



Zoltán Hazafi*

Sur la route de la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines: L'informatisation de la gestion des emplois dans la fonction publique hongroise

La problématique traitée

La Hongrie est l'un des pays où le taux des emplois publics est *élevé* et les réductions d'effectifs n'ont pas produit de résultats durables à long terme. En 2019, l'emploi public en pourcentage de l'emploi totale était de 18,8 %. Cette proportion *dépassait* le taux moyen des pays de l'OCDE (17,9 %). Elle est presque même que le taux de 2007 (19,1 %).¹ Il semble que l'effectif du secteur public demeure stable pendant cette période, mais les baisses et les hausses se succédaient.² On entend par le « secteur public » la fonction publique au sens large qui comprend ceux qui reçoivent leurs traitements du budget public quels que soient leurs statut (les « fonctionnaires » qui travaillent dans les ministères, les services déconcentrés, les collectivités locales, les « employés publics » qui sont chargés de prestation de services publics, ce sont eux qui sont employés par les hôpitaux, les écoles, les musées, etc., les « membres du maintien de l'ordre public », p.ex. les agents de police, les sapeurs-pompiers, le personnel pénitentiaire, etc.)

* Professeur d'université (Université du Service Public [Nemzeti Közszolgálati Egyetem]).

¹ Panorama des Administrations publiques 2021. OCDE, 2021.

² Keresetek, alkalmazásban állók – költségvetés összesen. Központi Statisztikai Hivatal, 2020, www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli058a.html

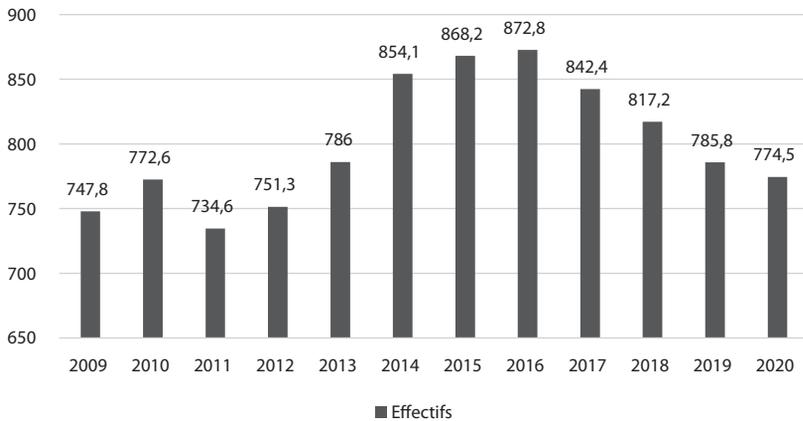


Figure 1. *Effectifs du secteur public en Hongrie, 2009–2020*
Source : KSH³

En 2018, un changement conceptuel a eu lieu dans le statut des fonctionnaires de l'Administration publique. Alors qu'avant 2018, leur statut était caractérisé par une réglementation centralisée et différenciée, l'ampleur de la délégation des pratiques de gestion des ressources humaines (RH) dans les ministères sectoriels des Administrations centrales n'a pas atteint le moyen de l'Organisation de coopération et de développement économiques,⁴ après 2018, une déréglementation et une décentralisation importantes se sont réalisées. Les critères uniformes de la gestion de carrière définis par la loi et imposés par le pouvoir central, tels que les diplômes, les examens, les expériences professionnelles pour le recrutement, ou les tableaux uniformes des rémunérations et la promotion fondée sur l'ancienneté, ont été supprimés. Au lieu de cela, les chefs de chaque organe ont été habilités à prendre des décisions discrétionnaires en matière de sélection et de rémunération, ainsi que sur d'autres questions importantes liées à la carrière. Dans un tel contexte juridique modifié, l'importance d'une gestion autonome des RH basée sur le professionnalisme a augmenté. La question se pose : un nouveau type d'organisation peut-il se créer en combinant l'efficacité et la flexibilité avec l'uniformité et la légalité de la hiérarchie ?⁵

³ *Ibid.*

⁴ Panorama des Administrations publiques 2017. OCDE, 2017, 145., www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-Administrations-publiques-2017_gov_glance-2017-fr

⁵ B. Guy Peters et Jon Pierre : *Handbook of Public Administration*. Los Angeles, Sage, 2007. 6.



D'autre part, la nouvelle législation a centralisé la gestion des postes, c'est à dire que le gouvernement fixe leur nombre, classement, et répartition entre les ministères, ainsi que elle a créé les possibilités d'intervention unilatérale aux employeurs dans les conditions d'emploi fixées par un consensus au cours de la nomination, tels que la rémunération, lieu de travail, ou la durée de l'emploi. Donc, la nouvelle loi, d'une part a rompu avec le modèle de carrière, ainsi en suivant la tendance internationale, d'autre part peut être considéré comme évolution « unique », typiquement « à la hongroise ».

La déréglementation du statut et la décentralisation de la gestion des RH ont été décidées pour donner aux gestionnaires plus de flexibilité pour relever les défis de la gestion des RH, tels que la maîtrise de l'augmentation de l'effectifs, le changement de générations, ou la restriction budgétaire, etc. Cependant, les expériences montrent qu'au-delà du statut flexible les autres conditions de l'autonomie font défaut.⁶ Les dirigeants manquent d'approche stratégique, et ne prennent pas en compte l'aspect des (RH) dans leurs prises de décision.⁷ La majorité (70-80 %) du personnel ne sont même pas au courant de l'existence de la stratégie de RH ou ne connaissent pas leurs contenus. En outre, dans les organisations où la stratégie humaine est employées, elle n'est pas tout le temps liée à la stratégie organisationnelle, ainsi qu'à celui d'autres secteurs, p.ex. financier, informatique, communication, etc.⁸

De nombreux dirigeants ne croient pas en la viabilité de la planification à moyen et long terme car le contexte juridique et le domaine des tâches à exécuter changent de manière rapide et imprévisible, ce qui rend impossible une logique de long terme. Bien que, dans le domain international, les pays modernes définissent, en connaissance de cause, leurs politiques de RH en conformité avec les objectifs et les directions stratégiques, et l'examen des dimensions des ressources humaines au sein de l'Administration publique occupe une place de plus en plus importante, ce qui est évidemment lié à la recherche d'outils flexibles, à l'amélioration de l'efficacité de fonctionnement, en Hongrie, les dirigeants sont perplexes, en général, ils formulent des exigences opérationnelles. Même s'ils reconnaissent en principe que la performance organisationnelle ne peut s'améliorer que si la fonction RH s'intègre *verticalement* et *horizontalement* à

⁶ Márta Bokodi et Gábor Szakács : Characteristics of Civil Service Organisations and HR Management. In Márta Bokodi *et al.* (réd.) : *Civil Service Career and HR Management*. Budapest, Magyar Közlöny, 2014. 135–175., 141.

⁷ Cornelia Lercher : *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Government*. OCDE, 2010, www.oecd.org/gov/pem/49144741.pdf

⁸ Bokodi et Szakács *op. cit.* (n. 6).

l'organisation,⁹ en manquant des soutiens de méthode et des outils technique, informatique, ils ne peuvent pas se mettre à transformer leurs organisations ainsi que à y redéfinir la place et le rôle de RH.

La plupart des pays de l'OCDE collectent des données sur les agents publics (p.ex. nombre, sex, âge, niveau de diplôme) de manière standardisée. En général, les données sont analysées et communiquées aux responsables et aux décideurs publics. Elles sont publiées dans des recueils destinés à informer le public. Les données sont utilisées pour planifier la gestion des RH, ainsi que pour élaborer les plans de formation ou évaluer les performances de la gestion. Selon l'indice de l'OCDE, Hongrie se trouve parmi les pays qui ont le moins recours à la collecte des données.¹⁰ En manquant de données appropriées, le gouvernement n'a pas de connaissance des besoins en ressources humaines à moyen et long terme et ne peut pas, de ce fait, concevoir les stratégies en matière de personnel. Il ne dispose pas de données informatisées sur le personnel de la fonction publique spécialement conçues dans une structure unique pour appuyer les décisions stratégiques en matière du politique du personnel. C'est la même situation pour les organisations de l'Administration publique qui ont reçu un marge de manoeuvre en matière de la politique du personnel.

Depuis 2010, la situation s'est mis à changer de pas à pas, et on a commencé le projet qui a visé « l'Appui stratégique de la succession de la fonction publique compétitive ». Le nom du projet reflète bien l'objectif du développement, qui est d'accroître la compétitivité et de garantir une offre en personnel durable à long terme. À l'instar de la Révision générale des politiques publiques en France,¹¹ la gestion améliorée des ressources humaines est l'un des axes de la réforme de la fonction publique hongroise.

Compétitivité et la qualité de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique

L'interprétation de la compétitivité dans la fonction publique diffère de sa définition économique, car il n'y a pas de concurrence au sens du marché pour la fonction publique. La fonction publique est caractérisée en ce qu'elle doit servir

⁹ Annie Chemla-Lafay et al. : *La performance des fonctions « ressources humaines »*. IGPDE, 2008, www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/performance_des_fonctions_RH_def-2.pdf

¹⁰ OCDE *op. cit.* (n. 4.) 152–153.

¹¹ Jacques Chevallier: Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines. *Revue française d'administration publique*, (2010), 4., 907–918.



l'intérêt général, équilibrer les différences sociales et assurer l'égalité d'accès aux services publics. Selon l'Union européenne (Conseil européen de Lisbonne, 2000, Conseil européen de Göteborg 2001), « la compétitivité [...] n'a de sens que si ses résultats sont mis au service de l'amélioration durable du bien être des populations concernées et, donc, si la compétition qu'elle implique n'entraîne pas de déséquilibres insoutenables ».¹²

Dans le même temps, la priorité de l'État est d'assurer la compétitivité dans l'économie.¹³ Divers rapports sur la compétitivité évaluent spécifiquement la gouvernance stable, l'efficacité de la bureaucratie, la corruption, le niveau des impôts, la complexité de sa réglementation, les qualifications de la main-d'œuvre, l'infrastructure, etc.¹⁴ La gestion du capital humain dans la fonction publique influe sur la capacité de la gouvernance et, indirectement, sur la compétitivité économique du pays.

Le problème le plus courant de la qualité de la gestion des ressources humaines est la maîtrise de l'augmentation des effectifs des fonctionnaires. Les coûts salariaux représentent la plus grande partie des dépenses de fonctionnement. Pour cette raison, l'accroissement du nombre du personnel constitue une charge budgétaire importante, et vice versa, en réduisant le nombre des fonctionnaires, des ressources budgétaires importantes peuvent être libérées pour soutenir la croissance économique.

Indépendamment de la capacité de l'État de supporter les coûts, la taille de la bureaucratie est une question politique. Le nombre élevé des effectifs ainsi que la nécessité de le réduire sont souvent à l'ordre du jour des débats politiques. Les mouvements antiétatistes critiquent la centralisation excessive du pouvoir ce qui se réalise par le biais de l'expansion de la bureaucratie.¹⁵ Quelle que soit la raison du débat sur le nombre des fonctionnaires, il est inévitable de savoir *dans quelle mesure l'effectif est optimal* et par rapport à quoi son niveau optimal peut être déterminé.

¹² Isabelle de Kerviler: *La compétitivité: enjeu d'un nouveau modèle de développement*. CESE, 2011, 8., www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2011/2011_11_competitivite.pdf

¹³ Miklós Imre : Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepe és feladatai. In Imre Verebélyi et Miklós Imre (éd.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszaféjlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009. 28–36.

¹⁴ Zsuzsanna Báthory: *Az IMD és a WEFORUM versenyképességi jelentéseinek struktúrája és módszertani háttere*, 2005. 31. www.vallgazd.hu

¹⁵ Émilien Ruiz: Des économies très politiques. 134 *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* (2017) 65–85.

L'effectif optimal : existe-il ou non?

La question fondamentale de la gestion des ressources humaines est de savoir si le nombre des fonctionnaires est optimal. Dans la réalité, cependant, nous ne pouvons pas définir quel est leur nombre « approprié ». ¹⁶ Les données internationales ne permettent pas de comparer les pays, les uns aux autres. Dans les pays de l'OCDE, la part de la fonction publique par rapport à la population active présente une dispersion entre 3,7 % et 33,4 %. ¹⁷ Cette dispersion importante s'explique par le fait que la définition de la fonction publique varie d'un pays à l'autre et que les services publics externalisés diffèrent dans les différents États. Plus les services publics sont externalisés, plus le nombre des fonctionnaires est bas. Ainsi, la comparaison internationale n'est pas une option viable pour l'élaboration d'un indicateur mesurant l'effectif optimal. Dans le même temps, les données nationales n'offrent pas non plus la possibilité de déterminer les valeurs de référence. Seules les tendances de l'évolution peuvent être démontrées.

En Hongrie, on prend souvent comme référence la période du changement de régime et on utilise les données des effectifs de 1989 pour « mesurer » l'ampleur des changements de la fonction publique. Dans les années 1980, le nombre des fonctionnaires s'est stabilisé à environ 60 mille à 70 mille. En revanche, il est passé à plus de 100 mille entre 1989 et 1994. ¹⁸ Cela est dû à la suppression de la gestion des effectifs, fixée par la réglementation, ce qui a permis aux services déconcentrés d'acquérir une grande autonomie et d'augmenter leurs effectifs sans entrave. Dans le domaine de la gestion des effectifs, une centralisation « dure » était nécessaire pour éviter l'anarchie. ¹⁹ Il convient d'examiner l'évolution des effectifs de la fonction publique sur une période plus longue. Les données de 1994 à 2018 sont disponibles. Pendant cette période, les effectifs de la fonction publique hongroise ont augmenté de 17 %. ²⁰

¹⁶ Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce. OECD, 2011, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-servants-as-partners-for-growth_9789264166707-en#page5

¹⁷ Panorama des Administrations publiques 2019. OECD, 2019, www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-Administrations-publiques-2019_8be847c0-fr

¹⁸ BM Közigtagd, BM KSA *op. cit.* (n. 3.).

¹⁹ Lajos Lőrincz: A közigazgatás létszámáról. In József Fogarasi (réd.) : *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Unió, 1995. 205–209.

²⁰ BM Közigtagd, BM KSA *op. cit.* (n. 3.).

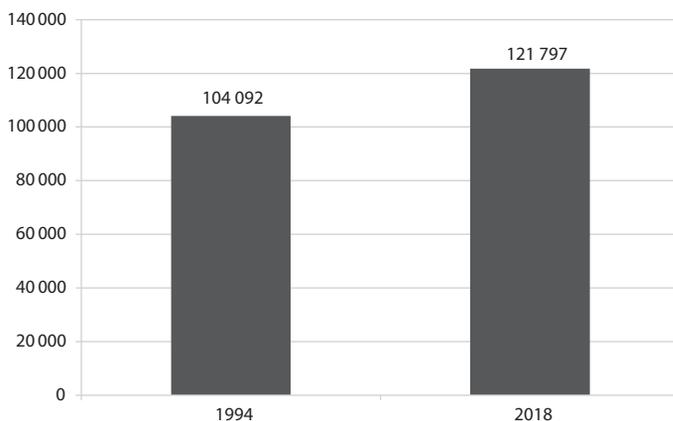


Figure 2. Effectifs dans la fonction publique
Source : BM Közigtad, BM KSA²¹

Dans le même temps, on peut constater que la tendance à la croissance alterne entre *baisse faibles* et *reprises répétées*.

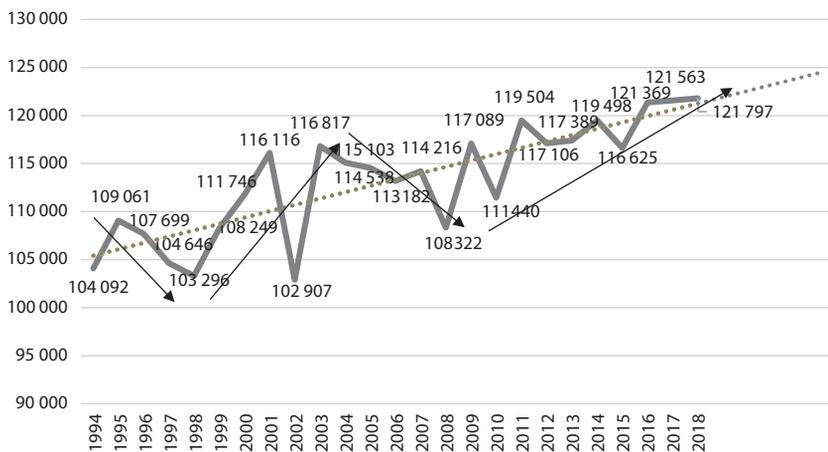


Figure 3. Effectifs dans la fonction publique 1994–2018
Source : BM Közigtad, BM KSA²²

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

Les réductions temporaires étaient généralement dues à des licenciements centraux, mais ces *licenciements dirigés d'en haut n'ont pas eu d'effet durable* sur l'évolution des effectifs. Les différentes transformations organisationnelles n'ont pas été non plus efficaces pour freiner l'augmentation des effectifs. L'intégration des différentes organisations a été le plus souvent utilisée pour produire un meilleur rapport coût-efficacité. Ces organisations intégrées étaient auparavant autonomes dans le domaine de la gestion du personnel. Entre 1994 et 2018, le nombre des organisations de l'Administration publique est passé de 720 à 216.²³ Cette baisse a surtout touché les niveaux territorial et local.

Parmi les exemples d'intégration organisationnelle, on peut citer le modèle de ministère appelé « au sommet », ainsi que la fusion d'organisations de l'Administration publique chargées par des activités similaires ou encore l'intégration des organisations de l'Administration territoriale dans les bureaux gouvernementaux des départements (ou de la capitale). Grâce à l'intégration organisationnelle, le nombre des fonctionnaires n'a pas diminué, mais l'effectif par organe a augmenté de manière significative. Alors qu'en 1994, le nombre moyen d'organismes de l'Administration publique était de 71, il est passé à 376 en 2017.²⁴ Ainsi, l'effectif moyen a quintuplé, c'est-à-dire que l'intégration de l'Administration publique a entraîné une concentration importante du personnel. La taille plus grande et le nombre plus important des employés auprès des organisations ont créé des conditions favorables à la mise en œuvre d'une gestion intégrée et stratégique des ressources humaines.

L'objectif des licenciements consécutifs était généralement de créer l'effectif optimal du personnel. En fait, cependant, aux époques de changements sociaux et économiques, les licenciements ont suivi principalement des fins politiques et financières au lieu des aspects rationnels de la gestion des ressources humaines (GRH).²⁵ Plusieurs exemples peuvent être cités dans l'histoire de l'Administration hongroise. La Hongrie de l'après-Trianon n'avait plus besoin d'autant d'Administration publique qu'avant la Première Guerre mondiale, c'est la raison pour laquelle dans les années 1920, il y a eu deux vagues de licenciement importantes. Plus tard, près de 60 mille fonctionnaires ont été licenciés pour les raisons politiques à la suite de l'établissement de la liste « B » de l'Administration publique en 1946.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Lajos Lőrincz: *A közigazgatás alapintézményei*. 2010, Budapest, HVG-Orac.



La réduction du nombre des fonctionnaires pour des *raisons financières et économiques* a eu lieu à plusieurs reprises après le changement de régime. Le plus connu d'entre eux a été le licenciement mis en œuvre en 1995 dans le cadre du programme de consolidation du budget, baptisé « paquet Bokros » (d'après le nom du ministre des finances à l'époque), pour la stabilisation économique. Une caractéristique commune des licenciements, c'est qu'ils n'ont jamais été destinés à atteindre une structure proportionnelle aux besoins réels, liée aux missions et tâches administratives, mais plutôt suivant un pourcentage prédéterminé de réduction, ce qui a entraîné le fait que la même proportion de fonctionnaires avait été licenciée dans toutes les organisations de l'Administration publique, sans égard aux besoins réels, en suivant le principe de « la tondeuse à gazon ». De plus, la réduction des effectifs a rapidement été suivie d'une augmentation.

La fluctuation de même que l'augmentation à long terme des effectifs n'est pas seulement une tendance hongroise, mais aussi internationale. Ainsi, certains pays ont réagi à la crise financière et économique de 2006–2007 en procédant à d'importants licenciements dans la fonction publique. Par exemple, la part de l'emploi public au Royaume-Uni a baissé de 3,1 % entre 2007 et 2017. Cependant, dans la grande majorité des pays, l'emploi public a progressé en 2017 – en Irlande il était le plus important (3,5 %) – et n'a diminué que dans quelques États, comme en Estonie (5 %).²⁶

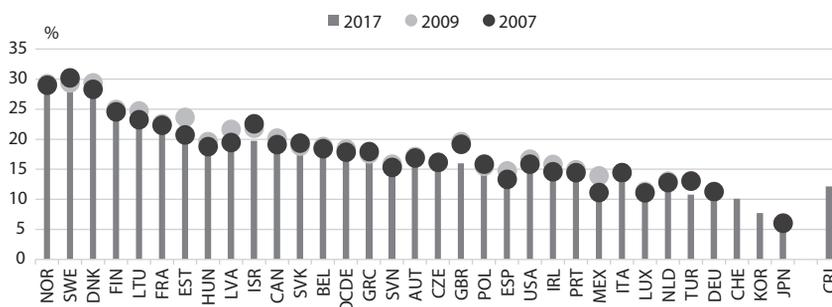


Figure 4. Part de l'emploi public en pourcentage de l'emploi total dans les pays de l'OCDE

Source: OCDE²⁷

²⁶ OCDE *op. cit.* (n. 17).

²⁷ *Ibid.*

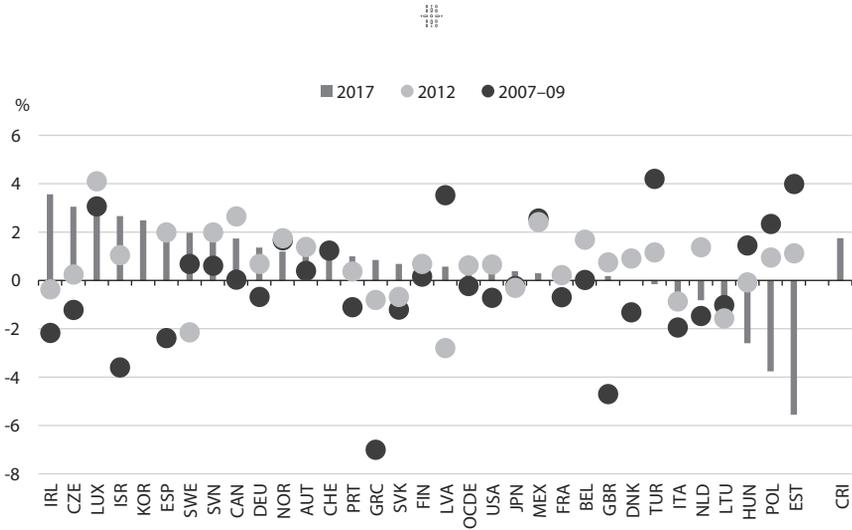


Figure 5. Taux de croissance annuelle de l'emploi public, 2007–2009, 2012 et 2017
Source: OCDE²⁸

Selon les données les plus récentes, le taux moyen de l'emploi public dans les pays de l'OCDE, qui était de 17,71 % en 2017, s'est stabilisé en 2019 (17,9 %), tandis que des différences significatives subsistent entre les pays. Bien que les effectifs de la fonction publique aient continué de reculer au Royaume-Uni entre 2007 et 2019, il a augmenté en Espagne, en Estonie, au Mexique, en Slovaquie et en Norvège. Dans le même temps, l'emploi total a également augmenté au cours de la même période, mais il était légèrement inférieur à l'augmentation de l'emploi dans la fonction publique.²⁹

Tout cela prouve que le nombre « optimal » des fonctionnaires est plutôt décidé sur la base de considérations politiques que d'une gestion rationnelle du personnel. Cela dépend plutôt des besoins des gouvernements et du rôle qui est accordé à l'État pour la prestation des services publics. La question initiale ne devrait donc pas être posée de manière à savoir quelle est la taille optimale de la fonction publique, mais comment le nombre des fonctionnaires peut être influencé vers une valeur optimale. En faisant la politique du personnel, ou en manquant de la faire, les gouvernements peuvent influencer sur l'évolution des effectifs de la fonction publique, ainsi que sur leurs processus déterminés par d'autres facteurs.³⁰ Les gouvernements, en utilisant la planification stratégique des effectifs, peuvent exercer une influence importante sur leur évolution.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ OCDE *op. cit.* (n. 1).

³⁰ Lőrincz *op. cit.* (n. 19).



De la planification stratégique des effectifs à la gestion des compétences dans un contexte international

La planification stratégique constitue une condition essentielle de la politique du personnel dans la fonction publique. Elle avait plusieurs conceptions depuis les années soixante qui se sont succédés.³¹ Dans les années 1960, les modèles de *gestion prévisionnelle des effectifs* consistaient à la gestion économique à long terme des effectifs. La *gestion prévisionnelle des carrières* a été répandu entre 1970–1975 afin de soutenir la mise en place une vraie carrière aux cadres qui demandaient une rémunération prévisible ainsi que un statut, une formation pour « se réaliser ». ³² La *gestion prévisionnelle des emplois* (années 1980) se basait sur l’approche qui a complété la gestion prévisionnelle des effectifs avec réflexion prospective. Cette conception proposait d’appliquer le schéma directeur des emplois comme outil de management stratégique.³³ Au cours des années 1990, la notion de compétence de plus en plus s’intégrait dans le gestion de RH, le contenu des emplois est devenu la question primordiale des fonctions de gestion de RH. Il s’en suivait que les démarches de la gestion prévisionnelle se sont complétées par la *gestion des compétences*.

La condition requise de la GRH stratégique pour le gouvernement c’est qu’il doit disposer des données et des informations nécessaires pour prendre des décisions en matière de politique du personnel. Des comptes rendus doivent être rédigés régulièrement sur les effectifs, des tableaux de données préparés pour pouvoir prendre des décisions en matière de gestion, des données réelles doivent être utilisées pour la planification de la main-d’œuvre, pour la formation continue et le dialogue social, le public doit être informé régulièrement de tout cela.³⁴

Les expériences internationales montrent que la planification stratégique des effectifs est utilisée pour élaborer et mettre en œuvre des objectifs de politique du personnel, prévoir l’évolution démographique (effectif et composition par âge) du personnel et son impact, examiner les possibilités d’externalisation (partenariats public privé, contrats, etc.), soutenir la mobilité verticale et horizontale du personnel et détecter les réserves d’efficacité (p.ex. le potentiel de la fonction publique électronique, nouvelles technologies, possibilités d’emploi, etc.).³⁵

³¹ Patrick Gilbert: La gestion prévisionnelle des ressources humaines: histoire et perspectives. 124 *Revue française de gestion* (1999) 66–75., 6., www.researchgate.net/publication/271199099

³² *Ibid.*, 4.

³³ *Ibid.* 6.

³⁴ OCDE *op. cit.* (n. 4).

³⁵ Oscar Huerta Melchor: *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*. OECD, 2013, <https://ideas.repec.org/p/oecl/govaaa/21-en.html>

La planification stratégique des effectifs est liée à la définition et à l'évaluation des compétences. Au Canada, dans le cadre de la reprise après la crise financière et économique de 2008, la réforme de la fonction publique a été axée sur les compétences clés. La direction agile, la pensée innovante, l'orientation vers les résultats, la direction basée sur les valeurs et la pensée analytique ont été définis comme des compétences clés. La méthode de direction VUCA (volatilité, incertitude, complexité, ambiguïté) élaborée pendant la période d'incertitude d'après la guerre froide a été relancée.³⁶

On est à la recherche de dirigeants qui pensent aux objectifs à atteindre, motivent les autres, encouragent la créativité (*vision*). Ils sont à l'écoute des autres, connaissent les forces positives des membres de l'équipe, savent dont les membres de l'équipe ont besoin pour réaliser une bonne performance (*compréhension*). Ils communiquent clairement et sans ambiguïté, recueillent les informations pertinentes (*clarté*). Ils peuvent s'adapter rapidement à l'environnement et aux besoins modifiés (*agilité*).

En France, la planification de la main-d'oeuvre se déroule dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).³⁷ La GPEEC est considérée comme une technique de gestion des ressources humaines, mise en place aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. En l'utilisant, on peut prévoir à long terme, d'une part l'évolution des effectifs (nombre, structure), d'autre part les besoins en ressources humaines, et donc analyser les écarts entre les besoins et ressources futures avant qu'ils n'apparaissent.³⁸ La prévision des écarts avec le nombre des fonctionnaires (aspect quantitatif) peut se réaliser en général sans aucune difficulté, par contre la prévision des aspects qualitatifs qui prend en compte l'évaluation des compétences est loin d'être utilisée habituellement dans la fonction publique. La mise en œuvre de la GPEEC suppose que les emplois et les compétences soient recensés et évalués par le niveau de responsabilité ou d'autres spécificités des emplois. Les répertoires des métiers ou des emplois pourraient permettre la mise en place de la gestion des compétences dans le domaine de recrutement, de formation continue, ainsi que de la mobilité.

Au Royaume-Uni, les organisations de l'Administration publique doivent élaborer des plans de gestion des connaissances depuis le milieu des années 2000.

³⁶ Johansen, B. (2009). *Leaders Make the Future: Ten New Leadership Skills for an Uncertain World*. Berrett-Koehler.

³⁷ Gilles Jeannot: De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'Etat en France. *Revue française d'administration publique* (2005) 595–608.

³⁸ Serge Vallemont – Bertrand Du Marais: *La gestion dynamique de la fonction publique: une méthode. Rapport du groupe thématique «Gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures»*. 2000, Paris, Commissariat général du Plan.



L'objectif des « Departmental Improvement Plans » est de détecter et d'évaluer les aptitudes et les compétences nécessaires dans l'organisation et de fournir des orientations pour la mise en œuvre des développements organisationnels.³⁹ Les organisations préparent et évaluent chaque année leurs capacités et compétences nécessaires, de manière à ce qu'elles soient également liées à la stratégie institutionnelle et aux autres plans fonctionnels. Des stratégies de gestion des talents sont en cours d'élaboration en Australie ou encore au Royaume-Uni dans le cadre de la planification de la main-d'œuvre. Ces stratégies prévoient, entre autres, des modalités de travail souples pour les talents, leur promotion interne ou leur rôle dans la prise de décision.

Les restrictions budgétaires obligent les pays à réduire le nombre de fonctionnaires et leurs coûts salariaux. Pour ce faire, la planification stratégique du capital humain est introduite dans un nombre croissant d'États, ce qui peut fournir à moyen et à long termes la capacité humaine nécessaire pour effectuer les tâches même dans un environnement frappé de restrictions. Grâce à la planification des effectifs, on peut éviter que les programmes de licenciement ne prennent en compte des considérations purement financières. Elle offre la possibilité de renouveler tous les processus et fonctions des RH, tels que la sélection, l'intégration en emploi de nouvel employé, la gestion des compétences, la rémunération, la formation continue, la gestion des performances, etc.

La mise en œuvre de la planification des effectifs nécessite un ensemble complexe de conditions.⁴⁰ Tout cela fonctionne dans un système où les dirigeants ont une vue d'ensemble stratégique, les organisations disposent d'objectifs stratégiques, l'aspect coût-efficacité est pris en compte en prévoyant les compétences nécessaires à la réalisation des tâches, le gouvernement réagit rapidement et avec souplesse aux changements du marché du travail, les changements futurs sont reconnus et les besoins du développement de l'organisation sont prévus. Ces conditions ne sont pas disponibles de la même manière dans chaque pays. Souvent, la gestion des ressources humaines et les stratégies politiques ne sont pas coordonnées et, par conséquent, la planification des effectifs ne tient pas compte des besoins humains quantitatifs et qualitatifs nécessaires pour réaliser les objectifs des politiques. La planification de la main-d'œuvre est occasionnelle et la résistance à sa mise en place est fréquente.⁴¹

Plus les systèmes informatiques sont intégrés dans la gestion stratégique des RH, plus les questions de protection des données se posent. L'automatisation des

³⁹ *Departmental Improvement Plans*. Cabinet Office, 2013, www.gov.uk/government/collections/departmental-improvement-plans

⁴⁰ Huerta Melchor *op. cit.* (n. 35.).

⁴¹ *Ibid.*

processus affecte l'autodétermination informationnelle des personnes physiques dont les données personnelles sont traitées, et la relation entre le public et l'administration. C'est le cas pour l'Italie où à la conséquence de l'automatisation de la prise de décisions administratives « les derniers développements normatifs et jurisprudentiels œuvrent dans le sens d'une plus large accessibilité aux éléments de fait (sous forme de données) et de droit (sous forme d'algorithmes) sous-jacents aux décisions administratives automatisées ».⁴²

Les précédentes de la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique hongroise

La Hongrie a été la première parmi les anciens pays socialistes à commencer, dès le début des années 90 et dans le cadre d'un système de carrières, à développer une base de données d'informations (Közigtag) portant sur les effectifs nécessaires à la planification centralisée de la main-d'œuvre. Toutefois, elle n'a pas été intégrée dans la politique du personnel du gouvernement. La principale raison en était que la mise en place de la fonction publique hongroise d'après le changement de régime n'a pas suivi entièrement le modèle des systèmes de carrière traditionnels et n'a pas mis en œuvre la centralisation de la GRH. Cela signifiait que l'exercice des pouvoirs de la GRH et des droits des employeurs s'est trouvé décentralisé. Ainsi, les organes décentralisés, par ailleurs subordonnés aux ministères, ont pu nommer leurs propres effectifs d'une manière autonome. La conséquence en a été un système très fragmenté. Dans cet environnement organisationnel, il n'y avait aucune raison de mettre en place un registre central pour traiter les données des emplois publics. Au lieu de cela, un système de données statistiques a été mis en place.

Dans le même temps, l'utilisation des données statistiques s'est également heurtée à des obstacles. D'une part, le taux des données *incorrectes était relativement élevé*, d'autre part, le gouvernement ne s'est pas intéressé pendant longtemps aux *analyses empiriques*. Ces raisons ont conduit à la suppression de la base de données Közigtag en 2006. Elle a été remplacée par un système simplifié contenant des données beaucoup plus limitées, qui ne recueillait et ne stockait que des données statistiques agrégées.

Après 2010, en raison de la gestion du personnel, du changement générationnel et du renouvellement conceptuel de la législation de la fonction publique

⁴² Giorgio Mancosu: L'accès aux données publiques et aux codes source en Italie. À la recherche d'une « transparence algorithmique », à l'aube du Règlement général sur la protection des données. 167 *Revue française d'administration publique* (2018) 575–584.



basé sur le principe de carrière, les besoins des analyses empiriques en matière de la politique du personnel se sont manifestés. Il est devenu un problème de plus en plus pressant que le gouvernement, en raison du manque de données appropriées n'avait pas connaissance des besoins en ressources humaines à moyen et long terme et ne pouvait pas, de ce fait, concevoir les stratégies en matière de personnel. Le gouvernement n'a pas disposé de données informatisées sur le personnel de la fonction publique spécialement conçues dans une structure unique pour appuyer les décisions stratégiques en matière du politique du personnel.

Au lieu de cela, les informations nécessaires sont obtenues à partir d'autres registres (Registre de gestion de la paie, statistiques gérées par le Ministère des finances) ou à partir de collectes de données ordonnées au cas par cas, mais leur utilité (p.ex. comparabilité, possibilité de prévoir des tendances) est limitée. Néanmoins, la fonction publique compétitive suppose que l'impact des changements (réorganisations, transformations) affectant l'organisation et le système des tâches ainsi que le personnel (réorganisations, transformations), les décisions soient préalablement examinées, évaluées et parfois prédites tant au niveau gouvernemental qu'organisationnel. Cela nécessite la mise au point d'un système de soutien à la prise décision du personnel du gouvernement, qui doit être capable de :

- collecter, stocker, intégrer dans un système unique les données concernant le personnel et le répertoire des emplois et d'en produire des tableaux statistiques (fonction statistique) ;
- suivre les activités RH des organes et l'évolution des caractéristiques les plus importantes du personnel et de les comparer selon différents critères (p.ex. par secteur, type d'organe ou niveau hiérarchique ; fonction de suivi) ;
- intégrer les différentes données ainsi que les analyses et les évaluations des données ayant une valeur scientifique interconnectée aussi largement que possible dans l'élaboration des politiques gouvernementales en matière de personnel (fonction d'analyse-évaluation) ;
- soutenir les organismes pour modéliser les changements affectant l'organisation, les tâches, les emplois et le personnel en utilisant les données stockées (fonction de planification institutionnelle).

La question du système d'information portant sur la fonction publique a de nouveau été examinée lors de la planification du Programme opérationnel pour le développement de l'Administration publique et de la fonction publique. Dans le cadre du projet « Appui stratégique de la succession de la fonction publique

compétitive » a été prévue la mise en place de l'informatique de la gestion RH dans la fonction publique dont le nom est le Système d'aide à la gestion des ressources humaines du gouvernement (SAGRH).

Structure et fonctionnement du Système d'aide à la gestion des ressources humaines du gouvernement

Le développement du SAGRH est destiné à soutenir le gouvernement et ses organes publics de collecter et d'analyser les données sur leur personnel ainsi que de mettre en place la gestion de leurs effectifs à long terme. Le développement du SAGRH est remarquable même au niveau international. Il met sur une base de données numérique le registre de la gestion du personnel de tous les organismes de l'Administration publique et de l'ordre public, ainsi que la fourniture de données à la base de données centrale. Il intègre dans un système unique les applications informatiques développées précédemment de manière isolée, destinées à soutenir certaines activités de la gestion des ressources humaines, p.ex. l'évaluation des performances et la gestion des dossiers de formation continue. Son système de *reporting* permet trois types d'analyses. D'une part, il fournit des *données statistiques* pour la description et la connaissance du personnel et des activités de la gestion des RH, d'autre part, il permet, à l'aide d'indicateurs, de *suivre* la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de la politique du personnel. Enfin, il utilise des modèles de simulation construits à partir de données du passé pour *prédire* les tendances futures ainsi que l'impact à long terme des décisions prises par le gouvernement, comme les fluctuations possibles, ou la composition des effectifs par sexe ou par âge.

Le Système permet aussi au gouvernement de modéliser les effets des changements organisationnels au sein du personnel à l'aide de la fonction dite « planification institutionnelle ». La tâche principale du système est de collecter et de stocker les données personnelles des fonctionnaires à partir des registres de base de la fonction publique, tenus par les organisations de l'Administration publique et, via une interface, à partir de registres externes (registre de l'évaluation des performances, registre de gestion de la paie). En général, un système d'informations des ressources humaines est constitué d'une partie opérationnelle et d'une partie décisionnelle.⁴³ C'est le cas même pour la structure de SAGRH, les

⁴³ Michelle Gillet et Patrick Gillet: *SIRH Système d'information des ressources humaines*. Paris, Dunod, 2010. 45.



registres de base soutiennent, par les modules opérationnels la gestion de l'activité courante tandis que les décisions stratégiques sont étayées par les modules pilotes. Le SAGRHR est composé de deux grands éléments de système, l'interface du personnel de la fonction publique (IPFP) et le Centre de Soutien à la prise de Décision (CSD).

Interface du personnel de la fonction publique

L'Interface est un registre qui est apte à communiquer avec les sources de données, ainsi il remplit des fonctions d'enregistrement, de consultation, de nettoyage de données, et de gestion des accès à la base des données. La fonction de l'IPFP est double :

- d'une part, elle crée un lien informatique entre les registres de base du personnel tenus par les organisations de l'Administration publique et les modules qui assurent le fonctionnement interne du SAGRHR, ainsi il assure la réception des données provenant d'autres registres qui fournissent diverses données complémentaires ;
- d'autre part, elle assure une interface aux organisations autorisées à utiliser son système pour enregistrer, modifier et interroger leurs propres données.

L'Interface stocke les données dans une base de données transactionnelle. Les données enregistrées à différents endroits sont consolidées (mises dans un langage informatique commun), organisées dans une structure de données commune, nettoyées et affinées. Dans l'IPFP, un module de planification des institutions est également disponible pour les organisations, ce qui leur permet de planifier dans un environnement virtuel leur hiérarchie interne, les paramètres spécifiques des ressources humaines selon les différents statuts de leur personnel, ou encore leurs coûts salariaux.

Centre de soutien à la prise de décision

Cet élément de développement fournit les données nécessaires aux rapports statistiques. Dans le module statistique, les données concernant les fonctionnaires sont enregistrées de manière non identifiable personnellement, dans l'ordre précisé par le décret gouvernemental. Le système de reporting du *Centre de soutien à la prise de décision* (CSD) comporte trois types d'analyse : les rapports, le suivi et un système d'analyse-évaluation.

Rapports

D'une part, il fournit des données statistiques permettant de décrire le personnel et les activités RH (en d'autres termes, les sous-systèmes et les processus RH). Il en va de même pour les activités liées aux ressources humaines : il n'est possible de définir des objectifs et des orientations de développement que si l'on peut se faire une idée des différentes activités RH. Les données statistiques utilisées à cette fin décrivent donc les caractéristiques du *personnel*, d'une part, et des *activités des ressources humaines*, d'autre part. Les premières comprennent des données démographiques, statutaires (statut juridique) et sociologiques sur les ressources humaines. Ces dernières comprennent des données quantitatives et qualitatives sur les fonctions RH (sélection, évolution de carrière, rémunération, évaluation, développement, responsabilité, sortie).

Cependant, les données statistiques permettent non seulement de décrire le personnel de l'Administration publique et des services de l'ordre public sur la base des caractéristiques les plus importantes, p.ex. le nombre, l'âge, l'éducation, etc., et d'explorer leurs relations internes, mais aussi de comparer le personnel de ces deux sous-secteurs par rapport à l'ensemble de la fonction publique au sens large (tous ceux qui sont employés par tous les organismes budgétaires, ci-après dénommés le secteur public). Cette nécessité découle à la fois du fait que le système de la fonction publique hongroise est très fragmenté en termes de statut juridique, composé de plusieurs types de « statut de la fonction publique », et du fait que la délimitation organisationnelle du SAGRH est limitée, c'est-à-dire que le SARGH ne comporte que le personnel de l'Administration publique et de l'ordre public.

La comparaison comprend également l'analyse des tendances de l'évolution du personnel selon les statuts, par exemple le vieillissement du personnel de l'Administration publique, des services de l'ordre public, des organes judiciaires et des institutions de service public. Les analyses couvrant l'ensemble du secteur public peuvent aider à préparer les mesures gouvernementales visant à harmoniser la fonction publique fragmentée, par exemple comment les différents systèmes de rémunération dans chaque statut affectent le recrutement ou la mobilité au sein du système dans chaque emploi et ce à cause du système fragmenté.

Le système distingue deux types de rapports, *standard* et *ad hoc*. Les rapports standard sont des listes, des tableaux, des graphiques produits régulièrement, dont le contenu et le format sont essentiellement prédéfinis pour répondre à des besoins d'information récurrents. On peut y accéder de deux manières. Certains des rapports sont publiés de manière programmée par le biais de *demandes automatisées* (l'outil standard pour créer des rapports est Pentaho Report Designer). Ce n'est pas l'utilisateur qui lance la demande, mais bien le système exécute



automatiquement les rapports une fois par mois. L'autre partie des rapports standard est disponible *par demande manuelle* dans l'interface utilisateur à partir d'un catalogue de rapports prédéfinis et structurés.

Les droits d'accès à chaque rapport peuvent être contrôlés afin de prédéfinir quel utilisateur ou groupe d'utilisateurs peut utiliser, lancer ou modifier chaque rapport. Les rapports standard affichés peuvent être exportés vers des formats de fichier standard. Les utilisateurs peuvent créer des rapports standard supplémentaires à partir des données du SAGRH. Outre l'affichage sous forme de tableaux, le système prend en charge l'affichage graphique (p.ex. diagramme à barres, diagramme circulaire) et peut agréger les données à différents niveaux de la hiérarchie organisationnelle (p.ex. institution, Administration centrale, secteur). Le CSD offre également la possibilité d'effectuer des requêtes *ad hoc*. Une requête *ad hoc* est un type de rapport dans lequel plusieurs variations de faits et d'indicateurs peuvent être interrogées dans un rapport, sur la base d'un schéma prédéfini, dans des dimensions prédéfinies et le contenu du rapport est laissé à l'appréciation de l'utilisateur (l'outil pour les rapports *ad hoc* est Saiku Analytics, en plus de Pentaho Report Designer).

Suivi

L'activité de suivi est basée sur des indicateurs dont l'évaluation a lieu chaque année. L'évaluation des indicateurs permet de dégager des tendances de l'évolution du personnel sur une année. Le suivi de l'évolution du personnel et du développement des activités de RH, la réalisation des objectifs fixés et l'évaluation de l'impact des mesures prises sont basés sur des indicateurs, des objectifs, p.ex. le pourcentage de nouveaux entrants ou le pourcentage de départs anticipés, etc. et la comparaison de ces valeurs avec les indicateurs préétablis. Les analyses statistiques sont déjà incluses dans les rapports de suivi.

Les indicateurs sont prédéfinis. Tous les indicateurs ne peuvent pas être construits à partir des données contenues dans les registres des organismes, il est donc également possible de construire des indicateurs à partir de données provenant de sources externes ou collectées par le biais de questionnaires. Quelques exemples d'indicateurs : évolution du nombre des employés par rapport à la même période de l'année précédente, nombre des employés par dirigeant, taux de postes vacants, rapport femmes/hommes (par décile de revenu), proportion des employés de moins de 30 ans, taux de sortie et d'entrée, rotation annuelle des employés, rotation annuelle des employés quittant l'Administration publique, part des personnes dans les déciles de revenu, variation du traitement brut mensuel moyen des employés par rapport à la même période de l'année précédente, coût

de la main-d'œuvre par habitant, part des employés dans la fonction publique en pourcentage de la population active. Au total, 616 indicateurs sont inclus dans le système.

Il est possible d'afficher simultanément des rapports et des indicateurs clés par les tableaux pour des conclusions complexes et rapides. Les données peuvent être présentées sous forme de tableaux ou de graphiques, ou encore sous forme de cartes. D'autres rapports sont accessibles via des liens et des fichiers d'exportation peuvent être téléchargés pour un affichage détaillé et une analyse plus approfondie des rapports individuels.

Systeme d'analyse et d'évaluation

Le module d'analyse et d'évaluation aide à répondre à la question « Qu'est-ce qui se passerait si... ? » Lorsqu'il s'agit de fixer les conditions d'une décision relative au personnel affectant tout ou partie de la fonction publique, il est important de procéder à diverses analyses d'impact, c'est-à-dire de prendre en compte les conséquences prévisibles des décisions. Cependant, afin de fournir aux décideurs des informations solides dans un délai court et avec fiabilité, il est essentiel d'utiliser des méthodes d'analyse et d'évaluation avec des outils de l'intelligence d'affaires qui peuvent exploiter les données du CSD.

Le système d'analyse et d'évaluation flexible permet de simuler la situation future du personnel, par exemple en se basant sur la tendance des fluctuations du personnel des 3-5 années précédentes, le système peut modéliser la fluctuation du personnel attendu dans les années à venir. La simulation de la rotation peut également être affichée pour un certain nombre de variables (p.ex., la composition par âge, le niveau d'éducation, etc.) Comme pour le modèle de rotation, le système utilise les données des années précédentes pour prévoir l'impact des changements des rémunérations sur les effectifs (p.ex. si une augmentation du personnel est prévue, la simulation modélise l'augmentation de salaire attendue).

Les résultats de l'analyse-évaluation peuvent répondre à des besoins de recherche qui permettent d'identifier, d'analyser et d'évaluer les processus de gestion des ressources humaines qui ne peuvent être traités par d'autres fonctions. Les analyses peuvent servir de base à satisfaire aux besoins statistiques internationaux. Le système est donc également en mesure de contribuer à fournir des données sur la fonction publique aux organisations internationales.



Conclusion

Les effectifs constituent un facteur clé de la compétitivité dans la fonction publique. L'idéal serait de pouvoir déterminer le nombre optimal d'employés, mais les conditions ne sont pas réunies pour le faire. Ce que nous pouvons faire, en revanche, c'est influencer l'évolution des effectifs dans le sens optimal. Cela peut se faire par la planification stratégique des effectifs et la base de données d'information y associée. Le SAGRH sera un outil permettant au gouvernement de donner une nouvelle dimension non seulement à la planification et à la gestion des effectifs, mais aussi aux processus de gestion des ressources humaines. La capacité à s'adapter rapidement et avec souplesse aux changements rend plus précieux tout outil qui fournit aux décideurs un point de référence solide.