



**Séminaire sur le statut du personnel administratif :
état de la situation et enjeux dans les parlements francophones
Paris, 3-4 septembre 2013**

Synthèse thématique

Préparé par le service de la recherche de la bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec

Juin 2014

Présentation

Ce document synthétise par thématiques les propos des membres de l'ASGPF colligés dans le compte rendu du *Séminaire sur le statut du personnel administratif : état de la situation et enjeux dans les parlements francophones*, tenu les 3 et 4 septembre 2013 à Paris.

1. Le politique, le secrétaire général et les ressources humaines

Dans plusieurs pays, les autorités politiques du Parlement ou du gouvernement n'interviennent pas en matière de sélection du personnel parlementaire ou de gestion des carrières individuelles. Par contre, on constate à l'intérieur de plusieurs parlements de l'espace francophone une suprématie ou une prépondérance du pouvoir politique sur l'administration parlementaire, ce qui inclut le secrétariat général. Dans la majorité des parlements de l'espace francophone, l'Administration est placée sous l'autorité effective et réelle du président de l'Assemblée. Parfois, l'Administration relève du bureau ou des questeurs.

Il y a donc fréquemment une forme de chevauchement du politique et de l'administratif. De façon plus précise, cela signifie que ces deux autorités interviennent dans les différentes facettes de la gestion des ressources humaines (GRH), soit le recrutement, l'avancement, la discipline et la rémunération. Le cas échéant, l'ascendant du secrétaire général est plus formel que réel ou encore il assume un simple rôle de consultation et d'exécution auprès des autorités politiques.

Pour être en mesure de jouer une fonction centrale dans la gestion des ressources humaines, le secrétaire général, ou le greffier, doit s'appuyer sur des textes juridiques précis et sur des descriptions de postes qui définissent les tâches et distribuent les rôles de façon claire. De plus, on doit voir à l'établissement de liens de communication solides et d'un programme de rencontres régulières entre le secrétaire général et l'autorité politique.

La valorisation des ressources humaines et l'octroi de bonnes conditions de travail à l'ensemble des employés constituent des moyens fondamentaux pour renforcer la fonction de secrétaire général, et l'autonomie du Parlement en général. L'importance de la stabilité et de l'inamovibilité de la charge de secrétaire général a également été soulignée.

Enfin, certains participants ont traité de l'utilité des comités de régulation et d'arbitrage ou des commissions paritaires. Ces comités regroupent de façon égale des membres de la direction et des employés. Ils sont appelés notamment à statuer sur des questions délicates qui touchent les relations de travail.

2. Les devoirs éthiques des fonctionnaires

L'importance qui est accordée aux responsabilités éthiques des fonctionnaires parlementaires et plus spécifiquement au devoir de neutralité constitue une condition fondamentale d'une bonne administration parlementaire. Un consensus se dégage à cet égard entre les participants au séminaire, tant ceux qui proviennent du Nord que du Sud. Une administration neutre signifie entre autres que les membres du personnel administratif ne vont pas contourner leur hiérarchie pour s'adresser directement au pouvoir politique. Le respect de la neutralité permet également au secrétaire général de mettre en œuvre une politique des ressources humaines qui place l'Administration à l'abri des pressions politiques.

La neutralité est aussi étroitement liée à l'idée de la permanence de l'Administration. Celle-ci assure la continuité au-delà des élections. L'Administration constitue aussi la mémoire et la gardienne de l'institution parlementaire.

Certains participants ont traité de la compétence et du professionnalisme des employés de la fonction publique, qui sont des conditions garantes de leur crédibilité auprès du pouvoir politique. En retour de ce professionnalisme, le politique est en mesure de placer sa confiance en la fonction publique et l'on peut le convaincre de son propre intérêt à ne pas s'immiscer dans le fonctionnement de celle-ci, bien que ce ne soit pas toujours chose facile.

3. La fonction publique parlementaire

Les intervenants qui se sont exprimés sur cette question ont d'abord mis en évidence l'existence de deux régimes statutaires différents dans les administrations parlementaires francophones :

1. Le régime statutaire distinct du cadre juridique qui régit la fonction publique de l'État;
2. Le régime statutaire qui reprend en bonne partie la législation applicable à la fonction publique gouvernementale, sauf certaines particularités.

Mais les exposés ont surtout fait ressortir la présence de deux grands modèles de fonction publique parlementaire, dont l'une est basée sur le système de la carrière et l'autre sur le système de l'emploi ou des fonctions.

Dans le système de la carrière, l'Administration tend à recruter les fonctionnaires parlementaires parmi un bassin de candidats très jeunes, qui ont tout juste complété leurs études ou qui comptent une courte période d'expérience professionnelle. La carrière de ces fonctionnaires au sein du Parlement tend à être longue. Elle peut s'étirer jusqu'à quarante années. Les corps d'emploi qualifiés de généralistes représentent 80 % de l'effectif. Lors du recrutement de fonctionnaires destinés à ces corps d'emploi, on cherche à s'assurer d'un bon niveau de connaissances générales et de la capacité d'adaptation à des postes diversifiés tout au long de la carrière. Certaines règles favorisent la mobilité professionnelle, notamment entre les services législatifs et les services administratifs. En ce qui a trait à certains postes de niveau professionnel, soit les emplois du corps des « administrateurs », des passerelles existent pour

favoriser la mobilité vers les parlements étrangers, les organisations internationales, certaines cours de justice et certaines autorités publiques indépendantes du gouvernement.

Dans le système de l'emploi ou des fonctions, les agents des services parlementaires sont recrutés pour occuper une fonction précise à laquelle ils demeurent affectés aussi longtemps qu'ils travaillent au Parlement¹. Aucune obligation n'existe en ce qui a trait à la mobilité, tant interne qu'externe. De plus, il n'existe aucun droit à la promotion après une période donnée. Enfin, le personnel peut être sujet à réaffectation, avec l'offre d'une formation, advenant le cas où le poste ne correspond plus à un besoin de l'Administration. À la limite, il peut arriver que des agents soient mis à pied.

En ce qui a trait au processus de dotation, les exposés montrent que l'utilisation d'appels publics de candidatures et de concours de recrutement est habituelle dans plusieurs parlements de l'espace francophone. Toutefois, il apparaît aussi que la désignation des fonctionnaires par le pouvoir politique demeure une réalité pour plusieurs parlements.

La question des procédures d'évaluation des fonctionnaires parlementaires a également été abordée. Cette démarche est du ressort du supérieur hiérarchique de l'employé. Elle est utilisée comme préalable à l'avancement et pour établir les besoins de formation du fonctionnaire parlementaire. La démarche peut comprendre une notation effectuée de façon annuelle. L'évaluation peut aussi supposer une rencontre entre le supérieur et l'employé et la détermination d'objectifs liés à la prestation de travail et au comportement du travailleur².

Les participants ont aussi souligné le caractère nécessaire de la formation continue des fonctionnaires parlementaires pour assurer la qualité des services offerts aux élus. Par ailleurs, les discussions ont montré les liens entre les activités de formation et les orientations stratégiques de l'organisation de même que les besoins présents ou futurs des fonctionnaires parlementaires.

4. Les méthodes de gestion des ressources humaines et le management de la qualité

Certains conférenciers ont traité de méthodes spécifiques de la gestion des ressources humaines (GRH) qui sont utilisées dans les parlements de la Francophonie. Parmi ces moyens, on trouve l'analyse des postes (qui mène à la préparation de descriptions de postes) et l'analyse des compétences (qui conduit à la préparation de profils de compétences et d'un répertoire de compétences). Cette dernière méthode permet de développer une bonne connaissance de la fonction publique parlementaire existante et d'identifier les compétences qui sont requises pour œuvrer dans une catégorie d'emploi ou dans un métier donné. Elle est également fort utile au recrutement de nouveaux employés, à l'évaluation du rendement et à l'identification des besoins de formation.

¹ En général, le système de l'emploi ou des fonctions est davantage axé sur la spécialisation des employés que le système de la carrière.

² Rappelons que 24 des 28 sections participantes à l'enquête préliminaire au séminaire sont dotées d'un système d'évaluation des compétences des fonctionnaires. ASGPF, *Le statut des fonctionnaires du Parlement. État des lieux et perspectives*, Québec, 2010, p. 26.

Il a aussi été question de l'implantation d'un système de management de la qualité ISO 9001, une démarche qui est issue du secteur privé. Ce processus permet la réalisation d'audits par des firmes externes et l'obtention d'une certification. Il permet de définir une liste de métiers à chacun desquels est associée une matrice de compétences. Le processus comprend aussi la définition d'indices de performance pour évaluer l'évolution de la productivité et les besoins en ressources humaines et techniques. Enfin, un tel programme prévoit la tenue de certaines opérations annuelles telles que : revue des métiers, revue de direction et enquête de satisfaction auprès des employés et des parlementaires, mais aussi des fournisseurs et des visiteurs.

5. Conclusion

La préoccupation principale qui se détache des délibérations tenues lors de ce séminaire est la prééminence exercée par le pouvoir politique dans la gestion des services de certains parlements. Le cas échéant, l'autorité du secrétaire général est diminuée. Il apparaît en outre que la politisation des fonctionnaires parlementaires demeure une réalité dans plusieurs parlements.

Au terme du séminaire, les constats suivants ont été partagés entre les participants :

- Il existe un besoin de réaffirmer certains principes qui concourent au caractère démocratique des parlements, tels que la neutralité, la diversité, la permanence, la stabilité et la professionnalisation du personnel;
- Il est nécessaire de développer des structures et des façons de faire, notamment au sujet du recrutement, de la formation et des profils de fonctions ou de compétences;
- L'ASGPF peut jouer un rôle dans le partage d'expériences et l'accompagnement des membres.