



PUBLIC MANAGEMENT PROGRAMME

RAPPORT DE STAGE

Commission de la Fonction Publique du Canada
Ottawa, Canada

Philippe Moisse
Informaticien – Chef de projet
Ministère des Finances

AVRIL / MAI 2002

Table des matières.

Objectifs du stage.....	3
Mission du stagiaire.	3
Description de l'organisation accueillante.....	4
Coordonnées de l'organisation.	4
Personne de contact.	4
Mission de l'organisation.	4
Son mandat.	4
Sa mission.	4
Objectifs de l'organisation.	4
Structure de l'organisation et du département.	5
Direction générale des programmes de dotation et de recrutement.	5
Direction générale des programmes d'apprentissage, d'évaluation et des cadres de direction.	6
Direction générale des politiques, de la recherche et des communications.	6
Direction générale des recours	6
Direction générale de la gestion ministérielle	7
Description des tâches effectuées par le stagiaire.	8
Description des tâches.	8
Présentation du service public fédéral belge.	8
Contacts préliminaires pour un mémorandum intergouvernemental sur l'échange de fonctionnaires.	8
E – gouvernement au Canada.	8
Contexte.	9
Présentation du service public fédéral belge.	9
Mémorandum international sur l'échange de fonctionnaires.	9
E – gouvernement au Canada.	9
Enjeux internes et externes.....	9
Présentation du service public fédéral belge.	9
Mémorandum international sur l'échange de fonctionnaires.	10
E – gouvernement au Canada.	10
Réalisations concrètes du stagiaire et leur impact sur le service.....	10
Présentation du service public fédéral belge.	10
Mémorandum international sur l'échange de fonctionnaires.	10
E – gouvernement au Canada.	11
Conclusion.	12
Mémorandum international sur l'échange de fonctionnaires.	12
E – gouvernement au Canada.	12
Leçons pour l'administration fédérale.	13
Pratique d'échange de fonctionnaires.	13
Thème principal de la pratique.	13
Description des objectifs et problèmes traités de la pratique.	13
Description de son fonctionnement.	13
Utilisateurs de la pratique.	14
Avantages et inconvénients pour l'administration fédérale belge.	14
Documents de référence et personne de contact.	14
Evaluation personnelle du stage.	15
Le stage a-t-il répondu aux attentes en terme d'apprentissage personnel ?	15
Le stage a-t-il coïncidé avec le cadre descriptif d'origine du projet de stage ?	15
Annexe : présentation du service public fédéral belge.....	16

Objectifs du stage.

Le thème majeur est l'e - gouvernement. Plus particulièrement, l'approfondissement des aspects interface homme/machine dans le cadre d'un portail, et tous les aspects relevant du caractère gouvernemental d'un tel portail. Egalement, les aspects de protection de la vie privée, d'authentification (signature électronique) et de services « web » seront approfondis. Un effort particulier sera apporté au choix des standards à utiliser dans ces différentes matières qui, regroupées, définiront une nouvelle relation au citoyen.

Mission du stagiaire.

Le stage est très passif dans le sens où le service accueillant ne demande pas de prestation particulière au stagiaire. Ce service a pour but de faire connaître la fonction publique canadienne aux fonctionnaires étrangers, et organise donc le stage comme une suite de rendez-vous avec des personnes et de visites de services qui sont déjà actifs dans le cadre du e - gouvernement au sein de la fonction publique canadienne.

Description de l'organisation accueillante.

Coordonnées de l'organisation.

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0M7
Canada.

Personne de contact.

Douglas Coughlin, Senior Analyst
Public Service Commission of Canada
Téléphone +1 (613) 943.06.87
Fax +1 (613) 943.07.71
Adresse électronique Douglas.Coughlin@psc-cfp.gc.ca.

Mission de l'organisation.

Son mandat.

La Commission de la fonction publique du Canada est un organisme indépendant responsable de la sauvegarde des valeurs qui caractérisent une fonction publique professionnelle, à savoir la compétence, l'impartialité et la représentativité. Elle le fait pour protéger l'intérêt public en tant que partie intégrante du système de conduite des affaires publiques du Canada. Elle s'acquitte de cette obligation, notamment par l'administration de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et d'un système de dotation fondé sur le mérite, mais également, en étant responsable de la nomination de personnes qualifiées à la fonction publique, en offrant des possibilités de recours et d'examen au sujet de questions visées par la LEFP, en dispensant des programmes de formation et de perfectionnement, et en assumant d'autres responsabilités prévues dans la LEFP et la Loi sur l'équité en matière d'emploi (LÉE).

Sa mission

La mission que la CFP doit mener à terme en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi est la suivante :

- maintenir et préserver une fonction publique hautement compétente et qualifiée, dont les membres sont nommés selon le principe du mérite; et
- assurer une fonction publique non partisane et représentative de la société canadienne.

Conformément à son mandat, la CFP est un partenaire dynamique de l'élaboration du cadre général de gestion des ressources humaines et de la surveillance de la santé du système fédéral de ressources humaines.

Objectifs de l'organisation.

Actuellement, les objectifs stratégiques ultimes (OSU) de la Commission de la fonction publique (qui correspondent aux engagements concernant les principaux résultats) visent, dans le cadre de son mandat législatif, à contribuer à assurer à la population canadienne :

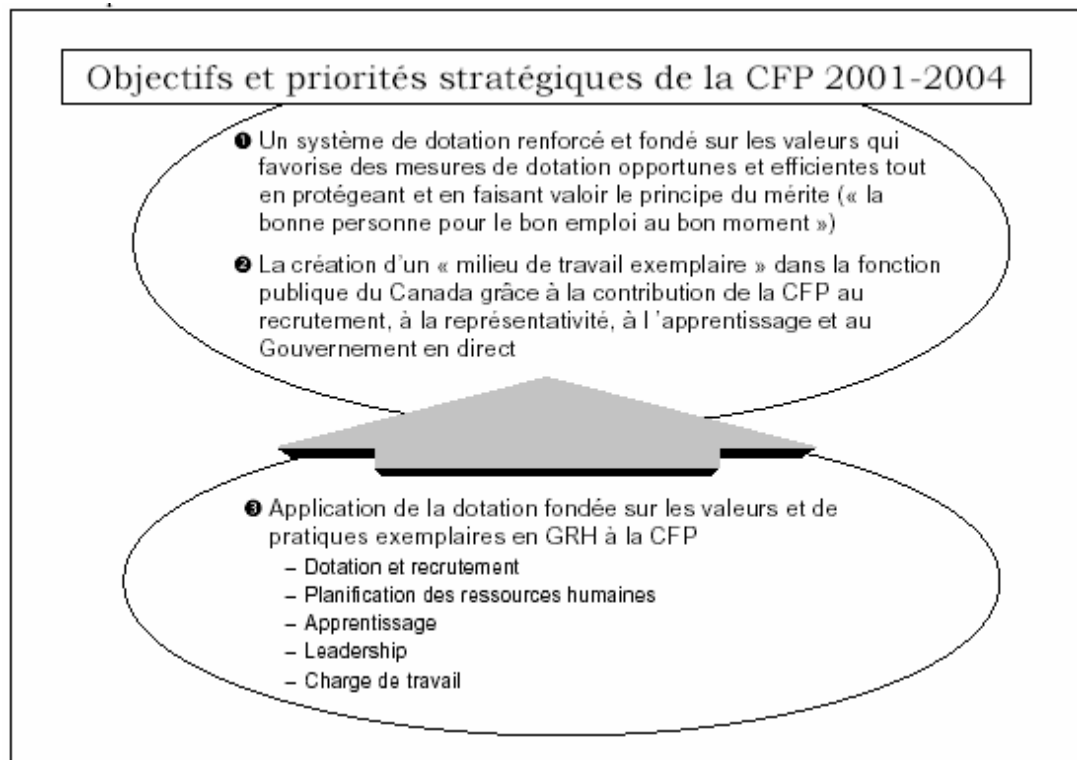
- une fonction publique hautement compétente, non partisane et représentative dont les membres sont nommés en fonction du mérite (OSU1);
 - o une fonction publique qui accroît ses compétences par le perfectionnement et l'apprentissage continu (OSU2);

- la reconnaissance et le maintien d'une fonction publique non partisane en tant que pierre angulaire du système de conduite des affaires publiques (OSU3);
- une fonction publique représentative (OSU4); et
- une CFP qui, au nom de l'intérêt public, agit comme chef de file et gardien indépendant des principes énoncés dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui régissent une fonction publique professionnelle (OSU5).

Au cours des deux dernières années, la Commission a examiné des options visant à mettre l'accent sur son mandat fondamental du mérite. Une ébauche d'un énoncé d'orientation, préparée en 1999, a servi de fondement à la consultation. Dans son *Rapport annuel* de 1999–2000, la CFP s'est engagée à préparer un énoncé d'orientation définitif.

Suite à ses consultations, la Commission a élaboré des priorités et objectifs stratégiques pour la période de planification de trois ans. Ceux-ci représentent les éléments fondamentaux qui lui permettront de s'acquitter de son mandat législatif tout en contribuant à moderniser la fonction publique à l'aube du XXI^e siècle, et ils constituent l'énoncé d'orientation définitif de la Commission.

Le schéma suivant illustre les objectifs et les priorités stratégiques de la CFP au cours de la période de planification :



Structure de l'organisation et du département.

La Commission de la Fonction Publique est composée de cinq directions générales :

Direction générale des programmes de dotation et de recrutement.

Cette direction générale, de concert avec les ministères et organismes, s'assure de la présence d'un système de dotation afin de constituer une fonction publique hautement compétente, non partisane et représentative de la société canadienne. Elle est responsable de la conception de programmes et de politiques opérationnelles, ainsi que de l'offre de produits et services via les bureaux régionaux et de district. Ses activités comprennent la gestion de la délégation des pouvoirs de dotation, le recrutement

à la fonction publique, l'administration des priorités en matière de dotation et les initiatives concernant l'équité en matière d'emploi. Elle est aussi responsable, au nom du Conseil du Trésor, de l'exécution des initiatives d'équité en matière d'emploi et de certains programmes ministériels (p.ex. Le Programme de stagiaires en gestion).

Direction générale des programmes d'apprentissage, d'évaluation et des cadres de direction.

Cette direction générale a pour objectif de fournir un excellent service, le plus intégré possible, pour répondre aux besoins de recrutement, de perfectionnement et de dotation des cadres de direction actuels ou en devenir, ainsi que l'apprentissage pour améliorer la compétence professionnelle des fonctionnaires fédéraux et les aider à satisfaire aux exigences linguistiques de leur poste. La gamme des services offerts comprend l'identification des compétences attendues des cadres supérieurs et autres employés et employées de la fonction publique, les outils de sélection pour évaluer ces compétences, la dotation des postes à combler, l'évaluation des compétences linguistiques et un programme de formation linguistique ainsi qu'un éventail de services et de produits d'apprentissage.

Le programme international fait partie de cette direction générale. Son mandat consiste à coordonner les efforts que déploie le gouvernement canadien en vue de promouvoir la représentation du Canada dans les organismes internationaux. De concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ce service a la responsabilité d'identifier les postes d'intérêt pour le Canada et des personnes hautement qualifiées pouvant postuler pour ces postes. Il tient à jour un répertoire de Canadiennes et de Canadiens, provenant de toutes les couches de la société. Les personnes qualifiées rivalisent avec les candidates et les candidats d'autres pays et la concurrence est très vive.

Parmi ce programme, le service de monsieur Coughlin a pour but d'accueillir des fonctionnaires étrangers pour leur faire connaître le fonctionnement de la fonction publique canadienne. Le stage a donc pour but de fournir au stagiaire tous les renseignements relatifs aux projets canadiens d'e-gouvernement, le stagiaire étant chef de projet du CCFP, le Centre de Communication de la Fiscalité Fédérale, dont un des buts est de fournir aux citoyens belges accès via Internet à des services offerts par le Ministère des Finances.

Direction générale des politiques, de la recherche et des communications.

Cette direction générale offre les connaissances, l'information, la réflexion stratégique et les avis qui renforcent la capacité de la CFP d'être le champion d'une fonction publique indépendante, professionnelle et représentative. En regroupant les principales fonctions de la CFP que sont l'élaboration des politiques, les règlements, la gestion de l'information et la surveillance, cette direction générale appuie le positionnement à moyen et long terme de la CFP grâce à l'analyse stratégique, la recherche et l'analyse de l'environnement. De plus, elle accroît et coordonne la base de connaissances de la CFP en offrant de l'information stratégique non seulement à la Commission, mais aussi au Parlement et en assurant la surveillance, l'évaluation et l'examen des politiques et programmes de la CFP ainsi que la surveillance de la santé de la fonction publique dans son ensemble. Elle participe à la présentation de rapports au Parlement et à d'autres parties, à l'établissement de liens avec divers intervenants et à la prestation de services de communication au nom de la CFP.

Direction générale des recours

Cette direction générale offre des mécanismes de recours indépendants à l'appui du principe du mérite afin de protéger l'intérêt public et de favoriser la mise en application des principes du mérite, de l'objectivité, de l'équité et de la transparence grâce à des interventions efficaces et à de l'éducation. Elle veille également à faire en sorte que l'indépendance que doit avoir la fonction quasi judiciaire relative aux appels et aux enquêtes soit présente et soit perçue comme telle, en entendant les appels concernant des infractions alléguées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et à son règlement d'application, en faisant enquête sur des plaintes et des irrégularités dans le processus de

renouvellement du personnel qui ne sont pas susceptibles d'appel, et en négociant des règlements lorsque les plaintes sont retenues. Une partie de son rôle consiste à offrir de la formation, des avis et de l'aide aux ministères, aux syndicats, à d'autres organisations et à des personnes.

Direction générale de la gestion ministérielle

Cette direction générale regroupe les services et les systèmes centraux qui appuient la gestion ministérielle et les activités des programmes de la CFP. On s'y occupe des activités du président et des commissaires, des systèmes et politiques de gestion, des finances, de la gestion des ressources humaines, de l'informatique, de la vérification et de l'évaluation internes ainsi que d'autres services d'administration et de soutien.

Description des tâches effectuées par le stagiaire.

Description des tâches.

Présentation du service public fédéral belge.

La première demande formulée fut la réalisation d'une présentation d'une heure sur la Belgique, sa fonction publique et son projet de modernisation. Les sujets plus particulièrement demandés furent les instances du pays, le plan Copernic, le système de gestion des ressources humaines, la problématique de la représentation des minorités, les langues officielles et leur emploi dans l'administration, les carrières offertes et les relations avec les organisations syndicales.

La présentation effectuée le 18 avril 2002 devant une cinquantaine de membres de la commission de la fonction publique se trouve en annexe. Cette présentation fut organisée dans le cadre d'événements appelés " Les Chroniques " organisés deux à trois fois par mois. Ils consistent en la présentation et la discussion avec un expert d'un sujet intéressant les fonctionnaires, et ce principalement sous l'angle de la gestion du personnel de la fonction publique.

Dans le cas d'espèce, outre la présentation du pays et de son organisation publique, les intérêts convergèrent à la fois vers le type d'organisation retenu pour la fonction publique et, je dirai même surtout, vers le processus de modernisation actuellement en cours. Ainsi, différents aspects menèrent à débat :

- La fédéralisation du pays, avec les différents niveaux de pouvoir, et surtout la dualité communauté – région gérée différemment en Wallonie et en Flandre.
- La gestion des langues officielles, et par voie de conséquence la protection des minorités.
- Les rapports entre la fonction publique et le monde politique.
- Les particularités des carrières publiques actuelles, et notamment le principe de la promotion à l'ancienneté.
- La réforme des carrières et de la gestion du personnel.

Contacts préliminaires pour un mémorandum intergouvernemental sur l'échange de fonctionnaires.

La deuxième demande formulée fut l'établissement avec la Belgique d'un protocole relatif à l'échange de fonctionnaires. La demande fut également posée vis-à-vis des instances de la commission européenne. Le but est d'établir un accord entre les services respectifs de la fonction publique afin d'échanger des fonctionnaires dans un but d'apprentissage et d'échange d'expériences. La Commission de la Fonction Publique du Canada désire ainsi construire un réseau de partenaires à long terme permettant de s'assurer la coopération de personnes sur divers projets communs à définir en fonction des besoins.

E – gouvernement au Canada.

But original du stage, l'étude du e – gouvernement au Canada portait à lui seul toutes les attentes du stagiaire. En effet, la presse reflétait, précisément au moment de l'arrivée du stagiaire dans son service d'accueil, une information très positive à ce propos :

« Ottawa – L'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor du Canada et députée de Westmount Ville-Marie, est ravie des résultats du rapport de la firme Accenture qui place le Canada en première place, en tête de 23 pays, pour la deuxième année consécutive, pour son leadership en matière de e - gouvernement. »

« La reconnaissance du leadership du Canada pour notre initiative Gouvernement en direct est avant tout le résultat de notre engagement à placer les Canadiennes et les Canadiens au cœur même de notre stratégie de prestation de services », a déclaré madame Robillard. « C'est d'ailleurs, ce qui fait de notre portail principal, le site du Canada, un des meilleurs sites Internet au monde. Le site du Canada et ses trois passerelles offrent les renseignements et services gouvernementaux destinés aux Canadiens, aux entreprises et aux visiteurs de l'étranger ».

Le rapport Accenture fait état de plusieurs services novateurs offerts en direct par le gouvernement du Canada à l'adresse www.canada.gc.ca y compris ImpôtNet, la demande de prestation d'assurance emploi en direct, la passerelle d'information pour les consommateurs et la passerelle de renseignements destinée aux visiteurs de l'étranger.

De plus, les Canadiennes et les Canadiens sont parmi les plus branchés au monde. Presque 70% des citoyens ont accès à Internet et ceux-ci passent en moyenne 9 heures par semaine sur Internet. Enfin, 81% des Canadiens pensent qu'il est important pour les gouvernements de mettre davantage l'accent sur l'utilisation de la technologie de l'information.

Contexte.

Présentation du service public fédéral belge.

La présentation se déroula sous le couvert de rendez-vous bi-hebdomadaires appelés « Les Chroniques ». Parties intégrantes du processus de formation des agents de la Commission de la Fonction Publique, ces présentations utilisent la position du service des relations internationales pour demander à des visiteurs étrangers de présenter le fonctionnement de leur propre fonction publique. Les présentations, relativement peu formelles, sont source de nombreux échanges et enrichissantes, au final, pour toutes les parties concernées et impliquées.

Mémorandum international sur l'échange de fonctionnaires.

Un protocole d'échange de fonctionnaires a déjà été conclu entre le Canada et la France, les Etats-Unis, la Chine et le Royaume Uni. La Commission de la Fonction Publique désire donc en conclure un avec la Belgique, au niveau de pouvoir fédéral, et la Commission Européenne. De par sa mission première, la Commission de la Fonction Publique du Canada préfère établir ce protocole directement avec le Ministère ou la Direction Générale ayant la responsabilité globale des ressources humaines au niveau de pouvoir visé, préférant dès lors éviter un contact plus formel via les instances diplomatiques.

E – gouvernement au Canada.

De manière identique à la Belgique, la majeure partie des initiatives en ce domaine proviennent du Treasury Board, donc du Ministère des Finances. Dès le début du projet, ce Ministère a demandé à toutes les agences fédérales d'offrir leurs services via Internet. But évident en soi, vu l'étendue du territoire canadien : les besoins primordiaux sont ainsi d'intégrer le plus possible les services en s'affranchissant des distances. Clairement, l'amélioration du service est également visée, ce afin de rentabiliser les richesses humaines des fonctionnaires via des relations plus ciblées avec les citoyens.

Enjeux internes et externes.

Présentation du service public fédéral belge.

Officiellement absents dans ce cas-ci, ces enjeux n'en demeurent pas moins importants car l'ouverture à l'« étranger », caractéristique notable du peuple canadien, leur permet une ouverture d'esprit dont la richesse n'a d'égale que les concepts et processus découverts dans d'autres pays et cultures. Cet aspect est d'ailleurs tout aussi présent dans la deuxième tâche : l'échange de fonctionnaires, et par là même occasion de bonnes pratiques.

Mémoire international sur l'échange de fonctionnaires.

Au delà d'une scission interne-externe, l'échange de fonctionnaires vise à répondre à des besoins internes en utilisant des compétences externes jugées applicables en raison d'un référentiel commun. Partant du principe bien connu de l'inutilité de réinventer constamment la roue, l'échange de fonctionnaires vise à offrir des réponses relativement complètes à des questions qui, de par leur nature, concernent un nombre limité mais non restreint d'instances évoluant selon des chemins différents, car menés selon des politiques différentes.

Ces instances, réduites de manière volontaire à des départements de ressources humaines gérant des fonctionnaires fédéraux, partagent un domaine d'activités commun et dès lors sont à même de développer des problématiques similaires. Il est donc plus aisé, lorsqu'une d'entre elles a déjà résolu un problème particulier, d'échanger les expériences et les solutions choisies afin de les adapter dans la mesure des besoins à une autre instance qui y soit également confrontée. Avec le temps, et le nombre de collaborations réussies augmentant, une synergie se met ainsi en place et peut, à terme, dépasser le cadre initial et s'étendre à une frange plus large de la fonction publique.

E – gouvernement au Canada.

Le Treasury Board canadien, appelé également Revenus Canada, dispose d'environ 50.000 fonctionnaires pour une population de 30 millions d'âmes. Vu ces ressources relativement restreintes, nombre de synergies ont été au fil du temps développées avec le secteur privé. Toutes ces relations mises ensemble ont créé un besoin, et même une habitude, de collaboration intense avec ce Ministère. Le pas vers le citoyen n'était dès lors qu'un petit pas de plus.

Réalisations concrètes du stagiaire et leur impact sur le service.

Présentation du service public fédéral belge.

Le lecteur est invité à se référer à la présentation jointe en annexe. La réalisation la plus concrète fut une conséquence de cette tâche pour le stagiaire : se rendre compte que la manière de fonctionner prônée par le plan Copernic correspond, en gros, aux règles de fonctionnement d'une administration fédérale étrangère, et ce depuis presque vingt ans. Une bonne dose d'humilité fut nécessaire, mais ce fait montre également que tout espoir est permis à notre propre fonction publique !

Mémoire international sur l'échange de fonctionnaires.

Tout comme c'est le cas du rédacteur du présent document, le but principal de l'échange de personnel est l'échange d'expertises. A l'image des stages organisés dans le cadre du Public Management Program, le déplacement physique de la personne, dans le cadre d'une convention claire, permet une réciprocité d'enrichissement offrant aux deux parties une plus-value assurée.

Bien entendu, l'échange physique de fonctionnaires pouvant vite se révéler coûteux, d'autres modalités telles des assignations à court terme via le télétravail sont également visées par ce mémoire. L'idée de base restant la collaboration, le travail partagé sur un même projet.

Les raisons de ce besoin sont d'ailleurs également un élément fédérateur des différentes fonctions publiques fédérales : vieillissement des techniciens éprouvés et de haute qualité, manque de compétences approfondies et dynamiques à la fois, trop forte compétitivité du secteur privé par rapport à la fonction publique, pyramides des âges irrégulières, etc.

Là où le recrutement devient de plus en plus problématique, voire très coûteux lorsqu'il s'agit de faire appel à des consultants, la collaboration internationale désire ainsi apporter une réponse pragmatique basée sur l'estime et la confiance réciproque.

Concrètement, un Memorandum of Understanding comprend les éléments suivants :

- L'expression de l'échange de fonctionnaires pour un bénéfice mutuel, c'est-à-dire pour promouvoir la compréhension mutuelle et la coopération dans des domaines communs.
- Un accord au niveau de pouvoir fédéral uniquement, de même principe que ceux existants entre le Canada et les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et la France.
- Une procédure consistant pour chacun à continuer d'assurer le traitement de son propre fonctionnaire, mais requérant de l'autre partie d'assurer les frais de voyage, de séjour et de formation. Cela pour une durée variant de 3 à 24 mois.
- Une durée de validité de l'accord de 3 ans, renouvelé par tacite reconduction à défaut de dénonciation dans le préavis de 6 mois précédant la date anniversaire.
- L'accord désire également promouvoir les projets joints, les conseils réciproques, les conférences communes et toutes les rencontres de travail visant au but précité. La construction d'un réseau de relations dans le cadre d'un échange de pratiques exemplaires est explicitement visé.

Il est entendu qu'un tel mémorandum ne représente qu'une entente entre deux administrations et n'impose aucune obligation légale aux intéressés. Elle est entièrement subrogée aux dispositions légales courantes et à venir des pays respectifs des deux administrations signataires.

La Commission de la Fonction Publique du Canada s'engage également à envoyer durant quelques semaines un de ses représentants à Bruxelles, lorsque le concept de ce mémorandum aura rencontré l'approbation des parties, afin de discuter, d'approfondir et de rédiger les termes exacts de cet accord. Cela, aussi bien avec les autorités fédérales belges que celles de la Commission Européenne, dans un délai estimé d'environ 6 mois.

E – gouvernement au Canada.

Le stagiaire n'a ici rien exécuté pour le compte du lieu du stage. Au contraire, il en a profité pour interroger un maximum d'intervenants afin de se renseigner sur la conduite du projet fédéral de e – gouvernement. Les points suivants représentent donc un résumé de ce qu'il a appris.

Désirant réaliser ce projet avec un maximum de qualité, car faire bien les choses permet de motiver tous les intervenants, le Ministère a mis sur pied un Look and Feel (une interface homme – machine) commun à toute la fonction publique. Le contenu et les couleurs peuvent changer, mais rien d'autre. De ce fait, qu'il s'agisse de déclarer la perte de son portefeuille à la police locale, de déclarer un changement d'adresse à une nouvelle commune, d'utiliser un moteur de recherche ou de s'inscrire comme immigrant au niveau fédéral, tout citoyen retrouve ses repères aisément dans un environnement graphique qui change somme toute très peu, et cela en toute transparence.

L'approche du projet fut donc horizontale, voire de type réseau avant sa formalisation officielle. La forte implication des fonctionnaires intervenants ainsi que des Ministères eux-mêmes a donné une autorité de fait au projet qui a été reconnue comme telle et exploitée par les autorités politiques. Une reconnaissance d'ailleurs d'autant plus facile que le contexte et les demandes des citoyens, qui avaient été les sources de définition des besoins visés par le projet, étaient également largement partagés par le monde politique.

Conclusion.

Mémorandum international sur l'échange de fonctionnaires.

Vu la demande expresse du service de stage, cette action sera exécutée directement auprès du Ministère belge de la Fonction Publique, renommé entre-temps Service Public Fédéral Personnel et Organisation, et sera également proposée par le stagiaire comme bonne pratique pour l'administration fédérale belge sous forme de fiche telle que présentée plus loin.

E – gouvernement au Canada.

Une grande différence a été notée vis-à-vis de l'approche belge : alors que les canadiens ont plusieurs systèmes qui fonctionnent bien, mais doivent encore accomplir tout le travail légal qui les entoure, l'approche belge est radicalement opposée. En effet, les efforts principaux se sont portés sur la connexion de tous les Ministères entre eux (projets UME et CCFF) et sur tous les aspects légaux (carte d'identité électronique, numéro unique des entreprises) avant de songer à offrir ces services via un portail fédéral unique (projet démarré début mai chez FedICT).

Ainsi, si le stagiaire n'a dès lors que très peu appris quant aux choix posés pour les développements faits en back-office, puisque non encore standardisés, l'implémentation du front-office lui a clairement démontré l'utilité de l'approche pragmatique où la priorité est plus mise sur le service à rendre que sur les aspects litigieux qu'une solution rapide peut parfois entraîner.

Cependant, les deux approches se retrouvent in fine : le Canada a choisi une représentation commune des données à échanger entre Ministères par les méta-données du XML (voir <http://www.dublincore.org/>), puis les implémentera, et la Belgique, qui les a déjà implémentées, se dirige actuellement vers le même type de représentation XML standardisé (UME version 2). Les bonnes recettes se retrouvent finalement dans les bonnes cuisines !

Leçons pour l'administration fédérale.

Pratique d'échange de fonctionnaires.

Thème principal de la pratique.

L'échange des capacités et du travail de fonctionnaires internationaux, physiquement ou via des moyens de télécommunication et de télétravail modernes.

Description des objectifs et problèmes traités de la pratique.

L'objectif est d'établir un accord entre les services respectifs de la fonction publique afin d'échanger des fonctionnaires dans un but d'apprentissage et d'échange d'expériences. La Commission de la Fonction Publique du Canada désire ainsi construire un réseau de partenaires à long terme permettant de s'assurer la coopération de personnes sur divers projets communs à définir en fonction des besoins.

Description de son fonctionnement.

Un protocole d'échange de fonctionnaires a déjà été conclu entre le Canada et la France, les Etats-Unis, la Chine et le Royaume Uni. L'échange de fonctionnaires vise à répondre à des besoins internes en utilisant des compétences externes jugées applicables en raison d'un référentiel commun. Partant du principe bien connu de l'inutilité de réinventer constamment la roue, l'échange de fonctionnaires vise à offrir des réponses relativement complètes à des questions qui, de par leur nature, concernent un nombre limité mais non restreint d'instances évoluant selon des chemins différents, car menés selon des politiques différentes.

Ces instances, réduites de manière volontaire à des départements de ressources humaines gérant des fonctionnaires fédéraux, partagent un domaine d'activités commun et dès lors sont à même de développer des problématiques similaires. Il est dès lors plus aisé, lorsqu'une d'entre elles a déjà résolu un problème particulier, d'échanger les expériences et les solutions choisies afin de les adapter dans la mesure des besoins à une autre instance qui y soit également confrontée. Avec le temps, et le nombre de collaborations réussies augmentant, une synergie se met ainsi en place et peut, à terme, dépasser le cadre initial et s'étendre à une frange plus large de la fonction publique.

Le but principal de l'échange de personnel est l'échange d'expertises. A l'image des stages organisés dans le cadre du Public Management Program, le déplacement physique de la personne, dans le cadre d'une convention claire, permet une réciprocité d'enrichissement offrant aux deux parties une plus-value assurée. Bien entendu, l'échange physique de fonctionnaires pouvant vite se révéler coûteux, d'autres modalités telles des assignations à court terme via le télétravail sont également visées par ce mémorandum. L'idée de base restant la collaboration, le travail partagé sur un même projet.

Les raisons de ce besoin sont d'ailleurs également un élément fédérateur des différentes fonctions publiques fédérales : vieillissement des techniciens éprouvés et de haute qualité, manque de compétences approfondies et dynamiques à la fois, trop forte compétitivité du secteur privé par rapport à la fonction publique, pyramides des âges irrégulières, etc.

Là où le recrutement devient de plus en plus problématique, voire très coûteux lorsqu'il s'agit de faire appel à des consultants, la collaboration internationale désire ainsi apporter une réponse pragmatique basée sur l'estime et la confiance réciproque. Concrètement, un Memorandum of Understanding comprend les éléments suivants :

- L'expression de l'échange de fonctionnaires pour un bénéfice mutuel, c'est-à-dire pour promouvoir la compréhension mutuelle et la coopération dans des domaines communs.

- Un accord au niveau de pouvoir fédéral uniquement, de même principe que ceux existants entre le Canada et les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et la France.
- Une procédure consistant pour chacun à continuer d'assurer le traitement de son propre fonctionnaire, mais requérant de l'autre partie d'assurer les frais de voyage, de séjour et de formation. Cela pour une durée variant de 3 à 24 mois.
- Une durée de validité de l'accord de 3 ans, renouvelé par tacite reconduction à défaut de dénonciation dans le préavis de 6 mois précédant la date anniversaire.
- L'accord désire également promouvoir les projets joints, les conseils réciproques, les conférences communes et toutes les rencontres de travail visant au but précité. La construction d'un réseau de relations dans le cadre d'un échange de pratiques exemplaires est explicitement visé.

Utilisateurs de la pratique.

Les Ministères de la Fonction Publique des pays respectifs, ainsi que tout service fédéral désireux d'y faire appel une fois l'accord conclu.

Avantages et inconvénients pour l'administration fédérale belge.

Les avantages ont déjà été présentés, et les inconvénients semblent minimes : il est entendu qu'un tel mémorandum ne représente qu'une entente entre deux administrations et n'impose aucune obligation légale aux intéressés. Elle est entièrement subrogée aux dispositions légales courantes et à venir des pays respectifs des deux administrations signataires.

La Commission de la Fonction Publique du Canada s'engage également à envoyer durant quelques semaines un de ses représentants à Bruxelles, lorsque le concept de ce mémorandum aura rencontré l'approbation des parties, afin de discuter, d'approfondir et de rédiger les termes exacts de cet accord. Cela, aussi bien avec les autorités fédérales belges que celles de la Commission Européenne, dans un délai estimé d'environ 6 mois.

Documents de référence et personne de contact.

Le stagiaire dispose sous format papier uniquement des mémoires rédigés entre le Canada et les Etats-Unis d'une part et la France d'autre part. Ils peuvent être obtenus auprès de lui ou de la personne de contact, qui est celle mentionnée dans la description de l'organisation accueillante, à savoir :

Douglas Coughlin, Senior Analyst
Public Service Commission of Canada
Téléphone +1 (613) 943.06.87
Fax +1 (613) 943.07.71
Adresse électronique Douglas.Coughlin@psc-cfp.gc.ca.

Evaluation personnelle du stage.

Le stage a-t-il répondu aux attentes en terme d'apprentissage personnel ?

Absolument. Les trois tâches furent très enrichissantes :

- La présentation fut très vivante, incitant à de nombreux échanges, et permettant de se préparer et de s'adapter à un auditoire aux réflexes culturels différents. Les aspects qui les frappèrent furent parfois très surprenants (par exemple la promotion à l'ancienneté, qui est spécifiquement décrite comme illégale dans leur loi sur la fonction publique) mais toujours enrichissants. De nombreux aspects de la gestion du personnel public (promotion au mérite, bonnes pratiques élevées au rang de standard) enrichirent également la culture du stagiaire sur le plan des ressources humaines.
- Le programme d'échange de fonctionnaires, dont sans le vouloir le stagiaire fut un peu une expérience pilote, représente une véritable opportunité de rapprocher deux fonctions publiques culturellement proches mais soumises à des influences très différentes (Communauté Européenne pour nous, Etats-Unis pour le Canada). Cette richesse sera très certainement un gage d'intérêt réciproque, mêlé des nombreux points communs (bilinguisme, Etat fédéral, modernisation de la fonction publique) sur lesquels les synergies existent presque. L'échange fut en tout cas très riche pour le stagiaire lui-même, et plusieurs remarques sur le lieu de stage mènent d'ailleurs à penser que notre esprit est plus proche de l'esprit canadien que ne l'est un certain pays de gascons et de normands.
- Le projet d'e – gouvernement prit le stagiaire au dépourvu, et lui montra qu'il est très possible d'aborder un problème sous un angle totalement différent pour, finalement, arriver à un résultat équivalent. Les différences d'approche, surtout basées sur des sensibilités culturelles différentes, montrent clairement que le seul rôle important d'un gestionnaire est d'orchestrer son équipe : la direction est souvent prise selon des facteurs qui, cumulés aux capacités et à la réelle volonté de l'équipe, forment finalement un gage de réussite. Hors des contraintes techniques, le management (public dans ce cas) apparaît dans son essence même : créer les synergies, orchestrer l'avancement tout en rendant des comptes et féliciter l'équipe pour le but atteint !

Le stage a-t-il coïncidé avec le cadre descriptif d'origine du projet de stage ?

Relativement peu, in fine. Cependant, les conditions du stage l'ont orienté vers un besoin différent (les ressources humaines) mais tout autant partie intégrante des capacités d'un bon gestionnaire que les aspects plus techniques initialement visés. L'adéquation avec le programme de management public reste donc d'actualité, à l'image de la multiplicité des talents humains qui permettent d'arriver au même but selon des chemins parfois bien différents.

Annexe : présentation du service public fédéral belge.

La Belgique

... et ses fonctionnaires ...

Philippe Moisse
 Informaticien des Finances
 Ottawa, le 18 Avril 2002

Plan de la présentation

- Le pays fédéral
- Les langues officielles
- La fonction publique fédérale
- Le plan Copernic

Le pays fédéral



Le pays fédéral

- Habitants : 10 millions
- Francophones : 4 millions
- Néerlandophones : 6 millions
- Germanophones : 20.000
- De bout à bout, 400 km
- 10 provinces
- Monarchie constitutionnelle

Le pays fédéral

- Les voisins :
 - ◆ La France au sud
 - ◆ Le Luxembourg au sud-est
 - ◆ L'Allemagne à l'est
 - ◆ La Hollande au nord
- Indépendante depuis 1830
- Histoire : alternance franco-hollandaise

Le pays fédéral

- Trois régions
 - ◆ La Flandre au nord + Comines
 - ◆ La Wallonie au sud + Mouscron
 - ◆ La région de Bruxelles-capitale
- Compétences principalement locales
 - ◆ Agriculture, aménagement du territoire, ponts et chaussées

Le pays fédéral

- Trois communautés
 - ◆ La communauté flamande
 - ◆ La communauté française
 - ◆ La communauté germanophone
- Compétences des personnes
 - ◆ Culture, services sociaux, enseignement

Le pays fédéral

- Tendances :
 - ◆ fédéralisme via subrogation
 - ◆ rapprochement Wallonie - Bruxelles
 - ◆ forte immigration à Bruxelles, moindre en Wallonie, faible en Flandre
 - ◆ redressement économique de la Wallonie

Les langues

- Deux langues officielles :
 - ◆ néerlandais
 - ◆ français
- Une troisième reconnue :
 - ◆ allemand

Les langues

- Moniteur belge (journal officiel) :
 - ◆ bilingue en deux colonnes
 - ◆ traduction en allemand de certaines lois et arrêtés royaux
- Protection des minorités
 - ◆ Mouscron et Comines
 - ◆ Périphérie bruxelloise

La fonction publique

- Le Roi
- Le législatif
 - ◆ La chambre des représentants
 - ◆ Le sénat
- Le judiciaire
- L'exécutif

La fonction publique

- Les Ministres
- Les Ministères
 - ◆ Le secrétaire général
 - ◆ Les hauts fonctionnaires (niveau 1)
 - ◆ Les fonctionnaires de niveau 2+, 2, 3 et 4

La fonction publique

- Rôles des ministères
 - ◆ rédaction des arrêtés royaux et ministériels
 - ◆ réponses aux questions parlementaires
 - ◆ application des lois
- Interface avec le Ministre
 - ◆ le cabinet

La fonction publique

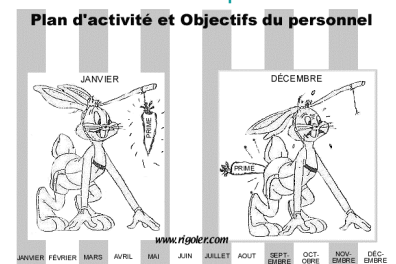
- L'utilisation des langues
 - ◆ Cadre bilingue pour les hautes fonctions
 - ◆ Bilinguisme fonctionnel
 - ◆ Certificat de bilinguisme par niveau
 - ◆ Obtention d'une prime

La fonction publique

- Carrières :
 - ◆ examens d'avancement ou planes
 - ◆ augmentations bisannuelles
 - ◆ surveillance par les syndicats
 - ◆ évaluations sans conséquences
 - ◆ instances de recours multiples
- Pyramide des âges

La fonction publique

- Immobilisme certain
- Seuls incitants : les primes



Le plan Copernic

- Rendre ses lettres de noblesse au service public



Le plan Copernic

- Evaluation sur base des compétences
- Mandats et ouverture au secteur privé pour les fonctions dirigeantes
- Ajustement des salaires au marché
- Nouvelles carrières
- Cabinet ministériel dans l'administration

Le plan Copernic

- Evaluation sur base des compétences
- Mandats et ouverture au secteur privé pour les fonctions dirigeantes
- Ajustement des salaires au marché
- Nouvelles carrières
- Cabinet ministériel dans l'administration

Le plan Copernic

- Evaluation sur base des compétences
 - ◆ Top down et bottom up
 - ◆ Annuellement par le chef
 - ◆ Par l'organisme de sélection pour la promotion
 - ◆ Socles de compétence
- On s'approche du mérite !
- Formation PUMP : idée de l'ENA

Le plan Copernic

- Mandats et ouverture au privé
 - ◆ Sélection via 'assessment'
 - ◆ Postes vacants publiés dans la presse
 - ◆ Fonctions de direction, avec résultats à atteindre et prime liée
 - ◆ Haute hiérarchie uniquement

Le plan Copernic

- Ajustement au marché
 - ◆ Niveau D : 2%.
 - ◆ Niveau C : 4%.
 - ◆ Niveau B : 3 à 7%.
 - ◆ Niveau A : 4 à 9%.
- Vrai pécule de vacances
- Retraite inchangée

Le plan Copernic

- Nouvelles carrières
 - ◆ Ancienneté et socles de compétence
 - ◆ Experts et dirigeants
 - ◆ Simplification
 - ◆ Disparition de niveaux
 - ◆ Primes au rendement
 - ◆ Licenciement possible

Le plan Copernic

- Cabinet ministériel
 - ◆ Devient le conseil stratégique
 - ◆ Adjoint au président
 - ◆ Rejoint l'administration
 - ◆ Ancien cabinet restreint au strict minimum

Conclusion

- Vu le degré de résistance, Copernic est la dernière chance de modifier les mentalités en profondeur avant de longues années
- Garde-fou : privatisations ratées
- Espoir : les compétences des gens et la légèreté des structures