ou indirectement sur l'idée d'efficacité individuelle. Notons en particulier le 2<sup>ème</sup> rang de *l'encadrement*, dont les principes évoquent fréquemment la



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

recherche d'une meilleure performance, la rémunération au 4<sup>ème</sup> rang, davantage orientée vers les performances des agents publics, ainsi qu'au 8<sup>ème</sup> rang les items de motivation du personnel et évaluation des performances. D'une manière globale, l'orientation « encadrement » ressort en première place, indiquant le souci de renforcer cette fonction de *people management* dont Ulrich (1997) estime qu'elle constitue l'une des contributions principales de la GRH au bon fonctionnement de l'organisation. Rappelons que l'étude des politiques du personnel faite pour les entreprises privées a révélé que celles-ci mettaient un accent encore plus important sur les responsabilités d'encadrement. Parfois, il est fait mention de la dimension de l'équipe dans les principes d'encadrement, l'équipe qui arrive par ailleurs en 10<sup>ème</sup> position parmi les items, ce qui ne la met pas spécialement en avant. La sollicitation systématique des idées du personnel se montre largement absente des politiques passées en revue.

Finalement, parmi les thèmes que les administrations veulent renforcer dans leur politique du personnel actuelle, nous retrouvons à plusieurs reprises celui de la rémunération, axée davantage sur les performances que sur les automatismes.

En conclusion sur l'efficience, nous pouvons estimer que les organisations publiques analysées disposent de politiques du personnel qui insistent assez fortement sur l'efficience, en relation avec les exigences plus générales auxquelles doit faire face l'administration, sur la base d'un encadrement du personnel plus professionnel et de systèmes d'évaluation et de reconnaissance des performances. Le défi de l'efficience n'est par contre par encore présent dans le fonctionnement même des services du personnel et de leurs processus de gestion.

### 7.3.3. Le défi de la qualité

L'efficience peut -cycle de perfectionnement par trop introverti- ne pas être perceptible par l'utilisateur des services publics, la personne directement en contact avec les prestations fournies. C'est pourquoi il nous paraît indispensable que l'efficience soit prolongée par la notion de qualité. Le défi de la qualité, c'est d'abord la qualité de la prestation et la qualité de service (interaction avec les usagers) dans le sens de la « Citizen's Charter » ; c'est ensuite la qualité dans



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

l'esprit du *management de la qualité* (Emery, 1997) pour lequel la perception et les critères de l'utilisateur de la prestation sont tout aussi importants que ceux qui prévalent de l'intérieur de l'organisation (qualité conçue par les agents publics). Dans cette optique, l'accent mis sur la qualité rend l'efficacité acquise dans l'organisation réellement visible aux utilisateurs. Cette qualité n'est pas à considérer en opposition à l'efficacité, comme un luxe que les organisations publiques peuvent se permettre au moment où elles ont suffisamment de ressources. Bien au contraire, il s'agit d'une approche intégrée centrée totalement sur l'utilisation optimale des moyens de production.

Partisans et adversaires de la réforme des services publics s'accordent sur un point : la légitimité retrouvée de l'Etat et de son appareil productif, et probablement la volonté des citoyens à contribuer à leur financement, passe par une réforme en profondeur destinée à accroître l'efficacité et la flexibilité de leur fonctionnement, mais aussi la qualité fournie aux usagers. D'importantes conséquences en découlent, notamment en réorganisant les services dans le sens des *processus de travail*, en procédant régulièrement à des enquêtes de satisfaction sur la base d'indicateurs de qualité des prestations, pratiques qui ne concernaient pas directement les politiques du personnel.

### 7.3.4. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

En matière de GRH, la qualité présente plusieurs implications concrètes :

- Tout d'abord, il s'agit d'un état d'esprit que l'on retrouve sous divers libellés tels que « esprit de service », « sens du client », ou encore « conscience qualité » ; ces valeurs, qui relèvent aussi bien de compétences que de savoir-être, sont à rechercher et valoriser auprès du personnel, dans le but de créer progressivement une véritable *culture qualité* ; souvent évoquée sur le terrain, cette culture peut trouver en la politique du personnel un allié de poids
- Il s'agit ensuite d'un ensemble de compétences centrées sur les techniques du management de la qualité : analyse des problèmes, représentations et amélioration des processus, écoute des « clients », etc., sont autant de sa-



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

voir-faire à développer dans le cadre d'un programme de formation à la qualité

- Finalement, la qualité s'obtient en redéfinissant les fonctions, axées moins sur l'idée de « territoire » que de flux, en fixant des objectifs et déterminant des critères d'évaluation orientés vers la qualité.

Au niveau de l'ancrage juridique, seul le souci de prendre en compte les besoins du citoyen va dans le sens de la qualité (6<sup>ème</sup> position, présent dans 1/3 des statuts analysés. L'orientation « client/qualité » est mentionnée à plusieurs reprises pour les qualités recherchées auprès du personnel, c'est un élément qui est donc a priori bien présent dans les politiques actuelles. Cependant, il n'est guère relayé par des items plus précis dans les politiques au sens strict, puisque la qualité ressort en queue de classement. De même, le management de proximité sur lequel un fort accent est mis est davantage axé « performance » et bon climat de travail, moins *qualité*. Une analyse plus détaillée des programmes de formation en vigueur aurait peut-être montré une proportion de séminaires orientés sur la qualité en augmentation, comme c'est par exemple le cas dans le canton de Vaud<sup>57</sup>, mais nous n'avons guère pu la réaliser.

Dans le profil comparatif « privé-public », les variables touchant la qualité et les clients sont nettement moins présentes dans les organisations publiques, qui sont sur ce point en décalage avec le discours plus général sur la gestion publique. Et la variable « culture d'entreprise », qui pourrait constituer une stratégie porteuse pour disséminer les idées de la qualité, n'est guère développée.

En conclusion sur le défis de la qualité, nous pouvons estimer que les organisations publiques analysées disposent de politiques du personnel qui insistent peu sur l'idée de qualité, hormis dans les qualités recherchées auprès du personnel. En particulier, la notion de processus de travail, vers laquelle s'oriente le management moderne (Susland, 1996), est quasiment absente des documents examinés.

---

<sup>57</sup> sous l'impulsion décisive du Plan qualité du Service Public (PQSP), une des unités de la stratégie de modernisation de l'administration vaudoise





## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

### 7.4. Les politiques du personnel face aux défis de l'efficacité et de l'exemplarité

Les deux défis suivants se situent au niveau des politiques publiques. Ils se réfèrent à la finalité première des services publics, c'est-à-dire à la résolution de problèmes ou de besoins collectifs au moyen de politiques publiques appropriées : le défi de l'efficacité (ou de l'effectivité) d'une part, le défi de l'exemplarité et de l'éthique publique d'autre part.

#### 7.4.1. Le défi de l'efficacité

Plus l'efficacité managériale est accrue, à travers un fonctionnement optimal des services, plus ressortent en filigrane les questions liées à la finalité, au contenu des politiques publiques mises en œuvre, aux objectifs de société finalement visés. Au « *faire plus avec moins* », maxime très actuelle dans les projets en cours, succède inévitablement le « *faire moins mais plus juste, faire ce qu'il faut* », qui implique une définition claire des problèmes à résoudre, des objectifs politiques visés, des indicateurs qui permettront d'en apprécier le degré de réalisation. La « performance » si présente dans les programmes de réforme doit impérativement être comprise non seulement comme une recherche d'efficacité, mais également comme un effort visant à accroître les effets réellement engendrés par l'action publique, dans le sens de la « *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* » et de l'évaluation des politiques publiques.

#### 7.4.2. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

Le défi de l'efficacité peut se décliner tout d'abord au niveau de la GRH en tant que politique institutionnelle ou fonctionnelle. C'est à ce niveau qu'il aura le plus d'impact sur la politique du personnel. Il se décline principalement au niveau de la conduite des affaires publiques, où se sont essentiellement les pratiques d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, qui sont concernées, ayant un lien très indirect avec la GRH.



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

- Première implication : une GRH « stratégique » au sens où nous l'avons définie dans la partie théorique, qui se focalise sur sa fonction de support aux objectifs prioritaires de l'administration, offrant les compétences nécessaires à leur réalisation. Ce support est obtenu par une pratique de gestion prévisionnelle des compétences et des carrières qui parte des nouvelles exigences de l'organisation
- Deuxième implication : la professionnalisation de la fonction personnel, qui passe notamment par l'élaboration d'un système de pilotage permettant de valoriser les coûts et *contributions* de la GRH au fonctionnement de l'organisation
- Troisième implication : cultiver auprès des agents publics, en particulier les cadres responsables de domaines d'activités, les connaissances des méthodes et outils du management des politiques publiques. Ce faisant, les managers publics pourront avec une compétence accrue exercer ce rôle d'élaboration et de conseil en politiques publiques auprès des autorités politiques, un rôle souligné depuis longtemps dans la littérature.

Qu'en est-il dans les politiques analysées ? Si l'ancrage juridique insiste, en première position, sur le lien avec les activités de l'Etat, et dans une moindre mesure sur les besoins des citoyens et la situation des finances publiques, ce lien « stratégique » est par la suite faiblement relayé. En l'occurrence, tant l'orientation « fonctionnelle » que « stratégique » sont peu prégnantes dans les politiques au sens strict, les items pris séparément montrant en 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> position des préoccupations liées à ces aspects (soutien au mandat confié à l'administration, GRH stratégique). La faible mention du controlling du personnel a déjà été mentionnée ci-dessus, moins de la moitié des politiques mentionnant ce thème.

Ces tendances sont encore appuyées par l'analyse comparative « privé-public », qui met en exergue la faible prégnance des variables orientées « fonction personnel » et « stratégie d'entreprise ».

En ce qui concerne les connaissances de cadres en matière de politiques publiques, il s'agit d'une analyse que nous n'avons guère pu réaliser. Pour avoir une vision générale des programmes de formation des administrations publiques,



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

nous pouvons toutefois penser que ce thème est encore très marginal, réservé à une petite catégorie d'agents publics intéressés par le sujet.

En conclusion sur ce défi, nous pouvons estimer que les organisations publiques analysées disposent de politiques du personnel faiblement axées sur l'efficacité, comme si cette préoccupation dépassait les questions de personnel. Seule existe une approche que nous qualifierions de légaliste, soulignant (ancrage juridique) l'importance d'orienter la GRH dans le sens des projets plus généraux de l'administration.

### 7.4.3. Le défi de l'exemplarité

A notre sens, l'efficacité de l'action publique –le « produire juste »- ne saurait être longtemps améliorée sans que la question de « *l'être juste* » ne vienne sur la table, ce qui est d'ailleurs déjà le cas actuellement en considérant la croissance remarquable des publications traitant de l'éthique dans les services publics<sup>58</sup>. Face à un monde économique dont le degré de corruption paraît s'accroître sous l'effet de la mondialisation et de la progression de l'économie de marché dans les pays de l'ancien bloc communiste, les services publics s'interrogent plus que jamais sur leur capacité à résister aux mécanismes de pression de toutes sortes. Par analogie à l'impartialité et au professionnalisme qui ont marqué l'émergence du modèle *wébérien* de la bureaucratie au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le début du siècle prochain semble d'ores et déjà caractérisé par la recherche d'une éthique nouvelle dans le fonctionnement des services publics, dont le besoin se développe de concert avec la diminution de l'emprise des normes purement juridiques.

---

<sup>58</sup> voir par exemple les publications de l'OCDE : L'éthique dans les services publics, publication PUMA, Paris, 1998



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

### 7.4.4. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

C'est dire que la pression de l'exemplarité attendue des services publics est amenée à s'intensifier, impliquant pour les collaborateurs de ces organisations d'importantes exigences nouvelles sur le plan des comportements et de la transparence des décisions prises. Mais aussi une pression sur ces organisations elles-mêmes, notamment en qualité d'employeurs dont les conditions d'emploi et les pratiques seront plus que jamais considérées en point de référence. Parmi les principales conséquences :

- Mettre sur pied des conditions d'emploi, aux plans de la rémunération, de l'ergonomie, de la santé et des aspects sociaux au travail, qui respectent les individus et constituent des pratiques dont les autres employeurs peuvent s'inspirer. Ce faisant, et ce point est lié au précédent, il s'agit pour la fonction personnel de montrer ce que ces politiques coûtent à l'employeur, mais également ce qu'elles « rapportent » en terme de productivité accrue, de climat et de motivation au travail, ainsi que dans une optique plus large, de dignité du personnel. Au moment où la pression de la concurrence internationale pousse les entreprises privées à limiter fortement toutes les dépenses liées au personnel, ce défi est sans doute l'un des plus importants pour les services publics
- Deuxièmement, rendre visibles cette politique du personnel et ces conditions d'emploi, en pratiquant plus que par le passé une politique active de communication externe, en utilisant également les nouvelles technologies de l'information, en particulier Internet. En effet, la mise en œuvre de conditions exemplaires est une bonne chose, mais sa valorisation à l'extérieur lui donne toute son ampleur
- Le défi de l'exemplarité suppose, une fois encore, un système de pilotage capable de valoriser les conditions actuelles d'emploi ainsi que les progrès réalisés, de manière à s'assurer que les conditions prônées soient réellement réalisées
- Au plan individuel, le défi de l'exemplarité implique la mise sur pied de codes de comportement éthiques (ou déontologiques) destinés, en particulier dans les services autonomisés où la latitude d'action est nettement plus importante pour produire les prestations publiques, à orienter les agents publics dans





## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

leurs relations avec les affaires qu'ils traitent et les personnes avec qui ils rentrent en relation

- Finalement, nous pensons que l'exemplarité se décline également en construisant avec les partenaires sociaux un partenariat social solide, ouvert, suivant des processus de négociation clairs permettant la confrontation des idées. Ce partenariat ne signifie nullement une position « sociale » des autorités politiques, mais bien le respect des représentants du personnel.

Par rapport à ce défi, les services publics sont incontestablement mieux préparés. En effet, l'on trouve déjà au niveau de l'ancrage juridique plusieurs thèmes allant dans le sens d'une politique respectueuse des individus, favorisant l'égalité, le partage du travail, soucieuse d'intégrer les personnes handicapées, tenant compte des questions de santé et de protection de la personnalité.

L'exemplarité se trouve renforcée dans les politiques du personnel au sens strict. En effet, l'importance des items « hygiène », concernant les conditions d'emploi modernes et attractives sur le marché de l'emploi, est évidente. Parmi ces items, nous trouvons encore fréquemment évoquées les questions d'égalité, d'intégration des personnes handicapées et de conciliation « vie professionnelle-privée », autant d'aspects sur lesquels le service public peut (doit à notre sens) effectivement jouer un rôle d'exemple. Allant dans le même sens, les principes d'encadrement passés en revue donnent l'image d'un style de direction respectueux des individus, cherchant à cultiver un bon climat de travail.

La valorisation de ces éléments de politique du personnel, à travers d'une part une formalisation de cette politique, d'autre part une communication externe de cette politique aux publics-cibles intéressés, ne sont pas des dominantes dans les analyses réalisées. Ceci ressort tout d'abord à travers le faible pourcentage de services publics disposant réellement d'une politique du personnel, d'autre part de la fonction de communication externe et marketing du personnel, qui reste embryonnaire (cf. analyse « privé-public »). Ce constat est encore renforcé par la faiblesse des systèmes de controlling du personnel, rendant difficile la visibilité de ces pratiques, les progrès qu'elles permettent d'accomplir. Ceci contraste étrangement avec l'importance de l'appareil statistique que doivent gérer les organisations Outre-Atlantique, soumises aux rudes exigences de la législa-



## **7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics**

---

tion, à titre d'exemple, sur l'Equal Employment Opportunity (EEO, voir par ex. Rabin, 1995).

L'établissement d'un partenariat social avec les représentants du personnel n'est pas vraiment un thème prioritaire, ni dans l'ancrage juridique (2/9), ni dans l'analyse comparative « privé-public ». Seule l'analyse au niveau des politiques au sens strict place ce partenariat en sixième position, ce qui nuance quelque peu ce faible accent et ouvre une fenêtre dans ce sens.

Notons encore l'absence de considérations liées à des codes éthiques de comportement des agents publics, témoignant le fait que ce thème n'apparaît pas prioritaire actuellement en Suisse.

En conclusion sur le défi de l'exemplarité, nous trouvons selon les politiques du personnel analysées un fort accent mis sur des pratiques respectueuses des individus au travail, y compris dans les principes d'encadrement. Un bémol peut être mis sur les pratiques de partenariat social, qui restent à créer. Par contre, nous pouvons penser que ces atouts des politiques du personnel publiques sont encore insuffisamment valorisés à l'extérieur.

### **7.5. Les politiques du personnel face aux défis de la passion et du sens**

Tous les défis qui précèdent sont fondamentaux, mais ils demeureront purement théoriques si les deux derniers ne peuvent être relevés : le *défi de la passion* et celui *du sens*.

#### **7.5.1. Le défi de la passion**

Nous entendons par « défi de la passion » la capacité des organisations publiques à enthousiasmer les acteurs qui y travaillent, à leur communiquer l'importance des transformations en cours, à générer la motivation nécessaire à la conduite des projets de réforme. Cette passion, qui n'est pas précisément la



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

caractéristique principale spontanément citée par le grand public lorsqu'il est interrogé sur le monde des services publics<sup>59</sup> peut se cultiver progressivement en agissant à la fois sur l'image véhiculée, par la mise en œuvre d'une véritable politique de communication professionnelle, et sur les conditions de travail, le style d'encadrement et la politique du personnel conduites dans l'organisation. En effet, la dévotion pour la « chose publique », l'enthousiasme spontané pour la participation aux affaires publiques, n'ont certes pas totalement disparus, mais ils ne sauraient à eux seuls constituer les ingrédients constitutifs de cette passion. De même, le domaine d'activité, la nature des missions confiées aux agents publics, se révèlent plus ou moins attractifs mais ne peuvent suffire à générer une motivation durable. La passion émerge également d'un travail de l'institution publique sur elle-même, son pouvoir de séduction, sa capacité à maintenir une tension créative, ses systèmes de reconnaissance pour les réalisations accomplies.

### 7.5.2. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

En reprenant systématiquement les éléments évoqués ci-dessus, mentionnons :

- le développement d'une culture d'entreprise valorisant la « chose publique », valorisant les défis et missions actuelles de l'organisation pour laquelle le personnel travaille
- la mise sur pied d'une politique du personnel cultivant l'image de l'institution dans le sens d'un véritable marketing du personnel
- la formation et l'encouragement, pour l'ensemble des cadres, à exercer un style de direction motivant, transformationnel au sens de Conger/Kanungo (1998), c'est-à-dire qui élève le niveau d'estime que les agents portent à leurs propres actions. Les pratiques d'encadrement, parce qu'elles touchent quotidiennement les collaboratrices et collaborateurs, exercent probablement le plus fort impact par rapport à ce défi de la passion. Outre les efforts de formation allant dans ce sens, il est clair que la personnalité même des cadres est décisive dans leur capacité à enthousiasmer leurs équipes

---

<sup>59</sup> Y. Emery et al. : *L'image du fonctionnaire dans le canton de Genève*, op. cit.



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

- les systèmes de fixation d'objectifs pour le personnel, d'évaluation des prestations fournies et de reconnaissance. En effet, de tels systèmes peuvent contribuer à créer une tension positive, une forme d'émulation, dans la poursuite d'objectifs motivants, plutôt qu'un mode de fonctionnement qui ne fait « qu'administrer » les affaires courantes.

Le défi de la passion ressort tout d'abord de cette qualité recherchée prioritairement auprès du personnel dans les politiques actuelles : l'engagement pour les tâches publiques. Incontestablement, il s'agit d'un accent mis sur une forme d'adhésion pour la mission publique à réaliser, une adhésion qui relève d'ailleurs aussi du défi suivant lié au *sens*. Si l'on y ajoute l'ouverture sur les défis (cité 2 fois) et la personnalité « positive » (2 fois), cet accent est bien présent à ce stade. Il n'est par contre pas relayé dans l'élaboration d'une culture commune de service public, qui serait valorisée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation.

C'est dire que la passion doit se vivre d'abord au plan individuel, renforcée d'ailleurs par le poids important accordé aux pratiques d'encadrement, tant dans les politiques au sens strict que dans l'analyse comparative « privé-public ». L'on y perçoit l'image de cadres capables de dynamiser leurs collaborateurs en insufflant une profonde motivation au travail, appuyés par des instruments de gestion de la performance ; une mission peut-être trop ambitieuse si elle n'est pas relayée par une approche institutionnelle ?

En conclusion sur ce défi, nous pouvons estimer que les organisations publiques analysées disposent de politiques du personnel insistant modérément sur l'idée de passion, à travers une vision essentiellement instrumentale rationnelle (développer l'encadrement, fournir des outils de motivation), et non pas une approche touchant l'émotion et le vécu collectif.

### 7.5.3. Le défi du sens

Ce faisant, le lien est évident avec le *défi du sens*, le sens pour une politique du personnel qui ne ferait pas que de fournir des places de travail, aussi attractives





## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

et compétitives soient elles, aux agents publics, et aussi importante soit cette politique de l'emploi publique lorsque les *sans-emplois* sont nombreux. Donner un sens, *trouver* un sens à l'action publique au moment où l'on assiste incontestablement à une forme de *banalisation de l'emploi public* dont les conditions juridiques et organisationnelles se rapprochent très sensiblement de celles offertes dans les entreprises privées, voilà probablement le plus complexe de tous les défis à relever. Car la question du sens nous force à remonter aux racines de l'action publique, aux fondements et aux finalités ultimes de son action.

Les patrons d'entreprises réfléchissent à une *mondialisation responsable*<sup>60</sup>, à l'introduction de nouvelles valeurs destinées à canaliser les effets néfastes du « tout marché », reprenant en cela des idées déjà plus anciennes, telles que l'internalisation des problèmes d'environnement et la responsabilité sociale de la firme. L'entreprise cherche ici une nouvelle *légitimation* de son activité, à côté de la recherche du profit.

Les services publics, quant à eux, procèdent à une greffe inverse : implanter les valeurs de rationalité économique –rentabilité, performance et efficacité- au sein des administrations publiques. Il s'agit de montrer aux citoyens-financeurs que ces valeurs, typiques du secteur privé, trouvent également leur place dans le monde « public », que leur argent est utilisé de manière optimale pour produire les services décidés par le politique.

Cette inoculation de valeurs nouvelles pourrait bien aboutir à un tel bouleversement de la culture des services publics qu'ils en perdraient leur identité, leur spécificité, et in fine le sens de leur action. Pour que la greffe prenne, le service public doit intégrer l'idée d'efficacité et d'efficience, tout en réaffirmant sa mission d'intérêt général, en redessinant les contours de son action pour être plus en phase avec les besoins de la société, en réformant en profondeur ses processus démocratiques, politiques et gestionnaires. Stigmatisant la focalisation sur la recherche de l'efficience comme moteur principal des réformes en cours, J.E. Lane rappelle qu'un autre moteur important est à prendre en considération : la recherche d'une plus grande responsabilité sociale passant par une justice indi-

---

<sup>60</sup> thème retenu par le Forum de Davos pour 1999



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

viduelle et sociale accrue<sup>61</sup>. Essayant de définir un nouveau contrat social pour l'Etat, G. Roustang<sup>62</sup> lui assigne de nobles missions : animer le débat de société sur l'avenir, retisser le lien social, contribuer à réconcilier le citoyen avec le politique, tout en respectant la montée de l'individualisation. C'est-à-dire en lui donnant un contenu mature, positif, permettant une expression des besoins individuels contribuant à l'accouchement d'une autre société. Quelles sont les conséquences pour la politique du personnel ?

### 7.5.4. Implication pour les politiques du personnel et analyse de la situation actuelle

Les éléments suivants peuvent être mis en exergue :

- le sens premier ressort bien entendu des missions, responsabilités et tâches concrètes confiées au personnel. Toutes les pratiques –elles relèvent plus du management que de la GRH- qui contribuent à faire ressortir ce sens, en finalisant l'action publique par exemple à travers un programme de législation, voire un projet gouvernemental bien profilé (Kriesi, 2000), par exemple également à travers l'élaboration (participative) d'un projet de service, exercent ici un rôle déterminant. Notons encore l'organisation du travail davantage par processus que par domaine de spécialisation, un moyen de faire ressortir les prestations concrètes fournies par les services publics
- en matière de GRH, la définition des fonctions ainsi que des objectifs qui en découlent sont deux éléments-clés, sur lesquels il est possible d'agir pour passer d'une logique fonctionnelle à une logique de finalisation (Emery/Gonin, 1999)
- les pratiques d'encadrement jouent ici également une fonction importante de transmission du sens de l'activité individuelle et collective, dans le sens de Lenhardt (1992)
- et finalement, travailler à une identité nouvelle des agents publics, qui reste en partie à inventer puisque qu'elle combine sens de l'intérêt général et efficacité, performance et responsabilité sociale, passion et impartialité dans le

---

<sup>61</sup> J.E. Lane, p. 6

<sup>62</sup> G. Roustang : « Etat et nouveau contrat social », in *Collectif* sous la direction de S. Paquetrot, p. 252



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

comportement face à la population. Il est indéniable que la politique du personnel, par les orientations fondamentales qu'elle recèle, a ici un rôle de premier plan à jouer.

Le défi du sens est sans doute le plus difficile à analyser, car il se joue dans la construction progressive d'une identité individuelle et collective qui forge la spécificité des agents publics, mais aussi des services pour lesquels ils travaillent, et in fine, du secteur public en général (par différenciation avec le secteur privé).

En fonction des éléments en notre possession, nous pouvons estimer que le sens actuel tel qu'il ressort des politiques du personnel est d'abord un sens *instrumental à court terme*, axé sur une finalisation des fonctions assumées (détermination d'objectifs et évaluation des prestations fournies). Basé sur un engagement pour la mission publique (ancrage juridique), ce sens reste à construire dans chaque service, pour chaque collaborateur, en comptant particulièrement pour les qualités d'encadrement nouvellement développées auprès des cadres. Au moment où les conditions d'emploi publiques ont tendance à se rapprocher de celles offertes par le secteur privé, où les politiques du personnel (lorsqu'elles existent !) montrent des pratiques exemplaires mais insuffisamment valorisées, où la culture d'entreprise est faiblement développée dans les organisations publiques, où les missions prioritaires de l'administration publique sont elles-mêmes passablement floues (Emery, 2000), ce sens pourrait bien se révéler l'atout le plus important pour attirer et retenir les collaborateurs sur le marché de l'emploi.

En effet, en considérant le bilan qui précède, la tentation pour les services publics serait grande d'axer leur image et leur marketing du personnel sur les éléments « hygiène » de leur politique du personnel. Ces aspects doivent certes être exemplaires, mais ils ne peuvent générer une motivation profonde au travail, une adhésion aux tâches confiées et une identification avec l'employeur (ou le service) susceptibles d'exercer dans la durée, y compris dans les périodes difficiles telles que celles que nous connaissons actuellement.

En synthèse, nous discutons maintenant les hypothèses formulées en début de recherche.



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

### 7.6. Discussion des hypothèses

**Première hypothèse :** *Le degré de formalisation et d'opérationnalisation des politiques du personnel est faible.*

Cette hypothèse est principalement appuyée par le faible pourcentage de cantons et de villes disposant réellement d'une politique du personnel, qui soit différente des statuts du personnel ou encore d'une succession de décisions prises par les autorités politiques. De surcroît, une politique du personnel devrait être régulièrement actualisée pour tenir compte de l'évolution très importante de l'environnement. Les politiques analysées montrent une ancienneté supérieure à 10 ans !

Quant au degré d'opérationnalisation, il peut être analysé aux différents stades suivants :

- tout d'abord, il commence par l'ancrage juridique de la politique du personnel dans les statuts. Cet aspect constitue également une pratique encore peu répandue, les statuts se centrant sur les droits et devoirs plus concrets du personnel
- il continue par l'appui que les autorités politiques, en particulier l'exécutif, accordent à la politique du personnel. Nous l'avons vu à travers notre enquête, l'approbation de la politique du personnel est toujours réalisée, par contre l'appui concret l'est déjà nettement moins, tombant à un petit 50% dans les cantons
- l'opérationnalisation passe également par le fait que la politique du personnel est largement connue des membres du personnel, ce qui ne semble pas être le cas aux dires de nos répondants, puisque seul un tiers du personnel non-cadre connaît leur politique du personnel
- finalement, l'opérationnalisation prend forme à travers la mise sur pied d'un système de pilotage (controlling) du personnel, pratique dont nous avons vu au cours des paragraphes précédents le faible degré de développement.

Dans le but de passer d'une politique du personnel *simple déclaration de (bonnes) intentions* à une politique du personnel *vecteur réel du changement en ma-*





## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

tière de GRH, beaucoup d'aspects devront encore être travaillés (cf. infra, recommandations).

Deuxième hypothèse : *Le contenu et les orientations de ces politiques du personnel ne soutiennent que très partiellement les défis que doit relever le service public aujourd'hui.*

Cette deuxième hypothèse peut être évaluée en résumant les discussions qui précèdent par rapport à chacun des défis identifiés. En l'occurrence, les tendances suivantes apparaissent dans cette classification, dont la valeur est plus indicative et tendancielle qu'exactement chiffrée :

Défis identifiés Classement selon le degré d'adéquation au défi (pertinence)	La pertinence est plutôt...	Commentaires
<b>Apprentissage</b>	Forte	L'apprentissage est largement souligné, dans une optique centrée essentiellement sur les individus et sous l'angle des pratiques de formation.
<b>Efficiace</b>	Forte	L'efficiace est celle des individus dans leur fonction, encadrés par des managers plus professionnels et des outils de gestion axés sur les performances. Elle est moins celle de la GRH en tant que service fonctionnel.
<b>Exemplarité</b>	Assez forte	Soulignée à travers différentes pratiques respectueuses du personnel, qui demeurent insuffisamment valorisées à l'intérieur (absence de controlling) et à l'extérieur. Le partenariat social mériterait d'être davantage mis en exergue.



**7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics**

Défis identifiés Classement selon le degré d'adéquation au défi (pertinence)	La pertinence est plutôt...	Commentaires
<i>Flexibilité</i>	Moyenne	Recherchée en tant que qualité individuelle, la flexibilité se conjugue à sa place de travail, mais également en changeant de fonction (mobilité) ainsi que dans les conditions d'aménagement du travail proposées par l'employeur. La dimension organisationnelle de la flexibilité n'est pas relevée
<i>Passion</i>	Modérée	Elle se développe sous l'impulsion décisive des cadres à tous les niveaux, dont il est attendu un style de direction à visage humain et responsabilisant. L'approche retenue apparaît très rationnelle – fonctionnelle, ne faisant guère appel à l'émotion nécessaire à une authentique passion
<i>Sens</i>	Modérée	Le sens peut trouver dans la politique du personnel un appui de poids à partir du moment où l'employeur valorise une culture collective de service public, identifie et promeut les spécificités de l'emploi public face à une forme de banalisation des conditions de travail dans les administrations. Cette stratégie reste cependant à développer !
<i>Qualité</i>	Faible	Peu présente dans les politiques du personnel hormis en tant que compétences recherchées auprès du personnel (orientation « client/qualité »)



## 7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics

---

Défis identifiés Classement selon le degré d'adéquation au défi (pertinence)	La pertinence est plutôt...	Commentaires
<i>Efficacité</i>	Faible	Comme si elle dépassait les politiques du personnel centrées sur l'efficacité organisationnelle, les questions d'efficacité ne sont guère présentes, hormis dans un lien de subordination général de la GRH aux plans de développement de l'organisation considérée

A ce stade de nos réflexions, il apparaît que cette deuxième hypothèse est vérifiée puisque seuls les trois premiers défis sont réellement appuyés. Il en ressort l'image d'un service public marqué par le souci de disposer de collaborateurs performants et constamment prêts à l'apprentissage de nouvelles compétences. Quant à l'exemplarité, elle témoigne d'un atout historique qu'il s'agit de conserver en le valorisant davantage.

En conclusion, plusieurs champs de tension émergent de l'analyse de ces politiques, qui devraient être abordés dans le contenu des politiques du personnel qui restent, pour une bonne part des administrations, à mettre sur pied. Nous les développons dans le dernier chapitre.



## **7. Analyse des politiques du personnel sous l'angle des principaux défis dans la conduite des services publics**

---





## **8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel**

---

### **8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel**

#### **8.1. Importance de disposer d'une politique du personnel**

Si la politique du personnel apparaît primordiale pour les services du personnel, son utilité n'est pas encore réellement perçue par les autorités politiques et les cadres chargés de sa mise en œuvre. Nous avons déjà évoqué les raisons qui peuvent justifier cette appréciation. A notre sens, compte tenu de l'environnement actuel des services publics, la complexification de leur mission, la pression vers la performance et la qualité qui est mise sur leur fonctionnement, ainsi que la visibilité particulièrement forte de leurs pratiques de GRH, disposer d'une politique du personnel clairement formulée est aujourd'hui incontournable. Outre le fait de positionner les orientations principales de la GRH retenues par l'institution, de responsabiliser ainsi les autorités politiques législatives et exécutives, l'élaboration d'une politique du personnel permet d'apporter une cohérence accrue dans l'ensemble des pratiques de GRH, et de valoriser tant à l'interne qu'à l'externe les options retenues. Au moment où la valeur d'exemplarité prend de l'importance, le secteur public a en effet tout à y gagner en visibilisant des (bonnes) pratiques de GRH.

Cela passe d'abord par une opérationnalisation de la politique appuyée par un système de pilotage du personnel. Cela étant, la fonction personnel sera mieux à même de montrer ce qu'elle apporte d'essentiel à l'organisation, ses « plus-values », afin que les différents acteurs concernés ne se focalisent pas seulement sur les coûts de personnel sans parvenir à déceler leur utilité. Schématiquement, trois stades de développement des pratiques de GRH dans les services publics peuvent être identifiés :

- Premier stade : Les tâches du service du personnel sont limitées à l'administration des dossiers du personnel, le traitement des questions de nature juridique, ainsi que l'ensemble des opérations liées à la gestion de la



## 8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel

---

paie. Nous avons déjà présenté ce premier stade dans la partie consacrée à la présentation théorique de la politique du personnel. Ici, point besoin de politique de personnel ni de système de controlling.

- Second stade : A ce deuxième stade, le service du personnel est en plein développement, du moins ses activités, les effectifs ayant parfois de la peine à s'adapter en conséquence, notamment par le fait que les autres services des organisations publiques sont soumis à un blocage, voire à une diminution des effectifs. Sous la pression de divers facteurs internes et externes (émergence de la fonction personnel, utilité perçue des activités de GRH, volonté politique de mettre en œuvre une GRH qui ne soit pas confinée à l'aspect administratif, etc.), la fonction personnel prend corps et de nouvelles activités se développent. Cependant, ces activités sont régies par ce que nous appellerions une logique de l'activité, que l'on pourrait résumer par le « nous faisons ». Il s'agit effectivement de concevoir et mettre sur pied toute une série d'activités de GRH relevant des processus d'engagement, de management, de rémunération, de développement professionnel, de personnalisation des conditions de travail et de communication interne.

Ces activités nouvelles ne sont toutefois pas tant pensées en fonction de ce qu'elles peuvent apporter aux services utilisateurs (clients internes), mais en fonction d'une logique de « qualité conçue », c'est-à-dire marqué par une prédominance de considérations de spécialistes de GRH. Soucieux de rendre visibles les ressources supplémentaires affectées au service du personnel, ses responsables produisent des concepts et des pratiques nouvelles, parfois très impressionnantes, mais dont la faisabilité et l'utilité pour les responsables des services opérationnels n'est pas démontrée. A ce stade, la politique du personnel est fréquemment énoncée comme un programme (un plan) d'action pour la période à venir, le cas échéant pour décrocher les budgets nécessaires à sa réalisation. Plusieurs politiques analysées se retrouvent à ce deuxième stade. Ici, le controlling du personnel est plus proche du rapport d'activité (du service du personnel) et du bilan social historique, permettant de montrer ce qui a été fait pendant la période écoulée.



## 8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel

---

- Troisième stade : Ce troisième stade est caractérisé par la logique de la plus-value organisationnelle. Les activités de GRH ne sont plus appréhendées pour elles-mêmes, mais en fonction de ce qu'elles apportent à l'institution et à ses collaborateurs. Cette logique, qui émerge dans la littérature internationale (Ulrich, 1997, Hilb, 1999, Scholz, 1999, etc.) est celle que nous avons voulu analyser dans le cadre de cette recherche. Elle profile la GRH dans un rôle véritablement stratégique, et maximisant son soutien aux missions principales de l'organisation. Elle suppose l'existence d'une politique du personnel assortie d'objectifs de réalisation et d'un système de controlling opérant aux différents niveaux de la hiérarchie, afin que les décisions correctrices puissent éventuellement être prises à temps. Nous l'avons vu, cette optique n'est pas encore ancrée dans les politiques du personnel actuellement disponibles. Elle demeure donc largement à développer.

### 8.2. *Elaboration d'une politique du personnel*

Le point le plus important pour l'élaboration consiste à éviter une approche autarcique :

- Autarcique, au moment où le service du personnel élabore « sa » politique du personnel en tant que spécialiste du domaine, une politique fonctionnelle le cas échéant très bien conçue, mais qui n'obtiendra probablement pas l'adhésion des porteurs principaux de cette politique, à savoir les cadres à tous les niveaux de la hiérarchie. Qui n'obtiendra probablement pas non plus la légitimité auprès du personnel, dont les représentants n'auront pas été associés au projet.
- Autarcique, au moment où seules des considérations internes président à l'élaboration de la politique. Longtemps tourné vers lui-même, le service public s'ouvre progressivement à son environnement. Cette ouverture est particulièrement importante en ce qui concerne la politique du personnel, car celle-ci opère sur un marché de l'emploi largement polyvalent « privé-public », les fonctions de type monopolistiques étant en diminution constante.



## 8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel

---

Dans cette optique, les recommandations suivantes peuvent être formulées pour l'élaboration de la politique :

1. Obtenir l'appui préalable des autorités politiques exécutives, qui doivent absolument être derrière le projet et non seulement le valider par leur signature. Si le moment s'y prête, parce que les statuts du personnel sont en révision, prévoir un ancrage juridique de la politique du personnel, mentionnant au besoin les grandes orientations que cette politique devra suivre. Dans une certaine mesure, la politique du personnel revêt un caractère plus global que le statut, lequel concerne les rapports juridiques employé-employeur. Il y a donc un effet de référence circulaire possible entre une politique du personnel qui définirait quelques options concernant la manière de traiter les rapports juridiques avec le personnel, et le statut qui lui même indiquerait quelques éléments de politique.
2. Constituer un groupe de projet formé de spécialistes de GRH, de cadres de différents niveaux hiérarchiques et représentant différents corps de métiers, et si la pratique de partenariat s'y prête, de représentants des associations de personnel.
3. Faire un bilan des pratiques de GRH au sein de l'institution. Construire une politique du personnel à partir de visions plus ou moins précises d'une situation idéale à atteindre, c'est bien. Partir des forces et faiblesses de la situation actuelle, c'est encore mieux, en particulier au moment où il s'agira de communiquer la nouvelle politique au personnel. En effet, les options choisies ressortiront beaucoup plus logiquement.
4. S'inspirer des politiques existant dans d'autres institutions publiques. En effet, même si elles ne sont pas encore très répandues, nous pensons qu'il s'agit là d'une source utile d'inspiration. Procéder également à un diagnostic de l'environnement externe et du marché de l'emploi à l'intérieur du bassin dans lequel opère l'organisation considérée.
5. Dans la mesure du possible, analyser les grandes orientations que prendra l'institution publique considérée pour les quelques années à venir : évolution de sa mission, nouvelles activités, changement technologiques, etc. Ce faisant, la politique du personnel pourra mieux encore articuler ses choix en maximisant sa *poussée stratégique*.
6. Formuler une politique du personnel en termes simples, compréhensibles de tous, évitant les formules toutes faites sonnantes creux.





## 8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel

---

7. Prévoir un graphisme original qui en fera un document agréable à consulter et à diffuser.

### 8.3. Architecture proposée pour une politique du personnel<sup>63</sup>

Les éléments suivants devraient figurer dans une politique du personnel généraliste, abordant l'ensemble des thèmes pertinents de GRH.

#### *A un niveau général*

- Les enjeux et défis globaux de l'institution, tenant compte de son domaine d'activités, de l'évolution de l'environnement, et par déduction :
- Les valeurs-clés de l'institution, dans la réalisation de ses prestations et ses modes de collaboration. Il est ainsi possible d'associer politique du personnel et culture d'entreprise, il s'agit selon toute vraisemblance de l'association la plus pertinente, davantage que celle qui consiste à marier la culture d'entreprise avec les principes de direction
- Les qualités recherchées chez le personnel, indépendamment de la fonction exercée. Ces qualités pourront faire l'objet d'un référentiel de compétences génériques pour l'ensemble du personnel. Elles devraient en tous les cas être appréciées au moment de l'engagement et faire l'objet d'un programme de formation de base. Puis figurer parmi les critères d'évaluation du personnel
- Les qualités et pratiques de l'organisation, en tant qu'*employeur* se positionnant sur la marché de l'emploi en particulier, et dans le monde du travail en général. Ce faisant, la politique du personnel pourra également faire l'objet d'une communication externe car elle véhicule un message institutionnel favorable au *marketing du personnel*

---

<sup>63</sup> voir à ce sujet Y. Emery/F. Gonin : *Dynamiser les ressources humaines*, Presses polytechniques universitaires romandes, Lausanne, 1999, chapitre 12



## 8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel

---

### *Au niveau des différentes activités de la GRH*

En la matière, de nombreuses manières de structurer les activités de GRH existent. Le cas échéant, l'institution (le service du personnel) peut reprendre sa propre organisation. Pour chacune des activités (engagement, définition des fonctions, évaluation, rémunération, formation et développement, etc), la politique du personnel décrira les options retenues. Dans le cadre de cette recherche, nous avons relevé les items les plus fréquemment mentionnés dans les politiques du personnel, ainsi que les (27) variables devant faire partie, à notre sens, de toute politique du personnel; le lecteur peut également s'en inspirer.

Afin que la politique du personnel permette également de faire ressortir les plus-values de la GRH pour l'organisation, il conviendra de préciser pour chacune des activités la finalité, l'apport aux différents partenaires (politiques, cadres, personnel, représentants du personnel, environnement)

### *Au niveau de la fonction personnel*

- Le fonctionnement et les critères de qualité du service du personnel ainsi que de son réseau. Ce faisant, le service du personnel se profile comme un centre fournisseur interne, dont les prestations peuvent être évaluées et améliorées. Préciser le réseau de GRH, c'est définir clairement les différents partenaires de la GRH et leur rôles respectifs dans la mise en œuvre de la politique
- Les moyens investis dans la logistique de la GRH, en particulier le système d'informations du personnel, les processus de travail, les documents.

### *Au niveau des processus de pilotage*

La volonté de concrétiser la politique du personnel, de fixer et d'assurer la mise en œuvre d'objectifs précis, régulièrement évalués, puis adaptés en tenant compte également de l'environnement. En incluant un tel engagement de pilotage, les autorités politiques signataires de la politique gagnent en crédibilité.



## **8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel**

---

### **8.4. Mise en œuvre et ajustement d'une politique du personnel**

Le processus d'opérationnalisation suivant peut être prévu au moment où la politique du personnel est officiellement approuvée :

1. Recueil des indicateurs décrivant la situation actuelle, sur les domaines-clés de la politique du personnel (dans le cas où ces informations ne seraient pas encore disponibles)
2. Proposition d'un calendrier d'objectifs pour les trois années à venir, à faire approuver par les autorités politiques, le cas échéant avec les mesures (et les budgets) nécessaires à leur réalisation
3. Communication de la politique du personnel à l'intérieur, avec les objectifs prioritaires de l'exécutif
4. Communication de la politique du personnel à l'extérieur, sans les objectifs, en utilisant notamment les possibilités d'Internet, du journal d'entreprise, et lors des mises au concours importantes
5. Prévoir un système de tableau de bord permettant de suivre les objectifs. Les informations essentielles devraient être disponibles dans chaque unité organisationnelle importante (direction, service) pour ce qui est de leur personnel, au service du personnel pour l'ensemble, et de manière consolidée et synthétique pour les autorités exécutives. La fréquence de fourniture de ces informations de pilotage est à étudier en fonction de la nature des objectifs fixés. En tous les cas, les chefs de service devraient disposer d'une information trimestrielle, le service du personnel d'une information mensuelle, et l'exécutif d'une information annuelle.
6. Prévoir une révision en profondeur de la politique du personnel tous les cinq ans environs, afin d'intégrer l'évolution rapide de l'institution et de l'environnement.

### **8.5. Les enjeux essentiels autour desquels les politiques du personnel devront s'articuler**

En conclusion de cette recherche, considérant l'ensemble des informations traitées, nous pensons qu'au-delà des thèmes évoqués ci-dessus, les enjeux sui-



## 8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel

---

vants doivent absolument être intégrés dans le processus de réflexion présidant à l'élaboration de la politique du personnel :

### *Premier enjeu : articulation individu – collectif*

La politique du personnel se trouve au cœur de tendances contradictoires. D'un côté, l'on assiste à diverses formes d'individualisation du travail : management des performances individuelles, aménagement des conditions de travail, personnalisation des relations contractuelles (contrat individuel de droit public, l'une des nouvelles formes de rapport employeur – employé dans les services publics (Michel, 1998). La politique du personnel contribue à ce mouvement, favorisant des modalités d'emploi « sur mesure ». De l'autre côté, le besoin d'un agir collectif, d'une identité partagée en qualité d'agent public, qui s'ancre dans une culture commune du service public, ne fait que se renforcer. Nous pouvons même affirmer que plus les conditions de travail seront individualisées, plus se fera ressentir le besoin d'une ancre commune, susceptible de forger la passion et le sens de l'action collective.

De la même manière, plus les méthodes de management l'individualisent, plus la dimension collective de l'action ressort fortement, qu'il s'agisse de la flexibilité organisationnelle ou encore de l'apprentissage organisationnel. La fonction personnel se doit non seulement d'intégrer cette double dimension, mais également de développer des outils qui permettent le passage de l'individu au collectif : un programme ambitieux !

### *Deuxième enjeu : articulation entre performance et qualité*

La performance et l'efficience sont sur toutes les lèvres, elles colorent l'ensemble des efforts actuels en matière de modernisation administrative. Dans le domaine du personnel également, cette tendance se retrouve dans les qualités recherchées auprès du personnel, dans les outils de management des performances, dans les pratiques d'encadrement qui sont demandées aux nouveaux managers publics. Or la recherche du rendement et l'optimisation du travail n'ont de sens que si elles sont mises au service des missions principales que doivent remplir les administrations publiques. Ces missions se traduisent en prestations fournies à des groupes cibles de la population. Ces destinataires directs des services publics sont en contact avec les agents publics, ils vivent concrètement la com-





## 8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel

---

pétence et l'efficience que ces personnes sont à même de leur fournir, ils font en quelque sorte *l'expérience ultime* de la politique du personnel mise en place.

Ainsi dans une optique citoyenne, optimiser le fonctionnement interne ne porte effectivement ses fruits qu'au moment où ce gain d'efficacité est mis au service des utilisateurs des services publics, et pas seulement engrangé pour diminuer les dépenses publiques. Pour ce faire, l'orientation « client/qualité » mérite d'être nettement plus soulignée dans les politiques du personnel. Plusieurs pratiques peuvent y contribuer, outre la formation aux principes du management de la qualité. Car il s'agit avant tout d'une philosophie différente de gestion, moins introvertie et davantage axée sur l'extérieur, plus ouverte, à l'écoute de l'environnement. En matière de GRH, cela signifie que toutes les pratiques développées sont conçues en intégrant les tendances nouvelles de l'environnement, que ces pratiques sont valorisées à l'extérieur en particulier sous la forme d'une politique du personnel, et que des indicateurs régulièrement récoltés montrent les progrès accomplis par l'employeur public.

### *Troisième enjeu : articulation entre politique sociale et efficience organisationnelle*

Incontestablement, le secteur public a un rôle d'exemplarité à jouer en matière de politique du personnel. Nous avons vu qu'il est bien placé pour le faire, développant de nombreux éléments d'une politique du personnel respectueuse des individus. De l'autre côté, la fonction personnel sera elle-même prise dans le flux d'exigences accrues concernant l'efficience, il lui faudra « montrer des résultats », pouvoir valoriser son travail pas seulement en termes de réalisations, mais également d'apports à l'institution. Outre l'impérieuse nécessité de disposer d'un système de tableaux de bord qui ne soit pas une simple accumulation de statistiques, la fonction personnel devra également intégrer *productivité et social*, pression accrue sur le personnel et mise en place de pratiques de GRH répondant à d'autres logiques que la maximisation de l'utilité. Il s'agit bien sûr de choix politiques, de décider jusqu'où l'employeur investit dans la gestion de son personnel. Mais il s'agit aussi de montrer les synergies entre, d'une part, un personnel bénéficiant de bonnes conditions d'emploi, sa motivation et son efficience d'autre part.



## **8. Recommandations à l'attention des services publics pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du personnel**

---

Cet enjeu est également incontournable en considérant l'intérieur (politique institutionnelle de GRH) et l'extérieur (politique publique de l'emploi). On voit mal en effet, à long terme, un employeur public extrêmement exigeant pour son propre personnel, alors que parallèlement il mène une politique publique de l'emploi visant à (ré)intégrer les personnes en difficulté professionnelle.



# Bibliographie

---

## Bibliographie

- Ansoff H. Igor, *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion*, McGraw-Hill Book, New York, 1965
- Argyris C., Schön D. A., *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading Mass., Menlo Park Calif., Addison-Wesley, 1978
- Armstrong M., *Strategies for Human Resource Management*, Coopers & Lybrand, Londres, 1992
- Batal C., *La gestion des ressources humaines dans le secteur public*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1997
- Bea F.X., Haas J., *Strategisches Management*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 1997
- Beer M., *The transformation of the human resource function : resolving the tension between a traditional administrative and a new strategic role*, in *Human resource management*, vol. 36-no 1, 1997
- Bélanger L., Côté N., Jacques J., *La dimension humaine des organisations*, G. Morin, Boucherville, 1993
- Berman B., Yeung A.K., *Adding value through human resources: reorienting human resource measurement to drive business performance*, in *Human Resource Management*, vol. 36-no 3, 1997
- Besseyre des Horts C.-H., *Vers une gestion stratégique des ressources humaines*, Les Éditions d'Organisation, Paris, 1988
- Bussmann W. et al., *Verwaltungsleistung messen und steuern : Konzeption, konsens und Kosten*, in *Gesetzgebung heute*, 2, S. 61-77, Berne, 1999
- Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P. (Ed.), *Politiques publiques, évaluation*, Economica, Paris, 1998.
- Cadin L. et al., *Gestion des ressources humaines : pratique et éléments de théorie*, Dunod, Paris, 1997



- Chambron N., *Les syndicats dans la modernisation de la fonction publique: des acteurs, des stratégies et un effet boomerang*, in *Politique et management public*, vol. 11-no 1, 1993
- Deyer L., *Strategic human resources management and planning*, in *Research in Personnel and HRM*, vol. 3, 1985
- Ehrlich C.J., *Human resource management : a changing script for a changing world*, in *Human resource management*, 1997, vol. 36-no 1, 1997
- Ellig B.R., *Is the human resource function neglecting the employees?*, in *Human Resource Management*, vol. 36-no 1, 1997
- Emery Y. (Ed.), *L'administration dans tous ses états*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2000
- Emery Y. (Ed.), *Les dirigeants publics au XXI<sup>e</sup> siècle*, publication de la Société Suisse des Sciences Administratives, vol. 37, Berne, 1997
- Emery Y. et al., *L'image des fonctionnaires dans le canton de Genève*, Cahier de l'Idheap no 169, Chavannes-près-Renens, 1997
- Emery Y. : *La carrière est morte, vive la carrière!*, in Uebelhart B., Giauque D., *Transformation des öffentlichen Sektors*, LEP Ed., Le Mont-Sur-Lausanne, 1998
- Emery Y., Gonin F., *Dynamiser les ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1999
- Emery Y., Lambelet Rossi L., *Rapport intermédiaire sur les politiques du personnel des entreprises privées*, Rapport de recherche Idheap, Chavannes-près-Renens, 1998
- Emery Y., *Pour une évaluation intégrée des performances individuelles et collectives*, in *Persorama no 4*, 1997
- Germann R.E., Graf H.P., *Mieux former les fonctionnaires*, Haupt, Berne, 1988
- Germann R.E., Weiss K., *Les administrations cantonales : une vue comparative*, Haupt, Berne, 1995





## Bibliographie

---

- Hablützel P. et al. (Hsgr), *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Haupt, Berne, 1995
- Hamel G., Prahalad K., Competing for the future, in *Harvard Business Review*, july/august 1994
- Hermel Ph., Vers un rôle stratégique de la fonction personnel, in *Personnel ANDCP*, no 296, 1988
- Herzberg F., *The Motivation to Work*, Wiley, New York, 1959
- Hilb M. (Ed.), *Personalmanagement auf dem Prüfstand*, Verlag Industrielle Organisation, Zürich, 1995
- Hilb M., *Integriertes Personal-Management : Ziele, Strategien, Instrumente*, Luchterhand, Neuwied, 1999
- Jolis N., *Piloter les compétences*, Les Editions d'organisation, Paris, 1997
- Kriesi H., Sciarini P., Marquis L., *Démocratie directe et politique*, PNR, Berne, 2000
- Künzi G., Rielle J.-C. : *Manager la santé dans l'entreprise*, Editions Carrefour Prévention, Genève, 1998
- Kydd Ch. T., Oppenheim L., *Using human resource management to enhance competitiveness : lessons from four excellent companies*, in *Human resource management*, vol. 29-no 2, 1990
- Lalivie d'Épinay C. et al., *Temps libre*, Favre, Lausanne, 1982
- Lane J.E., *Public sector Reform*, Londres, Sage, 1997
- Le Boterf G., *L'ingénierie des compétences*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1998
- Lemaître P., Politique de gestion de ressources humaines et motivations qualitatives des salariés, in *Personnel ANDCP*– 300, 11-12.1988
- Lenhardt V., *Les responsables porteurs de sens*, Insep Ed. Paris, 1992
- Lévy-Leboyer C., *La motivation dans l'entreprise*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1998



## Bibliographie

---

- Lévy-Leboyer C., *Le bilan de compétences*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1996
- Leymann H., *Le Mobbing : la persécution au travail*, Ed. Seuil, Paris, 1996
- Löhnert W., *Die Innere Kündigung*, Lang, Berne, 1990
- Mabey C., Salaman G., *Strategic Human Resource Management*, Blackwell, Oxford, 1995
- Martory B., Crozet D., *Gestion des ressources humaines*, Nathan, Paris, 1996
- Mattimore K.L., Wintermantel R. E., *In the changing world of human resources: matching measures to mission*, in Human Resource Management, vol. 36-no 3, 1997
- Merrien F.-X., *Misère de la nouvelle gestion publique*, in nouveaux cahiers de l'IUED, sous la direction de M. Hufty, La pensée comptable, Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique, PUF, Collection Enjeux, Paris, 1998
- Michel M., *Beamtenstatus in der Gesetzgebung der Kantone*, Oberwil, 1998
- Mintzberg H., *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, Paris, 1994
- OCDE, *L'éthique dans les services publics*, PUMA, Paris, 1998
- OCDE/PUMA, *La rémunération à la performance pour les cadres de la fonction publique*, hors série no 15, 1997
- Pagès M. et al., *L'emprise de l'organisation*, PUF, Paris, 1979
- Peretti J.-M., *Ressources humaines*, Vuibert, Paris, 1994 (4<sup>ème</sup> édition 1997)
- Petit A., Bélanger L., Benabou C., Foucher R., Bergeron J.-L., *Gestion stratégique et opérationnelle des ressources humaines*, Gaëtan Morin, Québec, 1993
- Piganiol-Jacquet C., *Analyses et controverses en gestion des ressources humaines*, éd. L'Harmattan, Paris, 1994
- Pümpin C., Kobi J.-M., Wüthrich H.A., *La culture d'entreprise : le profil stratégique qui conduit au succès*, Banque populaire suisse, Berne, 1985



## Bibliographie

---

- Rabin J. et al. (Ed.), *Handbook of Public Personnel Administration*, M. Dekker, New York, 1995
- Réhayem G.-P., *Supervision et gestion des ressources humaines*, Gaëtan Morin Ed., Québec, 1997 (2<sup>e</sup> éd.)
- Romelaer P., *Gestion des ressources humaines*, Armand Colin Ed., Paris 1993
- Roustang G., *Etat et nouveau contrat social*, in Paquerot S., *L'Etat aux orties ?*, Ecosociété, Montréal, 1996
- Santo V.-M., Verrier P.E., *Le management public*, PUF, Paris, 1993
- Schedler K., *Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung*, Haupt, IFF, Berne, 1993
- Schedler K., *New Public Management*, Haupt, Berne, 1995
- Scholz C., *Innovative Personalorganisation*, Luchterhand, Berlin 1999
- Scholz C., *Personalmanagement*, Vahlen, Munich, 1993
- Sekiou L. et al., *Gestion des ressources humaines*, éd. De Boeck-Wesmael S.A., Bruxelles, 1993
- Sekiou L., Blondin L., *Gestion du personnel*, Les Ed. d'Organisation, Paris, 1986
- Senge P., Roberts Ch. (et al.), *The Fifth's Discipline, The fifth discipline fieldbook: strategies and tools for building a learning organization*, N. Brealey, London, 1994
- Serieyx H., *Les stratégies de changement*, in *Politiques et management public*, vol. 10-no 1, mars 1992
- Staehe W., *Management*, Vahlen, München, 1991
- Staffelbach B., *Strategisches Personalmanagement*, Haupt, Berne, 1986
- Storey J. (Ed.), *Human Resource Management*, Routledge, Londres, 1995
- Sussland W. A., *Le manager, la qualité et les normes ISO*, PPUR, 1996
- Todorov B., *ISO 9000 : une force de management*, Gaëtan Morin Ed., Montréal, 1997
- Trosa S., *Moderniser l'administration*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1995



## Bibliographie

---

- Tyson S., *Human resource strategy: a process for managing the contribution of HRM to organizational performance*, in *International Journal of HRM*, vol. 8-no 3, 1997
- Tyson S., Witcher M., *Getting in gear : post-recession HR management*, in *Personnel Management*, août 1994
- Ulrich D., *Human Resources Champions*, Harvard Business School Press, Boston, 1997
- Vallemont S., *Moderniser l'administration, gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Nathan, Paris, 1991
- Weill M., *Le management*, Armand Colin, Paris, 1994
- Weiss D. et al., *La fonction ressources humaines*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1992





**Présentation détaillée des variables retenues pour l'analyse des politiques du personnel**

Variables évaluées	Marketing du personnel (1)	Fonction personnel (2)	Controlling du personnel (3)	Culture d'entreprise (4)	Liens avec les partenaires sociaux (5)
Brève description	Présentation et communication au marché de l'emploi des atouts de l'employeur	Présentation des organes chargés des tâches liées à la gestion du personnel, prestations fournies et responsabilités	Cycle de pilotage de la gestion du personnel, liant la planification, la fixation d'objectifs et les tableaux de bord	Mise en évidence du rôle spécifique et des valeurs propres à la GP de l'entreprise	Principes et processus visant à créer et à développer la communication et l'implication des partenaires sociaux
Principaux aspects pris en compte pour chacune des variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>Image de l'employeur</li> <li>Communication institutionnelle</li> <li>Caractéristiques de l'employeur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestations fournies</li> <li>Critères qualité du service personnel</li> <li>Attribution des responsabilités propres et partage des responsabilités avec la hiérarchie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion globale des RH, stratégie du personnel</li> <li>Gestion prévisionnelle du personnel</li> <li>Fixation d'objectifs et pilotage</li> <li>Statistiques et tableaux de bord</li> <li>Effectifs et plans des postes</li> <li>Masse salariale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rôle social</li> <li>Valeurs générales portées par la GRH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conventions</li> <li>Processus d'implication</li> <li>Organisation des partenaires sociaux</li> </ul>
Variables évaluées	Engagement (6)	Développement des Compétences (7)	Développement carrière (8)	Aménagement du travail (9)	Rémunération (10)
Brève description	Ensemble du processus et des instruments utilisés pour l'acquisition des RH	Ensemble des pratiques visant à transmettre les compétences initiales, les maintenir et les développer	Ensemble des pratiques destinées à valoriser le développement professionnel en tenant compte des besoins de l'employeur et des collaborateurs	Ensemble des pratiques visant à personnaliser les conditions de travail, sur les plans du contenu, du temps de travail, lieu	Ensemble des pratiques visant à déterminer la rémunération de base, l'évolution salariale, les prestations sociales et autres formes de reconnaissance
Principaux aspects pris en compte pour chacune des variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définition des besoins</li> <li>Profil des candidats</li> <li>Annonce et recrutement</li> <li>Sélection du personnel</li> <li>Recrutement direct (hautes écoles)</li> <li>Accueil et intégration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formation des apprentis</li> <li>Formation introductive</li> <li>Formation continue</li> <li>Formation des cadres</li> <li>Formation on the job</li> <li>Formation équipe, coaching</li> <li>Formation externe</li> <li>Contrats de formation</li> <li>Transfert et évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plans de carrière</li> <li>Désengagement</li> <li>Formation relève, plans de successions</li> <li>Trainees (stages)</li> <li>Evaluation et bilan de carrière, Conseils en carrière, Carrières alternatives</li> <li>Licenciements, Outplacement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formes de collaborations contractuelles</li> <li>Flexibilité du temps de travail</li> <li>Aménagement de la place, environnement professionnel</li> <li>Lieu de travail-télétravail</li> <li>Travail-temps libre</li> <li>Profession et famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Classification fonctions</li> <li>Echelle de traitement</li> <li>Evolution rémunération</li> <li>Primes</li> <li>Indexation</li> <li>Assurances sociales</li> <li>Divers avantages financiers ou en nature</li> </ul>



Variables évaluées	Administration du personnel (11)	Egalité (12)	Santé (13)	Collaborateurs (14)	Définition des fonctions (15)
Brève description	Pratiques juridiques et administratives destinées à gérer les relations contractuelles entre l'employeur et son personnel	Pratiques et instruments destinés à favoriser un traitement égalitaire entre hommes et femmes, ou pour d'autres groupes préférentiels, dans tous les domaines de l'emploi	Pratiques et instruments visant à prévenir et conserver le capital santé du personnel	Description du profil type de collaborateur recherché, indépendamment de la fonction exercée	Principes et instruments visant à définir les tâches, responsabilités et compétences des collaborateurs
Principaux aspects pris en compte pour chacune des variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat de travail</li> <li>• Règlements-statuts</li> <li>• Système information-logiciels RH</li> <li>• Administration de la paie et assurances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures actives</li> <li>• Bureau égalité</li> <li>• Intégration des handicapés</li> <li>• Egalité entre les différentes cultures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Médecine du travail</li> <li>• Ergonomie</li> <li>• Prévention</li> <li>• Sécurité au travail et accidents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caractéristiques professionnelles et personnelles recherchées</li> <li>• Provenance et destination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cahier des charges, description de fonctions</li> <li>• Spécialisation, vs polyvalence</li> <li>• Organisation du travail</li> </ul>
Variables évaluées	Evaluation du travail (16)	Motivation (17)	Encadrement (18)	Climat de travail (19)	Collaboration équipe (20)
Brève description	Pratiques et instruments destinés à l'évaluation et la mise en valeur des prestations fournies par les collaborateurs	Principes et pratiques destinés à développer la motivation des collaborateurs dans le cadre de leur service (niveau individuel)	Principes et pratiques destinés à développer les relations des cadres avec leurs collaborateurs, tant sur le plan fonctionnel que humain	Principes et pratiques destinés à évaluer, maintenir et développer un climat serein (niveau collectif)	Principes et règles favorisant la collaboration et l'esprit d'équipe, en-dehors de la relation hiérarchique
Principaux aspects pris en compte pour chacune des variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion des performances</li> <li>• Principes d'évaluation</li> <li>• Documents et procédures d'évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créativité</li> <li>• Initiative</li> <li>• Pratiques de motivation et de reconnaissance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principes de conduite</li> <li>• Fixation d'objectifs</li> <li>• Délégation de compétences</li> <li>• Responsabilités</li> <li>• Style de direction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluation du climat social</li> <li>• Mesures destinées à développer un bon climat de travail</li> <li>• Mobbing, harcèlement</li> <li>• Gestion des conflits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esprit d'équipe</li> <li>• Disponibilité-remplacement</li> <li>• Principes de fonctionnement en équipe</li> </ul>



Variables évaluées	Communication (21)	Qualité des prestations de l'organisation (22)	Client de l'organisation (23)	Transformation de l'organisation (24)
Brève description	Principes et pratiques destinés à informer l'ensemble des collaborateurs sur les développements de l'organisation et des services	Ensemble des pratiques destinées à valoriser la qualité des prestations (produits et services) de l'organisation	Principes et pratiques destinés à valoriser les clients, saisir et satisfaire leurs attentes	Principes et pratiques favorisant la transformation de l'organisation et des individus dans le sens d'un apprentissage individuel et collectif
Principaux aspects pris en compte pour chacune des variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concept de communication interne</li> <li>• Organisation de la communication</li> <li>• Responsabilités de la hiérarchie dans la communication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport « qualité-prix »</li> <li>• Management de la qualité</li> <li>• Esprit qualité</li> <li>• Amélioration des processus</li> <li>• Certification</li> <li>• TQM</li> <li>• Cercles de qualité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfaction du client</li> <li>• Esprit client</li> <li>• Enquête client</li> <li>• Service client</li> </ul> <p>(le client pouvant être désigné par un autre mot : usager, utilisateur, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation apprenante</li> <li>• Changement</li> <li>• Culture d'apprentissage</li> <li>• Changement organisationnel (OD)</li> </ul>
Variables évaluées	Benchmarking (25)	Stratégie de l'organisation (26)	Marketing « prestations » (27)	
Brève description	Principes et pratiques permettant la comparaison de l'organisation, ses services et prestations, avec d'autres institutions semblables	Principes et pratiques visant à déterminer, mettre en œuvre et apprécier la validité de la stratégie (politique et managériale) et des prestations fournies	Principes et pratiques déterminant la communication externe de l'entreprise vis-à-vis de ses publics cibles, centrée sur les prestations fournies	
Principaux aspects pris en compte pour chacune des variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principes de comparaison</li> <li>• Processus de comparaison</li> <li>• Bilan comparatif (entre organisations publiques, et/ou publiques – privées)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vision</li> <li>• Programme et plan politiques</li> <li>• Stratégie de l'organisation et/ou des services</li> <li>• Programme d'activité, de prestations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communication externe</li> <li>• Relations publiques</li> <li>• Promotion des prestations</li> <li>• Segmentation des clients (utilisateurs)</li> </ul>	









## THEMES ABORDES DANS LA POLITIQUE DU PERSONNEL

CANTONS	THEMES (seuls les thèmes en gras sont repris dans l'analyse comparative)
BERNE	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importance accordée au personnel (besoins satisfaction du personnel)</li> <li>• Soutien au processus de développement de l'organisation</li> </ul> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualité et efficacité des prestations fournies par le service du personnel</li> <li>• Relations du service du personnel avec les partenaires internes et externes</li> <li>• Règles de management du service du personnel (conduite du personnel)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attraction et conservation de personnel qualifié (promotion interne, exigences claires, qualités humaines)</li> <li>• Formation et développement du personnel</li> <li>• Développement des cadres (formation, importance de la personnalité, qualité managériales et techniques)</li> <li>• Promotion de l'image de l'employeur à l'extérieur</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotion des femmes</li> <li>• Flexibilisation (travail, fonctions occupées)</li> <li>• Flexibilisation (salaires)</li> <li>• Condition d'emploi équilibrées et compétitives (marché de l'emploi)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualités recherchées chez le personnel (<b>Engagement dans les tâches publiques, esprit d'ouverture face au service, apprentissage et esprit d'équipe</b>)</li> <li>• Promotion de la communication interne</li> <li>• Conduite du personnel (engagement, direction par objectifs, délégation, collaboration)</li> <li>• Responsabilité de mise en œuvre chez les cadres</li> </ul>
GENEVE	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation et développement</li> <li>• Mobilité et gestion prévisionnelle du personnel</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partage du temps de travail</li> <li>• évaluation modernisée des fonctions</li> <li>• Promotion des femmes</li> <li>• Conciliation vie professionnelle – familiale</li> </ul>



	<p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Évaluation du travail</b> (individuelle et collective)</li> <li>• <b>Conduite du personnel (participative)</b></li> </ul>
GLARIS	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b>  <b>Conditions d'emploi modernes</b></p> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Qualités recherchées chez le personnel</b> (engagement, performances, esprit de collaboration)</li> <li>• <b>Communication interne</b> (transparence)</li> </ul>
LUCERNE	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Importance accordée au personnel</b></li> <li>• <b>Soutien au mandat confié à l'administration</b></li> <li>• <b>Développement de l'organisation (apprentissage)</b></li> <li>• <b>Organisation du travail</b> (orientée utilisateur, transparente, simple)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personalcontrolling</b></li> <li>• <b>Planification des ressources humaines</b> (maintien des postes et places d'apprentissage)</li> <li>• <b>Collaboration avec les associations de personnel</b></li> </ul> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promotion de l'image employeur</b></li> <li>• <b>Sélection du personnel</b> (professionnalisation)</li> <li>• <b>Mobilité interne</b> (flexibilité, marché intérieur)</li> <li>• <b>Développement des compétences</b> (évaluation des potentiels)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>conservation du cadre général de droit public</b></li> <li>• <b>Flexibilisation du temps de travail</b> (différents modèles)</li> <li>• <b>Flexibilisation de la retraite</b></li> <li>• <b>Protection de l'intégrité et du harcèlement</b></li> <li>• <b>Santé au travail</b></li> <li>• <b>Individualisation des prestations sociales</b></li> <li>• <b>Soutien aux personnes avec charge de famille</b></li> <li>• <b>Intégration des personnes handicapées</b></li> <li>• <b>Promotion des femmes</b> (cadres)</li> <li>• <b>Rémunération</b> (compétitive, expérience, performance, sociale)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Qualités recherchées</b> (compétences, orientation « service », motivation, flexibilité)</li> <li>• <b>Capacités travail équipe</b></li> <li>• <b>Motivation</b> (contenu du travail, implication)</li> <li>• <b>Développement de la communication interne</b></li> <li>• <b>Conduite du personnel</b> (transparence, motivation, délégation, développement de la culture d'entreprise)</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pratique conséquente du licenciement</b> (prestations ou comportement insuffisants)</li> </ul>
NEUCHÂTEL	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Soutien au mandat confié à l'administration</b> (qualité, coût, anticipation)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gestion des effectifs adaptée au mandat</b></li> </ul> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développer les compétences</b> (le potentiel, la qualification)</li> <li>• <b>Promouvoir l'image externe</b> (du fonctionnaire)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Intégration des personnes avec difficultés</b></li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développer la motivation</b></li> <li>• <b>Conduite du personnel</b> (efficace, adhésion)</li> </ul>
NIDWALD	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planification des ressources humaines</b></li> <li>• <b>Respect des partenaires sociaux</b></li> </ul> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Employeur attractif</b></li> <li>• <b>Développement des compétences</b></li> <li>• <b>Développement de la relève</b></li> <li>• <b>Engagement</b> (profil recherché, décision)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rémunération</b> (performance)</li> <li>• <b>Maintien de la place de travail</b> (si... diverses conditions)</li> <li>• <b>Préservation de la santé</b> (bonnes conditions de travail)</li> <li>• <b>Responsabilité sociale</b> (supportable par l'employeur et utile au succès)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Qualités recherchées chez le personnel</b> (engagement, performance, compétences, collaboration)</li> <li>• <b>Évaluation des performances</b> (discussion des attentes réciproques)</li> <li>• <b>Organisation du travail</b> (motivant)</li> <li>• <b>Communication interne</b></li> </ul> <p><b><u>Fonction personnel</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conduite du personnel</b> (exemplaire, communicative, par objectifs, délégation)</li> </ul>
ST-GALL	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>qualités visées pour le fonctionnement de l'administration</b></li> <li>• <b>organisation flexible</b></li> </ul> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>développement du partenariat social</b></li> </ul>



	<p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• attirer les personnes compétentes</li> <li>• formation et développement des compétences</li> <li>• développement des cadres</li> <li>• employeur attractif (moderne)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• flexibilisation du temps de travail (temps partiel)</li> <li>• rémunération (compétitive, tenant compte des performances)</li> <li>• garantie de l'emploi (pas de la fonction)</li> <li>• égalité hommes-femmes</li> <li>• bonnes prestations sociales</li> <li>• intégration des personnes handicapées</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• qualités recherchées pour le personnel (compétences, orientés « service », orientés « futur », personnalité positive)</li> <li>• climat de travail</li> <li>• communication ouverte</li> <li>• encadrement (collaboration, délégation)</li> </ul>
SOLEURE	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• développement de l'organisation</li> </ul> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controlling du personnel (utilisation optimale des ressources)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• recrutement flexible</li> <li>• formation</li> <li>• mobilité interne (job rotation, bourse)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• employeur correct</li> <li>• conditions d'engagement flexibles</li> <li>• flexibilisation du temps de travail</li> <li>• flexibilisation des salaires (facteurs de motivation)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• qualités recherchées pour le personnel (créativité, prêts aux challenge, orientation « clients », qualité)</li> <li>• relations personnelles (confiance, respect mutuel, reconnaissance)</li> <li>• flexibilité dans le management</li> <li>• communication</li> <li>• encadrement (Direction par objectifs, feed-back)</li> </ul>
THURGOVIE	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• potentiel principal d'efficience chez le personnel</li> <li>• Développement de l'organisation</li> </ul> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• planification à long terme du personnel</li> <li>• controlling (pour les niveaux gouvernement, département, service)</li> <li>• service du personnel (structure simple, conseil accru)</li> </ul>





	<p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement des cadres</li> <li>• Formation du personnel</li> <li>• Mobilité et flexibilité interne (pool interne)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <p>Rémunération (transparente, flexible, sociale, orienté performance)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• accueil des nouveaux collaborateurs</li> <li>• Flexibilisation du temps de travail</li> <li>• lien activités professionnelles – privées</li> <li>• flexibilisation du droit du personnel</li> <li>• conditions de travail modernes</li> <li>• évitement des licenciements</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>qualités recherchées</b> (engagement et performances quantitatives / qualitatives élevées, autonomie d'action)</li> <li>• <b>Motivation</b> (facteurs immatériels)</li> <li>• <b>bon climat de travail</b></li> <li>• <b>encadrement</b> (objectifs, liberté, délégation, coopération)</li> </ul>
VAUD	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>nouvelle culture</b> (orientée « usagers », efficacité, souplesse)</li> <li>• <b>Promouvoir la qualité</b></li> </ul> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>gestion prévisionnelle des besoins en personnel</b></li> <li>• <b>approche stratégique de la GRH</b> (et moins administrative)</li> <li>• <b>représentation du personnel</b> (renforcée auprès de l'Etat-employeur, nouvelles commissions)</li> <li>• <b>Soutenir les services</b> (organisation, qualité)</li> <li>• <b>Soutenir et coordonner les activités de gestion du personnel par la mise en place d'une fonction personnel efficace dans les départements et les services</b></li> <li>• <b>Fonction personnel efficace</b> (décentraliser, débureaucratiser)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Encouragement de la mobilité interne</b></li> <li>• <b>formation et le développement individuels</b></li> <li>• <b>formation des cadres</b></li> <li>• <b>Améliorer la gestion de l'emploi interne,</b></li> <li>• <b>progression de carrière</b></li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Flexibilisation de l'emploi</b> (réinsertion, retraite anticipée, partage du travail, télétravail)</li> <li>• <b>rémunération</b> (contrôler la masse salariale, reconnaître les rémunération, s'adapter au marché de l'emploi)</li> <li>• <b>évaluation des fonctions</b> (nouveau système)</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>climat positif de travail</b></li> <li>• <b>Délégation des responsabilités</b></li> </ul>



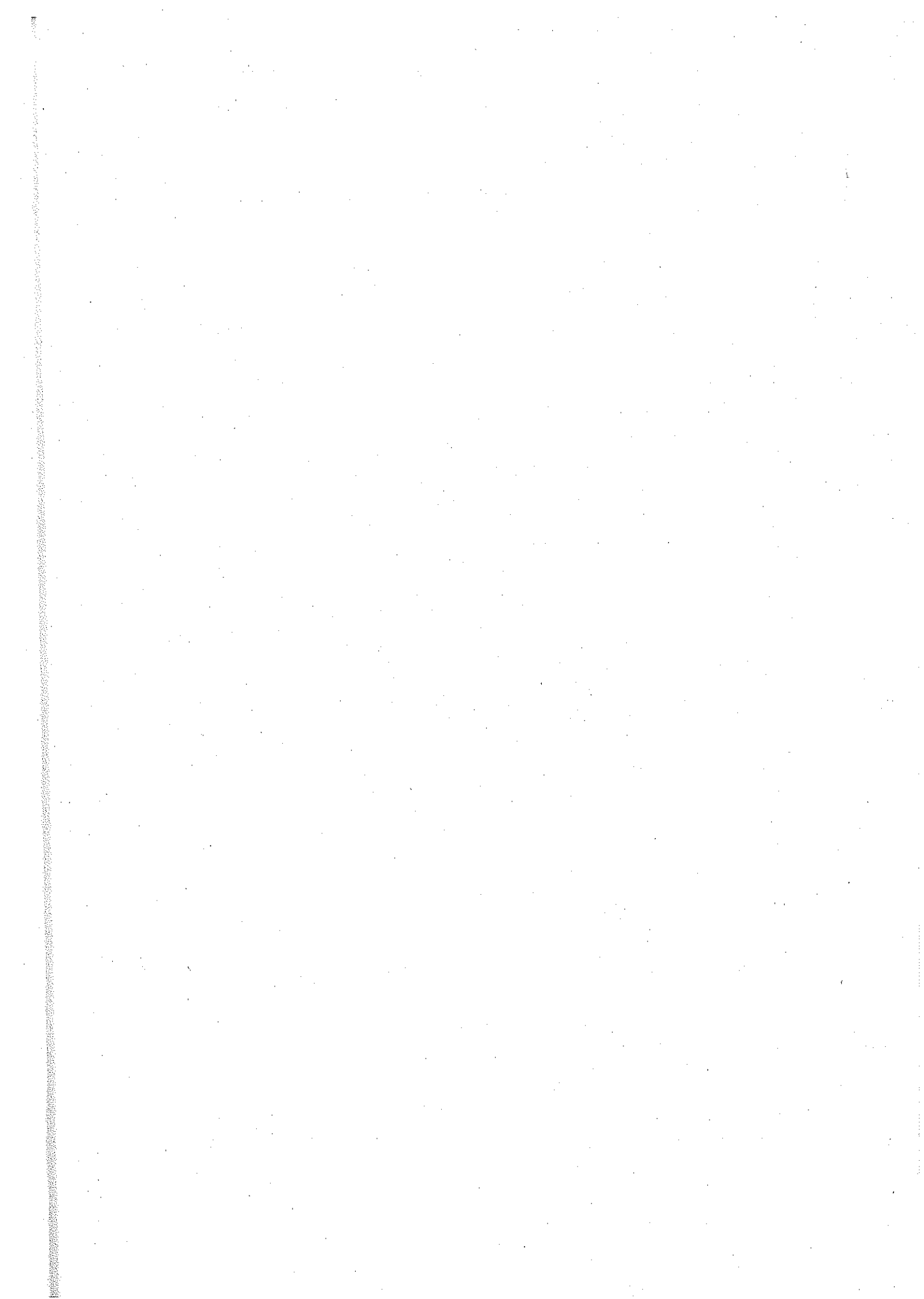
## THEMES ABORDES DANS LA POLITIQUE DU PERSONNEL DES VILLES

VILLES	THEMES
ST-GALL	<p><u>Orientation « stratégique »</u></p> <p><u>Orientation « fonctionnelle »</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planification du personnel</li> <li>• Lien avec les partenaires sociaux</li> </ul> <p><u>Orientation « compétences »</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engagement du personnel (sélection, accueil, intégration)</li> <li>• Formation du personnel</li> <li>• Formation des cadres (qualités humaines et de conduite)</li> <li>• Formation des apprentis</li> <li>• Développement de la relève (encouragement divers)</li> </ul> <p><u>Orientation « hygiène »</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Égalité hommes – femmes</li> </ul> <p>Conditions attractives (collaborateurs et cadres)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rémunération (moderne, flexible, équitable, compétitive)</li> <li>• Engagement social (pour le personnel et famille, bonnes prestations sociales, soutiens divers)</li> <li>• Intégration des personnes handicapées</li> <li>• Flexibilisation du temps de travail</li> <li>• Accueil des nouveaux collaborateurs</li> </ul> <p><u>Orientation « encadrement »</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualités recherchées chez le personnel (compétences, responsabilité, traits de personnalité)</li> <li>• Bon climat de travail</li> <li>• Motivation (des performances)</li> <li>• Évaluation des performances</li> <li>• Encadrement (porteurs de la politique du personnel)</li> </ul>
ZUG	<p><u>Orientation « stratégique »</u></p> <p><u>Orientation « fonctionnelle »</u></p> <p><u>Orientation « compétences »</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formation continue</li> </ul> <p><u>Orientation « hygiène »</u></p> <p><u>Orientation « encadrement »</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualités recherchées chez le personnel (engagement, politesse, fiabilité, précision, fidélité)</li> <li>• climat de travail harmonieux</li> <li>• collaboration, travail en équipe</li> <li>• évaluation des performances</li> <li>• qualité de l'encadrement (décision, objectifs, délégation, coordination, contrôle, être exemplaire)</li> </ul>



<p><b>WINTERTHUR</b></p>	<p><b><u>Orientation « stratégique »</u></b></p> <p><b><u>Orientation « fonctionnelle »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planification des besoins en personnel</li> <li>• Coopération avec associations de personnel</li> </ul> <p><b><u>Orientation « compétences »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engagement du personnel</li> <li>• Marketing du personnel (image de l'administration)</li> <li>• formation du personnel (analyse des besoins, soutien, etc.)</li> <li>• formation des cadres</li> <li>• formation des apprentis</li> <li>• promotion (interne) et relève des cadres</li> </ul> <p><b><u>Orientation « hygiène »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Egalité des chances hommes / femmes</li> <li>• Aménagement du temps de travail</li> <li>• Accueil des nouveaux collaborateurs</li> <li>• Rémunération (stimulante, compétitive)</li> <li>• Politique sociale (santé au travail, assurances)</li> <li>• Intégration de personnes handicapées</li> </ul> <p><b><u>Orientation « encadrement »</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• respect de la personnalité</li> <li>• Adéquation au poste (sinon remplacement)</li> <li>• Reconnaissance des idées (primes)</li> </ul>
--------------------------	---









**TABLEAU DE BORD : SITUATION POLITIQUE DU PERSONNEL ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

CANTON	DOCUMENTS
APPENZELL INTERIEUR	Personalverordnung (154) 1998
APPENZELL EXTERIEUR	Angestelltenverordnung (142.211) Stand 1998
ARGOVIE	<p><i>Documents déjà en notre possession :</i>            Informations aux collaborateurs – 1992            Projektgruppe Funktions-bewertung – 1991            Dekret über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Staatsbeamten (161.110) 1999            Dekret über die Löhne des kantonalen Personals – 1998            Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts - 1998            Verordnung über das Dienstverhältnis und die Besoldungen der Angestellten in staatlichen Anstalten (161.121) – stand 1998            Dekret zur Vorbereitung des neuen Lohnsystems (161.210) 1997            Arbeitszeitverordnung (161.115) Stand 1997</p>
BALE CAMPAGNE	<p>Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesezt) (150) Stand 1999            Dekret zum Personalgesetz (Personaledekret) (150.1) Stand 1999            Verordnung zum Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalverordnung) (150.11) Stand 1999</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>            Beamtengesetz (150) Stand 1992            Info-Heft – 1995            Beamtenrecht (150-150.1) 1995            Abstimmungsvorlagen – 1997            Auszug aus den Arbeitsrechtlichen Bestimmungen – 1998</p>
BALE-VILLE	<p>Beamtenrechtliche Erlasse (162.100-162.130-162.150-162.170-162.300-162.410-162.420-162.620-162.640-162.690)</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>            Einführung eines einheitlichen Mitarbeitergesprächs – und – förderungssystems – 1993            Leitfaden – 1993            Wissenwertes über Ihr Anstellungsverhältnis - 1993            Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung (164.100) – 1995            Personal-info – 1997</p>



<p><b>BERNE</b></p>	<p>Gesetz über das öffentliche Dienstrecht (153.01) 1997  Verordnung über die direktionsübergreifende Stellenvermittlung (153.011.2) 1996  Verordnung über das öffentliche Dienstrecht (153.011.1) 1996</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i> Infos - 1987  Décret concernant les traitements des membres d'autorités -- 1989  Loi sur la création, le plafonnement et la gestion des postes de l'administration - 1990  Loi sur le statut général de la fonction publique -- 1992  Décret concernant l'organisation de la Direction des finances -- 1992  Ordonnance sur le statut général de la fonction publique -- 1993  Ordonnance sur le statut général de la fonction publique (Ordonnance sur le personnel) (Modification) (153.011.1) - 1995  Leitbild und Führungsgrundsätze-1994  Alternative arbeitszeitmodelle für das Personal der Kantonsverwaltung -- 1995  Richtlinien -- 1995  Décret sur les traitements et les allocations versées au personnel de l'administration cantonale bernoise -- 1995  Documents sur l'évaluation -- 1995  Documentation relative à la politique du personnel du canton de Berne - 1995  Loi sur le statut général de la fonction publique -- 1996</p>
<p><b>FRIBOURG</b></p>	<p><i>Documents déjà en notre possession :</i></p> <p>Règlement du personnel de l'Etat (122.70.11) Etat 1991  Loi sur le statut du personnel de l'Etat (122.70.1) Etat 1991  Loi sur les traitements du personnel de l'Etat (122.72.1) Etat 1992</p>
<p><b>GENEVE</b></p>	<p>Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05) Etat 1998  Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale (B 5 05.01) Etat 1999  Règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale (B 5 05.03) Etat 1998  Règlement sur les cadres intermédiaires de l'administration cantonale (B 5 05.06) Etat 1998  Règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (B 5 15.01) Etat 1998  Rapport de synthèse- projet « Service public 2005 » - 1999</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Livre de bord de la gestion du personnel « GESPER » - 1993  Document d'accueil pour nouveau collaborateur -- 1991  L'administration et l'agent public -- 1991</p>



	<p>Description de la méthode d'évaluation des fonctions appliquées à l'Etat de Genève – 1991  Appréciation et développement du personnel – 1992  Comment favoriser la mobilité interne du personnel ? – 1992  Accueil diaporama – 1992  Historique – Formation d'un Etat – 1992  Protocole d'accord – 1993  Accueil - 1995  Appréciation et développement du personnel – 1993  Eléments essentiels de la rémunération à l'Etat de GE – 1995  Statut de la fonction publique – révision de la loi relative au personnel – 1996  Projet de loi B 5.05 – Groupe paritaire - 1996  Mise en œuvre de la réforme - 1997</p>
<b>GLARIS</b>	<p>Reglement über die Tagelder und Reiseentschädigungen der kantonalen Beamten und Angestellten (II C/2/2) 1991  Verordnung über die Besoldungen der Staatsbediensteten (II C/2/1) 1996  Gesetz über die Behörden und Beamten des Kantons Glarus (II A/1/2) 1996  Führungsrichtlinien – Leitbild – Mitarbeiterbeurteilung – Ausbildungskonzept</p>
<b>GRISONS</b>	<p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Verordnung über Arbeitszeit – 1989  Reglement über die gleitende Arbeitszeit – 1989  Arbeitszeitreglement (170.415) 1998  <i>Documents déjà en notre possession :</i>  Personal-gesetzgebung (170.400) 1995  Leitfaden</p>
<b>JURA</b>	<p>Loi sur le statut des magistrats, fonctionnaires et employés de la République et Canton du Jura (173.11) 1978 avec modifications 1985</p>
<b>LUCERNE</b>	<p>Besoldungsverordnung für das Staatspersonal (SRL Nr. 73a) 1999  Gesetz über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (SRL Nr. 51) 1999  Verordnung zum Personalgesetz (SRL Nr. 52) 1999  Besoldungsordnung für das Staatspersonal (SRL Nr. 73) 1998  WOV Personalcontrolling – 1998  Entwurf : Grundsätze der Personalpolitik – 1998  Personalpolitik IIB</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Mitarbeiterbeurteilung – 1989  Flexible Pensionierung – 1993  Infos für das Personal der kantonalen Verwaltung – 1994-95  Der Staat, das sind wir alle – 1994</p>



	<p>Weiterbildung und Beratung – 1995-97  Qualitätszirkel in der Staatsverwaltung- Ein Versuch lohnt sich !  Loi sur le statut de la fonction publique – 1995  Règlement concernant les traitements de la fonction publique – 1996  Règlement des fonctionnaires – 1996  Règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique – 1996  Règlement transitoire concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques – 1996  Règlement relatif aux obligations attachées à certaines fonctions de l'administration cantonale – 1996  Informations « Ressources » 1996-97-98.</p> <p><i>Documents en notre possession :</i>  Nouveau concept de gestion du personnel – 1993  Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la politique du personnel de l'Etat et à l'appui d'un projet de loi sur le statut de la fonction publique – 1995</p>
<p><b>NIDWALD</b></p>	<p>Gesetz über das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis (165.1) Stand 1999  HelmiNotizen – 1998  Personalpolitik – 1997</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Dienstverhältnis der Beamten und Angestellten (165.11) 1990  Reglement über das Arbeitsverhältnis der Beamten und Angestellten (165.111) 1991  Reglement betreffend die Aus-Fort-und Weiterbildung von Beamten und Angestellten (165.112) 1992  Reglement über die Gleitende Arbeitszeit bei der kantonalen Verwaltung – 1993  Reglement über das Vorschlagswesen – 1995  Die Mitarbeiter-beurteilung</p>
<p><b>OBWALD</b></p>	<p>Personalverordnung – 1998  Staatsverwaltungsgesetz – 1997</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Ausführungsbestimmungen über die Besoldungseinstufung des Staatspersonals – 1989  Verordnung über das Dienst – und Besoldungsverhältnis der hauptamtlichen kantonalen Beamten und Angestellten – 1990  Botschaft zu einem Verfassungsnachtrag – 1995  Kantonsverfassung (Behörden und Verwaltungsorganisation) – 1995  Bericht über die berufliche Chancengleichheit von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung - 1995  Kantonale Volkabstimmung – 1997</p>





<b>SCHAFFHOUSE</b>	<p>Gesetz über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals (Personalgesetz) (180.100) Stand 1997  Submissionsverordnung (172.501) Stand 1997</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Besoldungsdekret – 1992  Dekret – 1971 (1991)</p>
<b>SCHWYZ</b>	<p>Personal- und Besoldungsverordnung (50-52) 1998</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Führungsrichtlinien der Verwaltung des Kantons Schwyz – 1991  Wegleitung zur Qualifizierung – 1992  Ihr neuer Arbeitsplatz - 1995</p>
<b>SOLEURE</b>	<p>Interne Ausbildung 1998-1999  Sowieso – 1998-1997  Vollzugsverordnung zur Verordnung des Kantonsrates über die Besoldungen des Staatspersonals (126.51.3) – 1996  Verordnung über die Besoldungen des Staatspersonals sowie der Lehrkräfte an kantonalen Schulen 1995  Gesetzgebung über das Staatspersonal (126.1) 1993  Ausbildungskonzept – 1992  Leitfaden für die Mitarbeiterinnen – und Mitarbeiterbeurteilung und das Mitarbeitergespräch – 1998  Leitbild – Regierungsprogramm – Finanzplan – 1998</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Die strukturelle Besoldungsrevision des Kantons SO – 1991  Konzept « VERKUSO, Verwaltungskultur Kantonale Verwaltung Solothurn » - 1993  Konzept « VERKUSO, Verwaltungskultur Kantonale Verwaltung Solothurn » - 1994  Ausbildungscontrolling – 1995  Konzept : von der Mitarbeiterinnen – und Mitarbeiterbeurteilung zum Leistungsbonus – 1995  Konzept für ein Vorschlagswesen für das Staatspersonal – 1995  Interne Ausbildung – 1997-1998  Konzept für die interne Kommunikation und Information –</p>



<p><b>ST. GALL</b></p>	<p>Verordnung über den Staatsdienst (143.20) 1999  Nachtrag zur Besoldungsverordnung (Genehmigung)-1998  Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen – 1998  Leistungsauftrag-Leistungsbeurteilung-Förderungsmaßnahmen-1997  Arbeitszeitverordnung (143.22) 1997  Besoldungsverordnung (143.2) 1996  Besoldungsverordnung ; Genehmigung – 1996  Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen – 1996  Leitbild zur Personalpolitik – 1996  Staatsverwaltungsgesetz (140.1) 1994  Staatsverwaltungsgesetz- 1993  Grundsätze über die Zusammenarbeit des Staatspersonals – 1990</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Einstufungs- und Beförderungsrichtlinien für das Staatspersonal – 1991  Dienst – und Besoldungsordnung für das Staatspersonal (143.2) Stand 1992  Regierungsratsbeschluss über die Besoldungsansätze für das Staatspersonal im Jahr 1993 (143.23) 1993  Staatsverwaltungsgesetz – 1993  Gewährung von ausserordentlichen Leistungsprämien – 1993  Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen – 1994  Revision Personalrecht – 1995  Interne Fortbildung Kurskalender – 1997-1998  Messagio – 1998</p>
<p><b>TESSIN</b></p>	<p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dell Stato – 1993  Decisione concernente la pubblica amministrazione – 1992  Trasparenza 25-26 – 1989</p>



<p><b>THURGOVIE</b></p>	<p>Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten (170.3) 1999  Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (177.112) 1999  Führungsrichtlinien – 1979</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (177.22) 1979 (1983-1990)  Verordnung des Regierungsrates zur Besoldungsverordnung (177.223) 1991  Konzept Frauenförderung – 1991  Mir bim Kanton – 1994  Thurgauische Kaderausbildung für öffentliche Verwaltungen – 1995  Besoldung und Rechtsstellung des Staatspersonals – 1995</p>
<p><b>URI</b></p>	<p>Personalverordnung (2.4211) 1998  Bericht zur Personalverordnung – 1998  Dienst- und Besoldungs-verordnung für die Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung (2.4211) Stand 1996  Reglement zur Dienst – und Besoldungsverordnung für die Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung (2.4213) Stand 1996  Führungsleitbild für die Kantonale Verwaltung – 1990</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Weisungen für die Durchführung der Mitarbeitergespräche in der kantonalen Verwaltung – 1992  Grundsätze über das Vorschlagswesen in der kantonalen Verwaltung – 1993  Verordnung über die Staatliche Versicherungskasse Uri (2.4221) 1993  Reglement zur Dienst – und Besoldungsverordnung für die Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung – 1994</p>
<p><b>VALAIS</b></p>	<p>Arrêté relatif au renouvellement des rapports de service des fonctionnaires de l'administration cantonale pour la période administrative 1998-2001 – 1997  Règlement concernant la flexibilisation du temps de travail dans l'Administration cantonale – 1996  Loi fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais – 1983</p> <p><i>Documents déjà en notre possession :</i>  Loi concernant les clauses expérimentales pour les unités pilotes du projet de réforme cantonale « Administration 2000 » (1910) 1996  Ordonnance concernant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais – 1997  Formation et perfectionnement professionnel – 1997  Loi – 1995  Message accompagnant le projet de loi sur la révision du concept salarial – 1995</p>



<p><b>VAUD</b></p>	<p><i>Documents déjà en notre possession :</i>          Rapport sur la nouvelle politique de gestion du personnel et avant-projet de loi sur le statut des fonctions publiques cantonales – 1998          Rapport de synthèse – 1998          Loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales (RSV 1.6) Etat 1997          Informations Etacom – 1997          Premières réflexions sur une cellule de pilotage de la modernisation de l'Etat - 1996          Vers une nouvelle politique du personnel – 1996          Rapport de commission – 1995          La Serre aux Orchidées – 1995          Projet Ressources humaines – 1994          Fonctions publiques cantonales – 1992          Stratégie de l'Etat de Vaud pour ses ressources humaines – 1991          GAZETTE</p>
<p><b>ZOUG</b></p>	<p><i>Documents déjà en notre possession :</i>          Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (154.21) Stand 1999          Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (154.211) Stand 1999</p>
<p><b>ZURICH</b></p>	<p><i>Documents déjà en notre possession :</i>          Interne Aus – und Weiterbildung – 1997          Beamtenverordnung (177.11-177.111-177.12) 1997          Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (3505) 1996          Personalgesetz – Kantonsverfassung – 1995          Personalgesetz - Weisung – 1995          Grundlagen-Papier zur Mitarbeiterbeurteilung - 1994</p>

Les documents retenus pour les villes correspondent à ceux présentés dans les deux premiers niveaux d'analyse.





# Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

no 159	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus - Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996</i>	77 p.	fr. 25.-
no 160	<b>EMERY Yves</b> <i>Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996</i>	45 p.	fr. 21.-
no 161	<b>SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis</b> <i>La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996</i>	17 p.	fr. 13.-
no 162	<b>KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi</b> <i>Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996</i>	358 p.	fr. 30.-
no 163 av	<b>CALDERÒN Donato</b> <i>Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein Überblick und Perspektiven, août 1996</i>	16 p.	fr. 10.-
no 164 av	<b>KNÜSEL René</b> <i>Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996</i>	36 p.	fr. 15.-
no 165	<b>SAILER Giorgio</b> <i>Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997</i>	94 p.	fr. 30.-
no 166	<b>EMERY Yves</b> <i>Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997</i>	96 p.	fr. 30.-
no 167	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997</i>	32 p.	fr. 15.-



Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

no 168	<b>WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi</b> <i>Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997</i>	126 p.	fr. 33.-
no 169	<b>EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de PELLATON-LERESCHE Sylvie</b> <i>L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997</i>	151 p.	fr. 35.-
no 170	<b>ZIMMERMANN Willi, WYSS STEFAN, NEUENSCHWANDER Peter</b> <i>Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997</i>	214 p.	fr. 50.-
no 171	<b>GIAUQUE David</b> <i>La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997</i>	154 p.	fr. 35.-
no 172	<b>POFFET Gérard</b> <i>Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997</i>	50 p.	fr. 20.-
no 173	<b>GERMANN Raimund E.</b> <i>Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997</i>	24 p.	fr. 14.-
no 174	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998</i>	36 p.	fr. 18.-
no 175	<b>CLIVAZ Christophe</b> <i>Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998</i>	93 p.	fr. 28.50
no 176	<b>LAUTNER Marion</b> <i>Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998</i>	120 p. + ann.	fr. 36.--



Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

no 177	<b>FINGER Matthias, LOBINA Emanuele</b> <i>Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999</i>	65 p.	fr. 14.-
no 178	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000</i>	36 p.	fr. 12.-
no 179	<b>AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves</b> <i>Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998</i>	97 p.	fr. 18.-
no 180	<b>FARINE Anouk</b> <i>Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000</i>	78 p. + ann.	fr. 11.-
no 181	<b>ISENI Bashkim</b> <i>Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999</i>	156 p.	fr. 24.-
no 182	<b>WIDMER Conrad</b> <i>Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999</i>	122 p. + ann.	fr. 22.50
no 183	<b>EHRENSPERGER Marc</b> <i>Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999</i>	94 p.	fr. 18.-
no 184	<b>REICHEN Pascal</b> <i>Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000</i>	96 p.	fr. 14.-
no 185	<b>SOGUEL Nils, van GRIETHUYSEN Pascal</b> <i>Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000</i>	158 p.	fr. 24.-



Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

186	<b>CLIVAZ Christophe</b> <i>Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000</i>	206	fr. 30.-
187	<b>CLIVAZ Christophe</b> <i>Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000</i>	184 p.	fr. 28.-
188	<b>GENOUD Christophe</b> <i>La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000</i>	170 p.	fr. 25.--
189	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000</i>	38 p.	fr. 12.-
190	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e</i>	28 p.	fr. 11.-
191	<b>FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias</b> <i>La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000</i>	78 p.	fr. 16.-
192	<b>EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence</b> <i>Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000</i>	122 p. + ann.	fr. 23.-





## L'IDHEAP EN BREF

L'IDHEAP est un institut universitaire d'enseignement postgrade fondé en 1981 et associé à l'Université de Lausanne et à l'EPFL. En Suisse, il est le seul centre d'enseignement et de recherche sur les questions touchant au service public.

Chaque année, l'IDHEAP accueille une centaine d'étudiants qui suivent tout ou partie du programme conduisant au MPA (Master of Public Administration). Ce programme se déroule sur une année à plein temps, ou sur deux ou trois ans à temps partiel parallèlement à une activité professionnelle. L'IDHEAP organise également des cours de brève durée et modulables, les Séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). Ils se composent de modules de deux ou trois jours qui peuvent être suivis à la carte.

Pour offrir à ses étudiants à la fois un apport théorique et des cas concrets, il s'appuie sur les travaux de recherches de ses enseignants, chercheurs, assistants, doctorants et étudiants, ainsi que sur les expériences collectées dans le cadre de mandats.

Les résultats de ces recherches sont pour une bonne part publiés directement par l'IDHEAP dans l'une des trois lignes de publications de l'Institut (Cahiers de l'IDHEAP, Matériel d'enseignement de l'IDHEAP et IDHEAP Working Paper). Ces ouvrages alimentent le débat sur le secteur public.

A ces travaux de recherche, l'IDHEAP a ajouté ces dernières années une activité de plus en plus importante d'expertise et de conseil, dont les résultats sont également destinés à nourrir l'enseignement et la réflexion interne.

