



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/2006/21
28 mars 2006

FRANÇAIS
Original: RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-quatrième réunion plénière

Paris, 13-15 juin 2006

Point 8 de l'ordre du jour

SÉMINAIRE SUR LES RESSOURCES HUMAINES ET LA FORMATION
PREMIÈRE PARTIE

La planification des ressources humaines dans le système de planification générale des activités
des services nationaux de statistique – Expérience de l'Ukraine¹

Document présenté par le Comité d'État pour la statistique

I. INTRODUCTION

1. La réalisation des tâches qui incombent aux services de statistique est subordonnée à un ensemble de facteurs, notamment la présence de spécialistes hautement qualifiés, d'où la nécessité d'accorder la priorité à la politique de gestion du personnel. La présente communication porte sur le système de planification générale et de mise en valeur des ressources humaines, sur les problèmes auxquels se heurte aujourd'hui le service de statistique ukrainien en la matière et sur les approches adoptées pour les résoudre.

2. Conformément à la loi ukrainienne sur les statistiques officielles, le Comité d'État pour la statistique est un organisme centralisé relevant du pouvoir exécutif, spécialement chargé de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de statistique. Il mène ses activités conformément aux programmes à long terme de développement de la statistique et aux plans annuels d'observations statistiques au niveau national.

¹ Cette communication a été établie à l'invitation du secrétariat.

II. PLANIFICATION STRATÉGIQUE DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE STATISTIQUE

3. Les activités statistiques reposent sur des programmes pluriannuels (l'Ukraine pratique une planification stratégique quinquennale) qui définissent les orientations stratégiques du développement de la statistique officielle en tenant compte de facteurs tant internes qu'externes. Ces programmes, de caractère intégré, visent à améliorer l'activité statistique sous toutes ses formes. Ils sont élaborés et exécutés par le service de statistique, avec le concours de différents ministères et départements, d'instituts de recherche et d'établissements d'enseignement supérieur. En règle générale, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes statistiques à long terme s'accompagnent d'un examen de la structure organisationnelle du Comité d'État pour la statistique et de ses antennes régionales, compte tenu des objectifs fixés et des missions stratégiques. À cet effet, on procède à une analyse des ressources humaines dont disposent les départements, les directions régionales et le système dans son ensemble, et on formule des propositions concernant le développement des capacités du personnel et les ressources nécessaires à la réalisation du programme. Les programmes à long terme sont mis en œuvre sur la base de plans d'activité annuels qui, après une concertation minutieuse tant au sein du système statistique qu'avec les autres ministères et départements (producteurs et utilisateurs des données statistiques), sont entérinés par un arrêté spécial du Conseil des ministres.

4. Chaque programme à long terme comporte toujours une section expressément à la mise en valeur des ressources humaines du point de vue du renforcement des compétences du personnel et de sa capacité à remplir les objectifs définis par le programme. L'Ukraine en est actuellement à son troisième programme à long terme. Dans le cadre des deux précédents, diverses mesures ont été adoptées pour former le personnel aux méthodes statistiques modernes, ce qui a permis de doter le Comité d'État d'un effectif relativement solide de statisticiens qualifiés. Le programme actuel prévoit l'application de mesures complémentaires visant à mettre au point un système moderne de gestion et de formation du personnel, sur la base des résultats obtenus antérieurement et des pratiques actuelles d'autres services de statistique. Il est prévu, notamment, d'élaborer une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines qui comporte:

- a) La création d'un système de formation continue du personnel des services de statistique, ainsi que des utilisateurs et des correspondants;
- b) L'élaboration et l'introduction de procédures plus efficaces de gestion des ressources humaines;
- c) L'introduction de mesures visant, entre autres, à inciter le personnel à renforcer ses compétences et à augmenter sa productivité.

III. PLANIFICATION COURANTE DES ACTIVITÉS DU SERVICE DE STATISTIQUE

5. Le système de planification courante comporte un plan annuel d'observations statistiques dans lequel figurent toutes les activités en cours du service de statistique ainsi que les tâches qui incombent aux autres ministères et départements, consistant à recueillir et traiter certains types d'information, et à transmettre les résultats ainsi rassemblés aux organes de statistique. Un plan relatif aux aspects techniques des observations statistiques est également élaboré pour les besoins

internes des organes de statistique: il fixe la périodicité, les étapes et les délais de réalisation de chaque tâche concrète et détermine par qui elle doit être exécutée. En vue de la collecte et du traitement automatisés des données aux échelons central et régional, conformément au plan d'observations statistiques un plan relatif à la mise au point et à l'exploitation de systèmes de traitement électronique des données statistiques est élaboré chaque année. Le plan annuel d'observations statistiques est complété par des plans semestriels d'activités économiques et d'organisation. Le plan des activités économiques définit l'échelonnement et les délais de réalisation des rapports, bulletins, recueils de données statistiques et autres publications. Le plan des activités d'organisation prévoit les principales mesures à prendre pour convoquer des réunions et séminaires, vérifier les travaux des antennes régionales, contrôler la qualité des données, etc. Outre les plans susmentionnés, on élabore chaque année un calendrier des travaux de recherche statistique financés par le budget de l'État et réalisés par l'unité de recherches scientifiques et techniques du Comité d'État pour la statistique.

6. La planification courante des activités statistiques est liée à l'étude et l'analyse approfondies du degré d'efficacité de l'utilisation, des ressources tant matérielles et financières qu'humaines, dont les principaux résultats servent de base à l'élaboration des plans annuels pour la période suivante. Les éléments pris en considération sont les suivants:

a) Analyse mensuelle des données fournies par le système automatisé de comptabilisation du temps de travail des salariés dans les différents départements du Comité d'État et les antennes régionales;

b) Bilan trimestriel des activités des antennes régionales;

c) Examen des rapports sur les résultats des activités des départements du Comité d'État et de ses antennes régionales au cours des réunions du conseil de direction, des commissions de bilan, etc.;

d) Étude régulière, dans le cadre des travaux de commissions internes spéciales du Comité, des propositions des salariés des services de statistique visant à réduire le temps de travail et à économiser les moyens consacrés à l'élaboration des informations statistiques;

e) Évaluation annuelle des tâches et des fonctions assumées par le personnel;

f) Constitution d'une réserve de personnel et planification des besoins en personnel qualifié.

7. L'élaboration du plan annuel des activités statistiques est précédée des travaux de la Commission chargée d'améliorer l'établissement des statistiques officielles et les documents comptables nationaux du Comité d'État qui, compte tenu des propositions des antennes régionales et des principaux utilisateurs, décide des modifications à apporter pour l'année suivante aux dispositions en vigueur. En fonction des conclusions de la Commission, des propositions sont formulées concernant les travaux à inclure dans le plan annuel, y compris les ressources supplémentaires – humaines notamment – qui seront nécessaires à leur réalisation. Sur la base de ces informations, une demande détaillée de crédits budgétaires est adressée au Ministère des finances, décrivant les programmes à financer et présentant le montant des dépenses prévues pour l'année suivante. L'un des postes les plus importants est celui de la

rémunération du personnel. Cependant, le montant des crédits attribués ne correspond pas toujours aux besoins du service de statistique, d'où la nécessité de revoir les objectifs pour les mettre en concordance avec les ressources financières et humaines disponibles.

8. Le Comité d'État est habilité à effectuer une redistribution interne des ressources humaines et financières au cours de la réalisation du plan annuel d'observations statistiques, dans la limite des effectifs existants et des budgets alloués, pour assurer l'accomplissement des tâches prioritaires.

9. Pour permettre la réalisation des plans d'activité du service de statistique, à long comme à court terme, il est également fait appel à des mécanismes tels que l'emploi contractuel d'experts extérieurs et la collaboration avec des organismes scientifiques (apparentés ou non au Comité) visant, entre autres, à effectuer les études scientifiques nécessaires.

10. L'un des outils essentiels actuellement utilisés aux fins de la planification est le système automatisé d'enregistrement et de comptabilisation du temps de travail qui permet d'obtenir des informations détaillées sur la charge de travail du personnel du service de statistique, de déterminer le coût de production des statistiques et de justifier les demandes d'allocations de crédits budgétaires destinés au financement des observations statistiques. L'Ukraine est passée, en 2002, à la méthode du budget-programme pour préparer le budget de l'État. C'est pourquoi, dans le but d'étudier l'efficacité de l'utilisation des ressources budgétaires allouées et de déterminer le montant prévu des dépenses liées aux activités statistiques, le Comité d'État, se fondant sur des données d'expérience, et avec l'assistance des services de statistique de la Suède et de la Lettonie, a élaboré et mis en pratique depuis 2004, à tous les échelons du service de statistique, un système comptable automatisé.

11. En deux années d'exploitation, ce système a fourni des informations qui ont permis d'analyser en détail l'efficacité avec laquelle les ressources humaines sont utilisées dans l'ensemble du système statistique ainsi que dans les directions régionales, et d'effectuer les réaffectations nécessaires de personnel entre les départements du Comité d'État et les différentes antennes dans le cadre des effectifs approuvés, en vue d'éliminer les déséquilibres en matière de charge de travail et, partant, d'augmenter l'efficacité de l'ensemble des activités. Ce travail de suivi et d'optimisation de la répartition des ressources de main-d'œuvre s'effectue maintenant de manière permanente et ses résultats sont pris en compte dans l'élaboration des plans annuels d'observation statistique, dans la hiérarchisation des différentes activités, ainsi que pour améliorer la structure organisationnelle, la gestion de la production et l'organisation des tâches du système statistique.

IV. ÉVALUATION ET PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES

12. Comme on l'a vu, la planification des activités statistiques et leur réalisation s'accompagnent d'une analyse des ressources humaines disponibles, et de l'élaboration de plans distincts d'utilisation des capacités en matière de personnel. Au Comité d'État, comme dans toute la fonction publique, les tâches de planification de l'emploi du personnel, qui font partie intégrante de la planification générale des ressources humaines, sont régies par la loi sur la fonction publique et divers textes réglementaires.

13. Pour obtenir des informations précises sur les capacités des organes de statistique, le nombre de postes à pourvoir et les mouvements prévisibles de personnel, le service des ressources humaines du Comité d'État effectue une analyse tant quantitative que qualitative de l'état des effectifs en début d'année par catégorie de poste (cadres dirigeants et spécialistes) et orientation professionnelle (agents des unités de statistique ou d'autres départements).

14. Pour obtenir des informations sur le potentiel professionnel des salariés et les besoins de perfectionnement des compétences, la façon dont les agents s'acquittent de leurs tâches et de leurs fonctions est également évaluée chaque année. Les résultats de cette évaluation sont utilisés pour la planification et l'organisation des activités du fonctionnaire considéré, ainsi que du service de statistique dans son ensemble. L'évaluation est effectuée directement par les responsables des départements en fonction des résultats de l'année précédente sur la base des plans de travail individuels des fonctionnaires, qui sont élaborés en début d'année conformément au plan d'activité du département concerné. On analyse, au cours de l'évaluation, l'exécution, par le fonctionnaire, des instructions liées à sa fonction et de son plan de travail individuel. Sur la base de cette analyse et d'une autoévaluation du fonctionnaire, un entretien a lieu pour faire un bilan du comportement professionnel, fixer des objectifs, établir un plan de travail individuel pour l'année suivante en fonction des priorités du département et déterminer les besoins de perfectionnement de l'intéressé. Les résultats de ces évaluations sont utilisés pour définir les besoins annuels et à long terme en personnel, pour présenter des demandes officielles de formation, de recyclage et de perfectionnement professionnel des fonctionnaires du service de statistique, ainsi que pour établir leur plan de carrière. Les conclusions de l'évaluation des agents sont prises en compte par les responsables des départements comme par le service des ressources humaines lors de l'examen des questions liées à leur avancement, à l'attribution du grade suivant, aux augmentations de salaire, à l'octroi de primes, à la constitution d'une réserve de personnel ou à la prorogation de la période de service dans la fonction publique.

V. PLANIFICATION DE L'UTILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

15. L'un des principaux outils de planification de l'utilisation des ressources humaines est la constitution d'une réserve de personnel pour la fonction publique. Cette réserve doit permettre de pourvoir efficacement les postes vacants en y affectant des spécialistes dûment formés et de prévoir le parcours professionnel du personnel. La réserve est constituée en fonction d'objectifs se rapportant à des postes précis tant en ce qui concerne les postes de responsables (pour lesquels deux candidats doivent toujours être mis en lice, conformément aux dispositions de la loi sur la fonction publique) que pour les postes de spécialistes (s'il y a lieu). Pour sélectionner les candidats qui constitueront la réserve, les responsables des départements concernés prennent en considération les résultats de l'évaluation annuelle des tâches accomplies par les agents, ainsi que des qualités telles que la compétence professionnelle, l'expérience, le sens de l'organisation et l'esprit d'initiative.

16. Les agents choisis pour figurer dans la réserve de personnel de la fonction publique présentent des plans personnels annuels spécifiques qui sont approuvés par les responsables des départements. Ces plans prévoient, par exemple, l'étude systématique des textes réglementaires applicables à tel ou tel secteur, de la statistique, de travaux scientifiques étrangers et nationaux ainsi que de l'expérience pratique pertinente et la participation à divers séminaires, réunions et conférences. Le degré de réalisation du plan personnel des agents incorporés dans la réserve est pris en considération lors de l'évaluation annuelle du comportement professionnel.

17. Ces dernières années, la réserve de personnel du système de statistique a été mise à profit dans 40 % à 50 % des affectations à des postes de niveau supérieur. Lorsqu'un poste pour lequel une réserve a été constituée devient vacant, on effectue une évaluation du niveau de préparation des candidats par rapport à leur plan de formation personnel, et le poste est proposé à l'agent le plus performant, qui a ainsi la possibilité de réaliser les perspectives d'évolution offertes par un tel dispositif.

18. Le choix des nouveaux agents destinés à pourvoir les postes vacants se fait, conformément aux dispositions générales régissant le recrutement et à la loi sur la fonction publique, par le biais d'un concours qui sert à vérifier les connaissances du candidat en statistique, en général, ainsi que dans le domaine précis où il envisage de travailler, et sa connaissance de la fonction publique. Une commission permanente du recrutement et des concours, dirigée par le vice-président du Comité et composée des responsables des départements fonctionne à cet effet au sein du Comité d'État pour la statistique.

VI. PLANIFICATION DES BESOINS EN PERSONNEL QUALIFIÉ

19. Les exigences actuelles en matière de statistique ont considérablement accru les besoins en personnel hautement qualifié. La formation et le perfectionnement des spécialistes sont donc un important élément dans la planification de la mise en valeur des ressources humaines au Comité d'État. Or cet élément pose des problèmes en matière de gestion du personnel en raison de l'insuffisance des crédits budgétaires qui y sont consacrés. Aujourd'hui, environ 60 % des fonctionnaires des services de statistique ont besoin de renforcer leurs compétences. À cet égard, les programmes de coopération technique jouent un rôle majeur puisqu'ils permettent aux agents du service de statistique ukrainien de se familiariser avec les méthodes statistiques modernes.

20. La requalification du personnel, autrement dit l'acquisition, par les agents, d'une formation complémentaire spécialisée est assurée, sur demande du Comité d'État, par l'Académie nationale de statistique, de comptabilité et d'audit dans le cadre de son cursus «Statistique». Toutefois, le volume des activités de requalification du personnel ne correspond pas encore aux besoins actuels.

21. La planification de la gestion du personnel des services de statistique englobe aussi la planification à long terme des besoins de formation de spécialistes de l'administration publique. Cette formation est dispensée par l'Académie nationale d'administration près la Présidence de l'Ukraine, qui met sur pied des programmes de maîtrise selon les besoins des organes de l'administration publique et des collectivités locales. Les titulaires de la maîtrise d'administration publique ont priorité pour occuper les postes de direction vacants dans les services de statistique puisque, parallèlement à leur formation supérieure (en statistique), ils ont les compétences de gestionnaires professionnels. En planifiant les besoins en spécialistes de l'administration publique, la direction et le service des ressources humaines tiennent compte, non seulement de la valeur du fonctionnaire considéré pour le service de statistique mais également des perspectives réelles d'évolution professionnelle de ce dernier.

22. La planification des ressources humaines présente de nombreuses similitudes avec d'autres types de planification; elle a cependant ses spécificités, du fait de la difficulté qu'il y a à prévoir le comportement professionnel des salariés. De plus, les services de statistique emploient principalement des femmes (qui représentent 93 % du personnel et dont 61 % en âge de

procréer) ce qui, dans une certaine mesure, influe aussi sur les possibilités de planifier l'utilisation des ressources humaines. En dépit d'une relative stabilité du personnel dans le système de statistique (environ 55 % des salariés y travaillent depuis plus de 10 ans, et un agent sur cinq depuis plus de 20 ans), la pression liée au travail et l'insatisfaction suscitée par le niveau de rémunération (qui est inférieur à ceux pratiqués dans d'autres institutions publiques et dans les secteurs bancaire et commercial) contraignent une partie des salariés, et en particulier les jeunes spécialistes, à chercher d'autres emplois leur permettant de mettre à profit leurs connaissances.

23. Des problèmes de planification de l'utilisation des ressources humaines se posent aussi dans le cas de certains groupes tels que les jeunes et les agents proches de l'âge de la retraite. Vu que la fonction publique ne jouit pas encore du prestige souhaitable et se caractérise par des salaires relativement bas, il est difficile de prévenir le départ éventuel d'agents en quête d'emplois mieux rémunérés. Cela étant, le Comité d'État mène une politique consistant à recruter le plus grand nombre possible de jeunes par le biais d'une coopération avec les établissements d'enseignement supérieur qui forment des statisticiens et des économistes. De plus, dans un certain nombre de cas, et dans le cadre des dispositions de la loi sur la fonction publique, la durée de service des meilleurs collaborateurs est prolongée pour permettre à ceux-ci d'achever des travaux importants et pour assurer une formation appropriée de leurs successeurs.

VII. CONCLUSION

24. Le système de planification des ressources humaines fait partie intégrante du système général de planification stratégique et à court terme des activités du service de statistique. En matière de planification à long terme, il faut s'attacher en particulier à prévoir les modifications éventuelles à apporter en matière de structures et de personnel en fonction des objectifs qui seront assignés au système statistique, dans le but d'assurer en temps voulu la formation du personnel nécessaire. Pour les pays en transition, cette question est d'autant plus cruciale que les réformes engagées et les transformations socioéconomiques qu'elles engendrent nécessitent une adaptation relativement rapide aux nouvelles conditions, ainsi que la maîtrise des méthodes statistiques pertinentes, d'où des exigences accrues en matière de formation et de perfectionnement professionnel des agents des services de statistique.

25. La formation du personnel et le renforcement des compétences sont des activités coûteuses pour les services de statistique, surtout dans les pays en transition et pour ceux auxquels a été récemment reconnu le statut d'économie de marché. Les programmes internationaux de coopération technique jouent à cet égard un rôle très important: il est, selon nous, indispensable d'accroître sensiblement la part des ressources consacrées à de telles activités tout en améliorant la coordination de travaux menés dans ce domaine, qu'ils soient pris en charge par les pays concernés ou dans le cadre des différents programmes internationaux.

26. Dans la planification à court terme des activités des services de statistique, il est essentiel d'analyser en permanence l'efficacité de la gestion des ressources humaines. C'est pourquoi les outils tels que le système de comptabilisation du temps de travail et le suivi des résultats des activités des départements, qui permettent d'obtenir des informations détaillées sur la charge de travail et la qualité des travaux réalisés, sont d'une grande importance dans le fonctionnement des services de statistique. La création et le développement de systèmes de ce type sont

d'actualité, qui pourraient donc devenir l'un des thèmes de réflexion des prochaines réunions de la Conférence des statisticiens européens.

27. Pour pouvoir apporter des réponses aux questions complexes liées à la planification et à la mise en valeur des ressources humaines du système de statistique, une stratégie nationale s'avère indispensable. Il est fondamental que cette stratégie soit soutenue au niveau le plus élevé du Gouvernement, ce qui en facilitera la mise en œuvre et le financement. Les pays qui envisagent d'élaborer de telles stratégies ou s'y emploient déjà auront intérêt à s'inspirer de l'expérience des services de statistique d'autres pays qui ont adopté avec succès des méthodes modernes de gestion du personnel. À cet égard, il serait souhaitable d'envisager d'élaborer un manuel destiné aux pays de la CEE, contenant des informations sur l'expérience positive de différents services de statistique en matière de planification des ressources humaines (dans le cadre du chapitre pertinent du Manuel d'organisation statistique, établi par la Division de statistique de l'ONU). Une telle documentation peut être très utile aux services de statistique comme aux organisations internationales aux fins de la diffusion des meilleures pratiques en la matière.
