

## Abstract

### **Selon la Cour des comptes, la planification du personnel des autorités flamandes n'est pas encore au point**

*Dès les années 1990, les autorités flamandes ont établi leurs politiques du personnel sur la base de plans de personnel. La Cour des comptes estime toutefois que l'élaboration et l'exécution de ces plans a manqué de cohérence. Ainsi, les autorités n'ont jamais indiqué clairement l'objectif de la planification du personnel et elles n'en ont fixé la procédure qu'en 2009. La vérification des plans de personnel des entités publiques est axée sur la rédaction de rapports, mais celle-ci est encore insuffisamment réglée. De plus, la politique perd sa cohérence depuis la décision prise en 2003 par le Gouvernement flamand qui tend à maintenir le statu quo au niveau de l'emploi public. Or, cet objectif n'a pas davantage été atteint. Depuis 2004, le nombre de membres du personnel des autorités flamandes a augmenté de 10%. Enfin, à la suite des restructurations récentes intervenues dans le cadre du projet Meilleure politique administrative, les plans de personnel ont été élaborés avec lenteur, et leur qualité laisse à désirer.*

#### **Politique menée jusqu'en 2004**

La politique de planification du personnel a commencé en 1993 avec le projet Hoop(1). En 2000, le Gouvernement flamand a privilégié les plans de personnel par rapport aux cadres du personnel. Toutefois, il est apparu, fin 2001, que ces plans avaient pour effet d'augmenter le nombre de membres du personnel ainsi que les coûts y afférents. Dès lors, le Gouvernement a pris la décision de principe de ne plus accorder de crédits de traitement supplémentaires. De 1999 à 2002, des projets de mise en œuvre des processus et de planification du personnel ont été réalisés au sein du ministère de la Communauté flamande avec l'aide d'un expert externe. Le coût total de cette assistance s'élève à 7 millions d'euros. En dépit d'un accompagnement intensif par les experts et d'une méthodologie adéquate, les plans de personnel ont continué à entraîner une augmentation de l'effectif, surtout à défaut de l'adhésion des fonctionnaires dirigeants qui devaient rédiger les plans. C'est pourquoi, à la fin de l'année 2003, le Gouvernement flamand a instauré un statu quo de l'emploi au sein de la fonction publique flamande, sous le slogan : geen snoei, geen groei (sans élaguer, pas de croissance).

#### **Politique 2004-2009**

Les notes de politique Affaires administratives 2004-2009 n'ont toujours pas formulé d'objectifs concrets en matière de processus et de planification du personnel. Depuis le projet de restructuration Meilleure politique

<sup>1</sup> Hoop : *Homogene Organisatie en Ontwikkelingsplannen* (organisation homogène et plans de développement)

administrative, le Gouvernement flamand assure le pilotage des fonctionnaires dirigeants en matière de ressources humaines à l'aide d'un code de management, d'un code, d'un statut-cadre et de contrats de gestion et de management. Le code de management 2005 constitue un instrument de gestion efficace, mais il n'emportait pas encore suffisamment l'adhésion jusqu'en 2008. Le statut-cadre limitait le plan de personnel à un plan des besoins de personnel. Les contrats de management sont encore rares.

### **Garanties de réussite**

Le code de management laisse le soin aux entités d'assurer le suivi de la qualité et de l'exécution de leur plan de personnel. Le Gouvernement flamand n'a pas prévu de contrôle de l'exactitude des plans de mise en place du personnel et il n'a fixé qu'à la mi-2009 une procédure distincte pour les plans de personnel basés sur les processus. Les plans adoptés entre-temps ne pouvaient donc pas encore se fonder sur cette procédure. De même, c'est seulement à la mi-2009 que le Gouvernement flamand a organisé le contrôle des plans de personnel budgétairement neutres. En outre, les rapports trimestriels sur les frais salariaux et les effectifs de personnel n'établissent pas de relation avec le plan de personnel, et les entités observent à peine cette obligation de rapportage. L'intégration prévue du rapportage relatif à la planification du personnel dans le cycle des contrats de gestion, des plans d'entreprises et des rapports annuels n'est pas encore au point, notamment, en raison de l'absence de formats de rapports communs approuvés. Enfin, le Gouvernement flamand n'a pas réglementé les rapports sur l'exécution du contrat de management ni le plan annuel Ploeg(2).

### **Incohérence**

En prenant en 2003 la décision de maintenir le statu quo, le Gouvernement flamand est intervenu directement dans la manière dont les entités peuvent déterminer leurs besoins en personnel. Cette décision n'est guère compatible avec une planification du personnel solidement étayée, qui peut justifier, dans certaines entités, une réduction ou une croissance de l'emploi.

### **Application pratique des plans de personnel**

En 2008, la Cour des comptes a demandé à 62 entités de lui fournir leurs plans de personnel. Elles disposaient toutes d'un plan de lancement, et, à la fin du mois de juillet 2008, 38 d'entre elles (61%) avaient également un plan de personnel approuvé. Dans onze entités (18%), l'élaboration du plan était toujours en cours.

<sup>2</sup> Ploeg : *Plannen, Opvolgen, Evalueren en Gewaardeerd worden* (planifier, suivre, évaluer et être apprécié)

## **Différences de qualité**

Les plans divergeaient fortement entre eux quant au volume et à la forme. Seuls quinze plans (39%) étaient entièrement basés sur des descriptions de processus et ils n'étaient que onze (29%) à établir un rapport entre les processus et le personnel souhaité. Les entités appliquaient peu l'optimisation des processus et, de plus, celle-ci se concentrait davantage sur l'augmentation de la qualité que sur l'efficacité. C'est pourquoi la redéfinition des processus a généralement engendré des besoins de personnel supplémentaire. La décision de pratiquer le statut quo prise par le Gouvernement flamand explique en grande partie l'optimisation limitée des processus. Dans 80% des plans de personnel, il n'existe aucune relation entre les processus, le personnel requis et les objectifs. De même, une vision explicite à long terme fait généralement défaut. La plupart des plans de personnel ne comportent pas d'analyse approfondie du fossé existant entre l'effectif du personnel actuel et les besoins réels en personnel. Ils ne comportent pas davantage de plan de mise en œuvre élaboré. Six entités ont fait appel à des consultants externes pour établir leur plan de personnel, alors qu'elles auraient pu acquérir de l'expérience en la matière dès 1999 et que l'Agence de la fonction publique aurait pu fournir des conseils à moindre coût.

## **Conclusion générale**

La Cour des comptes a conclu que les autorités flamandes, en dépit d'une expérience de plus de dix ans et du recours à des consultants externes, a manqué de cohérence dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique de planification du personnel. En outre, cette politique fait preuve d'incohérence en raison de la décision prise en 2003 de maintenir le statu quo, et les garanties d'exécution de la politique ne sont pas concluantes. Depuis la réorganisation, l'élaboration des plans de personnel a été lente et leur qualité est en grande partie susceptible d'améliorations. En pratique, dans l'ensemble des pouvoirs publics flamands, les efforts réalisés en matière de planification du personnel et de simplification des processus n'ont pas assez constitué le levier souhaité pour faire exécuter le même ensemble de tâches par un nombre de fonctionnaires moins important.

## **Réponse du ministre**

Le ministre des Affaires administratives a répondu aux observations de la Cour des comptes qu'il intégrera les recommandations de la Cour dans la note de politique des Affaires administratives et dans le trajet de suivi de la planification du personnel.