



Observatoire de  
l'administration  
publique

ENAP

---

Coup d'oeil, juillet 1997, volume 3, numéro 2

## **Australie**

### **Vers une fonction publique d'emploi?**

*Denis Laforte*

---

*" Vous savez tous, je pense,  
que je crois passionnément  
au rôle du secteur privé dans  
notre société... mais je  
défends aussi depuis  
longtemps la nécessité de ne  
créer aucun préjudice et de  
ne faire aucune  
discrimination à l'endroit du  
secteur public pour soutenir  
le secteur privé. Notre  
société aura toujours besoin  
d'un secteur public fort,  
professionnel, hautement  
intelligent et bien  
organisé. " John Howard,  
Premier ministre, le 9 mai 1996 <sup>(1)</sup>*

#### Présentation

##### Les caractéristiques

1. Le cadre légal
2. La dévolution
3. Les relations du travail
4. L'organisation du travail
5. La culture managérielle

##### Conclusion

##### Notes et références

## **Présentation**

Cette déclaration du nouveau Premier ministre australien, chef du parti libéral à tendance conservatrice, élu le 2 mars 1996, donne le ton du programme de réformes présenté durant la campagne électorale<sup>(2)</sup>. Supporté par des gouvernements du même parti dans cinq des six états du Commonwealth d'Australie<sup>(3)</sup>, jouissant d'une bonne popularité<sup>(4)</sup>, il se veut le défenseur du droit à la liberté de parole, même si celui-ci s'exerce à l'encontre de minorités visibles comme les Asiatiques ou les Aborigènes<sup>(5)</sup>.

S'il accuse la fonction publique d'être la proie d'une réglementation lourde, rigide, dépassée et encombrante, il en fait porter la faute, non aux fonctionnaires, mais au système dans son ensemble qu'il tient responsable de n'avoir pas fait la promotion de la *bonne performance* en ne reconnaissant pas l'importance du travail individuel et en tolérant des dirigeants qui manquent de vision collective et de leadership.

Pour corriger ces lacunes, le gouvernement veut insérer dans la fonction publique de carrière, qui est le modèle en place, des caractéristiques d'une fonction publique d'emploi. Il utilise à cette fin une stratégie à deux volets : s'appuyer sur les conclusions d'études antérieures faites sous l'ancien gouvernement travailliste<sup>(6)</sup> et inviter les intéressés et la population en général à fournir avis et commentaires<sup>(7)</sup>.

Les notions de fonction publique d'emploi et de carrière sont des modèles conceptuels et, de ce fait, se retrouvent très rarement à *l'état pur* dans la réalité. D'ailleurs, on observe souvent des écarts importants entre des fonctions publiques classées sous le même modèle. Il n'en demeure pas moins que chacune de ces deux catégories présente des caractères qui lui sont suffisamment spécifiques pour permettre de bien l'identifier<sup>(8)</sup>.

La fonction publique de carrière est tributaire d'un appareil public dont la structure globale et le fonctionnement sont planifiés par ses dirigeants en fonction d'un service d'abord rendu à l'État et non au gouvernement. L'efficacité est fonction du respect des processus et l'objectif est d'atteindre un fonctionnement organisationnel harmonieux. Les membres y entreprennent une carrière au service de l'État et un système de promotion au mérite pourvoit à leur avancement, à travers la structure pyramidale et la voie hiérarchique qui la caractérisent.

La fonction publique d'emploi est axée sur les qualités, compétences et performances individuelles. Son fonctionnement se veut souple, peu réglementé ; on considère que la bonne performance de l'ensemble est tributaire des habiletés de ses managers<sup>(9)</sup>. L'ingénierie de l'organisation tient compte du rendement de l'individu dans l'emploi pour lequel il est embauché, **à l'intérieur d'un contrat à durée déterminée**. La fonction publique est ainsi au service d'un gouvernement considéré davantage comme le conseil d'administration d'une entreprise, en l'occurrence l'État, tenu de rendre des dividendes à ses actionnaires, les contribuables.

Il s'agit pour le gouvernement de rompre avec le modèle issu des liens tissés entre son prédécesseur et les organisations syndicales<sup>(10)</sup> pour s'inspirer des méthodes de gestion mises de l'avant par l'entreprise privée ou le secteur à but non lucratif :

*" It is no longer appropriate for the APS (Australian Public Service) to have a monopoly. It must prove that it can deliver government services as well as the private or non-profit sectors. " <sup>(11)</sup>*

## **Caractéristiques**

L'essentiel du projet gouvernemental pour réformer la fonction publique tient dans le document mis en consultation en novembre 1996 par le ministre Reith et pour lequel les réponses et commentaires étaient pris en compte jusqu'au 31 janvier 1997.

### **1. Le cadre légal**

D'entrée de jeu, le gouvernement dénonce non seulement le légalisme qui prévaut dans la fonction publique mais également sa loi structurante, qui date de 1922 et qui, malgré la centaine d'ajustements qui y ont été apportés, demeure toujours surannée, procédurière et trop détaillée. <sup>(12)</sup>

Comme il veut en faire un instrument stimulant de management moderne, et non plus un outil de contrôle, le gouvernement verra à ce que la nouvelle loi articule, précise et énonce des valeurs éthiques, des standards et des principes pour développer une fonction publique plus imputable, toujours impartiale politiquement (au sens partisan du terme) et plus équitable dans les services qu'elle doit rendre au public.

### **2. Un principe de base : la dévolution**

Outil essentiel et pierre d'assise de la réforme, la dévolution supporte littéralement l'ensemble du projet. Ainsi, les nouveaux PDG (directeurs d'agence) pourront recruter et perfectionner leur personnel, en plus de fixer leur rémunération pour une meilleure performance, dans le but d'obtenir un rendement optimum pour les fonds publics impliqués. Les étalons de mesure seront calqués sur la productivité des organisations qui offrent des services comparables, hors du secteur public.

Pour ancrer la dévolution dans le système, les gestionnaires sont invités à exercer leur autonomie et à abandonner leur culture empreinte du réflexe d'aller vers le " pouvoir central ". De leur côté, les organismes centraux devront " laisser aller " et faciliter plutôt que réguler le fonctionnement de l'appareil gouvernemental.

### **3. Les relations du travail**

Selon le modèle envisagé, les conditions de travail qui prévalent dans le secteur privé en général s'appliqueront à la fonction publique et l'agence ou le ministère, qui constitue le lieu de travail deviendra le nouveau foyer de convergence où seront négociés les contrats de travail, et où les problèmes trouveront leur solution. La rémunération sera déterminée à ce niveau afin de retenir le personnel le plus qualifié et de reconnaître la performance supérieure. Cette obligation de performance sera prescrite dans chaque emploi et non plus centralement, pour éviter l'échec qu'a connu l'implantation, en 1992, d'un système de paye lié à la performance pour le SES <sup>(13)</sup> (Senior Executive Service).

Rompant avec les prémisses génératrices d'une mentalité de grief et d'autoprotection voulant que la fonction publique constitue un marché du travail uniforme et que l'équité exige un traitement identique des individus, le gouvernement remet en question le contexte général des conditions de travail et entend faire un examen scrupuleux des raisons susceptibles de justifier le maintien de certaines particularités, telles la permanence, les emplois "de charge", le processus de sélection et les avantages accordés à ceux qui reviennent à la fonction publique après l'avoir quittée. Dorénavant, les ententes seront d'abord individuelles et pourront éventuellement impliquer les syndicats, s'il y a lieu. Quant aux nombreuses et diverses primes qui parsèment le système, elles disparaîtront avec le temps ; dans l'intervalle, les employés concernés conserveront le même revenu net.

Si le recentrage des conditions de travail au niveau de l'agence ou du ministère permet de respecter le principe de dévolution et d'inclure des ententes individuelles sur la productivité, le gouvernement maintiendra cependant des paramètres valables à la grandeur de la fonction publique pour encourager la mobilité et portera une attention particulière au partage des gains de productivité pour maximiser les incitatifs à la performance. On interdira également la discrimination dans l'emploi basée sur l'âge, l'appartenance ou non à un syndicat et les responsabilités familiales. On entend enfin respecter la promesse électorale d'abolir la retraite obligatoire à 65 ans.

#### **4. L'organisation du travail**

L'évaluation que le gouvernement fait de l'organisation du travail dans la fonction publique est sévère. Il considère que celle-ci est tributaire d'une culture héritée du passé, bâtie sur le légalisme, la centralisation, les procédures et réglementations, la permanence et la notion de carrière à vie. Il estime en outre que la gestion est orientée sur le respect des processus internes, sans prise de risque et qu'elle se fonde sur une multiplicité de prescriptions légales et réglementaires. Le système est refermé sur lui-

même et les gestionnaires se choisissent des " clones " pour assurer leur tranquillité.

Or, le gouvernement souhaite que la fonction publique puisse être compétitive avec le secteur privé et les organismes sans but lucratif pour améliorer la performance des programmes gouvernementaux. Pour ce faire, il compte introduire une organisation du travail flexible et valoriser le développement d'habiletés monnayables hors de la fonction publique pour encourager la mobilité.

Le gouvernement estime que l'employé bénéficiera de cette nouvelle flexibilité qui reconnaît les habiletés individuelles, fixe la rémunération selon la compétence et la performance, assouplit l'horaire de travail et respecte un meilleur équilibre entre les contraintes du travail et celles de la vie de famille.

Quant à la gestion faite par les services du personnel, le gouvernement veut réduire sa lourdeur et ses coûts prohibitifs par l'introduction d'une gestion axée sur les résultats et l'utilisation de structures inspirées de " l'approche équipe ". Il entend par ailleurs supprimer bon nombre d'inhibiteurs dont la complexité des règles, la duplication non nécessaire dans le traitement des activités, les pratiques inefficaces de gestion, le manque de support à une culture de performance, le déséquilibre entre les préoccupations pour les droits individuels et les besoins de l'efficacité organisationnelle, le refus de pratiquer le management de risque et l'absence d'une gestion stratégique des ressources humaines.

## **5. La culture managérielle : performance et leadership**

Le gouvernement veut développer cette nouvelle culture managérielle, axée sur les résultats, à partir de deux assises : la performance et le leadership. Trois leviers contribueront particulièrement à son implantation.

**Premièrement**, un nouveau système d'information permettra d'évaluer si les objectifs des politiques ont été atteints et avec quel degré de performance. On évitera ainsi que les économies réalisées soient le résultat d'une réduction du niveau des services fournis ou de leur qualité. En même temps, le gouvernement entend rationaliser et simplifier le processus de " reddition de comptes ", pour éliminer la paperasse inutile et mettre l'accent sur les résultats. Dans la même veine, les plans de performance, ou plans d'affaires, indiqueront les méthodes utilisées pour ajuster l'organisation du travail en fonction des prescriptions gouvernementales.

**Deuxièmement**, le gouvernement compte introduire, au moment de l'embauche des directeurs d'agence, des accords formels sur la

performance <sup>(14)</sup>. Pour bien démontrer l'importance qu'il accorde à ces directeurs et reconnaître leur rôle stratégique, ils porteront dorénavant le titre de Président directeur général (CEO), du nom de la nouvelle catégorie créée à cette fin. Leur contrat déterminera clairement leur responsabilité vis-à-vis leur ministre de tutelle.

Quant au Senior Executive Service (SES), le gouvernement considère que sa création en 1984 fut un échec, comparativement à l'expérience du Royaume-Uni, particulièrement à cause de son manque de leadership. Dorénavant, plutôt que d'imposer des procédures rigides de sélection, le gouvernement, après avoir révisé les critères de sélection, confiera aux nouveaux PDG le pouvoir de sélectionner les nouveaux membres du SES, selon les besoins de la tâche à accomplir <sup>(15)</sup>. Quant aux membres en fonction, ils devront convenir avec le gouvernement de contrats explicites, impliquant la rémunération liée à la performance, selon les normes de l'Australian Workplace Agreement. Les contrats seront à durée déterminée dans la majorité des cas, sinon ils incluront des dates spécifiques pour les avis de renouvellement.

*Troisièmement*, pour transformer la culture managérielle, le gouvernement s'attaquera tout d'abord à la "culture du processus". Pour ce faire, la fonction publique jouira d'une plus grande liberté de gestion dans un cadre de travail plus flexible et pourra ainsi développer une culture de performance. Le gouvernement encouragera le management de risque et un accroissement de l'imputabilité publique <sup>(16)</sup> pour s'assurer de la bonne gestion des fonds gouvernementaux pour lesquels les fonctionnaires auront intérêt à chercher le meilleur rendement, plutôt que de prendre le minimum de risque.

Les fonctionnaires pourront profiter d'une relation plus étroite avec leur employeur (l'agence), plutôt que d'être gérés à travers des règles et procédures ; cette relation leur permettra de mieux contrôler l'organisation de leur travail. De plus, une politique de qualité du service, fondée sur l'utilisation des Chartes de services, permettra à chaque fonctionnaire de connaître clairement les standards auxquels il doit répondre et le niveau de performance qu'il doit respecter. Le nouveau PDG de l'agence sera responsable de l'atteinte des objectifs et, comme pour tout chef d'entreprise dans le secteur privé, l'exercice de cette responsabilité constituera un test important de son leadership.

## **Conclusion**

Si cette réforme s'inscrit dans la continuité des recommandations du Management Advisory Board, les voies empruntées pour y arriver sont tellement différentes des précédentes, qu'elles représentent sans aucun doute un nouveau paradigme pour la fonction publique australienne. Il s'agit d'une vraie réforme " porteuse d'une mutation

significative de l'appareil d'État ou de sa gestion ". Inspirée du libéralisme, elle s'appuie sur la montée des valeurs " post-modernes " et se situe au niveau managériel et organisationnel <sup>(17)</sup>, sans cependant remettre fondamentalement en question la place et le rôle de l'État.

En ce sens, elle reflète l'orientation clairement retenue par le gouvernement d'adhérer au " nouveau management public " dont les grands principes sont maintenant bien reconnus : dévolution, flexibilité, performance, imputabilité, rigueur budgétaire, etc. De plus, la loi doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998. En procédant aussi rapidement, le gouvernement utilise l'une des stratégies mises de l'avant en Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Alberta et Ontario où le rythme accéléré d'implantation fut considéré comme gage de succès.

Il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ce projet, même s'il se concrétise légalement, devra être implanté et vécu dans la réalité quotidienne de la fonction publique australienne. Et on connaît bien la difficulté de changer rapidement la culture d'une organisation. L'Observatoire, pour sa part, entend suivre de près cette réforme qu'on peut considérer comme un laboratoire du Nouveau management public.

---

## Notes et références

1. Traduction libre. Extrait du document : [Towards a best practice Australian Public service](#), p. 5. [retour](#)
2. Voir : " [AUSTRALIE, une décennie de réformes](#) " Télescope vol.3, no.3, Observatoire de l'administration publique . On y retrouve des projets précis de privatisation, d'introduction de plus de " flexibilité " dans les relations de travail et de " rationalisation " de la fonction publique. [retour](#)
3. La fédération australienne (Commonwealth constitué en 1901) compte six États et deux Territoires. Depuis 1945, le gouvernement fédéral contrôle tous les impôts sur les revenus et les États reçoivent des paiements de transfert et de péréquation. Le Sénat y est élu à la proportionnelle par moitié aux trois ans (mandats de six ans), alors que la Chambre des représentants, devant qui le gouvernement est responsable, a un mandat normal de trois ans. Le suffrage est universel et obligatoire. [retour](#)
4. À la suite du massacre de 35 touristes par un tireur dément, en avril 1996, le Premier ministre Howard a réagi rapidement en resserrant la loi sur le contrôle des armes à feu et s'est ainsi gagné la faveur de la population en faisant preuve de détermination. [retour](#)
5. " Liberté de parole totale, même celle de parler des sujets tabous comme les Aborigènes ou les Asiatiques ". Telle est la réponse du Premier ministre à ceux qui l'accusent de réagir mollement aux affirmations racistes de la députée indépendante Pauline Hanson. Celle-ci s'élève contre l'immigration des Asiatiques, affirmant qu'ils

menacent d'envahir l'Australie en refusant de s'assimiler, en propageant leur culture et en constituant des ghettos. On la compare à Jean-Marie Le Pen, en France. [retour](#)

6. Voir : " AUSTRALIE, une décennie de réformes ", op. cit., p. 8.

" En 1992, le Management Advisory Board confie à un groupe de travail spécial le mandat de procéder à une évaluation complète de ces 10 ans de réforme. En juillet 1993, le Premier ministre présente le rapport, intitulé Building a Better Public Service... Globalement, l'évaluation conclut que :

- l'orientation des réformes est jugée correcte ;
- celles-ci sont bien acceptées et ont plusieurs effets positifs ;
- il reste encore à implanter ces réformes dans toute la fonction publique et à bien incorporer les nouvelles valeurs à la culture de l'ensemble de l'administration.

Par ailleurs, pour renforcer le lien entre l'amélioration de la performance individuelle et le service au gouvernement et au public et pour promouvoir ces concepts à travers la fonction publique, le MAB esquisse dans son rapport les stratégies suivantes :

- renforcer la performance ;
- accentuer le leadership ;
- conforter la culture de l'amélioration continue.

Enfin, le rapport recommande un nouveau cadre légal pour la fonction publique, ce à quoi le gouvernement répond favorablement en juin 1994 par la création d'un groupe de travail. Le groupe remet son rapport le 22 décembre suivant (McLeod report) et le gouvernement le rend public le 16 janvier 1995. Les suites législatives sont à venir. "

[retour](#)

7. On trouvera à l'annexe 1 copie de l'invitation et du questionnaire qui accompagnaient le document [Towards a Best Practice Australian Public Service](#), op. cit., présenté par l'honorable Peter Reith, ministre des Relations du travail et ministre adjoint au Premier ministre pour la fonction publique. [retour](#)

8. Voir : Bodiguel, Jean Luc. Les fonctions publiques dans l'Europe des douze. 1994. p.11, LGDJ. [retour](#)

9. Le terme manager réfère ici à la notion de management public, telle qu'exprimée par de nombreux auteurs, notamment Roland Parenteau, " Peut-on parler de management public ? ", in : L'administration publique, sous la direction de Gérard Éthier, ENAP, Presses de l'Université du Québec, 1994. [retour](#)

10. Les Travaillistes ont gardé le pays en dehors des grèves grâce à une série d'ententes avec le mouvement syndical pour maintenir une croissance régulière et une faible inflation en échange d'un contrôle volontaire des salaires. Durant la dernière campagne électorale, les syndicats ont affirmé qu'une défaite des Travaillistes mettrait fin à ce



contrôle. Cette menace s'est concrétisée après les élections lorsque les Metal Workers ont annoncé des demandes d'augmentation salariale de 15 % pour les deux prochaines années. [retour](#)

11. [Towards a Best Practice Australian Public Service](#), op. cit., et durant le mois de mai 1997, le gouvernement soumettait à la discussion ouverte (courrier électronique, etc.) un document expliquant les orientations et le contenu du projet de loi qu'il entendait déposer pour adoption avant la fin des travaux parlementaires. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi est prévue pour le premier janvier 1998. [retour](#)

12. Ainsi, le Public Service Act compte plus de 500 pages de législation, directives et circulaires. Certaines agences doivent franchir jusqu'à 29 étapes pour traiter les demandes d'emploi ou de congé. Le texte consacre 34 pages de directives pour traiter les cas de mauvaise conduite. [retour](#)

13. Le système de paye lié à la performance implanté en 1992 pour le SES a échoué " à cause de l'introduction de préoccupations de transparence et d'imputabilité qui ont empêché le système de fonctionner tel que prévu. Dorénavant, la flexibilité sera la règle pour réussir à implanter cette mesure ". (Traduction libre, [Towards a best practice Australian Public service](#), op. cit., pp. 24-25). Le niveau SES correspond au niveau d'encadrement qui relève du CEO et qui participe directement à la gestion générale de l'organisation. [retour](#)

14. Cette notion de contrat de performance avec les directeurs d'agences est empruntée de la réforme en Nouvelle-Zélande et s'appelle la " théorie des organismes ". À ce sujet, voir : Pour une meilleure intendance, la réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande de 1984 à 1994 : sa pertinence pour le Canada, p. 21, Bureau du vérificateur général du Canada, 1995. [retour](#)

15. Cette partie de la réforme est un des meilleurs exemples d'une " fonction publique d'emploi " [retour](#)

16. Le programme électoral du parti de M. Howard comprenait implicitement un "encouragement à la divulgation d'informations confidentielles dans l'intérêt public (whistleblowing) et une protection pour ceux qui la pratiquent" , in: "Australie, une décennie de réforme", op. cit., p.10. [retour](#)

17. Ces caractéristiques sont tirées d'un document de travail préparé à l'Observatoire par Louis Borgeat et intitulé : Grille d'analyse des réformes. Ce document est en évolution constante. [retour](#)