Emploi et gestion publics 2021

L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE

OCDE

Emploi et gestion publics 2021

L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2022), *Emploi et gestion publics 2021 : L'avenir de la fonction publique*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr.

ISBN 978-92-64-34289-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-57628-5 (pdf)
ISBN 978-92-64-74553-7 (HTML)
ISBN 978-92-64-71199-0 (epub)

Crédits photo : Couverture © Viktoria Kurpas/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Avant-propos

Les gouvernements des pays de l'OCDE figurent parmi les employeurs les plus importants du monde, et investissent en moyenne 9.2 % du PIB, soit 22.5 % des dépenses publiques totales, dans les salaires de leurs fonctionnaires. Lorsqu'il est bien géré, cet investissement permet aux gouvernements de se doter des effectifs et des compétences dont ils ont besoin pour mettre en œuvre des politiques et des services qui garantissent la prospérité et renforcent la confiance dans le gouvernement. Pour cela, des politiques publiques de l'emploi favorables à une gestion efficace des personnes au sein du gouvernement doivent être mises en place.

Emploi et gestion publics est une nouvelle publication annuelle qui fournit aux gouvernements des informations sur la manière de rentabiliser au maximum leurs investissements dans les employés du secteur public. Chaque édition compile les travaux récents de l'OCDE sur la nature changeante du travail dans la fonction publique et les politiques nécessaires pour doter les fonctionnaires des compétences et des outils nécessaires.

Cette première édition de 2021 se penche sur l'avenir de la fonction publique à travers quatre chapitres interdépendants et une série d'études de cas illustratives. Elle présente une vision d'une fonction publique prête pour l'avenir, tournée vers l'avenir, flexible et enrichissante pour un éventail diversifié d'agents publics, et fournit des idées pour aider les gouvernements à réaliser cette vision. Le leadership dans la fonction publique est essentiel à la réalisation de toute vision future de la fonction publique, et le recrutement de la nouvelle génération de fonctionnaires possédant les bonnes aptitudes et compétences est fondamental pour le renouvellement de la fonction publique. Ces deux problématiques sont mises en évidence et illustrées par de nouvelles données issues d'enquêtes récentes.

Emploi et gestion publics est coordonnée par Daniel Gerson, chef de projet senior à la Division de la gestion publique et du budget de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE, qui est dirigée par Elsa Pilichowski. Jon Blondal, chef de la division, assure la supervision et l'orientation stratégiques. Le chapitre 1 est rédigé par Daniel Gerson, avec la contribution de Natalia Nolan-Flecha. Le chapitre 2 présente le commentaire d'un expert, le professeur Peter Cappelli, directeur du Centre des ressources humaines de Wharton à l'université de Pennsylvanie. Le chapitre 3 est rédigé par Felicitas Neuhaus. Donal Mulligan a rédigé le chapitre 4. François Villeneuve a analysé les données et a appuyé la rédaction. Le Secrétariat de l'OCDE souhaite remercier les délégués du Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics et du Comité de gouvernance publique pour leur engagement et le soutien qu'ils ont apporté dans le cadre de ces travaux.

Table des matières

Avant-propos 3

Résumé 9

1 L'avenir de la fonction publique : préparer les effectifs au changement dans un contexte d'incertitude 11

Introduction : l'avenir est déjà à notre porte 12
Une fonction publique tournée vers l'avenir 16
Une fonction publique flexible 28
Une fonction publique enrichissante pour un éventail diversifié d'employés du secteur public 38
Conclusion : concevoir un nouvel avenir de la fonction publique 43
Références 44
Notes 45

2 Commentaire d'expert sur l'avenir de la fonction publique 47

Deux types de prédictions sur l'avenir du travail 48
Évaluation des prédictions 49
Une stratégie pour les périodes d'incertitude 60
Références 61
Notes 63

3 Thème spécial : gestion de la haute fonction publique 65

Introduction : préparer l'avenir de la fonction publique 66
Axe 1 : hauts fonctionnaires compétents 72
Axe 2 : environnement opérationnel favorable 82
Conclusion 88
Références 90
Note 90

4 Thème spécial : recrutement dans le secteur public 91

Introduction : recrutement de futurs fonctionnaires 92
Attirer des candidats de haute qualité à des postes de la fonction publique 93
Processus de recrutement du secteur public pour l'avenir 103
Conclusion 111
Références 113
Note 114

5 L'avenir de la fonction publique : études de cas 115
Planification des effectifs dans la fonction publique australienne 116
Le recrutement en ligne dans le service public fédéral du Ministère des finances belge 122
Recruter des talents numériques dans la fonction publique française 127
Cartographie des effectifs dans la fonction publique israélienne pour préparer l'avenir. 131
Contexte du projet 132
Anticiper les défis futurs des effectifs grâce à la boîte à outils d'amélioration des compétences de l'US Office of personnel management 136
La gestion numérique des ressources humaines en Corée du Sud 142
Références 145
Notes 145

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Différence entre la part des travailleurs âgés de plus de 55 ans dans les administrations centrales/fédérales et le marché général du travail, 2020 15
Graphique 1.2. Des effectifs de la fonction publique prêts pour l'avenir 16
Graphique 1.3. Quatre aptitudes au leadership 21
Graphique 1.4. Domaines visés par le cadre de compétences des hauts fonctionnaires 22
Graphique 1.5. Collecte et disponibilité des données administratives sur les ressources humaines dans les administrations centrales, 2020 25
Graphique 1.6. Secteurs ayant nécessité du personnel supplémentaire lors de la première vague de la crise de COVID-19 29
Graphique 1.7. Outils utilisés pour gérer la capacité de pointe de l'administration publique centrale pendant la première vague de la crise de COVID-19 30
Graphique 1.8. Part des effectifs de l'administration centrale ayant travaillé à distance pendant la première vague de la crise de COVID-19, 2020 31
Graphique 1.9. Accroissement de la diversité des effectifs de l'administration centrale (2020) 40
Graphique 3.1. Différences entre les structures d'emploi des hauts fonctionnaires et celles des autres fonctionnaires 69
Graphique 3.2. Principal type de contrat de travail légal utilisé pour les hauts fonctionnaires 70
Graphique 3.3. Matrice du système de haute fonction publique 71
Graphique 3.4. Gestion de la haute fonction publique, 2020 72
Graphique 3.5. Utilisation des cadres de compétences types pour les hauts fonctionnaires, 2020 73
Graphique 3.6. Pratiques utilisées pour attirer des candidats extérieurs à la fonction publique en vue de pourvoir des postes de haut niveau 75
Graphique 3.7. Aspects officiellement pris en compte lors du recrutement de hauts fonctionnaires par concours 76
Graphique 3.8. Évaluation des compétences des hauts fonctionnaires lors du recrutement 76
Graphique 3.9. Type d'informations sur le recrutement des hauts fonctionnaires publiés en ligne 77
Graphique 3.10. Rôle des responsables politiques dans le recrutement/la sélection des hauts fonctionnaires 78
Graphique 3.11. Raisons du licenciement de hauts fonctionnaires avant la fin de leur mandat 79
Graphique 3.12. Égalité entre les sexes aux postes de direction dans les administrations centrales, 2015 et 2020 81
Graphique 3.13. Outils utilisés pour accroître la représentation des groupes sous-représentés dans la haute fonction publique 82
Graphique 3.14. Évaluation des performances des hauts fonctionnaires 84
Graphique 3.15. Responsabilité de la collaboration entre les ministères et les organismes 84
Graphique 3.16. Types de responsabilités managériales inclus 85
Graphique 3.17. Possibilités d'apprentissage et soutien par les pairs disponibles pour les hauts fonctionnaires 86
Graphique 3.18. Ancienneté moyenne des hauts fonctionnaires à un poste 87
Graphique 3.19. Redéfinir les priorités du système de haute fonction publique au sein des pays membres de l'OCDE 88
Graphique 4.1. Principes relatifs à l'attractivité de l'employeur 95
Graphique 4.2. Défis en matière d'attraction dans le secteur public 96
Graphique 4.3. Utilisation des pratiques de recrutement proactives 97

Graphique 4.4. Aspects de l'attractivité du secteur public 100
Graphique 4.5. Stratégies de l'image de marque de l'employeur 101
Graphique 4.6. Utilisation des canaux de communication pour attirer les candidats 102
Graphique 4.7. Les principes relatifs aux systèmes de recrutement 104
Graphique 4.8. Évaluation des compétences analytiques et comportementales 105
Graphique 4.9. Sélection des candidats 106
Graphique 4.10. Indicateurs utilisés pour évaluer l'attractivité de l'employeur 107
Graphique 4.11. Les indicateurs utilisés pour évaluer les procédures de recrutement 108
Graphique 4.12. Outils utilisés pour accroître la participation des groupes sous-représentés à la procédure de recrutement 110
Graphique 4.13. Utilisations des outils pour réduire les préjugés dans la procédure de recrutement 111
Graphique 5.1. Diagramme de la caractérisation des métiers du numérique, des données et des technologies 128
Graphique 5.2. Cartographie des métiers du numérique, des données et des technologies dans les services de l'administration territoriale de l'État français 129
Graphique 5.3. Modèle de compétences pour examiner l'effet de l'automatisation dans la fonction publique israélienne 133
Graphique 5.4. Matrice d'évaluation de la complexité des rôles du personnel par les gestionnaires 134
Graphique 5.5. Étapes de la cartographie de l'effet de la numérisation sur les rôles 134
Graphique 5.6. Exemple de modèle logique de requalification et de perfectionnement des compétences 139

TABLEAUX

Tableau 1.1. Une fonction publique tournée vers l'avenir : tableau récapitulatif 16
Tableau 1.2. Fonction publique flexible : tableau récapitulatif 28
Tableau 1.3. Fonction publique enrichissante : tableau récapitulatif 38
Tableau 5.1. Modèle de maturité simplifié de la FPA sur les aptitudes en planification des effectifs humaines 119
Tableau 5.2. Nombre d'entretiens en présentiel en 2019 par rapport aux entretiens en ligne en 2020 124
Tableau 5.3. Principaux types de cours de formation au numérique proposés par l'INSA 144

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Résumé

Emploi et gestion publics est une nouvelle publication annuelle qui compile des études et des articles sur la gestion des effectifs dans les administrations des pays de l'OCDE. Les chapitres de cette première édition contribuent à une vision de ce qui serait possible et souhaitable pour l'avenir de la fonction publique, afin que les gouvernements puissent aligner leurs politiques sur cette vision au sortir de la crise du COVID-19. Ils présentent une vision d'une fonction publique capable d'attirer, de fidéliser et de développer des talents à même de mettre les nouvelles technologies et l'innovation au service de domaines où les besoins publics sont pressants, et de réagir rapidement à l'évolution fulgurante de la situation mondiale. Bien que ce travail ait été entrepris avant la survenue du COVID, la crise a mis en relief l'importance de cette vision, qui s'applique au nouveau contexte et dont la concrétisation est même devenue encore plus urgente et pertinente.

Le premier chapitre énonce une vision de l'avenir de la fonction publique qui est tournée vers l'avenir, flexible et enrichissante pour un large éventail d'agents du service public. Une fonction publique **tournée vers l'avenir** comprend la façon dont le travail des fonctionnaires évolue et sait comment transformer ses effectifs pour accomplir ses missions. C'est une fonction publique qui peut anticiper les besoins en compétences et qui dispose des outils pour planifier afin que les travailleurs qualifiés soient prêts à être déployés lorsqu'ils sont sollicités. La crise du COVID-19 a mis en lumière la nécessité de prévoir l'incertitude et de soutenir la résilience de la fonction publique. Outre les nouvelles compétences techniques, les compétences cognitives, sociales et émotionnelles, telles que la capacité d'apprendre, de s'adapter et de gérer des situations ambiguës, gagneront probablement en importance dans toutes les professions de la fonction publique.

Une fonction publique **flexible** peut affecter les personnes dotées des compétences dont elle a besoin aux endroits voulus en fonction de l'évolution rapide des circonstances, indépendamment des cloisonnements organisationnels ou programmatiques. Elle peut interrompre les activités qui ne sont plus nécessaires et déplacer les talents vers des lieux qui constituent de nouvelles priorités. Elle est capable de requalifier et de perfectionner des effectifs existants en vue d'utiliser les nouvelles technologies, et elle favorise une culture qui encourage l'apprentissage par l'expérience, la réflexion et l'amélioration. Une fonction publique flexible peut également accéder rapidement et efficacement aux compétences du marché du travail. Enfin, elle est capable d'adapter les modalités de travail aux besoins individuels des employés - notamment le temps et le lieu de travail, ainsi que les conditions d'emploi. Une fonction publique flexible reconnaît que les solutions et les politiques de type « taille unique » sont obsolètes.

Une fonction publique **enrichissante** attirera, conservera et utilisera au mieux les compétences dont elle a besoin en tirant parti des motivations des agents du service public de plus en plus diversifiés - non seulement sur le plan démographique, mais aussi en termes de compétences, de parcours professionnels, d'expérience et de façons d'appréhender et de résoudre des problèmes complexes. Une fonction publique enrichissante est celle qui comprend la diversité de l'expérience des employés grâce au suivi de leurs données et de leur comportement. Elle se fonde sur cette définition pour : améliorer la gestion et le leadership afin de garantir des expériences professionnelles enrichissantes dans des environnements

inclusifs ; améliorer la description des postes afin d'accroître l'autonomie et le sentiment d'accomplissement ; et concevoir des politiques d'emploi qui permettent un soutien adapté.

Le deuxième chapitre présente une évaluation d'expert indépendant sur l'avenir de la fonction publique, réalisée par le professeur Peter Cappelli. Il aborde deux types de prédictions assez différents concernant l'avenir : le premier concerne les prédictions basées sur des données historiques, tandis que le second type de prédiction - l'avis de l'expert - est utilisé lorsque le passé n'est pas un bon moyen de prédire l'avenir. Il examine les tendances actuelles de la gestion des ressources humaines dans des domaines tels que l'externalisation, la gestion de projet agile et la science des données, et étudie comment celles-ci sont susceptibles de façonner l'avenir de la fonction publique. Il propose également une réflexion objective sur certaines des affirmations les plus dérangeantes concernant l'impact potentiel de l'intelligence artificielle sur les effectifs, notamment dans le cadre de la fonction publique.

Les troisième et quatrième chapitres présentent chacun une sélection d'indicateurs comparatifs sur la gestion des hauts fonctionnaires et sur les pratiques d'attraction et de recrutement au sein des pays de l'OCDE. Il en ressort que, si la plupart des pays de l'OCDE utilisent des cadres de compétences pour mettre l'accent sur les compétences en matière de leadership, beaucoup d'entre eux ont encore du mal à développer ces compétences, à les évaluer et à tenir les dirigeants responsables d'une gestion efficace des effectifs. En outre, le chapitre identifie des lacunes en matière de compétences numériques et de capacités d'innovation chez les dirigeants - alors que ces compétences et capacités sont souvent considérées comme prioritaires par les pays, elles sont rarement mises en évidence dans les cadres de compétences.

Le chapitre sur l'attraction et le recrutement montre que les lacunes en matière de compétences sont courantes dans les fonctions publiques des pays de l'OCDE. La plupart des gouvernements des pays de l'OCDE éprouvent des difficultés à recruter des candidats possédant des compétences spécifiques, généralement dans le domaine des technologies de l'information ou dans des domaines liés aux sciences, à la technologie, à l'ingénierie et aux mathématiques (STIM). Certains pays commencent à utiliser des pratiques de recrutement plus proactives impliquant le marketing, la recherche de sources d'approvisionnement, la mise en réseau, l'évaluation et l'ajustement pour combler ce manque. Le chapitre identifie également les possibilités d'améliorer les données permettant de mesurer l'attractivité de la fonction publique et l'efficacité des stratégies de recrutement.

Pris ensemble, ces chapitres recommandent aux gouvernements des pays de l'OCDE de prendre des mesures actives pour concevoir l'avenir de la fonction publique dans leurs pays respectifs. Les gouvernements choisiront les tâches à automatiser, les secteurs où ils devront investir dans les compétences nécessaires et les moyens à mettre en œuvre pour former des travailleurs tournés vers l'avenir, flexibles et épanouis. C'est la raison pour laquelle le secteur public aura un avenir différent de celui du secteur privé et avancera à son propre rythme, en tirant idéalement les leçons des succès et des échecs d'autres organisations et secteurs, et en montrant l'exemple, afin de consolider et de renforcer les valeurs de la fonction publique. Cet avenir ne se construira pas naturellement. Les gouvernements devront jouer un rôle actif en définissant une vision de cette transformation et en réalisant les investissements nécessaires, aussi bien dans la technologie que dans les ressources humaines et leur encadrement, pour concrétiser cette vision.

1 L'avenir de la fonction publique : préparer les effectifs au changement dans un contexte d'incertitude

Ce document contribue à une vision de ce qui serait possible et souhaitable pour l'avenir de la fonction publique, afin que les gouvernements puissent aligner leurs politiques sur cette vision au sortir de la crise. Ce rapport présente une vision d'une fonction publique tournée vers l'avenir, flexible et enrichissante pour un large éventail d'agents du service public, afin de pouvoir attirer, fidéliser et développer des talents capables de mettre les nouvelles technologies et l'innovation au service de secteurs où les besoins publics sont pressants, et de réagir rapidement à l'évolution fulgurante de la situation mondiale.

Introduction : l'avenir est déjà à notre porte

Dans un contexte d'incertitude et de perturbation accrues, les effectifs de la fonction publique relèvent de nombreux défis et bénéficient d'opportunités importantes. La crise actuelle du COVID-19 a placé la fonction publique au cœur du plus grand effort de réponse à une catastrophe mondiale de mémoire récente. Les fonctionnaires sont appelés à assurer la prestation de services de santé dans des circonstances particulièrement difficiles, à fournir une aide économique aux entreprises et aux familles et à veiller à ce que les services sociaux fondamentaux soient maintenus pour les personnes qui en dépendent. Dans le même temps, les fonctionnaires sont eux-mêmes touchés par la crise, travaillant souvent à distance grâce aux nouvelles technologies et appliquant de nouvelles méthodes de travail. La crise a intensifié le travail flexible, la collaboration et la coordination entre les organismes publics, et a favorisé des innovations au sein des administrations publiques. À bien des égards, l'avenir de la fonction publique se dessine dans nos services publics plus rapidement que beaucoup ne l'avaient prévu. Ce constat offre l'occasion de revoir et de renouveler les efforts visant à garantir que les fonctionnaires sont soutenus dans les rôles essentiels qu'ils jouent au sein de la société.

Cependant, les incertitudes qui planent sur l'avenir soulèvent de nombreuses questions dans divers domaines de l'emploi public. À court et à moyen terme, les fonctionnaires seront appelés non seulement à aider à gérer les impacts sanitaires, sociaux et économiques de la crise, mais aussi à trouver des solutions innovantes pour aider à rééquilibrer les déficits budgétaires aussitôt après récessions. Il s'agit de trouver un moyen d'utiliser la pression budgétaire et les attentes élevées des citoyens pour susciter la transformation du secteur public, plutôt que de procéder à des coupes à court terme qui figent le renouvellement et freinent le progrès, comme cela a souvent été le cas à la suite de la crise financière de 2008.

Ce document contribue à une vision de ce qui serait possible et souhaitable pour l'avenir de la fonction publique, afin que les gouvernements puissent aligner leurs politiques sur cette vision au sortir de la crise. Ce document s'appuie sur les discussions qui ont eu lieu en novembre 2019, lorsque les dirigeants de la fonction publique des pays de l'OCDE se sont réunis à Paris pour explorer les forces qui refaçonnent le travail de la fonction publique, et les politiques de l'emploi nécessaires pour soutenir ce travail. D'une manière générale, ces dirigeants se sont accordés sur les points suivants :

- La promesse de recourir aux nouvelles technologies pour améliorer la prestation des services publics ne sera réalisée qu'avec un investissement proportionnel dans les capacités des fonctionnaires.
- Le changement n'est pas nouveau, mais il se produit à un rythme qui exige de réexaminer en permanence les connaissances des fonctionnaires, ainsi que la manière dont ils apprennent et acquièrent de nouvelles connaissances.
- Les fonctions publiques doivent devenir plus flexibles, plus agiles et plus réactives dans leur mode d'organisation, de rémunération et d'emploi.
- Il existe de nouvelles possibilités importantes d'axer la gestion des effectifs sur l'expérience du travail, les valeurs de la fonction publique, la mission et le bien public afin d'attirer et de fidéliser un effectif diversifié.

Ensemble, ces considérations communes constituent l'épine dorsale d'une vision d'une fonction publique tournée vers l'avenir, flexible et enrichissante pour un large éventail d'agents du service public. À bien des égards, la crise du COVID-19 a renforcé l'importance de ces principes qui trouvent leur écho dans de nouvelles circonstances, et qui sont même devenus encore plus urgents et pertinents.

Ce rapport présente une vision de ce qui est possible : une fonction publique capable d'attirer, de fidéliser et de développer des talents à même de mettre les nouvelles technologies et l'innovation au service de domaines où les besoins publics sont pressants, et de réagir rapidement à l'évolution fulgurante de la

situation mondiale. En guise d'introduction, cette section explore certaines des tendances qui affectent l'avenir du travail dans le secteur public : la numérisation, l'évolution des aspirations professionnelles, le vieillissement des effectifs.

Encadré 1.1. Périmètre et définitions

Les termes fonction publique et agents publics sont utilisés tout au long de ce rapport (par opposition à, par exemple, service public ou secteur public). Ceci est dû au fait:

- Dans certains pays, le terme fonctionnaire fait référence à une catégorie spécifique définie par la loi d'employés, et cette catégorie varie d'un pays à l'autre. Le terme d'agent public a été choisi comme une alternative plus inclusive, car l'analyse porte sur tous les employés des gouvernements centraux, quel que soit leur statut juridique officiel. À cet égard, les agents publics peuvent être fonctionnaires à vie ou agents publics sous contrat de travail à durée indéterminée ou temporaire.
- La fonction publique, telle que définie dans ce rapport, couvre les effectifs d'un ensemble limité d'institutions liés à la branche exécutive du gouvernement central. Dans certains pays, il peut s'étendre à niveaux infranationaux également, en fonction des dispositions juridiques relatives à l'emploi public dans chaque pays.
- Le rapport n'est pas spécifique aux employés du secteur public élargi qui sont généralement couverts par des cadres d'emploi alternatifs, tels que médecins, enseignants, policiers, militaires, judiciaire ou des élus, bien que, selon les circonstances, bon nombre des idées du rapport pourraient également s'appliquer à ces salariés.
- Le leadership fait référence au leadership administratif et institutionnel. Le leadership des élus n'est pas inclus.

L'automatisation peut remplacer certains emplois du secteur public et en transformer beaucoup d'autres

La numérisation est le moteur de la transformation de la société, de l'économie, de l'administration et du monde du travail. Bien que les avantages potentiels de cette transformation soient incommensurables, de nombreux chercheurs évoquent néanmoins les effets potentiellement négatifs, la destruction d'emplois en particulier, et la possibilité que cette transformation exacerbe les niveaux croissants d'inégalité.

Les technologies affecteront la manière dont les fonctionnaires effectuent de nombreuses tâches. Si la plupart des économistes estiment que les nouvelles technologies créeront plus d'emplois qu'elles n'en détruiront à long terme, l'automatisation devrait toutefois remplacer de nombreuses que les gens effectuent aujourd'hui. L'accent mis sur les tâches est un trait important, car la plupart des emplois comportent des tâches qui peuvent être automatisées et d'autres qui ne le seront probablement pas. Il ressort donc des études de l'OCDE que 14 % des emplois dans l'ensemble de l'économie courent un risque élevé d'automatisation (c'est-à-dire qu'ils pourraient disparaître complètement), tandis que 32 % des emplois pourraient voir de 50 à 70 % de leurs tâches automatisées et connaîtraient donc une transformation radicale (OCDE, 2019[1]). Plus précisément, les tâches manuelles routinières seront probablement remplacées par des tâches non routinières effectuées conjointement avec les technologies. Cette tendance n'est pas nouvelle, puisque les emplois de bureau représentaient plus de 19 % des effectifs de fonction publique aux États-Unis en 1985, contre 4.3 % en 2017 (US Bureau of Labour Statistics), mais l'ampleur potentielle de l'impact pourrait être sans précédent.

En ce qui concerne les effectifs de la fonction publique, les gouvernements devront décider des emplois à automatiser et de ceux à transformer - ils sont aux commandes et déterminent le rythme du changement. Autre différence importante entre les secteurs public et privé : les forces du marché n'exerceront pas la même pression en faveur de l'automatisation. D'autres pressions, telles que les attentes des citoyens, le désir de profiter des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et les contraintes budgétaires, existeront certainement, mais le secteur public aura tout intérêt à se donner le temps de réfléchir à quand et où utiliser l'automatisation. Parallèlement à cette planification, la réussite de la transformation dépendra d'une planification minutieuse et d'une refonte du travail au niveau organisationnel, mais aussi de stratégies de requalification et de perfectionnement professionnel au niveau individuel. L'objectif n'est pas de remplacer les personnes par des machines, mais plutôt de faire en sorte que les personnes occupent les postes les plus importants, grâce à la technologie. Pour y parvenir, la planification des effectifs et la transformation numérique doivent se faire de manière conjointe, intégrée et inclusive, d'autant plus que ces transformations auront un impact sur différents groupes de différentes manières. Ces points sont examinés plus en détail dans les chapitres suivants.

Des parcours professionnels et des aspirations professionnelles divergents

Dans de nombreuses professions, les carrières individuelles ne suivent pas les voies traditionnelles. Ce constat est sans doute particulièrement vrai dans les professions de haute technologie les plus typiquement associées à l'avenir du travail, mais il s'observe également dans le secteur public. Le parcours de carrière typique, dans lequel les fonctionnaires gravissent l'échelle hiérarchique d'un emploi sûr à vie, devient progressivement obsolète. Les mutations horizontales, les pauses pour l'apprentissage et le développement, etc. deviendront la norme.

L'un des mythes les plus répandus dans ce domaine est l'idée que les nouvelles générations de salariés ont des attentes complètement différentes de celles des générations précédentes - qu'elles veulent plus d'indépendance ou des expériences plus intéressantes. Une étude de 2016 (Gallup, 2016[2]) a montré que lorsqu'ils postulent à un emploi, les milléniaux et les baby-boomers[1] recherchent généralement les mêmes aspects : la qualité de la gestion et l'intérêt pour le type de travail. Les baby-boomers sont moins intéressés par les possibilités d'avancement, tandis que les milléniaux s'intéressent davantage aux possibilités d'apprentissage et de développement, ce qui est probablement lié à l'âge plutôt qu'à la génération. Cela ne veut pas dire que ces générations ne sont pas différentes, mais elles ont souvent des attentes mal comprises.

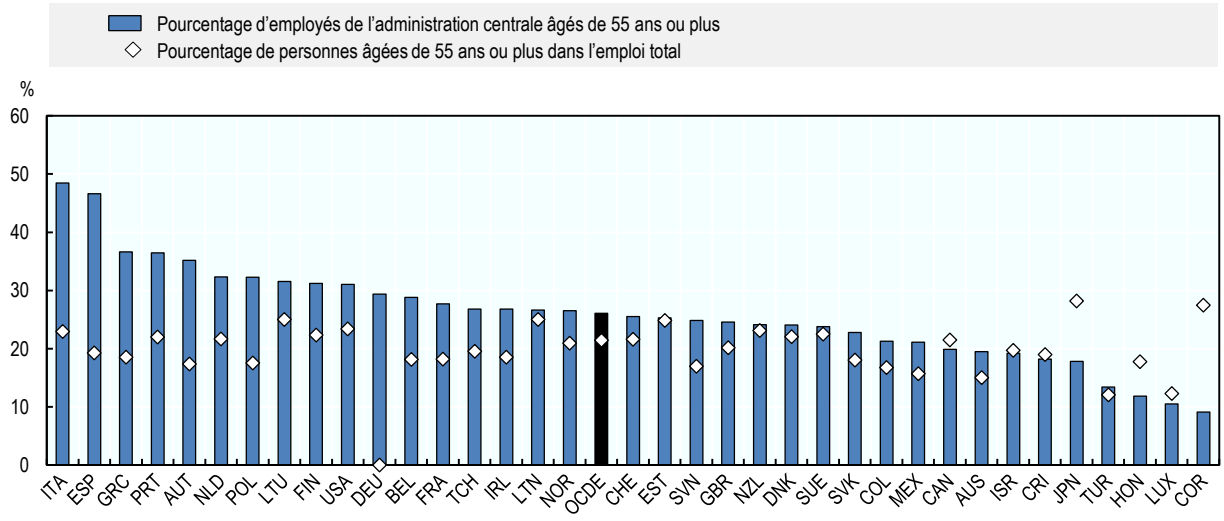
Compte tenu de leur taille, les employeurs du secteur public sont très bien placés pour adopter des parcours de carrière non linéaires grâce à la mobilité interne et à la mise en place d'effectifs flexibles basés sur des projets et utilisant des viviers de fonctionnaires pour gérer les compétences demandées et les fluctuations d'activité. Toutefois, de nombreux pays de l'OCDE font état de taux d'attraction plus faibles dans leurs fonctions publiques, en particulier pour les compétences en tension. Cette situation est probablement le résultat non seulement d'une inadéquation des salaires, mais aussi de problèmes de réputation et de communication. Il existe également des risques associés. Par exemple, le recours à des formes d'emploi atypiques peut entraîner un sous-emploi, des salaires horaires plus bas et des conditions de travail plus mauvaises. Ces facteurs peuvent à leur tour affecter les groupes défavorisés de manière disproportionnée, par exemple en aggravant les inégalités entre les sexes au sein des effectifs (OCDE, à paraître). Certaines de ces tendances sont en hausse sur le marché du travail, y compris dans les fonctions publiques.

Des effectifs de la fonction publique vieillissants

La plupart des pays de l'OCDE connaissent un vieillissement de leur population, qui se traduit par un vieillissement de leur population active. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la part des employés des administrations centrales âgés de 55 ans ou plus est nettement supérieure à celle du marché général du

travail (graphique 1.1) ; et des mesures d'austérité modérées ou élevées ont empêché l'embauche pendant plusieurs années après la crise financière mondiale dans 64 % des pays de l'OCDE (OCDE, 2016[3]).

Graphique 1.1. Différence entre la part des travailleurs âgés de plus de 55 ans dans les administrations centrales/fédérales et le marché général du travail, 2020



Notes : En ce qui concerne les données dans les administrations centrales, les données pour la France sont celles du 31 décembre 2018. Les données pour la Hongrie sont celles de 2018. Les données pour le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne sont celles de décembre 2019. Les données pour le Danemark et la Finlande sont celles de février 2020. Les données pour la Colombie sont celles de mars 2020. Les données pour la Corée sont celles du 31 décembre 2020. Les données pour la Hongrie et le Luxembourg concernent les personnes âgées de plus de 56 ans. Les données pour la Pologne concernent les personnes âgées de 50 ans et plus.
Source : OCDE (2020) Enquête sur la composition des effectifs dans les administrations centrales/fédérales ; OCDE.Stat (2020), Statistiques de la population active par sexe et âge.

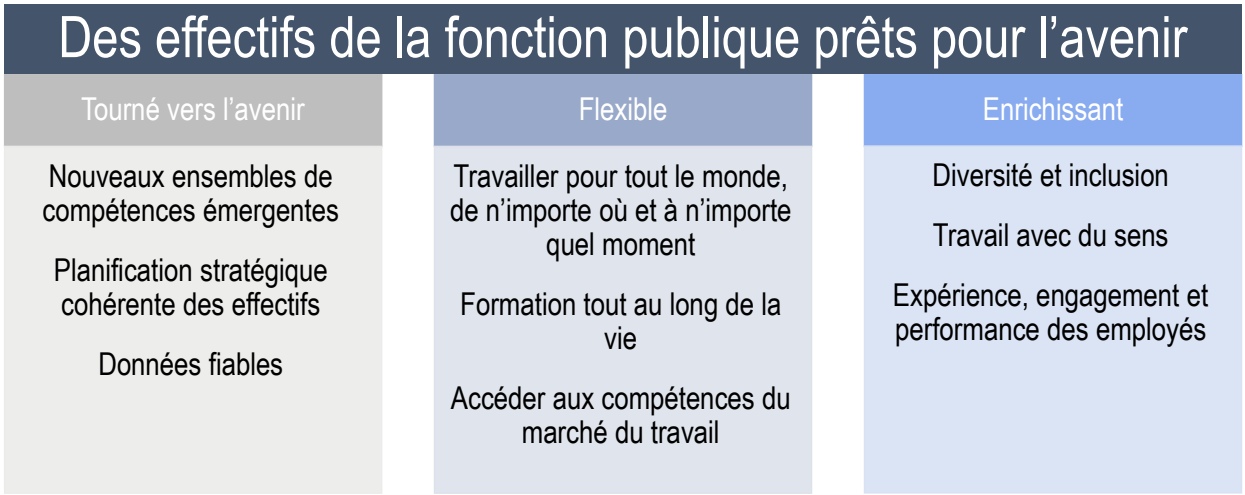
Le vieillissement des effectifs du secteur public façonnera l'avenir de la fonction publique. Les travailleurs plus âgés peuvent être plus exposés aux risques liés à la numérisation que les cohortes plus jeunes. En effet, outre le fait que les niveaux de préparation au numérique sont inférieurs à ceux des autres segments de la population, les travailleurs âgés de 55 à 64 ans suivent moins de formations liées à l'emploi (OCDE, 2016[4]). La future fonction publique devra tirer le meilleur parti des connaissances des cohortes plus âgées. De nouveaux rôles spéciaux de conseillers ou d'accompagnateurs, assortis de conditions de travail flexibles, peuvent permettre de trouver un équilibre entre le maintien des capacités et des connaissances des travailleurs âgés et la nécessité pour la fonction publique d'attirer de jeunes travailleurs.

Conclusion

Les effectifs de la fonction publique dans l'ensemble de l'OCDE sont confrontés à des défis et à des tendances similaires, mais aussi à une grande incertitude. L'ensemble de ces éléments laisse penser qu'une fonction publique prête pour l'avenir devra être davantage tournée vers l'avenir afin d'identifier la manière dont le travail va changer, les compétences et les talents qui seront nécessaires et les plans pour passer d'un état de préparation actuel à un état de préparation futur. Elle aura besoin d'une gestion souple des effectifs pour pouvoir accéder aux compétences dont elle a besoin pour relever les défis qui se présentent rapidement et souvent de manière imprévue. En outre, elle devra offrir des expériences professionnelles enrichissantes pour attirer, fidéliser et motiver des effectifs plus en plus diversifiés. Par ailleurs, elle devra procéder d'une manière qui protège et renforce les valeurs de la fonction publique qui

sous-tendent l'emploi public, telles que l'État de droit, la responsabilité, l'objectivité et la neutralité politique, le mérite et la protection contre la discrimination. Le secteur public ne peut se contenter de transplanter la gestion du personnel du secteur privé, mais doit montrer l'exemple. Chacun de ces trois thèmes est exploré dans les pages suivantes.

Graphique 1.2. Des effectifs de la fonction publique prêts pour l'avenir



Une fonction publique tournée vers l'avenir

Une fonction publique tournée vers l'avenir comprend la façon dont le travail des fonctionnaires évolue et sait comment transformer ses effectifs pour réaliser ses missions. C'est une fonction publique qui peut anticiper les besoins en compétences et qui dispose des outils nécessaires pour anticiper afin que les travailleurs qualifiés soient prêts à être déployés lorsqu'ils sont sollicités. La crise du COVID-19 nous rappelle que l'avenir est très incertain. Il convient donc d'accorder une attention particulière à la manière de prévoir l'incertitude et de soutenir la résilience de la fonction publique. Outre les nouvelles compétences techniques, les compétences cognitives, sociales et émotionnelles, telles que la capacité d'apprendre, de s'adapter et de gérer des situations ambiguës, gagneront probablement en importance dans toutes les professions de la fonction publique.

Tableau 1.1. Une fonction publique tournée vers l'avenir : tableau récapitulatif

De	À
Une profession généraliste dominante (par exemple, l'administration publique, le droit)	Une plus grande diversité de métiers et de compétences techniques
Un accent sur les emplois et les compétences	Un accent sur les compétences comportementales et les aptitudes métacognitives
Un accent hiérarchique sur les compétences de leadership	Une répartition généralisée des compétences de leadership
Des processus rigides de planification opérationnelle	Une planification stratégique avec des processus opérationnels flexibles
Des données rudimentaires sur les effectifs	Des données complexes sur les effectifs utilisées pour la prise de décisions en matière de gestion

Compétences émergentes

L'OCDE a mené des recherches approfondies sur les compétences de la population active en général (OCDE, 2020[5]) et plus particulièrement les compétences de la fonction publique (OCDE, 2017[6]). Le

rapport de 2017 sur les compétences pour une fonction publique performante identifie quatre façons dont les effectifs de la fonction publique apportent de la valeur publique, et certaines des compétences émergentes associées à chacune :

- **Conseils et analyses politiques** : Les fonctionnaires travaillent avec les élus pour guider l'élaboration des politiques. Les nouvelles technologies, l'augmentation du nombre de recherches pertinentes pour les politiques et la diversité des points de vue des citoyens exigent de nouvelles compétences pour des conseils politiques efficaces et ponctuels. Les compétences émergentes dans ce domaine comprennent l'utilisation de techniques de prospective, la conception de politiques expérimentales, l'élaboration de politiques fondées sur des données, l'élaboration de politiques ouvertes, la conception et la pensée systémique.
- **Prestation de services et implication des citoyens** : Les fonctionnaires travaillent directement avec les citoyens et les utilisateurs des services gouvernementaux. De nouvelles compétences sont nécessaires aux fonctionnaires pour faire participer efficacement les citoyens et créer conjointement de meilleurs services. Les compétences émergentes dans ce domaine comprennent « l'incitation », la gestion des médias sociaux, le prototypage avec le public, le *crowdsourcing*, la récompense des défis, les services numériques et l'analyse des utilisateurs.
- **Mise en service et sous-traitance** : Tous les services publics ne sont pas assurés directement par des fonctionnaires. Les gouvernements font de plus en plus appel à des tiers pour la prestation de services. Pour cela, il leur faut des compétences pour concevoir, superviser et gérer les accords conclus avec d'autres organisations. Les compétences émergentes dans ce domaine comprennent l'utilisation de la mise en service en vue d'atteindre des objectifs secondaires (par exemple, environnementaux, sociaux, etc.), le développement de produits agiles, la finance sociale, l'investissement à impact et la conception d'obligations à impact social.
- **Gestion des réseaux** : Les fonctionnaires et les gouvernements sont tenus de travailler au-delà des frontières organisationnelles pour relever des défis complexes. Il faut pour cela être capable de se réunir, de collaborer et de développer une compréhension commune par la communication, la confiance et l'engagement mutuel. Les compétences émergentes dans ce domaine comprennent l'incubation de l'innovation sociale, l'utilisation du gouvernement comme plateforme, la création de partenariats autour des données gouvernementales ouvertes et les approches systémiques des problèmes publics.

Deux autres catégories de compétences seront des catalyseurs fondamentaux des compétences émergentes identifiées ci-dessus. En premier lieu, un avenir numérique exige des effectifs dotés de compétences numériques. La deuxième catégorie concerne les compétences cognitives, sociales et émotionnelles qui rendent les personnes efficaces dans leur travail et qui devraient devenir encore plus importantes dans un avenir où l'automatisation accrue remplacera un grand nombre des tâches de routine précédemment effectuées par les fonctionnaires. Ces compétences sont explorées ci-après.

Compétences numériques

La numérisation offre l'occasion de reconsidérer le travail des fonctionnaires et de l'axer sur l'innovation, la transformation et les efforts à valeur ajoutée. Dans ce contexte, la fonction publique devra probablement faire appel à des compétences différentes de celles du passé. Dans une enquête menée par l'OCDE en 2020, une grande majorité de pays ont relevé des difficultés importantes à attirer dans leur administration publique centrale des personnes ayant des compétences dans les domaines du numérique, des données et des STIM (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques) ; suivies par les dirigeants et les cadres de haut niveau.

Dans une analyse récente, l'OCDE (OCDE, 2021[7]) affirme que la transformation numérique du secteur public ne peut être menée à bien par le seul « département informatique ». Tous les fonctionnaires d'un gouvernement numérique doivent avoir une compréhension à multiples facettes du potentiel du

numérique, des données et des technologies pour transformer le fonctionnement du gouvernement et mieux répondre aux besoins du public. L'OCDE identifie un ensemble de compétences fondamentales pour le gouvernement numérique qui vont au-delà de la culture numérique de base et de la capacité à utiliser les outils numériques. Ces compétences sont abordées dans les cinq domaines suivants :

1. *Le potentiel de la transformation numérique* : établir une vision et un état d'esprit communs à l'ensemble du secteur public concernant les possibilités qu'offrent le numérique et les données pour répondre aux besoins du public.
2. *Comprendre les utilisateurs et leurs besoins* : identifier les utilisateurs des services, comprendre la mesure dans laquelle les besoins sont satisfaits et comment reconfigurer ou repenser une meilleure approche.
3. *Collaborer en vue d'une prestation itérative* : impliquer le public le plus tôt et aussi souvent que possible, afin de s'assurer que la conception et la prestation des services reflètent leurs besoins ; et apprécier les avantages du code source ouvert et de travailler dans cet environnement ouvert.
4. *Utilisation fiable des données et des technologies* : Gestion de l'information et de la sécurité numérique et manipulation ou traitement des données.
5. *Gouvernement axé sur les données* : comprendre le potentiel de l'application des données dans le travail quotidien et doter tous les fonctionnaires des capacités nécessaires pour trouver des données, effectuer des analyses et définir des paramètres exploitables en vue de mesurer le succès, les résultats ou l'impact.

Outre ces compétences de base, une fonction publique tournée vers l'avenir devra également investir dans des spécialisations numériques. Ces spécialisations, décrites dans l'encadré 1.2, vont au-delà de la perception qu'ont de nombreux fonctionnaires des rôles traditionnels des départements informatiques. Il s'agit notamment d'une série de professions dans les domaines de la conception et de la gestion qui doivent être intégrées dans des équipes pluridisciplinaires avec des experts en politique et en prestation de services afin de redéfinir les services numériques. Si ces compétences ne s'appliquent pas à tous les fonctionnaires, les responsables de services devront comprendre leur application et la manière d'y accéder à mesure qu'ils intègrent les services numériques dans leurs canaux de prestation. Étant donné que les femmes sont sous-représentées dans les emplois numériques dans les pays de l'OCDE, il est important de prendre en compte cette dimension et de déployer des efforts supplémentaires pour atteindre ces groupes sous-représentés (OCDE, 2021[7]).

Encadré 1.2. Professionnels du gouvernement numérique

Un gouvernement numérique devra s'appuyer sur des équipes pluridisciplinaires composées de diverses professions, notamment les spécialisations suivantes en matière de numérique et de données. Pour affiner et développer les compétences de chacune de ces disciplines, il faut une formation ciblée et un ensemble de compétences déjà bien définies.

- Les professionnels de la conception centrée sur l'utilisateur comprennent les spécialités de la conception de services, de la conception d'interaction, de la conception de contenu et de la recherche utilisateur. Au niveau le plus élevé, on trouve les responsables de la conception et de la recherche, qui fournissent une orientation et une vision stratégiques ainsi qu'une direction professionnelle pour ces différentes disciplines. Il leur incombe d'ancrer une culture centrée sur l'utilisateur dans le secteur public et d'établir l'importance de ces disciplines et des rôles qui y sont associés. La compétence dans ces rôles consiste à comprendre les besoins des utilisateurs et à présenter cette recherche aux autres membres de l'équipe afin de garantir une reconnaissance collective des problèmes à résoudre pour transformer les services gouvernementaux.

- Les professionnels des services occupent des postes de direction et sont responsables de l'expérience des utilisateurs au-delà des frontières des produits, des services et des organisations. Leurs activités sont mesurées par rapport à des paramètres axés sur les utilisateurs et les citoyens et par rapport aux résultats du gouvernement. En outre, ces professionnels travaillent généralement en étroite collaboration avec les dirigeants de leur organisation, et à proximité des ministres. Ce rôle permet de garantir la responsabilité de l'expérience utilisateur de bout en bout et de lutter contre la prolifération de services numériques disparates et la duplication des dépenses.
- Les professionnels du produit travaillent à l'intersection des différentes disciplines au sein d'une équipe pour assurer un équilibre entre les besoins compris des utilisateurs, la faisabilité technique des solutions et le contexte organisationnel dans son ensemble. Au niveau le plus élevé, on trouve le chef de produit, qui a une vision globale de plusieurs produits et services.
- Les professionnels de l'exécution contribuent à la réussite des équipes de gouvernement numérique en soutenant l'exécution par des activités qui impliquent d'autres personnes dans l'organisation, à savoir la gestion financière et l'embauche au sein de l'équipe. Ils se focalisent sur la santé des équipes en les encourageant et en les protégeant des distractions extérieures. Ils utiliseront souvent les pratiques « Agile » ou « Lean » pour aider l'équipe à maintenir un rythme de livraison et d'apprentissage qui crée de la valeur. Au niveau le plus élevé, on trouve un responsable de l'exécution qui est souvent chargé d'aider toutes les disciplines d'une organisation à améliorer leur culture d'exécution.
- Les professionnels des données assument des rôles de direction, tels que ceux de directeur des données, au niveau le plus élevé, en fournissant une orientation stratégique et une vision pour un modèle de gouvernance des données efficace et en veillant à ce que l'application des données renforce la confiance au lieu de la réduire. Leur responsabilité dans l'intégration d'un secteur public axé sur les données inclut la reconnaissance de l'importance des rôles tels que ceux d'analyste et de scientifique de données. Les activités opérationnelles comprennent la gestion des données collectées dans le cadre de l'activité gouvernementale, le suivi de la performance des services publics et la collecte d'informations afin d'éclairer la prestation en cours ou l'élaboration de nouvelles politiques.
- Les professionnels de la technologie mettent à contribution plusieurs disciplines pour former des équipes pluridisciplinaires efficaces. Au niveau le plus élevé, on trouve le directeur technique, qui est chargé de prendre des décisions architecturales cohérentes et d'orienter les pratiques technologiques d'une organisation. Au niveau opérationnel, différents rôles peuvent être sollicités, notamment ceux d'architectes techniques et de développeurs couvrant le front-end, le back-end et les opérations. Les architectes techniques travaillent avec les équipes pour garantir la résilience, l'évolutivité et la sécurité du travail qu'elles effectuent et pour les aider à prendre des décisions en accord avec l'ensemble de l'organisation. Les développeurs sont sollicités non seulement pour créer des logiciels accessibles, mais aussi pour soutenir les activités plus larges de l'équipe en prodiguant des conseils sur la faisabilité technique, en assurant la maintenance et la documentation du code, en faisant fonctionner les services de production et en résolvant les problèmes techniques.

Source : OCDE (2021[7]), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 45, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en.

Le Government Digital Service (GDS) du Royaume-Uni est un exemple intéressant de la manière dont un gouvernement peut cartographier les compétences numériques dans une fonction publique très étendue. À la création du GDS, il n'existait pas de profession numérique reconnue au sein du gouvernement, avec un cadre défini de rôles et de compétences. Les fonctionnaires ayant des responsabilités similaires avaient

des titres différents, des salaires différents et des niveaux d'expertise différents. L'encadré 1.3 présente un bref résumé du travail qu'ils ont entrepris pour cartographier les compétences au sein des ministères et développer une structure commune qui est devenue le métier du numérique, des données et de la technologie (DDaT) au sein de la fonction publique britannique.

Encadré 1.3. Développer le cadre des données et des technologies numériques de la fonction publique britannique

Le Government Digital Service (GDS) du Royaume-Uni a élaboré un cadre basé sur une cartographie des compétences numériques dans la fonction publique. À la création du GDS, il n'existait pas d'approche commune pour identifier les emplois et les compétences numériques dans la fonction publique - les différents ministères et organismes avaient leur propre approche. Cette situation a entraîné des difficultés à former des effectifs dotés de compétences numériques suffisantes et à mener la transformation numérique du gouvernement.

En 2015, le GDS a commencé à définir le champ des compétences nécessaires pour améliorer les services numériques et mener la transformation du gouvernement. Pour commencer, le GDS a dressé un profil des emplois définis qu'il souhaitait voir figurer dans le nouveau cadre. L'équipe a d'abord défini les rôles initiaux par le biais d'une recherche sur les utilisateurs et d'une série de groupes de discussion avec les équipes et les spécialistes des ministères chargés du développement des capacités. Au total, 37 emplois ont été affectés au nouveau cadre portant le nom de « Cadre de capacités du numérique, des données et des technologies (DDaT) » Lors de l'élaboration de ce cadre, l'équipe de GDS a également examiné les descriptions de poste pour s'assurer de la parité entre les sexes.

Une fois les emplois définis, le GDS a passé les neuf mois suivants à obtenir un retour d'information et à former des coalitions en créant conjointement les compétences dans les cadres avec d'autres ministères. À la fin du processus, 37 rôles d'emploi ont été définis, avec les compétences décrites pour chaque niveau de rôle. Cette démarche a permis de définir les compétences et les attributs de chaque poste et d'établir un plan de carrière plus formel qui a ajouté une dimension hiérarchique au processus.

En mars 2017, la première version du cadre a été publiée sur GOV.UK en tant que version bêta pour les rendre accessibles à l'ensemble du gouvernement et afin de continuer à procéder à des itérations sur la base des commentaires des utilisateurs au sens large. Le cadre a ensuite été déployé parallèlement à la stratégie de transformation du gouvernement du GDS. L'un des piliers de cette stratégie était de faire de la fonction publique britannique la fonction publique la plus numérique au monde. Pour ce faire, il fallait non seulement disposer de compétences, mais aussi s'organiser de la manière la plus appropriée pour favoriser l'adoption du numérique. En combinant la stratégie de transformation du gouvernement avec le déploiement du cadre de capacités du DDaT, le GDS était prêt à commencer à concrétiser sa vision et à aider le gouvernement à mettre en œuvre le cadre. Ce cadre sert désormais à développer des communautés de pratique, des formations et des parcours professionnels, et à orienter le recrutement.

Source : OCDE (2018[8]), HR and Leadership Strategies for Building Innovative Public Sector Organisations. Version alpha : https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/03/HR-and-Leadership-Catalyst-for-Innovation-Capabilities.pdf.

Compétences cognitives, sociales et émotionnelles

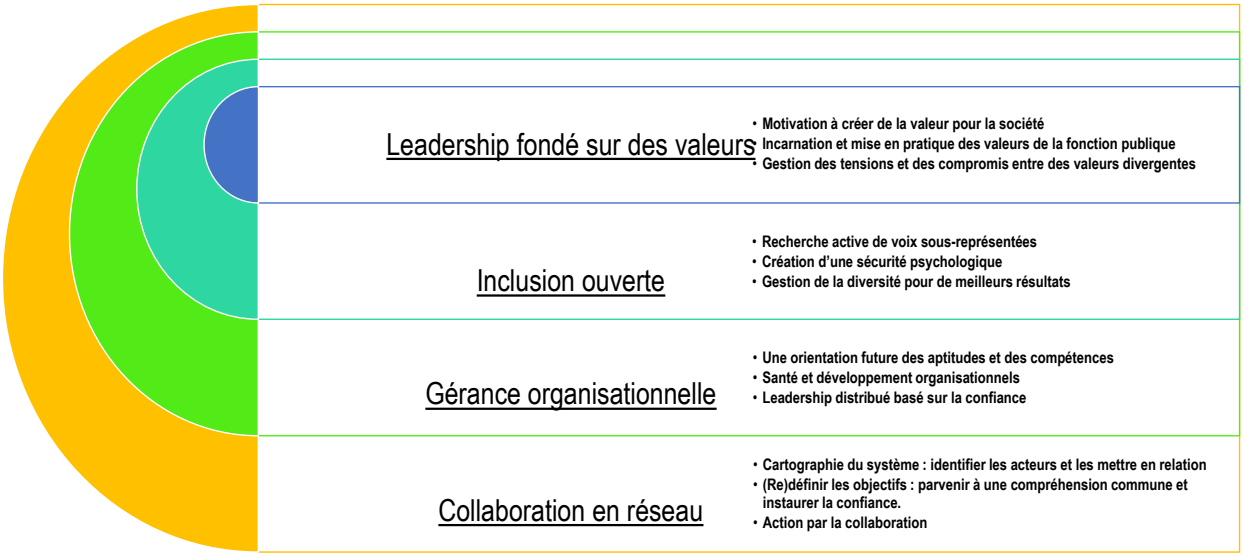
Les compétences techniques devront être complétées par des compétences sociales, émotionnelles et cognitives. Les compétences cognitives sont des ensembles de stratégies de réflexion et de raisonnement qui favorisent, entre autres, la pensée créative et la résolution de problèmes. Il s'agit également de

compétences d'ordre supérieur (parfois appelées compétences métacognitives) qui permettent l'apprentissage, la pensée critique et la conscience de soi afin de reconnaître les compétences et les connaissances de chacun, y compris leurs limites. Les compétences sociales et émotionnelles incluent les capacités des personnes à développer de l'empathie, à cultiver des relations, à gérer efficacement la dynamique de groupe et à accepter la responsabilité personnelle. Ces éléments seront particulièrement importants dans une fonction publique de plus en plus diversifiée et pluridisciplinaire.

S'adapter à des environnements et à des méthodes de travail en rapide mutation nécessite des compétences différentes. Par exemple, le travail dans le cadre de projets exige de solides compétences sociales et émotionnelles, pour établir des rapports et favoriser une collaboration avec différentes parties prenantes sur une certaine période. Il requiert également des compétences métacognitives pour faciliter l'apprentissage collectif dans le cadre d'un processus dynamique. Il est particulièrement difficile de développer et d'évaluer ces compétences sur le lieu de travail, car elles se rapportent à des émotions, des comportements, des valeurs et des modes de raisonnement. Il s'agit là d'un défi majeur pour l'avenir de la fonction publique.

Ces compétences cognitives, sociales et émotionnelles sont particulièrement importantes l'exercice du leadership dans la fonction publique. L'OCDE a identifié quatre capacités de leadership (graphique 1.3) auxquelles les hauts fonctionnaires efficaces ont recours pour relever les défis complexes de la fonction publique (Gerson, 2020[9]). Chacune de ces capacités axe ces compétences dans des directions différentes. Bien qu'elles soient basées sur des observations spécifiques aux hauts fonctionnaires, ces capacités sont probablement applicables à la plupart des professions de la fonction publique, en particulier celles qui sont liées à un travail multidisciplinaire et axé sur des projets. Le leadership n'est pas réservé aux personnes qui travaillent aux plus hauts niveaux de la hiérarchie de l'organisation.

Graphique 1.3. Quatre aptitudes au leadership



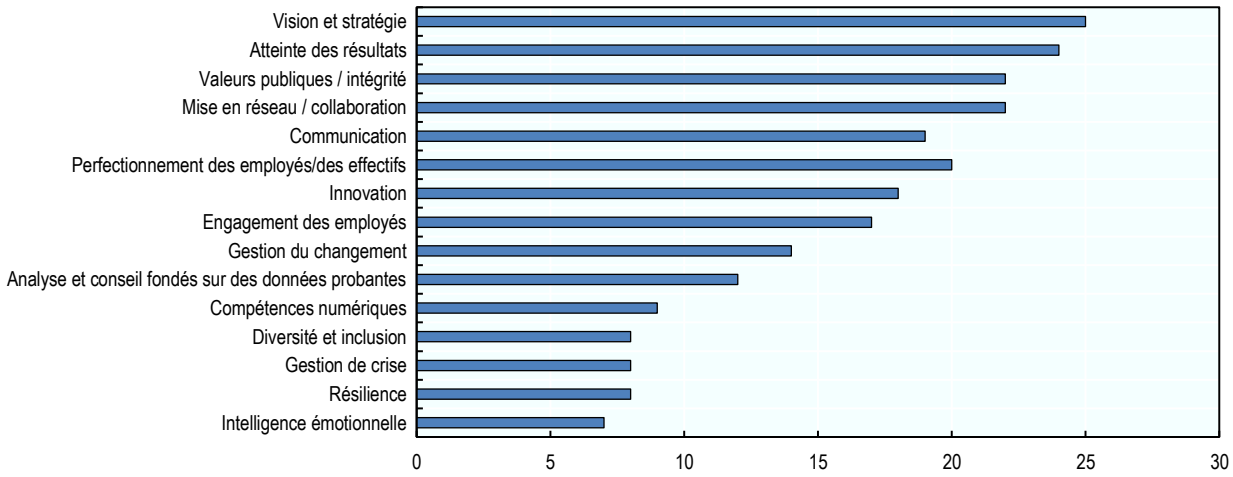
Source : Gerson, D (2020[9]), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr.

En 2020, l'OCDE a également mené une enquête auprès de ses pays membres afin de déterminer quelles aptitudes et compétences étaient prioritaires dans les cadres de compétences en leadership (graphique 1.4). Les cadres de compétences définissent les attentes en matière de comportement pour les hauts fonctionnaires et ceux qui aspirent à ces postes. En outre, ils déterminent généralement les

priorités en matière de formation et de développement ainsi que les critères de sélection. Il en ressort que les pays attendent des dirigeants de la fonction publique qu'ils communiquent une vision et une stratégie permettant d'obtenir des résultats grâce à des valeurs publiques, à l'intégrité et à la collaboration en réseau. Cependant, bon nombre des compétences orientées vers l'avenir identifiées dans le document sont moins mises en avant dans ces cadres, comme l'intelligence émotionnelle, la résilience et la gestion de crise, l'inclusion et les compétences numériques. On peut donc se demander si et comment ces compétences sont prioritaires dans le développement des dirigeants actuels et futurs de la fonction publique.

Graphique 1.4. Domaines visés par le cadre de compétences des hauts fonctionnaires

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Veuillez préciser lesquels des domaines suivants sont inclus dans le cadre de compétences des hauts fonctionnaires »
Source : OCDE (2020) Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Compétences globales

Un autre ensemble de compétences émergentes concerne la gestion des défis transfrontaliers et mondiaux, qu'un gouvernement ne peut relever tout seul. Il s'agit notamment des grands défis de la société qui alimentent les discussions sur l'avenir, comme le changement climatique, les migrations internationales et la réglementation des médias sociaux, mais aussi de crises plus aiguës, comme la pandémie de COVID-19. On constate de plus en plus que la plupart des questions traitées par le secteur public comportent des dimensions locales, nationales et internationales qui exigent que même les fonctionnaires qui travaillent sur des questions nationales aient une certaine connaissance des activités, pratiques et processus internationaux.

Du point de vue de la gouvernance nationale, les compétences pertinentes pourraient inclure l'anticipation et la gestion des risques, afin de se préparer aux répercussions des défis mondiaux sur le plan national et d'y faire face. En outre, de nombreux défis mondiaux sont très complexes et de nature technique, ce qui soulève la question de savoir si les fonctionnaires disposent des compétences fiables nécessaires ou y ont accès. Par exemple, de quel type de compétences les fonctions publiques auront-elles besoin pour exploiter les possibilités et relever les défis posés par les acteurs numériques mondiaux ?

Un autre ensemble de compétences connexes concerne la manière dont les fonctionnaires s'engagent auprès des principales parties prenantes pour relever au mieux les défis mondiaux. Pour cela, il faut des compétences et une compréhension de la manière d'avoir une influence sur la scène internationale. Cela soulève des questions sur les compétences requises des services diplomatiques et sur leur aptitude à relever les défis numériques et mondiaux d'aujourd'hui. On se demande également comment les experts politiques au sein des ministères de tutelle accèdent aux organismes internationaux et exploitent leurs connaissances et leur expertise pour contribuer à l'élaboration des politiques à l'échelle internationale. Il s'agit également de compétences permettant de comprendre et d'établir des partenariats avec d'autres gouvernements, des entités du secteur privé international et des citoyens.

Des fonctionnaires résilients

La résilience est une capacité essentielle pour l'avenir, qui permet de faire face à l'incertitude et au sentiment d'un rythme de changement croissant. La crise du COVID-19 rappelle aux gouvernements l'importance de la résilience, définie par l'OCDE comme « l'aptitude des systèmes à absorber un dérèglement, à se remettre des perturbations et à s'adapter à l'évolution de la situation tout en conservant, pour l'essentiel, la même fonction qu'avant le choc ». Les effectifs étant au cœur des systèmes de prestation de services publics, les systèmes de services publics résilients dépendent d'une gestion résiliente des effectifs (abordée dans le chapitre suivant) et de fonctionnaires résilients. Aucune compétence particulière ne rend les travailleurs résilients. Néanmoins, les administrations publiques peuvent concentrer leurs efforts sur la mobilisation d'effectifs dotés de compétences susceptibles de contribuer à la résilience. Il peut s'agir des éléments suivants :

- **Le bien-être :** la résilience demande de l'énergie et implique un stress supplémentaire lorsque les gens sont contraints de travailler dans des conditions nouvelles, souvent non optimales, au pied levé. Cela confère une grande importance à la santé - physique et mentale - et au soutien organisationnel et managérial à cet égard.
- **La motivation et l'engagement envers la mission** : les employés engagés seront les premiers à trouver de nouvelles façons d'accomplir la mission lorsque l'environnement change autour d'eux.
- **L'anticipation et la prévoyance** : les fonctionnaires qui envisagent systématiquement un éventail d'évolutions futures plausibles peuvent concevoir des systèmes prêts à résister aux chocs.
- **La résolution créative des problèmes** : Même avec de la prévoyance, tous les problèmes ne sont pas prévisibles. Quelle que soit l'expertise technique d'un employé, faire preuve de créativité pour résoudre des problèmes peut permettre aux fonctionnaires d'appliquer leurs compétences à des défis imprévisibles.
- **L'agilité d'apprentissage** : apprendre à apprendre est au cœur de l'innovation, de la résilience et de l'adaptation aux changements futurs. L'innovation est avant tout une expérience d'apprentissage, et la résilience consiste à innover en temps réel, à gérer les crises imprévues, à apprendre par le biais des données et des informations imparfaites et à tirer des leçons des erreurs.
- **La pensée systémique et la collaboration** : la résilience nécessite des connexions au-delà des frontières organisationnelles. Il faut pour cela des fonctionnaires qui comprennent les rouages de l'administration et les systèmes complexes de prestation de services, et qui ont déjà les relations nécessaires pour coordonner la réponse avec les différents acteurs clés.

Planification stratégique des effectifs, données et incertitude

Une fonction publique tournée vers l'avenir exige une planification cohérente et solide des effectifs. Dans un environnement de l'emploi en mutation rapide, avec des compétences et des ressources limitées d'une part et des changements futurs imprévisibles d'autre part, la planification stratégique des effectifs fondée

sur les capacités de prévision peut devenir la pierre angulaire des politiques publiques de l'emploi. Une bonne planification des effectifs exige :

1. Une bonne compréhension du modèle opérationnel de l'organisation, des stratégies et des objectifs de transformation, mais aussi de l'environnement opérationnel plus large, y compris le contexte sociopolitique et le marché du travail.
2. Une cartographie de haute qualité des effectifs actuels sur les plans du nombre, des compétences, de la performance, du potentiel et de la diversité.
3. La détermination des besoins futurs en effectifs sur la base de facteurs tels que les stratégies et objectifs de transformation de chaque organisation gouvernementale, l'évolution des besoins en compétences, les objectifs de diversité, la motivation et l'engagement des employés (y compris les différences liées au sexe, à l'âge, etc.), les effectifs et les dépenses (pas seulement en matière de salaire, mais aussi d'embauche, de développement, de départ à la retraite, etc.).
4. L'identification des lacunes en matière d'effectifs, y compris les profils qui font défaut et ceux qui sont en surnombre. Pour ce faire, il faudrait tenir compte de la spécificité de chaque profession et de chaque domaine de compétence, car il n'existe pas deux ensembles de compétences identiques.
5. Les actions visant à combler les lacunes - qui nécessitent une certaine souplesse dans la gestion des effectifs ; une perspective pangouvernementale sur les affectations entre les secteurs et des approches de mise en œuvre coordonnées qui fonctionnent en phase avec d'autres exercices de transformation.
6. Le suivi, l'évaluation et la responsabilité aux plus hauts niveaux de la direction (pas seulement au niveau des ressources humaines).

La Commission de la fonction publique australienne (APS) a récemment lancé un programme de développement des capacités de planification des effectifs qui vise à développer les compétences en matière de planification des effectifs dans tous les bureaux des RH du gouvernement central :

Encadré 1.4. Développer des capacités de planification des effectifs pour la fonction publique australienne

La Commission de la fonction publique australienne (APS) a donné la priorité au développement des capacités de planification des effectifs dans l'ensemble de son administration fédérale afin d'élaborer une approche plus prospective de la gestion des effectifs. La crise du COVID-19 a mis en évidence l'importance de disposer d'une planification des effectifs qui permette de mieux comprendre les effectifs, leurs fonctions critiques et la disponibilité du personnel pour les capacités de pointe. Le programme en cours de développement est basé sur une évaluation approfondie de la maturité menée par l'APS, et porte sur les 4 piliers fondamentaux :

- Capacités : axées sur les planificateurs des effectifs, les dirigeants et les gestionnaires, y compris la création d'une réserve de capacités pour les rôles de planification des effectifs.
- Leadership : responsabilité des dirigeants quant aux résultats de la planification des effectifs
- Outils et technologie : conçus de manière centralisée pour soutenir la planification des effectifs au sein des organismes et dans l'ensemble de l'APS.
- Analyses et perspectives : des données sur les effectifs et le marché du travail pour une meilleure planification.

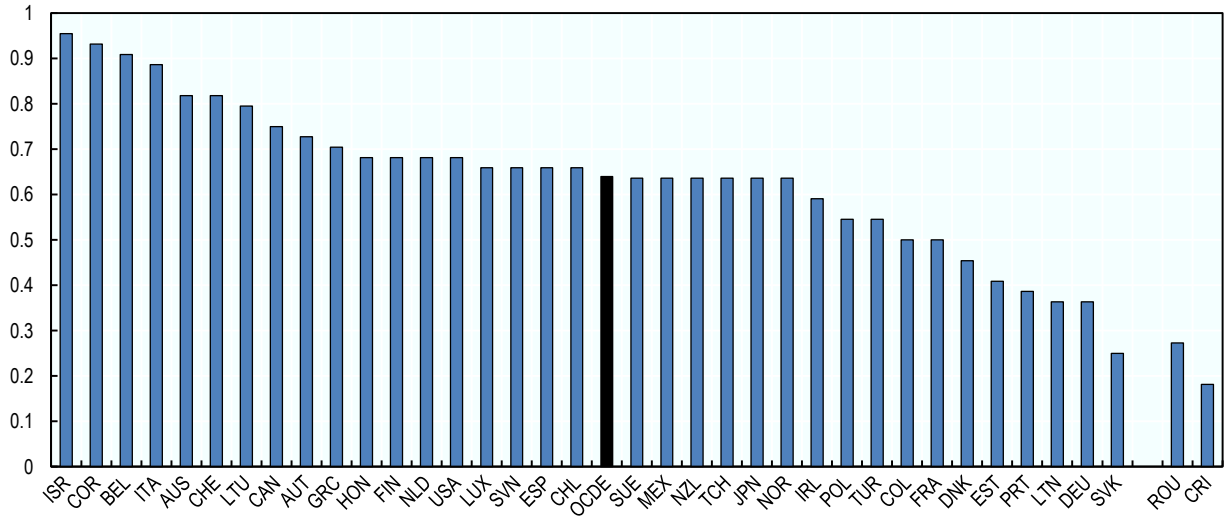
Note : Pour plus d'informations, voir l'étude de cas au chapitre 5.

Une planification des effectifs porteuse d'avenir doit commencer par une solide compréhension des effectifs actuels - leurs compétences, leurs activités, leur potentiel, leurs motivations et leur engagement. Mais qu'est-ce que les gouvernements savent vraiment de leurs effectifs ?. Le graphique 1.5 montre dans quelle mesure la production, la collecte et la centralisation des données administratives varient selon les pays de l'OCDE. De nombreuses fonctions publiques génèrent et collectent aujourd'hui plus de données sur leurs effectifs que jamais auparavant. Cela peut et doit contribuer à une meilleure planification des effectifs (OCDE, 2020[10]). Il s'agit notamment :

- Des données démographiques et le profil des employés peuvent donner un aperçu des effectifs. Ces données permettent de mieux comprendre les ensembles de compétences, la diversité et l'âge des effectifs, et idéalement de cartographier les compétences disponibles et d'identifier les lacunes.
- Des données administratives montrent les tendances et les schémas d'emploi qui peuvent indiquer l'état de santé de l'organisation par le biais, notamment, de l'attractivité des emplois, de l'efficacité des processus RH et des taux de mobilité/de rotation.
- Des données issues des enquêtes auprès des employés peuvent fournir de riches indications sur l'engagement et la satisfaction des employés à l'égard de leur travail et de leur environnement de travail, ainsi que sur l'utilisation de leurs compétences et la perception qu'ont les employés de leurs possibilités de développer des compétences émergentes et nécessaires.
- Des données sur le marché du travail portent sur la disponibilité des compétences clés sur le marché du travail et contribuent aux décisions concernant la manière dont les compétences émergentes peuvent être intégrées dans les effectifs.

Graphique 1.5. Collecte et disponibilité des données administratives sur les ressources humaines dans les administrations centrales, 2020

Capacité du gouvernement central à collecter et à mettre à disposition des données administratives sur les ressources humaines (RH)



Note : Cet indicateur a été élaboré pour la première fois en 2016, et mis à jour en 2020. De plus amples informations sur la méthodologie sont disponibles sur le site https://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-theoretical-framework-2016.pdf.
Source : OCDE (2020), Enquête sur la composition des effectifs de l'administration publique centrale/fédérale.

Pour utiliser les données de manière à éclairer la planification des effectifs, il faut une analyse des personnes de plus en plus sophistiquée - en regroupant tous les domaines de données énumérés ci-dessus pour mieux comprendre les forces, les lacunes et les tendances des effectifs. Par exemple, l'analyse des personnes peut aider à comprendre :

- les points forts et les lacunes des effectifs actuels en fournissant une compréhension granulaire des employés en poste et des compétences qu'ils possèdent, de leur probabilité de rester ou de progresser, ainsi que de la qualité et de la quantité générales de leur travail.
- les besoins futurs en matière d'effectifs et l'analyse des lacunes en mettant en correspondance les employés et les niveaux d'activité (prévus pour l'avenir), l'analyse comparative avec d'autres organisations, les prévisions fondées sur les tendances passées et la modélisation des effectifs, l'analyse de la transformation du flux de travail (par exemple, lors de la mise en œuvre de nouveaux outils numériques) et la planification de scénarios.
- les actions visant à répondre aux besoins futurs en évaluant la disponibilité des compétences requises sur le marché du travail et en déterminant l'attrait potentiel, l'analyse coûts-avantages du recrutement par rapport au développement des compétences en interne, l'élaboration de plans de requalification pour déplacer les employés d'un secteur à l'autre, la réalisation d'une analyse de risque sur diverses options.

Cependant, la plupart des pays ont du mal à utiliser efficacement les données relatives aux effectifs. Ils n'ont pas les compétences et les capacités nécessaires pour mener des analyses scientifiques, donner des idées et utiliser de manière proactive les données RH pour améliorer les décisions de gestion et le développement de la politique de GRH. Le « Data scientist » (spécialiste de données) n'est pas encore un profil de poste courant au sein des services RH du secteur public. Le gouvernement coréen prend des mesures actives pour résoudre ce problème (encadré 1.5).

Encadré 1.5. La gestion des ressources humaines basée sur les données en Corée

De nombreux pays de l'OCDE ont exploité les systèmes numériques et amélioré les capacités numériques afin de répondre à la crise du COVID-19 et de se préparer à l'avenir du travail. Le gouvernement coréen est l'un des principaux pays à avoir établi et mis en œuvre des politiques stratégiques de GRH numérique. Le système électronique normalisé de GRH du gouvernement coréen soutient les tâches relatives à l'administration du personnel et à la politique de gestion du personnel du ministère de la gestion du personnel, en numérisant l'ensemble de l'administration du personnel, du recrutement à la retraite. Diverses données et statistiques disponibles dans ce système sont utilisées pour l'élaboration de politiques du personnel telles que la gestion de la diversité, le placement du personnel au bon endroit et le développement des ressources humaines.

Par ailleurs, le gouvernement coréen a également amélioré les compétences et les capacités numériques des fonctionnaires par le biais du recrutement et de la formation. Une catégorie de postes publics pour l'administration publique basée sur les données dans le gouvernement a été nouvellement créée en 2020. Le gouvernement coréen a doté Statistique Corée (KOSTAT) de talents numériques tels que le directeur de la division Mégadonnées et statistique, et le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (MOIS) d'un directeur de la division Analyse de mégadonnées par le biais d'un recrutement par chasseur de têtes ou par concours. Le gouvernement coréen propose divers programmes d'éducation liés à la culture numérique, à l'IA et au big data, en collaboration avec le Korea Advanced Institute of Science & Technology (KAIST), afin d'encourager les talents qui mènent la transformation numérique du gouvernement. Le gouvernement coréen gère également une plateforme d'apprentissage en ligne pour les employés du gouvernement, avec des cours disponibles à tout moment et en tout lieu.

Note : Pour plus d'informations, voir l'étude de cas au chapitre 5.

La numérisation présente des défis spécifiques et uniques qui doivent être relevés par la planification des effectifs. La technologie permet l'automatisation des tâches (essentiellement routinières et manuelles pour l'instant) effectuées par les humains. Par conséquent, tout plan de transformation qui contient ces technologies doit être accompagné d'une planification minutieuse des effectifs permettant d'identifier les tâches qui disparaîtront et redéfinit les emplois autour de celles qui resteront. Il doit également inclure une analyse de l'évolution du nombre d'employés nécessaires pour effectuer le travail redéfini, ainsi que des plans pour ceux qui ne seront plus nécessaires afin de les aider à se réorienter vers de nouveaux emplois (voir la discussion sur la requalification dans le chapitre suivant). La commission de la fonction publique israélienne a mis au point une méthode pour ce faire (encadré 1.6).

Encadré 1.6. Planification de l'impact de l'automatisation dans la fonction publique israélienne

En 2017, la Commission de la fonction publique israélienne (CSC) a lancé un projet visant à identifier les rôles et les fonctions, dans l'ensemble de la fonction publique israélienne, qui risquent de subir des changements substantiels. L'objectif était de développer une méthodologie permettant aux ministères de tutelle et aux organismes de comprendre où et comment les grands changements du marché du travail, technologiques et socio-économiques pourraient affecter leurs effectifs. Le CSC a construit un modèle de cartographie des effectifs basé sur la recherche sur le capital humain et les données analytiques existantes sur les personnes. Il en a résulté un outil permettant de classer les emplois dans les ministères individuels et les agences hiérarchiques en fonction de leur risque de changement. Le CSC a travaillé avec les ministères sur les résultats de la cartographie pour développer des stratégies de gestion des effectifs Au fil du temps, le projet devrait permettre aux dirigeants du secteur public israélien de mieux comprendre comment leur personnel et leurs organisations seront affectés par le changement.

Note : Pour plus d'informations, voir l'étude de cas au chapitre 5.

En outre, la crise récente montre que la planification des effectifs ne doit pas donner un faux sentiment de sécurité face à un avenir de plus en plus incertain et difficile à prévoir - il existe un risque que des systèmes de planification des effectifs trop rigides entravent le type de flexibilité nécessaire pour répondre à l'incertitude. La planification stratégique des effectifs peut plutôt servir à préparer des effectifs résilients et à constituer de meilleures données sur les effectifs qui pourront être exploitées en cas de crise. C'est d'ailleurs ce qui a motivé en partie l'Australie à investir dans son programme de développement des capacités de planification des effectifs (encadré 1.4). Prévoir un avenir incertain pourrait inclure :

- La planification dans deux perspectives temporelles : À plus long terme, un plan stratégique devrait être aligné sur une vision des types de fonctions publiques nécessaires à l'avenir. Il nécessite également une planification opérationnelle des RH à plus court terme qui est révisée et recalibrée régulièrement pour s'adapter aux changements imprévus de l'environnement opérationnel.
- Les données relatives aux effectifs peuvent aider à gérer l'incertitude, en offrant une meilleure vision de la disponibilité des compétences en temps de crise.
- La planification par scénario est un outil bien développé qui permet de cartographier différents avenirs plausibles et d'élaborer des plans qui en tiennent compte.
- La planification des effectifs peut également être utilisée pour identifier les flexibilités potentielles des effectifs, y compris les réserves de talents pour une capacité de pointe en cas de besoin, les outils de mobilité pour relier l'offre interne à la demande dans les situations d'urgence, et l'identification des fonctions essentielles et des emplois qui peuvent être effectués à distance, ainsi que les supports nécessaires.
- Enfin, la planification des effectifs en cas d'incertitude devrait inclure des investissements dans les compétences en matière de résilience, comme indiqué ci-dessus.

Une fonction publique flexible

Une fonction publique flexible peut affecter les personnes dotées des compétences dont elle a besoin aux endroits voulus en fonction de l'évolution rapide des circonstances, indépendamment des cloisonnements organisationnels ou programmatiques. Elle peut interrompre les activités qui ne sont plus nécessaires et déplacer les talents vers des lieux qui constituent de nouvelles priorités. Elle est capable de requalifier et de perfectionner les compétences des effectifs existants afin d'utiliser les nouvelles technologies, de répondre à de nouveaux défis et elle favorise une culture qui encourage l'apprentissage par l'expérience, la réflexion et l'amélioration. Une fonction publique flexible peut également accéder rapidement et efficacement aux compétences du marché du travail. Enfin, elle reconnaît le caractère individuel des fonctionnaires, chacun ayant ses propres compétences, connaissances, vies personnelles et besoins. Grâce à cette flexibilité, la fonction publique est en mesure d'offrir des modalités de travail qui tiennent compte des éléments tels que le temps et le lieu de travail, ainsi que les conditions d'emploi. Une fonction publique flexible reconnaît que les solutions et les politiques de type « taille unique » sont dépassées.

Tableau 1.2. Fonction publique flexible : tableau récapitulatif

De	À
Travailler pour une unité spécifique au sein d'une organisation hiérarchique	Travailler pour le gouvernement dans son ensemble, en privilégiant la mobilité horizontale
Travail au bureau, à des heures fixes de la journée	Travailler de n'importe où (à distance) et à tout moment
Une fonction publique professionnelle, où la plupart des fonctionnaires ont le même parcours de carrière et les mêmes possibilités d'apprentissage	Une fonction publique de professions, où les différentes catégories professionnelles suivent des parcours de carrière différents, avec des possibilités d'évolution claires.
Peu de considération pour la reconversion des employés licenciés	Des outils et plans de requalification des effectifs existants
Un accent mis sur la formation traditionnelle, le travail répétitif basé sur des règles	Apprendre la culture, essayer de nouvelles choses, expérimenter, accepter le risque, apprendre par l'expérience
Des processus de recrutement lents et généralisés	Des processus de recrutement plus rapides et mieux ciblés
Une modalité d'emploi standard basée sur l'emploi tout au long de la vie	Une variété de modalités d'emploi qui s'adaptent à des effectifs de plus en plus diversifiés et à l'individualisation des relations de travail

Des méthodes de travail flexibles : pour tout le monde, de n'importe où et à n'importe quel moment

La nécessité de travailler au-delà des cloisonnements politiques et organisationnels ne fera qu'augmenter. Le problème du cloisonnement des politiques étant déjà bien connu, l'OCDE a engagé des travaux visant à obtenir des résultats d'une organisation à l'autre. Cependant, les systèmes d'emploi public ont tendance à renforcer les cloisonnements, car les postes des travailleurs sont généralement rattachés à des organisations spécifiques dans lesquelles les relations hiérarchiques sont verticales. Il s'agit d'un défi commun, souvent abordé par le biais des systèmes de performance et de responsabilité des cadres supérieurs (voir le chapitre 3, graphique 3.15, qui montre que dans presque tous les cas, les hauts fonctionnaires sont tenus de rendre compte des objectifs à l'échelle gouvernementale par le biais de structures de responsabilité partagée ou individuelle). Cela peut être un outil utile, mais le défi de la flexibilité des ressources demeure : comment s'assurer que les personnes, et leurs compétences, peuvent être mises à disposition pour aider les dirigeants à atteindre ces objectifs intergouvernementaux ? Ce sera un défi essentiel à relever dans les systèmes d'emploi public de l'avenir.

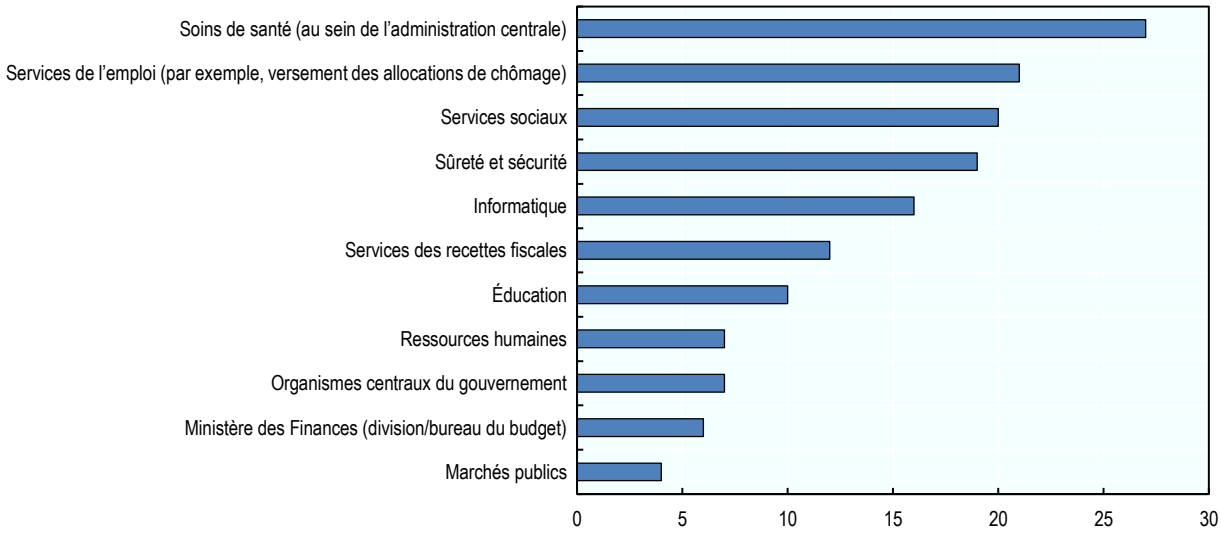
Une réponse prometteuse est le programme Agents libres du Canada, qui a été élaboré comme une expérience à petite échelle pour aborder certains de ces problèmes. Les agents libres[2] sont des employés qui sont engagés par un ministère d'accueil et qui sont ensuite prêtés à d'autres ministères qui ont besoin de leurs compétences spécifiques pour développer des projets limités dans le temps. Les agents libres

sont généralement intégrés à une équipe existante et travaillent avec celle-ci pour soutenir un projet pendant une période de six mois à un an. Ce modèle a été considéré comme un succès tant pour les agents libres, qui aiment travailler sur des projets spécifiques limités dans le temps dans différents ministères, que pour les équipes qui bénéficient de leur soutien. Il convient de noter que le programme des agents libres est une stratégie de dotation visant à accroître la mobilité dans le cadre de la classification actuelle. La création d'un cadre d'emploi plus flexible impliquera d'importantes réformes systémiques dans les domaines de la classification, de la rémunération, des conditions d'emploi, ainsi que de la durée et du lieu de travail. Elle exige également un changement d'état d'esprit de la part des employés et de leurs responsables.

Les cloisonnements rigides constituent également des obstacles à la résilience face aux chocs et aux crises imprévus. Les fonctions publiques qui avaient déjà mis en place des structures flexibles afin de redéployer les effectifs pour des missions de courte durée ont généralement affiché de meilleurs résultats en termes de gestion du personnel pendant la pandémie de COVID-19, ce qui a permis une réponse plus résiliente. Le graphique 1.6 montre l'ampleur des défis en matière de ressources auxquels sont confrontées les administrations publiques centrales des pays membres de l'OCDE. La plupart des pays ont identifié des besoins pressants de déploiement de capacités de renfort pour leurs services de santé, d'emploi, d'aide sociale et de sécurité. Le graphique 1.7 montre les différents outils utilisés, qui consistaient principalement en des réaffectations temporaires au sein des ministères et entre eux, et en l'utilisation accélérée des procédures de recrutement existantes. Une minorité de pays a réutilisé des outils en ligne existants pour gérer les réaffectations et les recrutements de personnel pendant la crise. Cela souligne l'importance de savoir où se trouvent les employés possédant les compétences requises et de disposer des outils nécessaires pour les redéployer rapidement. L'expérience des pays qui ont utilisé ces outils et ces processus fournira probablement une voie vers des effectifs du secteur public plus flexibles à l'avenir.

Graphique 1.6. Secteurs ayant nécessité du personnel supplémentaire lors de la première vague de la crise de COVID-19

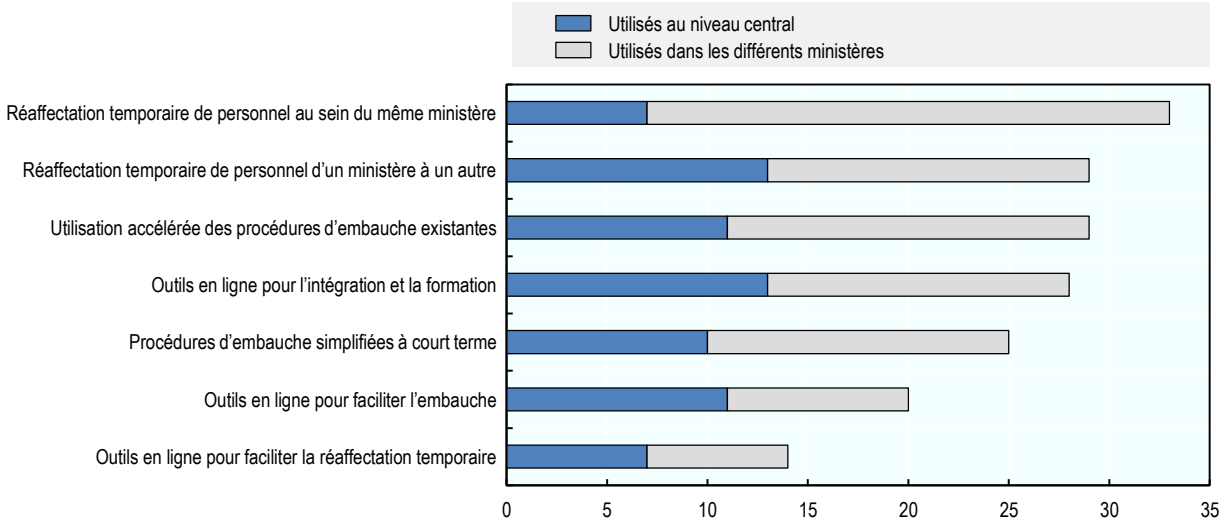
Nombre de pays membres de l'OCDE, n=32 (2020)



Note : Les données ont été recueillies au cours de l'été 2020 par le biais d'un module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Les données se rapportent aux pratiques de GRH dans les administrations centrales conçues au moment de la collecte des données. Tous les pays membres de l'OCDE n'ont pas connu la première vague de la pandémie et les restrictions potentielles avec la même intensité ou au même moment.
Question de départ de l'enquête : « Dans quels domaines de l'administration centrale la charge de travail supplémentaire a-t-elle nécessité le recrutement ou la réaffectation du personnel existant ? »
Source : OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Graphique 1.7. Outils utilisés pour gérer la capacité de pointe de l'administration publique centrale pendant la première vague de la crise de COVID-19

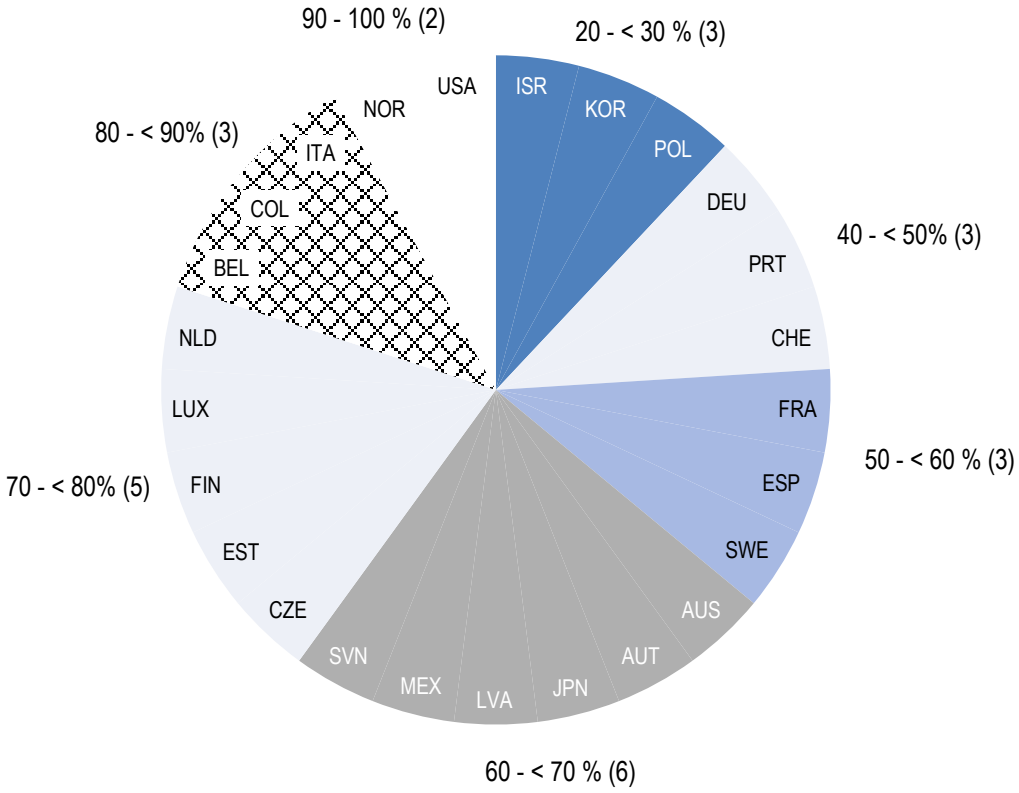
Nombre de pays membres de l'OCDE, n=32 (2020)



Note : Les données ont été recueillies au cours de l'été 2020 par le biais d'un module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Les données se rapportent aux pratiques de GRH dans les administrations centrales conçues au moment de la collecte des données. Tous les pays membres de l'OCDE n'ont pas connu la première vague de la pandémie et les restrictions potentielles avec la même intensité ou au même moment.
Question de départ de l'enquête : « Parmi les outils suivants, lesquels ont été utilisés pour doter en personnel les secteurs mis en évidence dans la question ci-dessus ? »
Source : OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Le travail à distance est un autre aspect important de la flexibilité des effectifs qui a été mis en œuvre à des niveaux sans précédent pendant la crise du COVID-19. La plupart des pays membres de l'OCDE ont indiqué qu'une grande majorité des employés de leurs administrations centrales travaillaient à distance lors de la première vague (graphique 1.8). Les gouvernements qui avaient déjà mis en place les outils, les politiques et les pratiques nécessaires ont pu effectuer une transition rapide et facile pour maintenir la productivité des employés et répondre aux besoins du moment. En outre, la même enquête suggère que la grande majorité des pays interrogés s'attendent à ce que le travail à distance se poursuive et à ce que cette pratique soit intégrée dans les futurs modèles opérationnels de la fonction publique.

Graphique 1.8. Part des effectifs de l'administration centrale ayant travaillé à distance pendant la première vague de la crise de COVID-19, 2020



Note : Les données se rapportent au pourcentage le plus élevé d'employés travaillant à distance entre mars et juillet 2020. Les données pour le Canada, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque et la Turquie ne sont pas disponibles.
Question de départ de l'enquête : « Quelle a été la part approximative des effectifs de l'administration centrale/fédérale qui ont travaillé à distance pendant la crise du COVID-19 ? »
Source : OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

La crise du COVID-19 a montré que lorsque les conditions le permettent, les employés peuvent être déplacés rapidement pour travailler sur des questions hautement prioritaires, indépendamment de leur emplacement physique. Il est donc possible que des effectifs flexibles prêts pour l'avenir ne soient pas employés par un seul ministère ou organisme, mais plutôt par le gouvernement dans son ensemble, et qu'ils soient disponibles pour les besoins du moment, quel que soit leur emplacement physique. Avant la crise, la tendance était déjà à une individualisation croissante des conditions de travail des fonctionnaires. Il s'agissait notamment de conditions sur mesure en termes d'heures de travail, de lieux de travail et parfois de contenu du travail. La crise du COVID-19 a démontré que cela n'est pas seulement utile pour les employés, mais aussi pour la réponse des gouvernements en cas de crise et d'incertitude.

Développer les compétences des effectifs existants

Le développement des compétences évoquées dans le chapitre précédent ne se fera pas sans une attention et un investissement délibérés dans le perfectionnement des employés pour qu'ils puissent se tenir au courant des nouveaux outils et innovations et dans la requalification des employés dont les emplois deviennent superflus. La plupart des fonctions publiques n'ont pas recours aux licenciements pour remplacer leurs effectifs par les compétences dont ils ont besoin autant que les entreprises privées. Au

contraire, ils doivent s'appuyer davantage sur les outils et les stratégies d'apprentissage et de développement pour préparer la fonction publique à l'avenir.

Des effectifs flexibles exigent une culture de l'apprentissage continu. En plus des programmes de formation formels, les fonctionnaires ont besoin d'un espace pour l'expérimentation et l'apprentissage par la pratique. Dans un monde du travail en pleine mutation, l'éducation et la formation tout au long de la vie occuperont une place de plus en plus importante dans les politiques de l'emploi du secteur public, permettant aux personnes de s'adapter et d'améliorer leur potentiel futur.

Perfectionnement des compétences

Indépendamment de leur rôle particulier et de leur spécialisation, les fonctionnaires devront régulièrement améliorer leur compréhension, leurs aptitudes et leurs compétences pour s'assurer qu'ils suivent l'évolution de la société et des technologies. Il peut s'agir d'apprendre à utiliser les nouveaux outils numériques, d'exploiter de nouveaux ensembles de données, de suivre l'évolution et les bonnes pratiques nationales et internationales, et de suivre régulièrement des formations pour mettre à jour leurs niveaux de compétences.

Cette dynamique peut être réalisée en créant des professions structurées au sein de la fonction publique qui offrent un cheminement de carrière pour des fonctions spécifiques –RH, gestion des données, numérique, finances, élaboration des politiques, sciences, etc. Il existe dans la fonction publique britannique 28 catégories professionnelles reconnues qui sont chacune dirigée par un responsable désigné. Chacune de ces professions indique clairement les types de compétences et de formation qu'il convient de posséder à chaque niveau du parcours de développement professionnel, y compris les compétences développées sur le lieu de travail et dans le cadre de programmes de formation. Cela peut aider à développer une filière et à suivre la disponibilité des compétences dans les organisations publiques. Ainsi, l'important n'est pas tant de professionnaliser la fonction publique de demain, mais plutôt d'avoir une fonction publique composée de nombreuses catégories professionnelles (partageant un ensemble de valeurs fondamentales communes et un intérêt commun).

Requalification

La requalification vise à aider les personnes à passer d'un type d'emploi à un autre. Les personnes qui exercent un travail qui disparaîtra à l'avenir, en raison de changements sociaux et/ou technologiques, ou qui souhaitent changer de travail pour des raisons personnelles, doivent faire l'objet d'un examen attentif. Une requalification efficace nécessite une approche organisationnelle et individuelle.

Au niveau de l'organisation, on peut prendre en considération le type d'emploi qui est touché et les emplois de niveau de compétence similaire qui sont potentiellement adaptés aux employés touchés. L'automatisation remplace des tâches spécifiques, plutôt que des emplois entiers. Une analyse minutieuse est donc nécessaire pour déterminer quelles tâches au sein d'un emploi seront automatisées, comment cet emploi évoluera (quelles tâches resteront et comment les réorganiser ?) et quelles formations et accompagnements sont nécessaires.

Au niveau personnel, il est important de prendre en compte les compétences spécifiques d'un individu – ses compétences techniques et comportementales/cognitives, ainsi que son potentiel et son désir d'apprendre et de se reconvertir. La motivation, associée aux bons supports d'apprentissage, est probablement plus importante que les compétences techniques qu'ils possèdent. Cela ne signifie pas que les employés de bureau peuvent devenir des spécialistes des données, mais si un employé administratif possède d'excellentes compétences en Excel et en organisation, il pourrait bien trouver un rôle de soutien à jouer dans une profession axée sur les données.

Encadré 1.7. L'outil de requalification de l'US Office of Personnel Management (Office de gestion du personnel)

Le gouvernement américain a estimé qu'environ 30 % du travail effectué aujourd'hui dans l'administration fédérale pourrait être automatisé dans les années à venir. Cela ne signifie pas que 30 % des emplois fédéraux disparaîtront avec l'automatisation, mais plutôt que les employés ressentiront l'impact de l'automatisation en termes de modification de leurs tâches et d'évolution de leurs postes eux-mêmes pour répondre aux missions changeantes des organismes. Pour s'adapter, les employés devront acquérir de nouvelles compétences, notamment des connaissances techniques, ainsi que de nouveaux types de compétences sociales ou « humaines ». La requalification et l'amélioration continue des compétences contribuent également à favoriser une culture de l'apprentissage permanent. Le nouvelle boîte à outils Reskilling Toolkit de l'OPM décrit ce que les agences doivent prendre en compte lorsqu'elles décident de requalifier ou de perfectionner les compétences de leurs employés - et comment elles doivent communiquer ces plans aux effectifs. Elle comprend des étapes et des conseils pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des initiatives de requalification, chacune du point de vue des managers/responsables d'agence, des superviseurs et des employés.

Note : Pour plus d'informations, voir l'étude de cas au chapitre 5.

En résumé, le défi de la requalification dans le secteur public peut s'avérer important et coûteux[3] Cependant, la formation des fonctionnaires a fait l'objet d'importantes coupes budgétaires au lendemain de la crise de 2008 dans 62 % des pays de l'OCDE (OCDE, 2016[3]). En effet, elle est souvent la première activité à en supporter les conséquences lorsque les administrations publiques cherchent à faire des économies. Cependant, toute stratégie de transformation qui intègre des investissements dans la numérisation doit également prendre en compte les investissements proportionnels nécessaires au développement des effectifs. Les deux devront être abordés ensemble, afin de préparer les effectifs du service public pour l'avenir. Fort heureusement, le rythme du changement sera fixé par le gouvernement lui-même et pourra donc s'accompagner d'une approche structurée et délibérée de la requalification qui fonctionne au niveau de l'organisation et des individus.

Développer une culture de l'apprentissage

Les programmes formels de requalification doivent s'inscrire dans une culture d'apprentissage permanent et la consolider. Le modèle populaire d'apprentissage 70/20/10, où seulement 10 % de l'apprentissage sont acquis en classe, 20 % par l'interaction sociale et 70 % par l'expérience du travail lui-même, vient nous rappeler qu'une culture d'apprentissage doit aller bien au-delà du cadre de la salle de classe. L'apprentissage par l'expérience offre une grande richesse de possibilités s'il est soutenu et structuré de manière à le permettre. Souvent, les exigences opérationnelles du travail réduisent les possibilités d'y intégrer l'apprentissage.

Blackman et al. (2019[11]) proposent d'utiliser le cadre d'apprentissage social de Bandura pour réfléchir à l'ensemble des possibilités d'apprentissage qu'une organisation peut offrir. La théorie de l'apprentissage social considère le lieu de travail comme le principal lieu d'apprentissage, et le superviseur direct et les coéquipiers comme les principaux enseignants. Elle identifie également quatre éléments distincts d'un processus complexe dont les adultes ont besoin pour apprendre et adopter de nouveaux comportements afin de renforcer leurs capacités ou de répondre au changement :

- Attentionnel - observer des modèles de rôle qui illustrent les comportements souhaités - il s'agit souvent d'un superviseur direct sur le lieu de travail, mais il peut également s'agir de collègues

influents ou de cadres supérieurs (bien que la proximité soit importante, ce qui suggère que les cadres supérieurs ont moins d'influence que les superviseurs directs dans de nombreux cas).

- Rétention - procéder au traitement et au rappel des comportements pour une application future
- Reproduction motrice - maîtriser les comportements par la pratique, les activités d'autocorrection et le retour d'information constructif, ce qui laisse entrevoir un rôle pour l'attribution des tâches, et un retour d'information régulier dans un cadre informel, de la part du superviseur direct et d'autres parties prenantes lorsque cela est possible.
- Motivation - identifier les avantages clairs de l'adoption de certains comportements afin de promouvoir une pratique continue et une éventuelle maîtrise

Développer une culture de l'apprentissage exige que tous les gestionnaires de personnel possèdent les compétences nécessaires pour non seulement organiser le travail, mais aussi perfectionner leurs employés. Les managers doivent être des modèles et des accompagnateurs, en offrant un espace pour la réflexion collective, la pratique avec de nouvelles tâches et de nouveaux outils, des retours constructifs fréquents et des récompenses pour les réalisations en matière d'apprentissage.

Accepter le risque et l'expérimentation

Les managers doivent également favoriser un environnement permettant l'expérimentation, l'itération et l'apprentissage par la pratique, et offrir des espaces sûrs pour la réflexion collective sur les réussites et les erreurs. Malheureusement, une culture d'aversion au risque empêche les fonctionnaires d'essayer de nouvelles choses par crainte d'enfreindre les règles complexes qui régissent l'activité du secteur public, ou par crainte que l'échec ne soit sanctionné au lieu d'être considéré comme une occasion d'apprendre.

Dans la plupart des cas, les fonctions publiques ont des normes de responsabilité et de transparence plus strictes que le secteur privé, ce qui, associé à des environnements de travail politiquement sensibles, produit des effets dissuasifs supplémentaires. Il est donc d'autant plus important d'adopter des approches actives pour soutenir l'innovation et l'expérimentation de manière sûre et contrôlée ; pour permettre de mettre à l'essai de nouvelles approches à petite échelle en toute sécurité et pour tirer les leçons de l'essai de nouvelles approches, même lorsqu'elles ne produisent pas les résultats escomptés.

En outre, une culture de l'apprentissage continu est essentielle pour faire face au rythme sans cesse croissant des changements qui caractérisent l'avenir, et pour trouver la voie à suivre en cas de crise imprévue. Il s'agit là d'un aspect fondamental de la résilience.

Accéder aux compétences du marché du travail

Le recrutement dans la future fonction publique doit être rapide et axé sur les bonnes compétences et les bons profils. Dans les pays membres de l'OCDE, le secteur public est soumis à une pression croissante pour attirer, recruter et garder à leur service des candidats possédant des compétences indispensables. Le chapitre 4 (voir le graphique 4.2) montre quels profils sont identifiés comme étant particulièrement difficiles à recruter - les professions liées aux données, au numérique et aux STIM (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques) étant les plus souvent identifiées. Ces professions sont également très demandées dans le secteur privé, contre lequel le secteur public doit se mesurer.

Dans un contexte où certaines aptitudes, compétences et comportements nécessaires ne font qu'émerger, le recrutement du gouvernement doit être stratégique et ciblé. L'embauche de spécialistes implique d'adapter les processus de recrutement pour attirer les spécialistes et évaluer leurs compétences. Le chapitre 4 montre comment la plupart des pays de l'OCDE prennent des mesures pour attirer les compétences nécessaires. Par exemple, la France a mis en place un système visant à identifier les profils d'emploi en tension et à proposer des stratégies de recrutement adaptées. Elle examine également

comment les gouvernements doivent garantir l'équité et la représentation, en s'attaquant aux préjugés afin de renforcer la diversité et l'inclusion.

Encadré 1.8. Adaptation des stratégies de recrutement à des profils spécifiques en France

Dans tous les pays de l'OCDE, le secteur public est en concurrence directe avec le secteur privé pour ce qui est d'attirer les talents et les compétences. Parallèlement, dans un service public de plus en plus numérique, les effectifs doivent posséder les bonnes compétences numériques pour s'adapter à une prestation de services en constante évolution. Afin de s'attaquer à ce problème, la France a cartographié les emplois numériques qui présentent des difficultés d'embauche actuelles et futures, et a mis en place un groupe de travail interministériel pour y remédier. Ce groupe de travail a établi un plan d'action de 37 mesures réparties en pratiques spécifiques dans les ministères, axées sur l'attraction et la rétention des talents numériques, notamment en permettant l'individualisation des pratiques de gestion des ressources humaines, en tenant compte de l'unicité des compétences requises. Pour faire face à cette pénurie de compétences dans la fonction publique, l'administration française a souhaité faire preuve de plus de souplesse pour s'adapter aux besoins de ces groupes qui sont habitués à un travail participatif favorisant l'innovation et le travail en communauté au-delà des cloisonnements.

Note : Pour plus d'informations, voir l'étude de cas au chapitre 5.

L'enquête de l'OCDE (voir chapitre 4, graphique 4.6) montre également quels outils sont le plus souvent utilisés pour attirer les profils mis en évidence ci-dessus. La plupart des pays ont mis au point des stratégies de sensibilisation, notamment en participant à des salons de l'emploi et en recourant à des campagnes de recrutement ciblées communiquées par les médias traditionnels et sociaux. Nombre d'entre eux ont également mis au point des stratégies pour entrer en contact avec les universités afin de cibler les candidats potentiels au début de leur parcours professionnel. Une minorité non négligeable de pays a également développé des programmes plus proactifs, notamment des programmes de chasseurs de têtes et des programmes spécifiques de développement accéléré. Par exemple, le programme « Fast Stream » du Royaume-Uni compte désormais 15 filières différentes spécifiquement destinées aux profils difficiles à recruter, notamment les spécialistes des données et du numérique, du commerce et même des RH. Un certain nombre de pays ont également développé une plus grande flexibilité dans leurs systèmes de rémunération afin de résoudre les problèmes d'écart de rémunération pour ces profils spécifiques[4]. Le recours à des bourses de courte durée, dans le cadre desquelles les candidats se voient offrir des opportunités prestigieuses de travailler sur des projets à fort impact pendant des périodes plus courtes, est peut-être sous-utilisé et pourrait être considéré comme un outil à développer à l'avenir.

Les recruteurs ont également besoin de nouveaux outils pour évaluer les compétences cognitives, sociales et émotionnelles qui sont essentielles pour renforcer la résilience. Il s'agit notamment du potentiel d'apprentissage, des capacités de gestion et de leadership, et de la collaboration. La plupart des pays de l'OCDE s'appuient encore sur des questions d'entretien pour évaluer ces capacités de leadership (voir chapitre 3, graphique 3.9). Elles sont plus efficaces lorsqu'elles sont combinées à d'autres méthodes, comme les exercices de simulation et le retour d'information à 360 degrés. La sophistication croissante de ces méthodes d'évaluation laisse penser que les recruteurs eux-mêmes peuvent être des cibles pour la professionnalisation d'une fonction publique prête pour l'avenir.

Accélérer les processus de recrutement, souvent longs, est un objectif de longue date pour de nombreux pays membres de l'OCDE. Bien qu'il existe de nombreuses bonnes raisons de prendre le temps nécessaire pour s'assurer que l'embauche se fait dans de bonnes conditions, de manière équitable et transparente, les processus d'embauche lents peuvent être moins compétitifs - les meilleurs candidats

peuvent abandonner le processus lorsqu'ils se voient proposer des emplois par d'autres personnes. Quelques pays de l'OCDE font état des processus de recrutement plus rapides pour des profils spécifiques. En outre, de nombreux pays de l'OCDE ont indiqué qu'ils avaient eu recours à un recrutement plus rapide pour gérer la capacité de pointe pendant la crise du COVID-19, notamment en mettant au point de nouveaux outils de recrutement en ligne (graphique 1.7). Ces expériences pourraient éventuellement être considérées comme des essais pilotes pour réformer les systèmes de recrutement afin d'en améliorer la rapidité, l'efficacité et l'accessibilité, ouvrant ainsi la voie à un système de recrutement prêt pour l'avenir. Il en ressort d'éventuels défis à relever, notamment ceux entourant les systèmes de recrutement antérieurs, la mise en place d'un cadre juridique, la professionnalisation de la fonction de recrutement et l'autonomisation des gestionnaires afin de leur conférer une plus grande marge de manœuvre pour aplanir les risques de faible transparence, de responsabilité limitée et de qualité réduite.L'exemple du ministère belge des Finances illustre cette opportunité et certaines des difficultés à surmonter (encadré 1.9).

Encadré 1.9. Recrutement en ligne dans le ministère des Finances belge

Le recrutement en ligne offre à la fonction publique et aux candidats un moyen de concevoir et de participer à un processus de recrutement flexible et agile. La pandémie de COVID 19 a servi de catalyseur à la tendance au recrutement en ligne. Suite à la décision du gouvernement belge de faire du télétravail la norme dans le secteur public, le ministère des Finances a lancé un exercice pilote de recrutement en ligne, d'abord pour la mobilité interne, puis pour certains postes externes. Le processus de recrutement en ligne consiste en un processus holistique allant de l'image de marque de l'employeur à l'évaluation et à l'intégration des candidats. Les premiers retours d'information de l'essai pilote soulignent les avantages du recrutement en ligne, tels que la transparence, la flexibilité, l'efficacité et la participation accrues, qui l'emportent sur les difficultés liées à la supervision des candidats pendant la phase d'examen, aux éventuels problèmes techniques et à la possibilité réduite de communication non verbale. L'expérience donne une idée de l'évolution des compétences dont les recruteurs du secteur public ont besoin pour que le recrutement en ligne fonctionne : développement de la réserve de candidatures, recherche de sources d'approvisionnement, participation à des salons de l'emploi virtuels, marketing numérique, etc. Elle permet également de tirer des enseignements tels que l'apparition de nouveaux préjugés tout au long du processus et la mise en évidence des postes pour lesquels le recrutement en ligne pourrait être plus pertinent.

Note : Voir l'étude de cas au chapitre 5 pour plus d'informations.

Modalités d'emploi flexibles

Traditionnellement, les fonctionnaires sont employés dans le cadre d'un statut juridique spécifique qui met l'accent sur la stabilité et l'emploi à vie : cela implique généralement des niveaux élevés de sécurité de l'emploi, un salaire et des avantages stables, mais limités (basés sur l'ancienneté), ainsi qu'une pension décente à la fin, en fonction des années d'emploi, etc. Ces dispositions ont été mises en place pour garantir l'indépendance des services publics vis-à-vis de l'ingérence des autorités politiques et pour identifier les fonctions qui exercent un pouvoir au nom de l'État. Sur le plan de l'emploi, cela peut être intéressant pour les professions spécifiques au secteur public, qui ne bénéficient pas d'un niveau élevé de mouvements d'entrée et de sortie, et pour celles qui nécessitent des protections, comme les juges et les responsables des organismes chargés de faire respecter la loi.

Toutefois, l'avenir de la fonction publique exige une plus grande variété de compétences et de parcours que jamais auparavant. Cette plus grande diversité de compétences s'accompagne de la nécessité d'une plus grande diversité de modèles d'emploi. L'emploi traditionnel dans la fonction publique peut ne pas être

aussi attrayant pour tous les profils sur le marché du travail - par exemple, certains professionnels de la technologie très demandés peuvent être moins intéressés par le fait de devenir fonctionnaire à vie. Ils peuvent être plus intéressés par des contrats à court terme (avec des options de rémunération plus élevées) qui leur permettent de travailler sur des projets intéressants à forte visibilité et à fort impact.

Pour les emplois ou les situations dans lesquels ce type d'emploi est jugé inadapté, les gouvernements se tournent souvent vers les contrats de conseil et les prestataires tiers. Le problème dans ces situations est que les gouvernements manquent souvent de compétences et d'expertise internes pour être des acheteurs avisés de produits et de services complexes, ce qui entraîne des dépenses inutiles et un manque de transfert de compétences.

Toutefois, ces options ne sont que les deux extrémités d'un spectre - l'emploi à vie dans la fonction publique à une extrémité, et les contrats de service à une autre. Au milieu, il existe toute une série de possibilités souvent inexploitées d'emplois à court terme, d'emplois basés sur des projets et de bourses prestigieuses qui peuvent toutes être utilisées lorsque les gouvernements ont des besoins de compétences à court terme et veulent trouver des moyens plus flexibles d'intégrer les compétences du marché du travail. L'objectif n'est pas de mettre fin aux contrats traditionnels de la fonction publique, mais de définir quand et où ils apportent le plus de valeur, et d'élargir la gamme d'outils disponibles pour accéder aux compétences nécessaires, en particulier lorsqu'elles sont rares dans le vivier existant de fonctionnaires.

Des modalités d'emploi flexibles peuvent également favoriser une augmentation des capacités pour faire face aux fluctuations de la demande, y compris dans les situations d'urgence. Dans de nombreux pays, la riposte à la crise de COVID-19 a impliqué le recours à des modalités d'emploi plus rationnelles et temporaires dans certains pays, y compris l'utilisation de volontaires, d'étudiants et de partenariats innovants avec les parties prenantes, notamment la société civile, le monde universitaire et le secteur privé.

Les rémunérations et les structures salariales sont un autre aspect du paquet emploi qui pourrait bénéficier d'une plus grande flexibilité à l'avenir. La flexibilité salariale peut souvent contribuer à attirer et à fidéliser les employés possédant les compétences mentionnées ci-dessus. Les employés s'attendent aussi de plus en plus à être embauchés, gérés et rémunérés en fonction de leurs compétences, de leurs performances et de leurs priorités personnelles. Les employeurs du secteur public pourraient ainsi avoir l'occasion de proposer des conditions générales plus individualisées et plus souples, ce qui permettrait une approche plus équitable de la rémunération. Il convient d'envisager la rémunération selon une approche de compensation totale, englobant le salaire ainsi que d'autres avantages que le secteur public a l'habitude d'offrir. De ce point de vue, les contrats à court terme pourraient s'accompagner de niveaux de rémunération plus élevés, car ils comportent moins de responsabilités à long terme (et de sécurité du point de vue des employés), ce qui les rend plus adaptés au recrutement de compétences clés sur le marché du travail.

Toutefois, cette question complexe peut s'avérer extrêmement problématique. Si le secteur public peut être plus à même d'accéder à un vivier de compétences plus large et de disposer d'une plus grande souplesse pour les déployer, les divergences entre les organisations, en l'absence de critères et de lignes directrices clairs quant à la modalité contractuelle adaptée à chaque type de situation, pourraient avoir des conséquences inattendues, telles qu'un recours excessif ou inapproprié à certaines modalités contractuelles, une stabilité et une mémoire institutionnelle compromises (en particulier si les contrats à court terme sont utilisés de manière excessive ou inappropriée), des inégalités de niveaux de rémunération entre les organisations entraînant une concurrence interne et éventuellement une inflation au niveau des salaires. En outre, la flexibilité en matière de rémunération ou d'emploi risque d'exacerber les inégalités si les droits de l'homme, le genre (les écarts de rémunération entre hommes et femmes sont malheureusement bien ancrés et persistants dans le secteur public) et les critères d'équité ne sont pas pris en compte et appliqués, ce qui pourrait donner lieu à une influence politique indue dans des fonctions

publiques impartiales. Cette instauration d'une plus grande flexibilité nécessite donc des lignes directrices claires et cohérentes, une supervision et un dialogue social avec toutes les parties prenantes concernées. La question de savoir dans quelle mesure les modèles d'emploi privés peuvent être adaptés au secteur public mérite d'être examinée plus en détail.

Une fonction publique enrichissante pour un éventail diversifié d'employés du secteur public

La fonction publique de l'avenir attirera, conservera et utilisera au mieux les compétences dont elle a besoin en offrant une expérience professionnelle enrichissante. Parmi les principaux thèmes abordés dans le présent document figure la nécessité d'accroître la diversité des effectifs de la fonction publique - non seulement sur le plan démographique, afin que la fonction publique reflète la société qu'elle sert, mais aussi en termes de compétences, de parcours professionnels, d'expérience et de façons de penser et de résoudre des problèmes complexes. Par conséquent, la fonction publique doit fournir un travail enrichissant de différentes manières, à différents types de personnes. Une fonction publique enrichissante est celle qui comprend l'expérience des employés grâce au suivi de données et de leur attitude. Elle se fonde sur cette définition pour : améliorer la gestion et le leadership afin de garantir des expériences professionnelles enrichissantes dans des environnements inclusifs ; améliorer la description des postes afin d'accroître l'autonomie et le sentiment d'accomplissement ; et concevoir des politiques d'emploi qui permettent un soutien individualisé - les solutions uniques n'étant pas la solution.

Tableau 1.3. Fonction publique enrichissante : tableau récapitulatif

De	À
Des politiques uniformisées	Reconnaître la diversité et l'individualité des fonctionnaires
Un accent mis sur la stabilité de l'emploi	Un accent sur le but et le sens
Une gestion basée sur les règles	La confiance, l'autonomie et la responsabilité vis-à-vis des résultats
Les managers en tant que superviseurs hiérarchiques	Les managers en tant qu'accompagnateurs favorisant le changement

Un travail enrichissant : objectif et motivation

Pour que le travail soit enrichissant, il doit procurer un sentiment d'utilité et une expérience professionnelle positive. Il est possible d'atteindre le sens de l'objectif en mettant l'accent sur la mission, l'impact et les valeurs d'une organisation et en les alignant pour développer un sentiment de fierté chez les employés. Une expérience professionnelle positive commence par l'examen de l'environnement de travail et l'alignement des outils de gestion pour favoriser la motivation des employés.

Les organisations du secteur public sont axées sur un objectif et peuvent utiliser cet objectif pour attirer, fidéliser et motiver les employés. Les employés sont de plus en plus attirés par les offres d'emploi qui correspondent à leurs valeurs et à leur sens du devoir. Le fait que les organismes du secteur public soient axés sur une mission précise devrait être un avantage. En effet, dans une récente enquête de l'OCDE sur l'attractivité, la plupart des pays de l'OCDE ont attribué une note élevée à l'intérêt général porté au bien public et à la mission de leur organisation (voir chapitre 4, graphique 4.4). Cependant, les employés semblent souvent se perdre dans les exigences bureaucratiques de leur travail, et expriment un sentiment d'éloignement vis-à-vis de l'impact de leur travail. Grâce à des données de performance de plus en plus sophistiquées, les employeurs du secteur public peuvent trouver de nouveaux moyens de communiquer autour de la réalisation de projets et de rapprocher les employés des répercussions de leur travail.

Si l'objectif est important, l'expérience quotidienne du travail l'est tout autant. Les recherches montrent que les facteurs de motivation comprennent le sentiment de réussite, la reconnaissance, l'expérience du travail lui-même, la responsabilité, l'avancement et le développement (Herzberg, 2003[12]). Par conséquent, la fonction publique de l'avenir devrait mettre l'accent sur ces éléments dans la description des postes et la gestion des employés. Pour ce faire, il faut donner plus d'espace et d'autonomie aux employés pour qu'ils puissent utiliser leurs compétences de manière efficace. Cela nécessite une confiance entre la direction et les employés (et entre les couches politiques et administratives) afin que les employés aient le sentiment d'avoir un certain contrôle sur leur travail et qu'ils aient la possibilité de se perfectionner dans leur rôle. À l'avenir, le secteur public devra abandonner les emplois définis par des règles au profit d'emplois définis par des objectifs, l'autonomie et la responsabilité vis-à-vis des résultats, où les employés auront la possibilité de tester de nouvelles approches et d'innover. Le travail basé sur des règles est le type de travail qui est de plus en plus facile à automatiser.

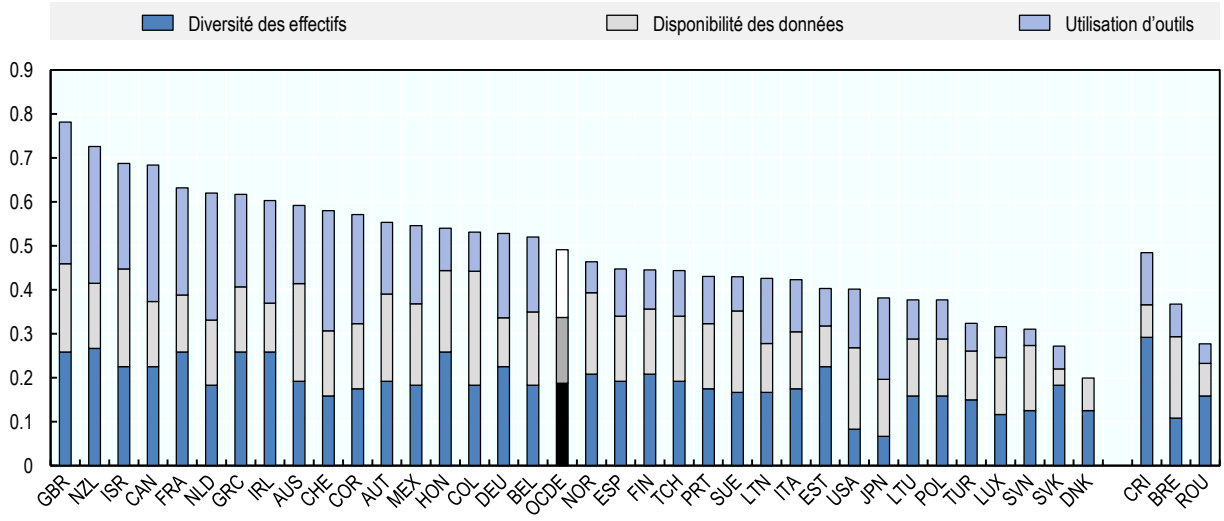
Gérer une fonction publique de plus en plus diversifiée

La diversité est une tendance manifeste et constante dans les effectifs de la fonction publique. Alors que la représentation des femmes aux échelons supérieurs a continué de progresser, de nombreux pays de l'OCDE ont étendu leurs objectifs et leurs politiques de diversité au-delà du genre. En fait, la plupart des pays font état d'objectifs spécifiques pour les personnes handicapées, tandis que certains (mais moins nombreux) prennent également en compte les personnes issues de milieux défavorisés, les minorités ethniques et les personnes LGBTI dans leurs objectifs et leurs politiques.

De nombreux pays vont encore plus loin, pour mettre en place des effectifs qui reflètent la diversité de la société qu'ils représentent, en utilisant des données pour identifier les lacunes, puis en utilisant des objectifs et des outils de développement actif des effectifs pour combler ces lacunes. Par exemple, 20 pays de l'OCDE ont mis en place des initiatives spécifiques pour développer la culture organisationnelle et sensibiliser à la diversité et à l'inclusion au sein de leurs administrations, tandis que 19 pays utilisent des stratégies spécifiques de sensibilisation et de communication destinées aux groupes sous-représentés. Certains pays utilisent des programmes spéciaux de stages (10 pays) ou des programmes de coaching et de mentorat (9 pays) pour améliorer la diversité et l'inclusion dans la fonction publique. Ces types d'interventions actives dépendent d'un fondement juridique solide en matière de mérite, d'égalité des chances et de protection contre la discrimination. Cet aspect est pris en compte dans un nouvel indicateur composite présenté sur le graphique 1.9.

Cela reflète non seulement un impératif moral de développer des effectifs qui reflètent la diversité des sociétés qu'ils servent, mais aussi un impératif fonctionnel d'accéder à des ensembles de compétences qui peuvent être moins présentes au sein des effectifs. En outre, il a été démontré que des équipes diversifiées dans un environnement inclusif contribuent à l'innovation et à une meilleure conception des politiques et des services. Ainsi, on peut supposer que la diversité continuera de croître à l'avenir, ce qui laisse entrevoir un grand besoin d'environnements de travail inclusifs.

Graphique 1.9. Accroissement de la diversité des effectifs de l'administration centrale (2020)



Note : Les données du Chili et de l'Islande ne sont pas disponibles. Les données ventilées selon le sexe des hauts fonctionnaires utilisées dans l'indicateur ne concernent que D1 pour l'Autriche et la Hongrie, et D2 pour l'Australie.
Source : OCDE (2020), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique ; OCDE (2020), Enquête sur la composition des effectifs dans les administrations centrales/fédérales.

Bon nombre des tendances et des changements abordés dans le présent document sont susceptibles d'affecter divers groupes de manière différente, s'ils ne sont pas gérés avec soin. Par exemple, la dynamique de la numérisation pourrait amener davantage d'experts du numérique et des technologies de l'information et de la communication (STIM) à travailler dans l'administration publique. Or, il s'agit de secteurs qui ne sont généralement pas dominés par les hommes et qui ne tiennent pas compte d'autres considérations liées à la diversité. Les tendances à un accroissement du travail à distance et d'autres modalités de travail flexibles peuvent également avoir des répercussions sur l'équité entre les sexes, si, par exemple, elles sont utilisées principalement par les femmes. Ou peut-être s'agira-t-il du catalyseur qui permettra aux hommes de profiter également de ces modalités. En outre, toute évolution vers la flexibilité salariale et les négociations salariales individuelles comportera des considérations d'équité qui devront être suivies et gérées avec soin.

La gestion d'une diversité de compétences, d'antécédents et de parcours professionnels renforce la nécessité d'approches individualisées de la gestion du personnel basée sur les compétences. Bien qu'il soit très utile d'analyser ensemble les groupes sous-représentés, le concept d'intersectionnalité rappelle que les individus appartiennent à de multiples groupes d'identité qui peuvent inclure le sexe, la nationalité, l'origine ethnique, l'âge, l'orientation sexuelle, les rôles professionnels, les rôles familiaux, les rôles communautaires, etc. Il n'y a donc pas deux membres d'un même groupe qui soient identiques, d'où la nécessité de diversifier les critères utilisés par les gouvernements pour comprendre la diversité, et de se focaliser également sur les individus.

La gestion de la diversité exige que l'on accorde plus que jamais une attention particulière aux aptitudes et aux compétences. Les responsables du recrutement, par exemple, ont tendance à se fier à des indicateurs indirects de compétences, tels que les diplômes universitaires et/ou le nombre d'années passées à un poste similaire. Il s'agit là d'instruments bruts qui ont souvent pour effet de réduire la diversité des candidats. Les gens acquièrent des compétences de différentes manières, par des combinaisons différentes de formation et d'expérience, et par des parcours professionnels variés et divergents. Ce constat laisse entrevoir la nécessité de recentrer les outils d'évaluation sur les aptitudes et les compétences.

Encadré 1.10. Mettre à l'essai l'embauche fondée sur les compétences pour accroître la diversité des candidats dans la fonction publique canadienne

Le Talent Cloud du gouvernement du Canada est un « moteur de talents » qui permet de recruter des employés de projet ayant des compétences numériques au sein du gouvernement. Il part de l'hypothèse que, sur un marché des compétences numériques concurrentiel, les processus de ressources humaines (RH) du gouvernement doivent trouver de nouveaux moyens de recrutement pour rester attractifs. L'objectif global est d'optimiser le recrutement en réduisant le temps de recrutement, en améliorant l'adéquation de la nouvelle recrue à l'équipe et en renforçant la diversité et l'inclusion.

Au lieu de constituer un vivier d'employés permanents, il favorise le recrutement par projet, répondant ainsi au besoin croissant d'offrir aux employés une plus grande mobilité professionnelle et des choix de carrière. Alors que les postes ouverts concernaient généralement des postes liés au numérique, à la technologie et à l'UX, de plus en plus d'offres concernent des postes administratifs et RH, et pourraient concerner dans un avenir proche des postes liés aux politiques publiques, à la gestion de projet et à l'approvisionnement.

La plateforme se compose de quatre portaux différents offrant des fonctionnalités et des caractéristiques pour chaque utilisateur:

- le portail des candidats
- le portail des gestionnaires
- le portail des ressources humaines
- le portail des talents autochtones (au moment de la publication, ce portail n'avait pas encore été lancé).

Pour renforcer l'inclusion, les communautés autochtones et les communautés sous-représentées ont été impliquées dans le processus de conception du portail, notamment concernant la langue utilisée, la configuration de la plateforme et le processus général. Cela a permis d'assurer un sentiment d'inclusion tout au long du processus de candidature afin d'encourager les candidatures des groupes sous-représentés.

Talent Cloud encourage les autorités chargées de l'embauche à donner la priorité aux expériences plutôt qu'à l'éducation, ce qui peut conduire à une plus grande diversité et à des origines plus variées en évitant toute discrimination à l'égard de certains niveaux d'éducation. Les personnes sont choisies sur la base de leurs compétences physiques et morales, indépendamment de leur parcours professionnel ou universitaire antérieur. Dans l'ensemble, le processus de dotation via Talent Cloud diffère considérablement d'un processus de dotation typique du gouvernement du Canada. Plus particulièrement, il a encouragé les gestionnaires à repenser le processus par lequel ils élaborent l'énoncé des critères de mérite nécessaire à l'ouverture d'un poste. En outre, Talent Cloud a standardisé les éléments inclus dans une offre d'emploi afin de garantir l'attraction du bon candidat, en exposant les compétences requises, mais aussi en informant les candidats sur la culture de travail, comme la culture d'équipe, l'environnement de travail et le style de leadership. Parmi les informations standard, les offres d'emploi comprenaient des déclarations d'impact, les tâches clés, les compétences requises, des informations sur la culture d'équipe, les profils des managers, l'éventualité d'un travail à distance et la possibilité d'horaires flexibles et de télétravail. Il a également conçu sa plateforme pour afficher publiquement le nombre de candidatures reçues en temps réel sur chaque offre d'emploi, afin de fournir davantage d'informations aux candidats potentiels.

Talent Cloud a également développé une méthodologie de réduction des préjugés pour se concentrer sur les compétences plutôt que sur les années d'expérience prédéterminées nécessaires pour un

certain poste. Dans le cadre d'une expérience à petite échelle, le portail des candidats a donné à ces derniers la possibilité d'inclure leurs compétences et expériences individuelles acquises à partir d'un large éventail de sources, y compris l'apprentissage personnel et communautaire. Celles-ci sont vérifiées par des preuves et corroborées par des partenaires et/ou des collègues précédents. Pour réduire les préjugés, l'expérience a également fait appel aux sciences comportementales pour inciter les responsables du recrutement à prendre des décisions importantes.

Source : Informations fournies par le gouvernement du Canada à l'OCDE.

Les travaux antérieurs de l'OCDE sur les thèmes de la diversité et de l'inclusion (D&I) identifient les éléments nécessaires suivants pour les futures stratégies de D&I, qui reposent sur une base juridique solide protégeant l'égalité et la lutte contre les discriminations (Nolan-Flecha, 2019[13]).

- **Aborder les points de vue et les hypothèses profondément ancrés chez les employés et les employeurs :** Développer une culture organisationnelle inclusive signifie changer les attitudes et les comportements à tous les niveaux de l'organisation. Cela peut s'avérer extrêmement difficile, car de nombreux préjugés inconscients (et conscients) peuvent souvent aller à l'encontre d'initiatives de D&I bien intentionnées. Les interventions politiques fondées sur les résultats des sciences comportementales ont pour but d'inciter de manière responsable les organisations du secteur public à adopter des opinions et des comportements inclusifs.
- **Développer des compétences en matière de leadership inclusif à tous les niveaux de l'organisation :** Les hauts fonctionnaires et les chefs d'équipe doivent démontrer leurs compétences en matière de leadership inclusif, afin que les employés se sentent acceptés, respectés et capables de contribuer à leur plein potentiel. Veiller à ce que les dirigeants bénéficient d'opportunités d'apprentissage efficaces sur les compétences inclusives, intégrer les compétences en matière de leadership inclusif dans les cadres de compétences existants et récompenser les dirigeants inclusifs par le biais des évaluations de performance constituent encore des politiques émergentes dans le secteur public.
- **Exploiter les données et les preuves pour orienter et suivre les initiatives de D&I :** Les pays disposent de diverses ressources, notamment de données administratives, de données provenant d'enquêtes auprès des employés ou d'outils analytiques spécifiques (i.e. des indices d'inclusion, des indicateurs de diversité, etc.) pour soutenir l'analyse comparative ou examiner plus en détail certains groupes ou processus. Les nouvelles méthodologies fondées sur des données montrent qu'il est possible de capturer une dimension intersectionnelle et de mieux éclairer les politiques publiques. Une pénurie générale de compétences en science des données dans l'administration publique et des contraintes juridiques concernant les types de données pouvant être collectées peuvent constituer un frein pour certains pays plus que pour d'autres.
- **Mettre en place les mécanismes de gouvernance adéquats pour des politiques de D&I plus efficaces et plus responsables :** Pour réussir, les stratégies de D&I doivent être soutenues par des mécanismes de gouvernance efficaces qui servent à promouvoir la cohérence entre les agences tout en respectant les besoins d'inclusion individuels des organisations. Les mécanismes de gouvernance qui équilibrent une approche descendante et ascendante permettent de garantir la responsabilité eu égard aux résultats, tout en veillant à ce que les préoccupations des employés soient constamment prises en compte dans les politiques.

Repenser la gestion, l'engagement et la performance

Des niveaux plus élevés d'engagement des employés améliorent la qualité des services publics et l'innovation dans le secteur public. L'engagement des employés est évalué et suivi par le biais d'enquêtes auprès des employés, et peut fournir des outils importants pour établir des preuves de l'expérience des employés et segmenter celle-ci à travers différents aspects des effectifs (OCDE, 2016[3]). Certaines recherches laissent penser que l'engagement, les performances et l'apprentissage sont intrinsèquement liés par la mise en place d'objectifs, un retour d'information fréquent et informel de la part des responsables et une gestion efficace des performances permettant de suivre les progrès. Des objectifs clairs, spécifiques et stimulants peuvent également être encourageants et favoriser les résultats d'apprentissage personnels, ce qui a pour effet de créer un cercle vertueux dans une culture de l'apprentissage (voir le chapitre précédent) et de faire de la fonction publique un employeur plus attractif. À mesure que l'apprentissage devient plus important et plus répandu, les systèmes de gestion des performances bien conçus tiendront compte aussi bien de l'apprentissage que des performances (CIPD, 2016[14]).

Pour engager des employés aux profils diversifiés, il faudra également que les dirigeants et les managers ne soient pas seulement des supérieurs hiérarchiques, mais aussi des accompagnateurs du changement. Un coaching efficace repose sur l'établissement d'attentes, un soutien continu et la responsabilisation. Une telle évolution du rôle des managers dans le secteur public pourrait nécessiter une formation et le développement de nouvelles compétences en vue de déceler les atouts uniques de chaque employé et de les aider à atteindre les objectifs, à contribuer au succès de l'équipe et à se perfectionner. Il s'agit là d'une partie intrinsèque de la gestion de la diversité et du développement d'une culture de l'apprentissage.

Conclusion : concevoir un nouvel avenir de la fonction publique

L'avenir de la fonction publique sera rendu possible par les nouvelles technologies et façonné par l'évolution des attentes des travailleurs, jeunes et moins jeunes. Toutefois, il sera conçu par les gouvernements. Les gouvernements choisiront les tâches à automatiser, les secteurs où ils devront investir dans les compétences nécessaires et les moyens à mettre en œuvre pour former des travailleurs tournés vers l'avenir, flexibles et satisfaits. C'est la raison pour laquelle le secteur public aura un avenir différent de celui du secteur privé et avancera à son propre rythme, en tirant idéalement les leçons des succès et des échecs d'autres organisations et secteurs, et en montrant l'exemple, afin de consolider et de renforcer les valeurs de la fonction publique. Cet avenir ne se construira pas naturellement. Les gouvernements devront jouer un rôle actif en définissant une vision de cette transformation et en réalisant les investissements nécessaires pour la concrétiser.

La pandémie de COVID-19 est un catalyseur de changement. La plupart des éléments mis en évidence dans les sections ci-dessus ont été adaptés ou radicalement transformés pour gérer une situation sans précédent et inattendue. Parfois presque du jour au lendemain, le secteur public s'est retrouvé sous pression pour assurer la continuité du service public. Il a généralement réagi avec une agilité et une résilience exceptionnelles. Cette crise a également servi de test de résistance, révélant de nombreuses forces et faiblesses des services publics et soulignant la nécessité d'un secteur public flexible, capable de mobiliser ses agents en période d'ambiguïté et d'incertitude.

La capacité des services publics à se montrer plus résilients pour faire face aux mégatendances liées à l'avenir et à la prochaine série de crises dépendra de la conception de politiques post-pandémiques dans de nombreux domaines, dont la gestion des effectifs. Alors que les gouvernements conçoivent et mettent en œuvre des plans de relance ayant un impact sur la plupart des secteurs de l'économie nationale, se présente l'opportunité de réfléchir à la composition des effectifs de la fonction publique nécessaires pour les mettre en œuvre efficacement aujourd'hui et à l'avenir. Les défis clés suivants pourraient aider à guider cette réflexion :

- Une fonction publique tournée vers l'avenir est une fonction publique capable d'identifier les compétences techniques émergentes qui seront de plus en plus nécessaires, ainsi que les compétences requises pour assurer la résilience dans un avenir de plus en plus incertain. Il s'agit donc de trouver des méthodes de planification des effectifs qui tiennent compte de l'incertitude et se préparent aux prochains chocs.
- À l'avenir, une fonction publique flexible sera une institution où différents types de personnes travailleront à partir d'un plus grand nombre de lieux et à des moments différents, mettant leurs compétences et leur expérience au service de projets, au sein d'équipes pluridisciplinaires, et apprenant au fur et à mesure. Cette situation pose le défi d'intégrer la flexibilité et l'apprentissage au cœur des systèmes d'emploi publics afin que les services publics génèrent une culture de l'apprentissage, une meilleure gestion des risques et l'expérimentation.
- La fonction publique de l'avenir attirera, conservera et optimisera l'utilisation des compétences dont elle a besoin en offrant une expérience professionnelle enrichissante à un éventail de plus en plus diversifié d'employés. Les gouvernements doivent donc relever le défi d'améliorer les descriptions d'emplois pour accroître l'autonomie et l'impact, et de concevoir des politiques de l'emploi qui reconnaissent les employés en tant qu'individus.

Références

CIPD (2016), *Could do better? Assessing what works in performance management*. [14]

Dickinson, H. (dir. pub.) (2019), *Developing and Recruiting the Future Public Servant*, Springer. [11]

Gallup (2016), *How Millenials Want to Work and Live*, https://www.gallup.com/workplace/238073/millennials-work-live.aspx. [2]

Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f87e7397-fr. [9]

Herzberg, F. (2003), *One More Time: How Do You Motivate Employees?*. [12]

Nolan-Flecha, N. (2019), « Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/51691451-en. [13]

OCDE (2021), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 45, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en. [7]

OCDE (2020), *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/0090312e-fr. [10]

OCDE (2020), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2019 : Prospérer dans un monde numérique*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/a0e29ca9-fr. [5]

OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b7e9e205-fr. [1]

OCDE (2018), *HR and Leadership Strategies for Building Innovative Public Sector Organisations*, Alpha version, OCDE, Paris, https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/03/HR-and-Leadership-Catalyst-for-Innovation-Capabilities.pdf. [8]

OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en. [6]

OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en. [3]

OCDE (2016), « Quel rapport entre l'âge et les compétences ? », *Les compétences des adultes à la loupe*, n° 3, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlzgjnq5szp-fr. [4]

Notes

[1] La définition du terme « millénial » fait généralement référence aux personnes nées entre 1980 et 1995, à ne pas confondre avec la génération Z, la dernière cohorte en date. Les baby-boomers sont généralement définis comme les personnes nées entre 1945 et le début des années 1960.

[2] Pour plus d'informations, voir : https://wiki.gccollab.ca/Canada%27s_Free_Agents/FAQ

[3] Selon le Forum économique mondial, les 1.37 million de travailleurs qui devraient être déplacés d'ici dix ans pourraient être requalifiés pour un coût de 34 milliards USD, soit près de 25 000 USD par travailleur.

[4] Alors que les négociations salariales individuelles peuvent contribuer à améliorer la flexibilité des salaires et à attirer certains profils, il convient de veiller à gérer les préjugés inconscients qui peuvent entraîner l'attribution de salaires et de primes plus élevés aux candidats plus ordinaires, désavantageant ainsi davantage les candidats issus de groupes vulnérables. Pour plus d'informations, veuillez consulter OCDE (à paraître), *Future-Ready Civil Service: What is in Store for Gender Equality?*

2 Commentaire d'expert sur l'avenir de la fonction publique

Professeur Peter Cappelli, directeur du Centre des ressources humaines de Wharton à l'université de Pennsylvanie

Ce chapitre présente le commentaire d'un expert indépendant sur l'avenir de la fonction publique, le professeur Peter Cappelli, directeur du Centre des ressources humaines de Wharton à l'université de Pennsylvanie. Il aborde deux types de prédictions assez différents concernant l'avenir : le premier concerne les prédictions basées sur des données historiques, tandis que le second type de prédiction - l'avis de l'expert - est utilisé lorsque le passé n'est pas un bon moyen de prédire l'avenir. Il prend en compte les deux types de prédictions en vue d'identifier les tendances en matière de gestion des ressources humaines et la manière dont celles-ci sont susceptibles (ou non) d'avoir un impact sur l'avenir de la fonction publique.

Deux types de prédictions sur l'avenir du travail

Peu de sujets suscitent autant d'intérêt, et sont peut-être plus importants, que la prévision de l'avenir. La manière de s'y prendre et, en particulier, d'évaluer des prévisions n'est pas bien connue. Les arguments ci-dessous examinent ce que nous savons sur ce sujet dans le contexte des prédictions sur l'avenir du travail. Les conclusions proposent des suggestions sur la manière de procéder face à une incertitude considérable sur ce que l'avenir nous réserve.

Comment comprendre les arguments qui font débat sur l'avenir du travail ?

Il existe au moins deux types différents de prédictions sur l'avenir qui sont faites dans les sciences. La première concerne les questions où nous prédisons des événements qui se sont produits auparavant et pour lesquelles nous disposons de données historiques. Nous calculons ces prédictions en établissant des prévisions. Il s'agit notamment des prédictions sur l'état de l'économie ou de la politique, où nous utilisons les résultats et les expériences du passé pour les appliquer au présent.

L'un des grands avantages de cette approche en matière d'épistémologie est que nous avons la possibilité d'évaluer la précision de nos prévisions pour l'avenir en fonction de la manière dont notre modèle a prédit les résultats dans le passé. L'inconvénient de cette approche est qu'elle ne fonctionne que si la structure sous-jacente de la situation ou du contexte reste la même dans le futur que celle de nos données historiques. De manière générale, nous ne pouvons pas le savoir tant que nous n'avons pas construit le modèle et découvert qu'il ne fonctionne pas.

Le deuxième type de prédiction est celui où le passé n'est pas susceptible d'être un bon prédicteur de l'avenir. Il s'agit de l'idée que quelque chose de nouveau s'est produit ou va se produire et que les mécanismes actuels seront, pour reprendre l'expression remarquablement galvaudée de Clayton Christiansen, ancien professeur à Harvard, « perturbés ». Les allégations concernant l'influence de l'intelligence artificielle peuvent entrer dans cette catégorie.

Nous pourrions qualifier l'effort visant à faire de telles prédictions de « jugement d'expert. » Tetlock (2017) a étudié de manière approfondie le phénomène des prédictions des experts, notamment en ce qui concerne les événements politiques. Il a constaté que la précision des experts dans ces prédictions était à peine supérieure à celle de « singes lançant des fléchettes sur un jeu de fléchettes » ou de manière moins créative, à celle du hasard. Tetlock et Gardner (2018) se sont livrés à un vaste exercice visant à déterminer ce qui fait que certains individus sont meilleurs que d'autres en matière de prédictions réelles d'événements qui pourraient être confirmés par la suite. Il est important de garder à l'esprit leurs conclusions lorsqu'on examine les prévisions d'événements perturbateurs.

Par exemple, ceux qui remettent en question les hypothèses, qui recherchent des situations et des événements comparables ailleurs et qui examinent les contre-arguments à leurs positions réussissent mieux à prédire. Ceux qui défendent une position plutôt que de l'examiner objectivement font de mauvaises prédictions. Cela n'est pas très surprenant. Dans de nombreux cas, l'objectif des défenseurs est bien plus d'attirer l'attention (et des affaires par la suite) que d'avoir raison dans leurs prévisions.

Ce qui a suscité l'intérêt du public pour l'avenir du travail semble être lié à des idées sur la façon dont le travail pourrait changer à l'avenir. Une évolution importante du lieu de travail qui a contribué à susciter l'intérêt des médias pour l'avenir du travail a été l'externalisation des tâches liées aux ressources humaines auprès de fournisseurs. Le secteur américain des fournisseurs réalise à lui seul un chiffre d'affaires de plus d'un demi-billion de dollars par an, ce qui équivaut presque à l'ensemble du secteur de la construction. Leurs activités de relations publiques comprennent la publication de rapports et d'études sur le travail. Il s'agit notamment de rapports sur des problèmes, principalement sur les effectifs ou des attributs connexes tels que l'éducation. Naturellement, ces entreprises proposent également des solutions à ces problèmes rencontrés.

À titre d'illustration, au milieu des années 1990, certains de ces fournisseurs ont commencé à affirmer que les États-Unis étaient confrontés à une véritable pénurie de main-d'œuvre en raison de la cohorte plus réduite de jeunes actifs du « baby bust », du moins par rapport aux baby-boomers. Jamais les États-Unis n'avaient connu de pénurie de main-d'œuvre à l'époque moderne, et les projections de l'US Bureau of Labour Statistics n'indiquaient aucun signe de réduction de la taille prévue de la main-d'œuvre. Néanmoins, les rapports ont continué à faire état de la nécessité de faire face à la pénurie de main-d'œuvre à venir, et les départements des ressources humaines ont élaboré des plans d'urgence à cet effet.

Ce phénomène a été suivi, au début des années 2000, par la création de la notion de « millénial », l'idée que les jeunes sont en quelque sorte câblés différemment de ceux qui les ont précédés et doivent être traités différemment. La National Academy of Sciences des États-Unis s'est penchée sur la question et a réfuté l'idée qu'il existe une génération Y définissable ayant des préférences spécifiques sur le lieu de travail. Elle a souligné que ces affirmations confondaient principalement le fait que ce groupe d'âge était simplement plus jeune que les individus plus âgés auxquels il était comparé et qu'il changerait en vieillissant[1] Pourtant, les projets de conseil visant à comprendre les milléniaux et les programmes de formation destinés à les accueillir d'une manière ou d'une autre se poursuivent sans relâche.

Il est difficile de sous-estimer l'influence d'efforts comme ceux-ci sur les pratiques des employeurs. Le fait de s'attaquer à des problèmes qui ne sont pas réels a pour conséquence de détourner les responsables des ressources humaines et leurs ressources limitées des tâches qui comptent vraiment pour les employés et l'organisation. Même lorsque les rapports et les efforts de marketing sont destinés aux employeurs du secteur privé, ils finissent par atteindre également le secteur public, en partie à cause de l'idée que le secteur privé est mieux géré, plus avancé dans ses idées, etc. En particulier dans les pays anglo-américains où l'expertise commerciale est considérée comme particulièrement applicable aux opérations gouvernementales, les dirigeants du secteur public doivent réagir à ces idées simplement parce que leurs homologues du secteur privé les reprennent.[2]

Évaluation des prédictions

Dans le contexte du secteur public, de nombreux arguments, et peut-être les plus importants, concernant l'avenir du travail sont des pratiques qui ont déjà cours dans les secteurs privé et public. On part ici du principe que les dirigeants prévenants du secteur public peuvent se pencher sur ces arguments afin d'anticiper les changements. Des pressions sont également exercées sur certains dirigeants pour qu'ils adoptent les idées du secteur privé comme moyen de légitimité dans les pays où les entreprises jouissent d'une grande légitimité.

Parmi ces idées, on peut citer celles qui concernent la gestion des travailleurs. Ce sont les idées les plus faciles à évaluer, car elles existent déjà et nous savons comment ces pratiques sont utilisées et ce à quoi elles servent.

Voici une courte liste de développements récents dans ce domaine :

- Un recours accru à la sous-traitance, qui inclut les entrepreneurs indépendants, mais surtout les employés « loués » fournis sous contrat par des fournisseurs.
- Une plus grande externalisation des tâches de gestion des employés.
- Des systèmes de gestion de projets agiles.
- Des réformes de l'évaluation des performances et une évolution vers un retour d'information plus continu.
- Un recours accru à la rémunération liée aux performances.
- Une plus grande utilisation de la science des données pour fournir des réponses aux prédictions, telles que les candidats qui auront de bons résultats.

Une deuxième série concerne les allégations relatives à de nouveaux développements affectant le travail en lui-même et qui ne se sont pas encore produits. Ici, il semble y avoir deux postulats majeurs :

- Le travail à distance permanent, du moins pour certains emplois
- Le rôle de l'intelligence artificielle.

Tous ces éléments seront examinés dans les sections qui suivent.

Tendances en matière de gestion des RH

À la lumière des critères nommés plus haut qui contribuent à l'exactitude des prévisions, nous formulons la première série de projections sur la façon dont l'avenir du travail pourrait évoluer dans le secteur public. Il s'agit de pratiques et de dispositions liées à la gestion d'employés déjà en vigueur dans certaines grandes organisations. Certes, il s'agit de concepts qui ne sont probablement pas révolutionnaires, mais qui ont le mérite d'être pragmatiques. Ils sont déjà mis en application, et nous avons une idée assez claire de leur efficacité.La prévision importante est d'anticiper s'il serait avantageux d'en étendre l'application au secteur public.

Il existe une grande diversité au sein du secteur public d'un pays donné, ainsi qu'une diversité au sein d'une fonction ou d'un programme d'un pays à l'autre dans la manière dont le travail est réalisé et la gestion des employés. Il est difficile dans ce contexte de faire plus que des généralisations. Dans cette optique, nous nous tournons vers ces pratiques de gestion, qui sont devenues populaires dans la gestion du lieu de travail.

Externalisation et sous-traitance

Ces deux concepts liés font référence aux limites des organisations et à la mesure dans laquelle le travail de ces organisations est poussé hors de ses limites vers des fournisseurs sous la forme d'externalisation, et à la mesure dans laquelle des personnes autres que les employés sont recrutées au sein de l'organisation pour effectuer des tâches qui étaient auparavant effectuées par des employés. Les avantages de l'externalisation et de la sous-traitance en ce qui concerne la gestion d'un avenir incertain sont la capacité de garantir rapidement des capacités organisationnelles qui, autrement, nécessiteraient un temps considérable pour se développer, en particulier dans le secteur public qui connaît exigences de surveillance supplémentaires.

L'externalisation dépend de la disponibilité d'un marché concurrentiel de fournisseurs, un facteur qui est désormais incontournable dans pratiquement tous les aspects de la gestion du travail et du lieu de travail. Il est tout à fait possible que les fournisseurs puissent également accéder à une plus grande expertise et à un coût plus faible grâce à des économies d'échelle que nous ne pourrions réaliser même si les capacités étaient développées en interne. Les exemples les plus courants sont la gestion des salaires, lorsque les employés sont répartis sur plusieurs villes ou états, chacun ayant ses propres exigences en matière de fiscalité et de déclaration des salaires, et les avantages sociaux tels que les plans de retraite, pour lesquels les questions actuarielles et les considérations fiscales requièrent une expertise spécialisée.

Bien entendu, cela comporte aussi des inconvénients, dont certains sont fondamentaux. Le bon fonctionnement de l'externalisation dépend du contrat négocié pour ce type d'arrangement, car les fournisseurs ne sont pas tenus d'adapter ce qu'ils livrent à l'évolution des besoins du client ou si le client se trompe initialement sur ce dont il a besoin. Les fournisseurs peuvent également échouer et faire faillite, auquel cas la plupart de leurs obligations sont nulles ; même si les contrats les lient, les fournisseurs peuvent décider qu'un accord est devenu trop coûteux et payer les dommages et intérêts nécessaires pour s'en dégager ; les désaccords sur ce qui est livré sont courants et peuvent être difficiles à régler.

La sous-traitance prend deux formes. La première concerne les entrepreneurs individuels, qui interviennent pour effectuer des tâches spécifiques pouvant être décrites dans des contrats. La seconde

consiste à faire appel à des fournisseurs pour fournir des travailleurs sous contrat à l'organisation, parfois connus sous le nom d'agences de dotation. Dans certains cas, la différence entre cette dernière et l'externalisation est minime. Par exemple, aux États-Unis, les « prestataires de services principaux » sont des fournisseurs qui prennent en charge des fonctions entières, généralement des travaux informatiques, directement dans les bureaux où le client est basé. Ils peuvent être profondément ancrés dans l'organisation, mais ne sont pas des employés de l'organisation.

Les avantages de la sous-traitance sont similaires à ceux de l'externalisation en ce qu'elle permet d'accéder à l'expertise ou même simplement à des mains supplémentaires dont l'organisation a besoin. Un deuxième avantage est que les accords de sous-traitance ont tendance à être beaucoup plus faciles à adapter que ceux liés à une externalisation. Les contrats des entrepreneurs individuels sont généralement de courte durée et leur violation, par exemple le fait de demander à un entrepreneur de faire autre chose, est souvent réglée de manière informelle sans recourir à des solutions juridiques. Selon le cadre juridique d'un pays, les travailleurs des agences de recrutement peuvent être réaffectés à différentes tâches par le client (les pays de common law appellent cela la « doctrine du salarié en détachement »), et les contrats avec le fournisseur permettent généralement au client d'ajuster le nombre de travailleurs fournis à la hausse ou à la baisse. On pourrait aussi dire que ces fournisseurs transforment la main-d'œuvre en un coût variable plutôt qu'en un coût fixe. Les inconvénients sont, tout d'abord, que trouver les compétences précises nécessaires pour opérer dans le secteur public pourrait bien être assez difficile sur le marché extérieur. Deuxièmement, les questions de départ, telles que les habilitations de sécurité, peuvent être considérables, et les entrepreneurs n'ont pas grand-chose qui les empêche de quitter un emploi si un meilleur poste se présente ailleurs.

En résumé, la sous-traitance permet aux clients d'avoir plus de contrôle que l'externalisation, et il est plus facile pour les clients d'obtenir des solutions en cas de problèmes.

Gestion de projet Agile

La plus grande innovation dans le domaine de la gestion du personnel au cours des années 2000 a sans doute été la montée en puissance de l'idée « d'agilité » comme approche de la gestion de projets. Le terme est apparu en 2001 lorsque les développeurs de logiciels d'Adobe ont établi une liste de facteurs clés pour le développement de logiciels de qualité. Comme l'ont souligné les concepteurs du Manifeste Agile en 2001, Alistair Cockburn et Jim Hightower (Cockburn et Highsmith, 2001[1]), privilégier les personnes et leurs interactions au processus et à la planification constitue la caractéristique principale de l'approche Agile dont la définition précise n'a de cesse de susciter un vif intérêt. En effet, pas moins de 1 500 articles universitaires ont été consacrés à ce sujet rien que dans la première décennie qui a suivi la publication du Manifeste Agile[3]. Toutefois, les nombreux auteurs affichent une certaine convergence de vues sur ses thèmes clés.

- De petites équipes travaillant en collaboration selon une approche appelée « Scrum », où les décisions sont prises de manière transparente.
- Priorité aux interactions en face à face, par opposition aux décisions descendantes, et aux itérations par rapport aux plans. Autonomie de l'équipe.
- Les clients/utilisateurs sont impliqués tout au long du processus, y compris dans la conception.
- Les ressources sont allouées en fonction des besoins au fur et à mesure qu'ils se présentent - y compris les « sprints » où elles sont utilisées de manière intensive pour mener à bien des tâches difficiles - et non en fonction de plans.
- Création rapide de prototypes et obtention d'un retour d'information pour les améliorer.
- Le retour d'information et les progrès des tests avec les utilisateurs sont légion

L'aspect le plus remarquable de la méthode Agile est peut-être ce qu'elle élimine, à savoir les systèmes de planification et de contrôle descendants. Auparavant, au début des projets, nous étions tenus, pour la plupart, d'élaborer un plan précisant l'objectif visé (un aperçu du résultat final, ses différentes implications, etc.) ainsi que les coûts escomptés, le temps nécessaire à la réalisation et un aperçu les objectifs intermédiaires (par exemple, les progrès à réaliser au cours de ce trimestre et ceux du suivant). Ce plan devait obtenir l'aval de la direction et surtout du directeur financier..

La plupart des personnes qui ont mené un projet à la lumière de cette approche savent que celle-ci comporte une grande part d'imprécisions. Or, s'en inspirer pour procéder à toutes ces prévisions avec précision relève de l'impossible pour tout projet novateur. Les gestionnaires de projet avisés devaient apprendre à ménager des marges de sécurité dans leurs calendriers et budgets pour faire face aux inévitables problèmes imprévus, présenter les résultats intermédiaires de façon à leur donner un semblant de progrès, voire faire fi de preuves d'avancées réelles pour donner l'impression que nous atteignons nos objectifs dans le plan.

Agile propose une approche tout à fait à l'opposé. L'équipe de projet est chargée de résoudre un problème et, bien qu'il puisse y avoir des discussions concernant les coûts potentiels, elle doit ensuite assumer de le faire seule, en demandant des ressources supplémentaires lorsqu'elle en a besoin et en le terminant dès qu'elle le peut. Les preuves dont nous disposons maintenant, y compris pour des entreprises comme GE qui ne se limitent pas à la technologie, sont que les projets agiles sont moins chers, plus rapides et offrent de meilleurs résultats que l'approche précédente basée sur la planification. Le simple fait d'éliminer le temps et l'énergie consacrés à la planification et les tampons qui sont intégrés pour garantir le respect du plan permet d'économiser beaucoup de temps et de ressources.

La méthode agile va-t-elle s'étendre dans le secteur public ?[4] Des exemples naissants de projets basés sur la méthode agile sont en cours de réalisation dans de nombreux gouvernements du monde entier. Un an environ avant la pandémie, l'approche Agile était en passe d'être institutionnalisée dans de nombreuses entreprises, et il se pourrait qu'elle soit imposée comme l'une de ces « meilleures pratiques » à connaître une généralisation plus rapide dans le secteur public. L'application de l'approche Agile dans les activités gouvernementales se heurte à une limite non négligeable, à savoir l'absence de responsabilisation qui, dans le cadre des projets agiles, se matérialise par la difficulté de connaître à l'avance le bénéficiaire et la finalité des sommes engagées. En effet, le principe consistant à faire confiance aux employés pour consacrer les fonds publics au strict nécessaire s'avère difficile à imaginer. Des exemples de projets Agile réalisés dans le monde entier sont présentés de manière détaillée dans le document Agile Government: Building Greater Flexibility and Adaptability in the Public Sector. Deloitte Insights, mars 2021.

Les implications des systèmes Agile sur les ressources humaines méritent d'être prises en considération. Les équipes Agile ont besoin de disposer de ressources en temps utile pour résoudre les problèmes à mesure qu'ils surviennent. D'où la nécessité de mettre à disposition des équipes plus de personnel, des formations et des compétences additionnelles, des sous-traitants, etc. en cas de besoin, sans lesquels les systèmes Agile ne sauraient fonctionner efficacement. La question de savoir si les agences du secteur public peuvent offrir cette flexibilité des ressources reste ouverte. (Cappelli et al., 2018[2]).

Changements dans la gestion des performances

Au cœur de la gestion des performances se trouve l'idée qu'il est important de voir comment les employés se comportent dans leur travail, pour résoudre les problèmes de performance et, dans certains pays, et pour reconnaître et renforcer les meilleures performances. Cet intérêt est plus marqué dans les pays anglo-américains, peut-être parce qu'il est ancré dans la nature plus ouverte de l'emploi en common law et dans son ensemble d'obligations mutuelles qui doivent être gérées en permanence.

L'illustration la plus courante de la gestion des performances est le processus d'évaluation des performances.

À différentes époques, les évaluations de performance visaient un triple objectif : évaluer les performances des employés en vue d'accorder des promotions, aider les employés dans leur avancement de carrière, élément particulièrement important pour les cols blancs des entreprises dans les années 1950, et aider les employés à accroître leurs performances. Dans les années 1980, l'accent a été mis à nouveau sur la mesure des performances des travailleurs, cette fois pour les rendre responsables de ces performances, en récompensant les bons éléments par une rémunération au mérite et en sanctionnant les moins performants.

Le constat selon lequel la pratique contemporaine ne remplissait aucune de ces tâches correctement est répandu depuis des décennies. Plus précisément, le développement de carrière a plus ou moins disparu alors que l'avancement interne a régressé. Il était pratiquement impossible de mener les activités visant à améliorer les performances avec une simple comptabilité de fin d'année. Les budgets consacrés à la rémunération au mérite étaient trop modestes pour que l'on puisse en attendre une grande différenciation en matière de motivation.

L'évolution la plus importante de la gestion des performances depuis plus de 50 ans a commencé dans le secteur privé américain au cours des années 2010, à la suite d'une frustration liée au processus d'évaluation.

L'idée était simplement de délaisser l'exercice d'évaluation annuel au profit d'un processus de réflexion continu entre les supérieurs hiérarchiques et les subordonnés sur l'évolution du travail. Si ce processus pouvait être mis en œuvre, il est presque certain qu'il contribuerait davantage à l'amélioration des performances et qu'il ne pourrait pas être bien pire en matière de « responsabilisation des employés » qu'une seule réunion de fin d'année.

À en croire certains chiffres, avant la pandémie de 2020, jusqu'à 30 % des employeurs américains avaient renoncé à leur système d'évaluation annuelle des performances ou entrepris de le convertir en discussions plus continues. Il s'agissait d'entreprises telles que GE, qui s'était rendue célèbre sous la direction de Jack Welch pour avoir préconisé le renvoi obligatoire des personnes les moins performantes lors de son examen annuel, ainsi que toutes les grandes sociétés de comptabilité et de conseil et de nombreux employeurs de logiciels de la Silicon Valley. Les premiers bilans de ces nouvelles approches ont été presque uniformément positifs, comme on peut l'imaginer : il y avait plus d'apprentissages, les problèmes étaient identifiés et résolus plus rapidement, les relations avec les superviseurs s'amélioraient, etc.[5]

Toutefois, comme toute innovation, celle-ci implique un changement, ce qui entraîne également une résistance. Les cadres supérieurs ont été les premiers à mener la fronde contre la réforme de l'évaluation des performances au motif qu'il était important que chaque employé reçoive une note individuelle, faute de quoi la responsabilisation serait impossible.. Les activités de réforme ont échoué dans de nombreuses organisations pour cette seule raison.

De plus, l'abandon des évaluations de performance était la partie facile. Au regard des résultats peu satisfaisants obtenus en contraignant les supérieurs hiérarchiques à discuter avec leurs subordonnés, de nombreuses organisations n'ont pas eu d'autre choix que de renoncer à l'évaluation. Il n'est pas certain que ces activités se poursuivent après la pandémie. Elles ne sont pas encore considérées comme le type de meilleures pratiques uniformes que le secteur public serait censé adopter. Mais il serait très utile d'instituer la notion de conversations continues entre les superviseurs et les subordonnés au-delà du processus d'évaluation annuelle des performances.

Le fait que les dispositions relatives à l'emploi dans le secteur public diffèrent de celles du secteur privé en raison de la rareté des mesures incitatives et dissuasives - compte tenu de la difficulté de licencier des employés, les augmentations de salaire étant plus limitées, etc. - accroît la nécessité d'une meilleure gestion des performances, précisément parce que les récompenses et les sanctions ne suffisent pas. On résume très généralement les problèmes de performance à un manque de motivation, or c'est rarement le cas. Il existe souvent des malentendus sur les objectifs de performance, sur la façon dont les tâches

doivent être exécutées et sur les problèmes auxquels sont confrontés les subordonnés. Les superviseurs ont également une bien plus grande influence qu'ils ne le pensent, car ils peuvent par exemple influer sur les tâches effectuées par leurs subordonnés et façonner leur travail pour le rendre plus significatif. La première étape pour y parvenir est d'avoir davantage de conversations avec les subordonnés, ce qui est l'objectif de la réforme de l'évaluation des performances.

Rémunération liée aux performances

Le principe sous-jacent de cette option est que les incitations constituent une source importante de motivation dont on peut tirer pleinement parti en conditionnant les paiements versés aux employés à l'atteinte des objectifs. Pour que les incitations soient efficaces, il est important que les employés sachent à l'avance quelles sont les attentes vis-à-vis d'eux et les récompenses qu'ils recevront en retour. Il s'agit à l'origine d'une notion anglo-américaine, particulièrement importante aux États-Unis, qui trouve son origine dans la conviction que les employés sont des acteurs économiques rationnels désireux de maximiser leur propre rémunération : « donnez-leur plus de récompenses pour une tâche que vous aimeriez qu'ils accomplissent, et ils en feront plus ».

Un grand avantage des incitations en tant que pratique de gestion est qu'elles sont simples à introduire, du moins au début. Contrairement aux initiatives de changement de culture organisationnelle ou d'amélioration de l'engagement des employés, qui s'avèrent compliquées, la mise en place d'incitations est généralement une intervention plus facile.

Un élément fondamental à prendre considération dans la rémunération incitative consiste à déterminer quelle doit être la mesure de la performance. La rémunération versée est-elle fonction des performances globales de l'organisation ou de l'entreprise, au motif que telle est notre finalité au bout du compte ? L'inconvénient est que les employés pris individuellement risquent de ne voir aucune possibilité d'influencer ces résultats de haut niveau. La rémunération est-elle versée à chaque employé selon les résultats par tâche à sa portée, au risque qu'il travaille en deçà de ses capacités à condition d'atteindre l'objectif fixé, par exemple en délaissant d'autres tâches pour accroître sa performance dans le domaine évalué ?.

Aux États-Unis, la rémunération incitative a été préconisée comme solution dans de nombreux contextes du secteur public, notamment dans le domaine de l'éducation, où l'on pensait que les écoles dirigées par des responsables offrant une incitation financière aux élèves afin qu'ils obtiennent de meilleurs résultats scolaires seraient plus performantes.

De nombreux éléments démontrent que les incitations produisent des résultats largement supérieurs aux récompenses promises aux employés, à condition que ceux-ci sachent comment s'y prendre. Par exemple, les élèves qui sont payés pour faire des devoirs à la maison en feront davantage. Il est également prouvé qu'elles ne semblent pas accroître la capacité des individus à accomplir des tâches qui ne leur sont pas familières : les écoles dont les dirigeants sont mieux payés lorsqu'ils obtiennent de meilleurs résultats pour les élèves ne produisent pas nécessairement ces résultats, en partie parce qu'amener les élèves à apprendre davantage est une tâche complexe et difficile. Le manque de motivation n'est pas nécessairement le problème. Il existe également de nombreuses preuves que les incitations encouragent les bénéficiaires à trouver des moyens sous-optimaux pour atteindre leurs objectifs. Par exemple, les écoles bénéficiant des incitations susmentionnées déploient des efforts considérables pour se débarrasser des élèves peu performants et attirer les plus performants afin d'améliorer les résultats moyens des élèves. Enfin, lorsque les gens font une activité dans un but social ou caritatif, le fait de les rémunérer pour qu'ils le fassent davantage réduit ces autres motivations.[6]

En bref, les incitations fonctionnent bien dans des contextes très ciblés où le résultat est sous le contrôle des individus, où il est facile à spécifier et à mesurer, où la possibilité de sous-optimisation (surutilisation des ressources pour atteindre l'objectif mesuré et réduction des autres résultats) est minimale.

Dans d'autres contextes, elles ne sont pas aussi utiles et peuvent même conduire à des résultats indésirables.

La pression exercée sur le secteur public afin qu'il utilise davantage d'incitations provient de ceux qui croient par principe qu'elles sont essentielles à la motivation et qui, à quelques exceptions près, ne sont pas conscients des preuves du contraire. Elles peuvent également apparaître comme une manière plus équitable de distribuer des ressources limitées : plutôt qu'une augmentation générale très mineure, il peut sembler plus raisonnable d'octroyer des augmentations significatives là où les performances se sont améliorées.

Cependant, il est également vrai que certains des mécanismes utilisés dans les contextes d'incitation peuvent créer une motivation même sans la récompense découlant de l'incitation. Mesurer et rendre compte des performances individuelles a un fort effet de motivation. Faire des comparaisons de performances entre individus a un effet de motivation distinct, celui lié aux comparaisons sociales et à la pression des pairs. Une partie de l'effet de motivation que produisent les programmes d'incitation peut en fait découler de cet effet.

Science des données

Outre les arguments faisant état des bénéfices potentiels de l'intelligence artificielle pour le travail de demain (voir ci-dessous), des prévisions indiquent que les interventions plus ciblées de la science des données pourraient être bénéfiques à la gestion de la main-d'œuvre. Étant donné que la science des données au service de la gestion des effectifs est déjà utilisée dans une grande partie du secteur privé, au moins de manière modeste, il n'est pas exagéré d'examiner les enseignements à en tirer et leur contribution potentielle au secteur public.

La science des données est issue du domaine de l'ingénierie ; elle est à la statistique ce que l'ingénierie est à la science : une approche davantage axée sur l'obtention de réponses précises que sur la manière dont ces réponses ont été générées. L'apprentissage automatique est la technique la plus couramment utilisée en science des données. Contrairement aux modèles statistiques standard qui mettent l'accent sur un ou deux facteurs déjà reconnus comme étant associés à un résultat tel que la performance professionnelle, les algorithmes d'apprentissage automatique sont agnostiques quant aux variables qui ont fonctionné auparavant ou à la raison pour laquelle elles fonctionnent. Plus on est de fous, plus on rit : Il les regroupe et produit un modèle permettant de prédire certains résultats, par exemple qui sera un bon candidat, en attribuant à chaque candidat un score unique, facile à interpréter, indiquant la probabilité qu'il soit performant dans un emploi. Il construit un modèle complexe et non linéaire qui met en correspondance les variables indépendantes, par exemple les attributs des individus, avec le résultat, par exemple leurs performances professionnelles. Ensuite, comme pour les prévisions, nous introduisons les attributs d'un candidat individuel dans ce modèle complexe, et il nous indique dans quelle mesure ce candidat est proche de nos employés les plus performants.

Contrairement aux modèles statistiques traditionnels, qui peuvent nous indiquer le score des candidats pour chacun des attributs dont il a été démontré ailleurs qu'ils permettent de prédire les performances professionnelles, comme le QI ou l'expérience, les modèles d'apprentissage automatique nous donnent un score qui résume tous les attributs d'un candidat individuel. En revanche, ce modèle ne parvient pas à expliquer pourquoi un candidat a obtenu de meilleurs résultats qu'un autre : était-ce dû à son score de personnalité, à ses notes universitaires ou à d'autres éléments ? L'identification de l'effet de l'un des facteurs dans un algorithme d'apprentissage automatique, sans parler de la comparaison entre les attributs, demande un effort supplémentaire considérable et de la programmation.

Les algorithmes obtenus de cette manière peuvent être utilisés pour effectuer une grande variété de prédictions sur le lieu de travail, non seulement pour déterminer quels candidats sont susceptibles d'obtenir les meilleurs résultats, mais aussi quels sont ceux qui devraient être promus, quels sont les parcours professionnels les plus pertinents en termes de réussite future, etc.

L'approche fondée sur la science des données présente d'ores et déjà l'avantage de nous faire prendre conscience de l'inefficacité de notre mécanisme de prise de décisions actuel. En effet, on confie généralement la prise de décisions à nos supérieurs immédiats, qui exploitent parfois ou pas les résultats des tests et autres mesures de qualités. D'où l'aboutissement à des décisions parfois empreintes de préjugés et d'incohérences d'un décideur à l'autre. Les algorithmes d'apprentissage automatique ont le grand avantage d'être moins biaisés à cet égard. Ils examinent les mêmes attributs pour tous les candidats et les traitent tous de la même manière, sur la base de leur relation dans les données « d'apprentissage » avec les éléments qui suivent réellement les résultats en question.

C'est en partie parce qu'ils normalisent à la fois les données et les pratiques et parce qu'ils n'ont qu'un seul objectif, celui de produire une estimation précise, qu'ils parviendront mieux que nous ne le faisons actuellement à prédire le résultat souhaité, quel qu'il soit. Toutefois, compte tenu de leur standardisation et de leur caractéristique consistant à traiter tout le monde de la même manière, en cas d'erreur, ils ont tendance à se transposer à une plus grande échelle et à être plus faciles à repérer. Parmi les exemples les plus connus, on peut citer ceux dans lesquels les algorithmes reposaient sur des données biaisées, ce qui n'est pas surprenant étant donné que pratiquement toutes les données historiques sont le reflet des biais de la période où elles ont été générées. Par exemple, si les femmes ont été victimes de discrimination dans le passé, elles ont été moins nombreuses à accéder aux postes les plus associés à la réussite, et un algorithme construit à partir de ces données indiquait que les candidates ont moins de chances de réussir.[7]

Le même préjugé est probablement ancré dans l'esprit des décideurs individuels, mais il est bien plus difficile à cerner et à identifier que dans un algorithme où il est facile de déterminer si, par exemple, les notes des femmes candidates sont inférieures à celles des hommes, toutes choses égales par ailleurs. (Hoffman, Kahn et Li, 2018[3]). À cet égard, la pratique actuelle dans le secteur public et les systèmes de la fonction publique en particulier sont susceptibles d'être bien meilleurs que ce que nous voyons dans le secteur privé, car les premiers sont plus standardisés et laissent moins de discrétion aux décideurs individuels.

Tout l'intérêt de l'utilisation des algorithmes de la science des données dans un domaine tel que l'embauche, où ils semblent être le plus utilisés, réside dans sa capacité à faire correspondre le meilleur candidat possible à un poste en tenant compte de l'importance d'autres facteurs, tels que l'équité du processus (justice procédurale) et de la manière dont les dividendes sont partagés entre les différentes parties prenantes (justice distributive). Ce facteur semble être plus important dans le secteur privé que dans le secteur public, où les questions de justice procédurale sont importantes et codifiées. Par exemple, un algorithme qui offre des prédictions judicieuses sur les personnes à embaucher aurait néanmoins du mal à convaincre s'il s'avérait qu'il n'est pas compatible avec les résultats des tests de la fonction publique (un problème de processus), ou s'il était plus favorable à certaines nationalités et moins à d'autres pour les emplois des agences internationales (un problème de répartition).

Pour des sujets qui ne sont pas aussi essentiels que l'embauche, l'utilisation des algorithmes pourrait s'avérer bénéfique. De même, pour des questions aussi importantes que l'embauche, il est possible de générer des algorithmes et de les utiliser comme l'unique entrée dans le processus d'embauche. Dans bien des cas, son utilisation pourrait sembler aller à l'encontre de son objectif, mais lorsque des questions autres que le meilleur outil de prédiction sont en jeu, cela pourrait bien constituer une approche raisonnable.

La science des données propulse l'utilisation de ces outils dans des domaines qui suscitent des inquiétudes, même dans le secteur privé. Par exemple, les algorithmes prédisant le chiffre d'affaires et qui sont construits à partir de données provenant de sites de médias sociaux posent des problèmes de confidentialité, soulevés plus tôt dans l'Union européenne. Il existe une préoccupation plus générale, à savoir l'incapacité à expliquer aux personnes visées par les algorithmes la signification de leurs scores. Lors de l'utilisation d'algorithmes pour la prise de décision décisions sur des sujets tels que les promotions,

nous perdons la possibilité d'expliquer aux employés n'ayant pas progressé ce qu'ils doivent faire pour en avoir l'opportunité une prochaine fois.[8]

Des prédictions sur un avenir « perturbé »

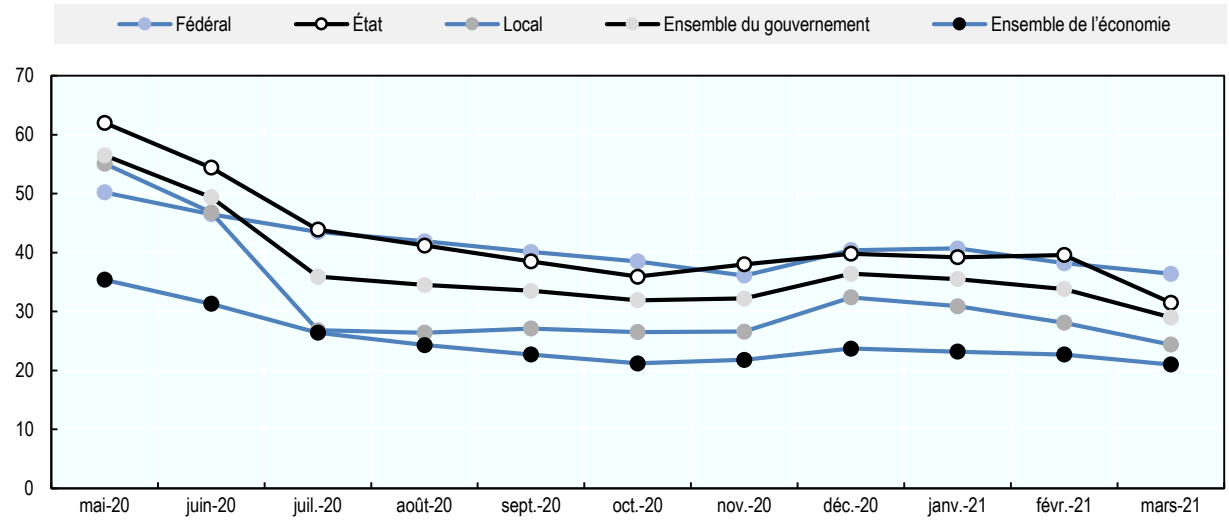
Nous avons désormais recours aux prédictions les plus audacieuses, selon lesquelles certaines évolutions rendront l'avenir du travail incomparable à tout ce que nous avons connu par le passé. Il est donc impossible d'évaluer la probabilité de voir se réaliser ces prédictions selon les prévisions, ou de s'appuyer sur l'expérience pour déterminer ce qu'il convient de faire pour les réaliser ou pour évaluer les coûts et les avantages de leur adoption.

Le travail à distance et les enseignements tirés de la pandémie

La prédiction la plus facile à aborder concerne les pratiques temporaires associées aux politiques de distanciation sociale de la pandémie, à savoir l'idée du travail continu ou permanent à domicile. Plus généralement, l'idée est de séparer l'endroit où l'on travaille réellement et celui où se trouve son organisation.

Selon les pays, plus de la moitié des salariés font un travail susceptible d'être effectué à distance (principalement des emplois de bureau, à l'exclusion des emplois nécessitant une interaction avec des personnes, comme les services, et une intégration physique comme dans l'industrie manufacturière). Les employés du secteur public aux États-Unis ont semble-t-il des taux de travail à distance plus élevés que les autres secteurs de l'économie, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Graphique 2.1. Employés du gouvernement en télétravail en raison du COVID-19



Source : Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey (supplément COVID-19).

Dans l'Union européenne, environ 42 % des employés de l'administration publique travaillaient à temps plein depuis leur domicile au cours de la pandémie (Eurofound, 2020[4]). La prédiction concerne l'évolution de ce chiffre au moment où les exigences de la pandémie s'atténuent et que les employés sont autorisés à retourner au bureau.

Pourquoi sommes-nous en droit de penser que les employés ne retourneront pas au bureau ? Certes, il n'est pas aisé d'évaluer dans quelle mesure le télétravail a été efficace d'un point de vue de l'atteinte des objectifs de l'organisation, mais tout au moins, l'on peut déjà affirmer sans risque de se tromper que le

télétravail n'a pas donné lieu à la catastrophe annoncée par de nombreux employeurs. De surcroît, de nombreuses organisations se sont rendu compte que le travail s'est déroulé aussi bien qu'auparavant avec les employés en présentiel. De quoi conforter l'idée de poursuivre le télétravail.

Dans les pays disposant de données sur l'expérience des employés, ces derniers affirment, pour la plupart, apprécier certains aspects du télétravail qu'ils n'aimeraient pas voir disparaître. Bien entendu, les employés ont de nombreuses revendications auxquelles leurs employeurs ne donnent jamais accès. Si les employés le souhaitent, ils pourraient obtenir de leurs syndicats qu'ils militent pour ce nouveau modèle d'organisation du travail peut-être en lieu et place d'une augmentation des salaires, qui semble difficile à obtenir.

Du point de vue de l'organisation, pourquoi les employeurs seraient-ils prêts à accepter le travail à domicile ? Dans le secteur privé américain, les directeurs financiers apprécient l'idée, car elle permet de supprimer les bureaux et les coûts immobiliers. En d'autres termes, ils pensent à un travail à domicile permanent, et non à une utilisation occasionnelle comme le privilégient la plupart des employés. Les agences du secteur public peuvent avoir un intérêt similaire à réduire l'espace de bureau, en particulier celles qui opèrent dans des villes où le coût de la vie est élevé.

Les avantages du travail à distance pour les employeurs semblent concerner principalement le travail à distance permanent, lorsqu'il y a la possibilité de se passer d'espaces des bureaux. Il n'est pas certain qu'un grand nombre d'employés soient intéressés par cette disposition, et les recherches menées sur le travail à distance avant la pandémie révèlent que les employés travaillant à distance sont désavantagés à bien des égards par rapport à leurs homologues en poste. Pour un employeur, être ouvert à l'idée que ses employés travaillent hors du cadre du bureau ou depuis un autre endroit reviendrait pratiquement à les considérer comme des entrepreneurs indépendants..

Pendant le boom du dot-com à la fin des années 1990, les entreprises disposant de biens immobiliers onéreux encourageaient les employés à se rendre dans leurs bureaux seulement en cas de nécessité et sur rendez-vous. En dehors des États-Unis, cette pratique est connue sous le nom de « bureau à la carte » ou de « bureaux partagés ». L'idée était que, dans l'ensemble, moins de bureaux seraient nécessaires et que les entreprises pourraient réduire leurs coûts liés aux bureaux. Ce modèle a de fait échoué aux États-Unis, parce que les employés étaient attachés à leurs bureaux, et parce qu'un bureau où les personnes qui s'y trouvent sont chaque jour différentes présente peu d'avantages en terme social - pas d'interactions et de réseaux cohérents - ce qui est l'un des principaux avantages d'avoir des bureaux.

Les employés du secteur public et du secteur privé ont travaillé à distance à partir du printemps 2021 avec un certain succès, ce qui soulève la question de savoir ce que cette expérience pourrait apporter après la levée des restrictions. De nombreux employeurs parlent de lieux de travail hybrides, où les employés continuent à travailler à domicile pendant un certain temps. L'intérêt du secteur privé est nettement motivé par l'économie d'espace de bureau si les employés n'y travaillent plus. Il en résulte un intérêt considérable et des annonces anticipées de transfert de certains emplois vers le travail à distance permanent. L'autre solution, qui consiste à permettre aux employés de conserver leur bureau et de travailler également à domicile, est moins intéressante financièrement pour les employeurs et potentiellement plus complexe. Cette décision semble être motivée par le fait que les employés disent l'apprécier. Il n'est pas certain qu'il y ait des avantages équivalents pour les employeurs, si ce n'est que les horaires hybrides peuvent être un avantage qui attire les candidats à l'embauche, comme l'ont fait valoir certains employeurs du secteur des technologies.

Nous avons une bonne idée de ce qui arrive aux personnes qui travaillent à distance alors que leurs collègues ne le font pas, et les résultats ne sont pas bons. Ils ont tendance à être oubliés et coupés des relations sociales.[9] Je garde une image peu reluisante de l'expérience empirique de nouveaux modèles de travail où certains employés travaillent au bureau tandis que d'autres le font à distance par voie électronique. Si les employés choisissent leurs propres horaires de travail, ces interactions entre le travail

à distance sur zoom et le travail au bureau sont inévitables en raison de la difficulté de réunir les personnes nécessaires au bureau au bon moment.

Si les employeurs du secteur public décident de maintenir en permanence des taux plus élevés de travail à domicile, ce ne sera pas une tâche difficile, étant donné qu'ils l'ont fait pendant la pandémie et qu'ils le faisaient déjà, à des degrés divers, avant la pandémie. Nous avons eu l'occasion d'expérimenter ce modèle pendant plus d'un an pour déterminer si le maintenir en vaut la peine. Nous savons désormais quelles en sont les implications et quelles pourraient être les retombées négatives en cas d'erreur. Ce qui n'est pas aussi clair, ce sont les avantages, même si l'expérimentation permettrait de répondre à ces questions.

Intelligence artificielle

L'intelligence artificielle et ses possibles répercussions sur le monde du travail de demain se trouvent au cœur des idées les plus célèbres et les plus percutantes sur l'avenir du travail. En termes concrets, il s'agit de discours de rupture selon lesquels le monde du travail de demain sera sans aucune commune mesure avec celui du passé, et que les dernières percées en matière d'IA redéfiniront les relations de travail au point qu'il sera fort difficile de prédire l'avenir avec précision en se livrant à des généralisations résultant d'expériences antérieures. On peut considérer qu'il s'agit d'une double incertitude : nous ne pouvons pas dire de façon certaine à quoi ressembleront les innovations en matière d'IA à l'avenir, ce qui empêche d'évaluer les mesures nécessaires à leur introduction, les avantages qui en découleront et les coûts si les prédictions se révèlent fausses et que nous les suivons.

De toutes les prédictions, la plus marquante est sans doute celle de Brynjolfsson et McAfee selon laquelle le développement technologique que nous connaissons actuellement se révèle différent à bien des égards de celui du passé et que ses répercussions sur le monde du travail ne peuvent être que tout aussi différentes de celles du passé (Brynjolfsson et McAfee, 2012[5] ; Brynjolfsson et McAfee, 2014[6]). L'affirmation qui retient le plus l'attention dans leur livre, paru à un moment où le chômage est important aux États-Unis, est que cette nouvelle technologie entraînera des pertes d'emplois considérables. Jusqu'à présent, rien n'indique que cela se produise.

Frey et Osborne ont entrepris de recouper cet avis d'expert, pour le moins populaire, au travers d'un sondage invitant les experts en informatique à dire s'ils pensaient que, en l'état actuel ou dans un futur proche, la machine pourrait remplacer l'humain dans l'accomplissement du cœur de métier d'un ensemble d'emplois (Frey et Osborne, 2017[7]). Ils ont abouti à la conclusion selon laquelle la machine en était capable pour près de la moitié des emplois.

Toutefois, il se dégage de de cette étude la principale conclusion selon laquelle les personnes exerçant ces emplois seront bientôt remplacées par des ordinateurs. Or, le tout premier problème patent que pose cette conclusion est que les emplois sont constitués de nombreuses tâches dont le « cœur de métier » peut ne pas absorber la majorité du temps ni apporter la plus grande valeur ajoutée, etc. Même si les ordinateurs venaient à accomplir ce cœur de métier, il ne demeure pas moins que les autres tâches doivent être effectuées. En adoptant une méthodologie fondée sur les tâches, l'OCDE a abouti à la conclusion selon laquelle seuls 14 % et 32 % respectivement des emplois sont susceptibles d'être entièrement et partiellement automatisés.

On ne saurait déduire de la capacité technique d'un système informatique que celui-ci est capable d'exécuter une tâche de manière efficace et rentable. Plus important encore, les nouveaux systèmes informatiques ont tendance à ajouter des fonctionnalités qui n'existaient pas auparavant, créant ainsi de nouvelles tâches.

Plus directement, il est possible de comparer ce qui se passe au niveau de l'emploi lorsque les investissements informatiques augmentent. On part souvent du principe que l'informatique est introduite pour supprimer des emplois, mais il n'y a aucune preuve réelle de cette hypothèse. Bessen examine les

données des États-Unis et constate que l'utilisation accrue des technologies de l'information est en fait associée à une augmentation des emplois. En outre, il ne trouve aucune preuve d'un lien entre la polarisation des emplois et une plus grande utilisation des TI (Bessen, 2016[8]). Aum, Lee et Shin ont constaté que les investissements en TI étaient en fait plus faibles pour les emplois de niveau inférieur correspondant à des tâches routinières que pour les emplois de niveau supérieur, ce qui va à l'encontre de l'opinion antérieure selon laquelle les TI éliminent les emplois de niveau inférieur, mais aussi de l'idée qu'elles ciblent de manière disproportionnée les emplois de niveau moyen (Aum, Lee et Shin, 2017[9]). Gregory, Salomons et Zierhn (2016) concluent également que les investissements en TI en Europe sont associés à une augmentation de l'emploi (Gregory, Salomons et Zierahn, 2016[10]).

En somme, autant il existe des données sur l'adoption des technologies par le passé, autant il n'existe aucune preuve tangible que ces technologies aient entraîné la suppression des postes. Bien sûr, l'argument avancé est que l'issue sera bien différente cette fois. En 2018, la perspective de l'avènement imminent d'une telle technologie avait tellement pignon sur rue qu'un candidat à la présidence des États-Unis a fait de la gestion de l'inévitable perte d'emplois chez les chauffeurs routiers un thème central de sa campagne.[10] Deux ans plus tard, les perspectives de l'existence d'une telle technologie dans un avenir proche semblaient s'être évanouies que la plupart de ses défenseurs de la première heure ont ménagé leurs efforts dans le développement des véhicules sans conducteur, notamment Uber, qui semblait avoir tout à gagner à remplacer les conducteurs (Marshall, 2020[11]).

Comme nous n'avons pas d'idée précise de l'impact de l'IA sur les emplois de la fonction publique en général, il est difficile de savoir comment réagir. Par exemple, nous savons que l'IA pourrait éliminer de nombreuses tâches procédurales, mais cela dépend du type introduit d'intelligence artificielle, et de nombreux emplois dans le secteur public exigent des compétences qui, jusqu'à présent, ne sont pas facilement remplaçables. Pour en revenir à la discussion ci-dessus, remplacer certaines tâches ne signifie pas nécessairement remplacer des emplois entiers. Pour ces raisons, les employeurs du secteur public peuvent se méfier des affirmations les plus radicales concernant l'impact de l'IA en théorie, en particulier celles concernant la disparition de familles entières d'emplois. Ils devraient plutôt reconnaître que les technologies numériques transformeront les emplois plutôt que de les remplacer. En outre, les gouvernements peuvent employer des stratégies de gestion du changement au cas par cas, en s'assurant qu'ils prennent le temps d'évaluer les impacts de tout projet technologique sur les effectifs, de concevoir des stratégies de formation et de transition appropriées pour les employés dont les emplois seront modifiés ou remplacés. Les gouvernements ne devraient pas sous-estimer les investissements dans les personnes qui vont de pair avec ceux dans la technologie. L'idée de reconvertir d'importants groupes de fonctionnaires pour d'autres emplois implique de savoir ce que devraient être ces autres emplois, ce qui n'est pas le cas. L'intelligence artificielle peut également accroître la demande de certains emplois clés, mais nous ne savons pas non plus quels seront ces emplois, en dehors du nombre relativement restreint de personnes en charge de son développement. En admettant que les prévisions de l'IA soient fiables, ne pas savoir exactement comment en disposer constitue un argument de poids pour approfondir les recherches, apprendre par la pratique et se concentrer sur des cas spécifiques.

Une stratégie pour les périodes d'incertitude

Les arguments ci-dessus commencent par la compréhension de la notion d'incertitude et surtout des prédictions sur l'avenir. La deuxième question est de savoir comment répondre à l'incertitude autrement qu'en se contentant de notre meilleure estimation.

Outre la nécessité d'établir la véracité des différentes prédictions et prévisions, il est important d'approfondir l'analyse et de tenir compte de l'éventail des résultats possibles auxquels des prédictions particulières aboutir : sur quelles hypothèses repose une prédiction donnée, et que faire si ces hypothèses se révèlent fausses ? Nous devons donc comprendre que nous sommes confrontés à un éventail de

résultats possibles et que le choix ne se limite pas entre une option et une autre. En conséquence, la planification doit s'éloigner du processus traditionnel et mécanique d'extrapolation du passé.

Nous devons ainsi analyser les implications des prédictions pour proposer des réponses judicieuses. Quels sont les risques encourus en cas d'attente, d'action ou d'erreur si les prédictions sous-jacentes se révèlent fausses ou si nos interventions ne sont pas efficaces, etc. Quels outils pouvons-nous utiliser pour réduire les coûts de l'incertitude, c'est-à-dire le fait que nos prévisions se révèlent fausses ? En bref, la « planification » doit passer d'un exercice mécanique d'extrapolation à partir du présent à une gestion sérieuse de l'inévitable incertitude associée à un monde en mutation.

De nombreuses approches ont été utilisées pour mieux appréhender un avenir incertain. Les plus judicieuses d'entre elles s'éloignent d'une prédiction unique pour reconnaître la diversité des futurs possibles. La planification de scénario est un outil de ce type qui permet aux participants d'examiner des prédictions concurrentes de l'avenir et de comparer leurs implications. Les plans de scénario sont une sorte de jugement d'expert, exercé idéalement par des personnes bien informées, mais qui ne défendent pas de positions. L'approche commence par des jugements quant aux facteurs que l'on estime être relativement certains dans le futur pour la prédiction en question, puis des jugements sur les incertitudes les plus importantes. Les modèles de certitudes et d'incertitudes donnent lieu à des ensembles qui représentent les scénarios (Shoemaker, 1995[12]). D'autres approches sont également utiles, comme la répartition des acteurs pour débattre des avantages et des inconvénients des différentes prédictions qui sont mises en avant.

En examinant les profils des candidats susceptibles de changer la donner concernant l'avenir du travail dans le secteur public, il est tout à fait naturel de prendre au sérieux ceux qui décrivent des évolutions qui existent déjà sous une forme ou une autre, car ils présentent les meilleures marges de progression possibles. Ceux-ci portent essentiellement sur les changements démographiques au sein de chaque pays et sur les pratiques de gestion déjà en cours, parfois dans des segments du secteur public où nous pensons qu'ils pourraient se développer, et parfois à un stade précoce dans le secteur privé. Les projections qui méritent le moins d'être prises au sérieux sont aussi celles ayant reçu le plus d'attention, notamment parce qu'elles sont extrêmes. Celles-ci concernent l'IA. Étant donné que nous disposons de peu de preuves actuelles de la véracité de ces projections et que les incidences sur la manière de réagir n'ont rien d'évident, il est difficile d'envisager une action à grande échelle. Il est dans l'intérêt des employeurs qu'ils adoptent une solide approche de gestion de projets lors de la conception et l'application de l'IA à ces domaines. Ils doivent également mettre en place des stratégies de gestion du processus de changement à même d'identifier et d'atténuer les répercussions sur le personnel à chaque étape du processus.

Références

Aum, S., S. Lee et Y. Shin (2017), « Industrial and Occupational Employment Changes During the Great Recession », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 99/4, pp. 307-317, http://dx.doi.org/10.20955/r.2017.307-317. [9]

Bessen, J. (2016), « How Computer Automation Affects Occupations: Technology, Jobs, and Skills », *SSRN Electronic Journal*, No. 15-49, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2690435. [8]

Brynjolfsson, E. et A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, WW Norton & Company, New York. [6]

Brynjolfsson, E. et A. McAfee (2012), *Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*, Digital Frontier Press, Lexington, Massachussets. [5]

Cappelli, P. et R. Bonet (2021), « After Covid, Should You Keep Working from Home? Here's How to Decide », *The Wall Street Journal*, 22 March 2021, https://www.wsj.com/articles/after-covid-should-you-keep-working-from-home-heres-how-to-decide-11616176802. [16]

Cappelli, P. et A. Tavis (2016), « The Performance Management Revolution », *Harvard Business Review*. [14]

Cappelli, P. et al. (2018), « The New Rules of Talent Management », *Harvard Business Review*, https://hbsp.harvard.edu/product/R1802B-PDF-ENG. [2]

Cockburn, A. et J. Highsmith (2001), « Agile software development, the people factor », *Computer*, vol. 34/11, pp. 131-133, http://dx.doi.org/10.1109/2.963450. [1]

Dingsøyr, T. et al. (2012), « A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development », *Journal of Systems and Software*, vol. 85/6, pp. 1213-1221, http://dx.doi.org/10.1016/j.jss.2012.02.033. [17]

Eurofound (2020), « Living, working and COVID-19 », *COVID-19 series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [4]

Frey, C. et M. Osborne (2017), « The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? », *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114, pp. 254-280, http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019. [7]

Gregory, T., A. Salomons et U. Zierahn (2016), « Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe », *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper*, No. 16-053, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2815469. [10]

Hilton, M. (2008), « Skills for Work in the 21st Century: What Does the Research Tell Us? », *Academy of Management Perspectives*, vol. 22/4, pp. 63-78, http://dx.doi.org/10.5465/amp.2008.35590354. [13]

Hoffman, M., L. Kahn et D. Li (2018), « Discretion in Hiring », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 133/2, pp. 765-800, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjx042. [3]

Marshall, A. (2020), « Uber Gives Up on the Self-Driving Dream », Wired, https://www.wired.com/story/uber-gives-up-self-driving-dream/ (consulté le 13 septembre 2021). [11]

Rey-Biel, P., U. Gneezy et S. Meier (2011), « When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, pp. 191-210, http://dx.doi.org/10.2307/41337236. [15]

Shoemaker, P. (1995), « Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking », *Sloan Management Review*, vol. 36/2, pp. 25-40. [12]

Notes

[1] National Academies. 2020. Are Generational Categories Meaningful Distinctions for Workforce Management? Washington, DC: National Academies Press.

[2] À titre d'exemple, la National Academy of Sciences des États-Unis s'est penchée sur la question de savoir s'il existait un déficit de compétences en raison de l'augmentation présumée des exigences en matière de compétences dans les emplois. Cette tâche leur a été confiée par le directeur des National Institutes of Health, et elle lui a été transmise par les PDG des entreprises. J'étais membre de ce comité. Il en est ressorti qu'il n'y avait pas de déficit de compétences. Voir Margaret Hilton (2008[13]), "Skills for Work in the 21st Century : What Does the Research Tell Us ?", *Academy of Management Perspectives*, Vol. 22/4, pp. 63-78.

[3] Pour un compte rendu de la recherche universitaire sur le sujet de l'agile, voir Dingsøyr et al. (2012[17]), "A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development", *Journal of Systems and Software*, Vol. 85/6, pp. 1213-1221, 033.

[4] Des exemples de projets agiles dans le monde entier sont présentés dans Agile Government : Building Greater Flexibility and Adaptability in the Public Sector. Deloitte Insights, mars 2021.

[5] Pour un examen des preuves, voir Peter Cappelli et Anna Tavis (2016[14])" The Performance Management Revolution", *Harvard Business Review*.

[6] Pour une vue d'ensemble, voir Rey-Biel, Gneezy et Meier (2011[15])" When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, pp. 191-210.

[7] NB de l'OCDE : Étant donné que ces modèles se basent sur des moyennes statistiques, ils peuvent également avoir des difficultés à évaluer correctement le potentiel des candidats dont les compétences et le leadership s'expriment de manière non conventionnelle, en dehors de la « norme ». Il faut également veiller à ce que les outils fonctionnent aussi bien pour toutes les personnes, y compris celles qui ont des accents différents, des conditions particulières ou des handicaps, etc. Certaines utilisations, telles que la technologie de reconnaissance faciale pour la détection des émotions à partir de l'expression faciale, ou pour déduire d'autres caractéristiques telles que l'affiliation politique, l'intelligence ou l'aptitude à l'emploi, sont critiquées comme étant discriminatoires, peu fiables et invasives, et devraient être totalement évitées.

[8] NB de l'OCDE : La détection des préjugés dans les algorithmes exige des efforts de surveillance et d'analyse proactifs de la part de ceux qui déploient les modèles. Les institutions doivent veiller à ce que des explications significatives soient fournies aux personnes soumises à des évaluations automatisées, à ce que le modèle et les données utilisées soient transparents et à ce qu'elles surveillent les prédictions et les évaluations pour détecter les résultats inattendus.

[9] Pour un examen de cette recherche, voir Peter Cappelli and Rocio Bonet (2021[16]), "After Covid, Should You Keep Working from Home? Here's How to Decide", *Wall Street Journal,* 22 mars 2021.

[10] https://2020.yang2020.com/policies/trucking-czar/.

3 Thème spécial : gestion de la haute fonction publique

Ce chapitre présente une sélection d'indicateurs comparatifs sur la gestion des hauts fonctionnaires au sein des pays membres de l'OCDE. Il fournit une mise à jour du document de travail de l'OCDE sur le leadership pour une haute fonction publique performante, en le complétant par de nouvelles données recueillies dans le cadre de l'enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Il en ressort que, si la plupart des pays de l'OCDE utilisent des cadres de compétences pour mettre l'accent sur les compétences en matière de leadership, beaucoup d'entre eux ont encore du mal à développer ces compétences, à les évaluer et à tenir les dirigeants responsables d'une gestion efficace des effectifs.

Introduction : préparer l'avenir de la fonction publique

L'avenir de la fonction publique dépendra du leadership des hauts fonctionnaires. Les dirigeants créent un environnement dans lequel les employés sont motivés et soutenus pour trouver les meilleurs moyens de réaliser la mission de l'organisation. En même temps, les dirigeants encouragent l'intégrité et l'éthique dans leurs interactions quotidiennes avec les employés (Detert et Burris, 2007[1]) (OCDE, 2020[2]). Ces deux éléments - la compétence et les valeurs - sont les principaux moteurs de la confiance dans le gouvernement (OCDE, 2017[3]). Les dirigeants de la fonction publique sont donc en première ligne pour bâtir un secteur public efficace, innovant et digne de confiance. En bref, l'avenir de la fonction publique dépendra de l'avenir du leadership. Le document de travail 2020 de l'OCDE sur le leadership pour une haute fonction publique performante fait les prédictions suivantes :

1. L'objectif des dirigeants de la fonction publique sera de plus en plus de résoudre les problèmes de politique publique de manière innovante, en s'appuyant sur la technologie numérique. Il est donc nécessaire de créer de nouvelles capacités (c'est-à-dire des compétences, des comportements, des perspectives, des connaissances, des mentalités, etc.) au sein de la haute fonction publique.
2. Les dirigeants de la fonction publique seront à la tête d'organisations de plus en plus diversifiées, avec des employés venant d'horizons différents, sous différents contrats et dans différents lieux physiques, qui circulent de manière plus fluide à l'intérieur et à l'extérieur des organisations. Cela pose le défi d'inculquer des valeurs publiques et une culture organisationnelle inclusive.
3. Le leadership dans la fonction publique sera de plus en plus axé sur les données, avec de vastes ensembles de données sur les effectifs et les performances, qui permettront d'obtenir des informations et d'orienter les réponses de la direction. Cela laisse entrevoir une possibilité accrue de prendre des décisions fondées sur des données probantes, et la nécessité d'investir dans des compétences pour les soutenir, et parfois les remettre en question.
4. Les dirigeants devront s'impliquer plus que jamais dans le développement des effectifs et de l'organisation. Les dirigeants joueront un rôle central dans la mise en place de cultures d'apprentissage afin que les employés en place aient la possibilité d'apprendre au fur et à mesure. Les dirigeants joueront également un rôle de plus en plus visible en tant qu'ambassadeurs de l'organisation, au centre de la guerre pour le recrutement des talents, en articulant la proposition de valeur de l'employeur du secteur public et en attirant les compétences nécessaires dans la fonction publique.

Afin de garantir le leadership nécessaire à l'avenir, les gouvernements peuvent mettre en place une série de politiques et d'outils pour développer les compétences en matière de leadership des dirigeants actuels et futurs, évaluer ces compétences lors du recrutement et de la promotion, et veiller à ce qu'elles soient renforcées dans les systèmes de performance et de responsabilité. Ce chapitre présente une mise à jour du document de travail de l'OCDE sur le leadership pour une haute fonction publique performante (Gerson, 2020[4]), en complétant les cadres conceptuels de ce document par des données pertinentes et recueillies dans le cadre de l'enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Principaux enseignements

- **Les cadres de compétences en matière de leadership sont désormais une pratique commune dans les pays membres de l'OCDE :** la majorité des pays membres de l'OCDE disposent d'un cadre de compétences type pour les hauts fonctionnaires, utilisé principalement dans les profils de poste, les processus de recrutement et l'évaluation des performances. La plupart de ces cadres mettent l'accent sur les compétences liées à la stratégie, à la vision, aux résultats et à l'intégrité, tandis que peu d'entre eux mettent l'accent sur l'inclusion, l'innovation, le numérique et la gestion de crise.
- **Le recrutement est de plus en plus axé sur l'évaluation des compétences en matière de leadership :** cela revient à reconnaître que les critères formels, par exemple la durée de l'expérience ou les diplômes, ne suffisent pas à prédire le succès d'un gestionnaire de la fonction publique. Toutefois, l'évaluation de compétences cognitives et comportementales complexes exige de nouvelles compétences de la part des recruteurs.
- **Il est possible de mettre davantage l'accent sur le développement continu, la gestion de la carrière et de la mobilité :** parmi les pays membres de l'OCDE, il n'est pas encore courant de constituer un vivier de candidats possédant les compétences nécessaires au leadership en les identifiant au début de leur carrière. Cette démarche permet de disposer d'un large éventail de dirigeants potentiels, ce qui est de plus en plus important dans le contexte du vieillissement des effectifs.
- **Il y a encore un fossé à combler en matière de diversité aux niveaux supérieurs de la fonction publique :** les femmes sont sous-représentées dans la haute fonction publique de presque tous les pays, et les autres groupes de diversité ne sont souvent pas suivis. Bien que l'utilisation d'objectifs de diversité dans les processus de recrutement ait augmenté, les données et les outils permettant d'évaluer et de renforcer la diversité et l'inclusion dans d'autres domaines sont sous-utilisés. À ce jour, seuls quelques pays membres de l'OCDE incluent la diversité et l'inclusion dans les compétences en matière de leadership.
- **La responsabilité à l'égard de la qualité du leadership et de la gestion des personnes fait défaut :** l'utilisation d'objectifs de performance spécifiques pour les hauts fonctionnaires est très répandue dans les pays membres de l'OCDE. Cependant, les responsabilités en matière de management des hauts fonctionnaires se limitent souvent à la gestion financière et la comptabilité et incluent rarement des responsabilités spécifiques concernant les capacités de leadership et la gestion des personnes.
- **L'intégration d'une série d'outils, dont la mobilité, est nécessaire pour développer la culture de l'apprentissage.** Investir dans l'apprentissage, en proposant un retour d'information régulier et de qualité et en offrant des possibilités de mobilité, peut aider les dirigeants de la fonction publique à développer continuellement leurs capacités. Alors que les pays membres de l'OCDE offrent un large éventail de possibilités d'apprentissage et le soutien d'autres pairs aux hauts fonctionnaires, l'accent est principalement mis sur les séminaires de formation et les outils d'apprentissage en ligne. D'autres outils pourraient être promus pour assurer un soutien plus individuel aux dirigeants.

Encadré 3.1. Capacités de leadership pour la performance du secteur public

Sur la base de neuf études de cas, l'OCDE a dressé la carte des capacités de leadership essentielles requises des hauts fonctionnaires travaillant sur des problèmes complexes du secteur public qui devraient gagner en importance dans l'avenir du service public. Les capacités identifiées sont réparties en quatre groupes (voir chapitre 1, graphique 1.3) :

- leadership fondé sur des valeurs
- inclusion ouverte
- gérance organisationnelle
- collaboration en réseau.

En son centre, le modèle de capacités souligne un leadership fondé sur des valeurs, qui guide les dirigeants dans leurs décisions et leur sert de modèle en matière de comportement éthique. Les dirigeants performants remettent en question leurs propres perceptions internes par le biais d'une inclusion ouverte, encouragent les voix et les perspectives différentes et promeuvent une culture organisationnelle dans laquelle les employés se sentent en confiance pour contribuer au développement de solutions innovantes aux défis du secteur public. Les dirigeants de la fonction publique doivent également jouer le rôle d'intendants de l'organisation en renforçant une culture fondée sur la confiance et les valeurs et en dotant leurs effectifs des compétences, des outils et des environnements de travail appropriés. Enfin, au-delà de leur propre organisation, les hauts fonctionnaires performants sont capables de collaborer au sein de réseaux, avec d'autres acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux.

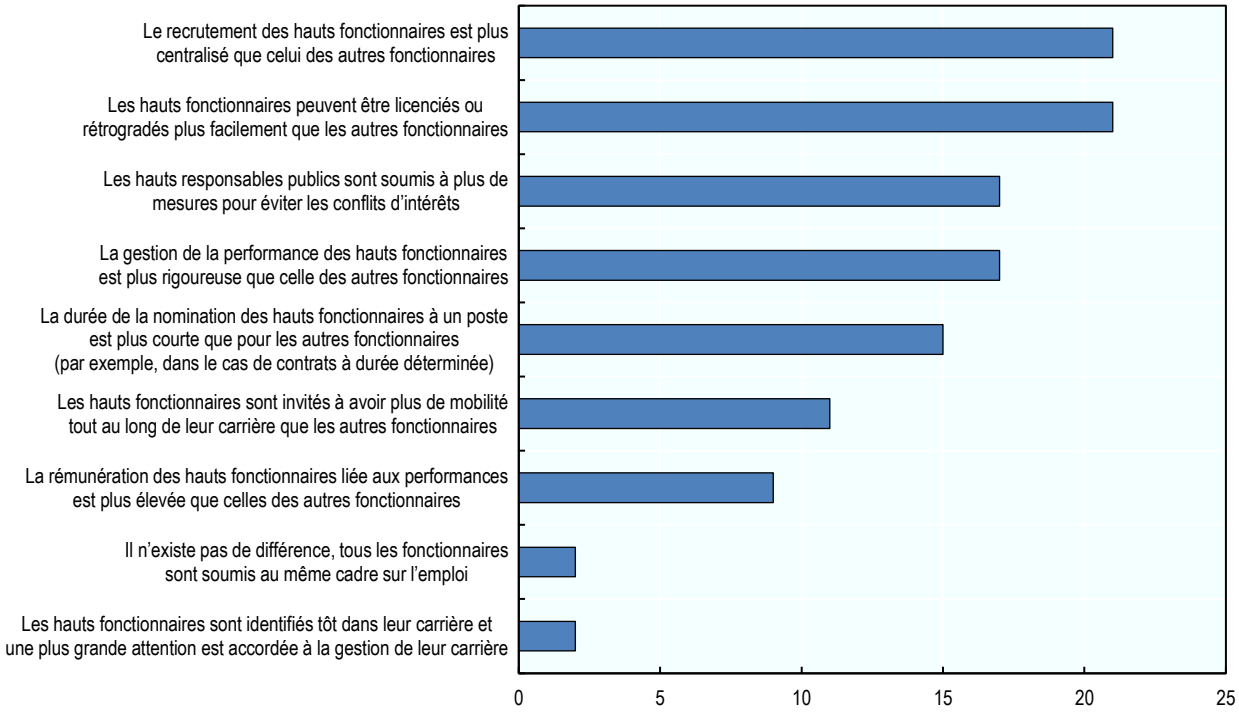
Source : Gerson, D (2020[4]), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », No. 40, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr.

Systèmes de haute fonction publique

Eu égard à leur rôle central dans la performance de la fonction publique et soucieux de développer les compétences des dirigeants de la fonction publique, la plupart des pays de l'OCDE ont mis en place un système spécifique de gestion de la haute fonction publique. Ces systèmes visent à garantir que les responsables administratifs au sommet de la hiérarchie de l'organisation disposent des compétences et des ressources appropriées et sont soutenus par un environnement opérationnel favorable. Le graphique 3.1 présente les principales différences de ces systèmes - les éléments les plus courants sont un recrutement plus centralisé, une plus grande facilité de licenciement ou de rétrogradation, et une plus grande importance accordée à la prévention des conflits d'intérêts et à la gestion des performances.

Graphique 3.1. Différences entre les structures d'emploi des hauts fonctionnaires et celles des autres fonctionnaires

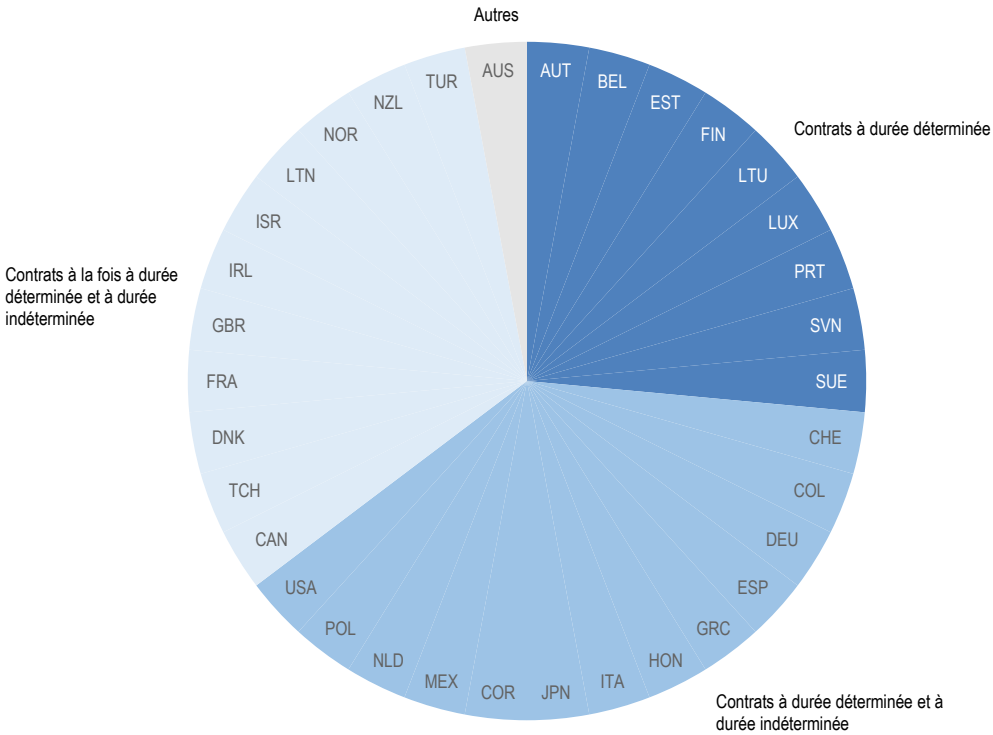
Nombre de pays membres de l'OCDE, n=32 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Dans quelle mesure le cadre d'emploi des hauts fonctionnaires diffère-t-il de celui des autres fonctionnaires ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Compte tenu de ces différentes caractéristiques, les hauts fonctionnaires sont également plus souvent employés sous contrat à durée déterminée que dans la fonction publique ordinaire. Le graphique 3.2 montre qu'environ un tiers seulement des pays membres de l'OCDE appliquent principalement des contrats à durée indéterminée ou à durée indéterminée à leurs hauts fonctionnaires. Certains pays ont recours à une combinaison de contrats à durée indéterminée et de contrats à durée déterminée, qui sont souvent appliqués à différents niveaux ou à des fonctions spécifiques. Par exemple, au Canada, quelques titulaires de postes de niveau D1 (sous-ministres) sont nommés pour une durée déterminée sur la base d'exigences législatives, alors qu'en Irlande, tous les titulaires de postes de niveau D1 (secrétaires généraux) ont un mandat de 7 ans qui peut être prolongé sur décision du gouvernement, et les postes de niveau inférieur sont à durée indéterminée.

Graphique 3.2. Principal type de contrat de travail légal utilisé pour les hauts fonctionnaires



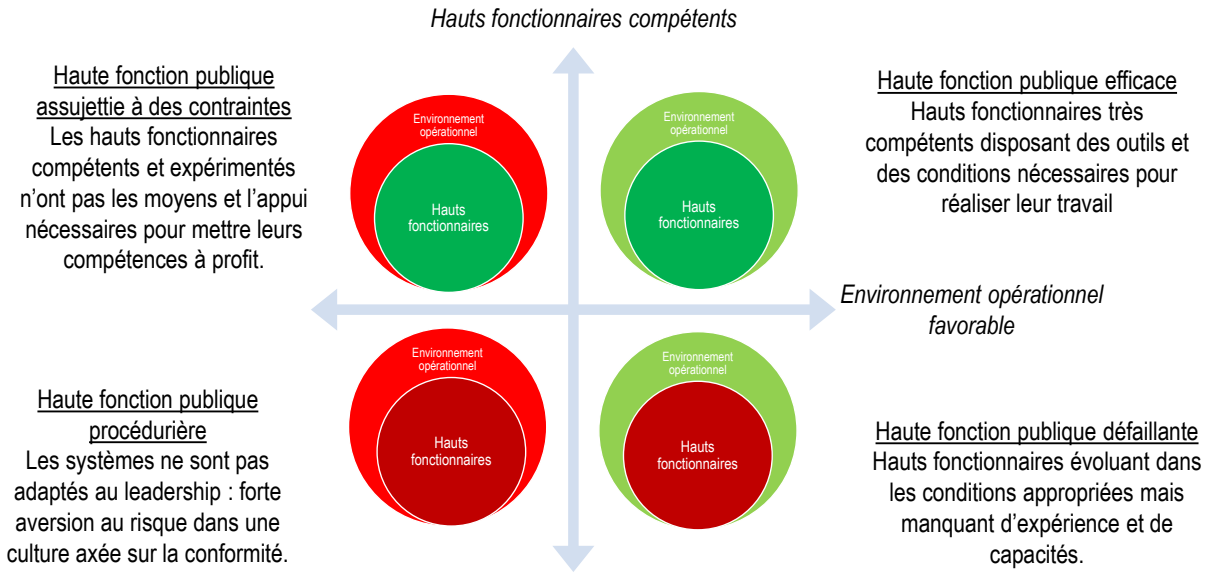
Note : Question de départ de l'enquête : « Parmi les contrats de travail légaux suivants, lesquels sont principalement utilisés pour les hauts fonctionnaires ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Pour évaluer les systèmes de la haute fonction publique, l'OCDE a élaboré un modèle articulé autour de deux axes :

- Axe 1 - des dirigeants de la fonction publique compétents : les politiques publiques et les interventions devraient viser à nommer des dirigeants ayant les aptitudes et les compétences requises pour le poste. Il s'agit notamment de profils d'emploi qui identifient clairement les capacités de leadership (voir encadré 3.1), d'outils de recrutement et de sélection évaluant ces capacités, de développement continu et d'outils de diversité et d'inclusion.
- Axe 2 - un environnement opérationnel favorable : doit fournir aux dirigeants l'autonomie, les outils, le soutien et la responsabilité nécessaires pour utiliser efficacement leurs aptitudes et compétences en matière de leadership. Autrement dit, les objectifs de la direction définissent une orientation claire, les possibilités d'apprentissage et le soutien des pairs contribuent au développement du leadership, les outils de gestion soutiennent les dirigeants dans leurs décisions et l'interface politique est clairement définie, ce qui garantit l'indépendance.

La matrice du système de haute fonction publique (graphique 3.3) mise au point par l'OCDE combine ces deux axes pour identifier quatre types différents de systèmes de haute fonction publique. Pour qu'une haute fonction publique soit efficace, les hauts fonctionnaires doivent être hautement qualifiés et compétents, et bénéficier d'un environnement opérationnel leur permettant d'optimiser l'utilisation de ces capacités. Les trois autres systèmes se caractérisent par des lacunes dans l'environnement opérationnel, les aptitudes et les compétences des hauts fonctionnaires, ou les deux.

Graphique 3.3. Matrice du système de haute fonction publique



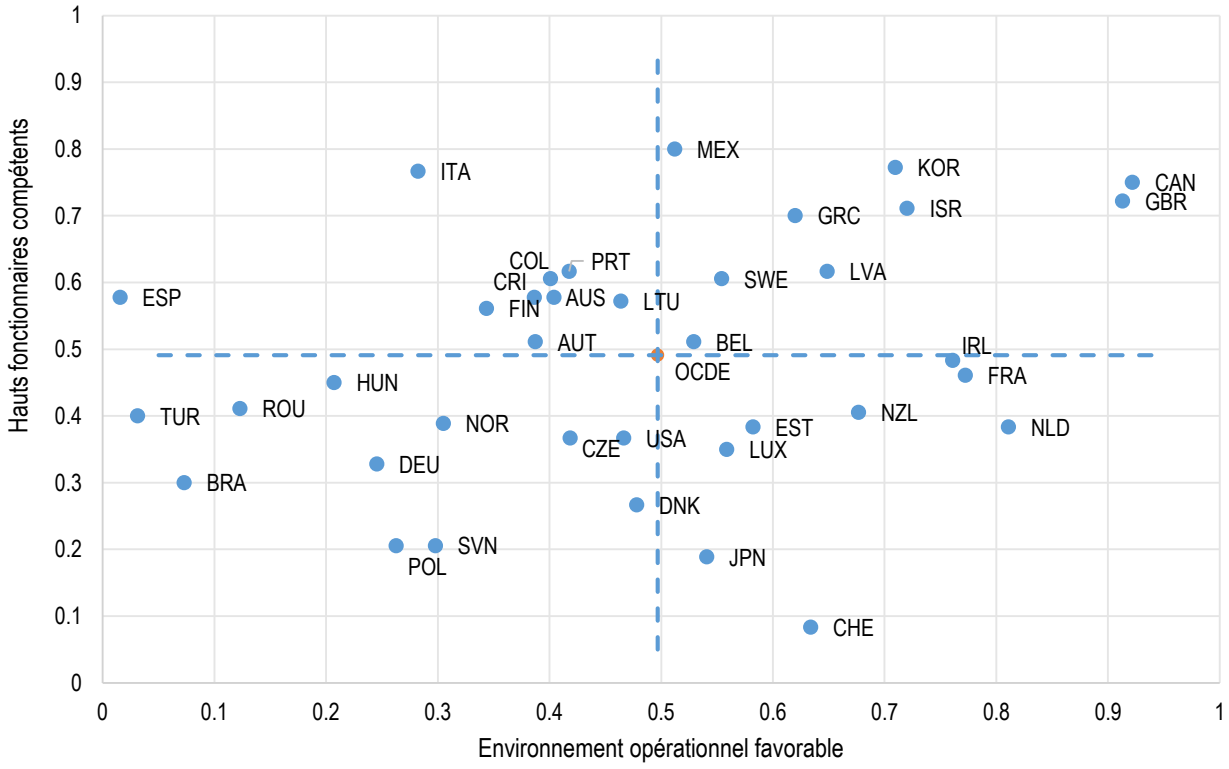
Source : Gerson, D (2020[4]), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », No. 40, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr.

L'OCDE a récemment mis au point un indice pilote qui utilise les données de l'enquête de 2020 pour déterminer l'utilisation des politiques et des outils contribuant aux deux axes de la matrice du système de haute fonction publique (graphique 3.4). L'axe vertical du graphique 3.4 renvoie à l'utilisation d'outils visant à développer les capacités en matière de leadership. Il comprend la plupart, mais pas l'ensemble, des outils qui constituent l'axe 1 du modèle ci-dessus, notamment la définition des capacités en matière de leadership par le biais de cadres de compétences, le recrutement de personnes possédant ces compétences et la mise à disposition de possibilités d'apprentissage et de perfectionnement au profit des dirigeants. L'axe horizontal renvoie aux politiques de gestion des performances et à la responsabilité à l'égard des résultats obtenus. Il reprend quelques-uns des outils qui constituent l'axe 2 du modèle ci-dessus, précisément l'utilisation de systèmes de gestion de la performance et d'un cadre de responsabilité solides. Les autres aspects de l'axe 2 n'ont pas été évalués dans le cadre de l'enquête.

Les pays situés dans le quadrant supérieur droit, comme le Canada, le Royaume-Uni, Israël et la Corée, ont largement recours à des outils destinés à renforcer les capacités de la HFP (axe des ordonnées) ainsi qu'à gérer les performances et à assurer la responsabilité (axe des abscisses). À l'inverse, les pays situés dans le quadrant inférieur gauche ont moins recours à des outils liés à ces deux axes. Certains pays privilégient le recours à un ensemble d'outils au détriment des autres. L'Espagne et l'Italie, par exemple, ont plus recours à des outils liés à la performance et à la responsabilisation, tout en consacrant moins d'investissements à l'amélioration des capacités de leurs hauts fonctionnaires ; et vice versa pour la Suisse, le Japon et les Pays-Bas.

Il convient de souligner que l'indice s'intéresse à la mesure dans laquelle ces outils peuvent être utilisés et non à leur qualité. Il s'agit donc d'un indicateur incomplet de l'étendue du système plutôt qu'une évaluation objective de la qualité du système de HFP. Il est donc nécessaire d'effectuer des comparaisons directes entre l'indicateur et le modèle ci-dessus avec précaution. Toutefois, ces données peuvent inciter les pouvoirs publics à mener une réflexion sur les points forts et les faiblesses de leurs systèmes de HFP.

Graphique 3.4. Gestion de la haute fonction publique, 2020



Note : Les données du Chili, de l'Islande et de la République slovaque ne sont pas disponibles. Les données de la République slovaque ne sont pas disponibles, car la haute fonction publique n'est pas un groupe formel.
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Les sections suivantes présentent les données de l'enquête de 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique afin d'analyser le statu quo du système de haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE selon les deux axes identifiés, en commençant par les aptitudes des hauts fonctionnaires, puis en étudiant le cadre dans lequel ils opèrent.

Axe 1 : hauts fonctionnaires compétents

Afin de s'assurer que les dirigeants de la fonction publique disposent des aptitudes et compétences appropriées pour être efficaces et capables d'accroître l'efficacité et la productivité de l'organisation, il convient de sélectionner les bonnes personnes possédant les compétences appropriées. La *Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique* met l'accent sur le mérite comme critère principal de nomination. Le mérite peut prendre différentes formes en fonction du type de système de haute fonction publique et des responsabilités de nomination. Toutefois, même dans les systèmes où le degré de discrétion concernant les nominations est élevé, les caractéristiques suivantes peuvent favoriser un processus ouvert et transparent tout en veillant à la promotion des dirigeants compétents.

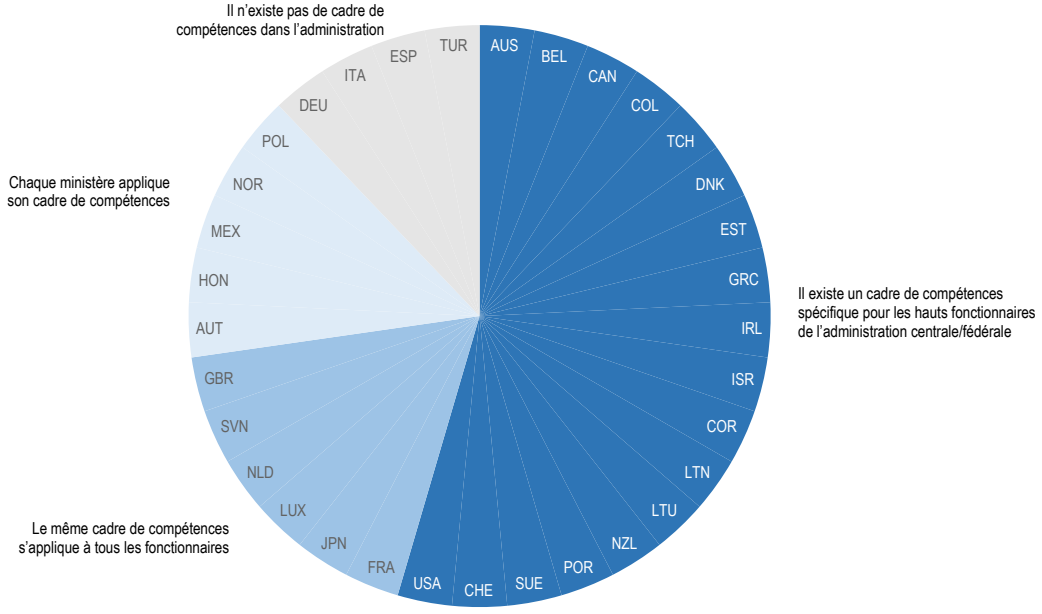
Cadres de compétences en matière de leadership : désormais une pratique commune à tous les pays membres de l'OCDE

La première étape, pour affecter des personnes et des compétences appropriées à des fonctions de direction, consiste à élaborer des compétences et des profils professionnels qui répondent aux exigences relatives aux aptitudes, compétences et expériences. Le cadre de l'OCDE pour les systèmes de haute fonction publique identifie les objectifs clés suivants dans ce domaine :

- Parvenir à une compréhension et à des attentes communes concernant les compétences en matière de leadership dans l'ensemble de la fonction publique, par le biais, par exemple, de cadres de compétences.
- Définir les aptitudes de leadership requises pour des profils de poste spécifiques à la haute fonction publique.

La plupart des pays membres de l'OCDE disposent d'un cadre de compétences type pour les hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Ce cadre fixe une norme commune des attentes concernant les aptitudes de leadership dans le secteur public. En revanche, dans certains pays de l'OCDE, chaque ministère applique son cadre de compétences. Ces pays pourraient ainsi s'en servir pour adapter les profils de leadership aux spécificités de l'organisation (graphique 3.5).

Graphique 3.5. Utilisation des cadres de compétences types pour les hauts fonctionnaires, 2020



Note : Pas de données disponibles pour le Chili, l'Islande, la République slovaque et autre réponse pour la Finlande Question de départ de l'enquête : « Existe-t-il un cadre de compétences types pour les hauts fonctionnaires ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Les compétences comprises dans les cadres reflètent généralement les attentes formulées à l'égard des hauts fonctionnaires afin d'en faire des dirigeants publics efficaces (voir chapitre 1 graphique 1.4). Les trois principaux domaines compris dans les cadres de compétences des pays membres de l'OCDE sont : la vision et la stratégie, l'atteinte des résultats et des valeurs publiques/intégrité. Parallèlement, les compétences relatives aux technologies numériques, à la diversité et à l'inclusion, à la gestion de crise, à la résilience, à l'intelligence émotionnelle sont encore à l'état embryonnaire. Par exemple, au Canada, le

profil de compétences en matière de leadership comprend la compétence « création d'une vision et d'une stratégie ». Cette compétence exige des dirigeants qu'ils comprennent le contexte dans lequel ils prennent leurs décisions, en particulier dans des environnements complexes, incertains et en mutation rapide. Elle exige également des dirigeants qu'ils relèvent les défis du secteur public, en s'appuyant sur des idées et des points de vue divers, et qu'ils parviennent à une position consensuelle. Considérant les capacités numériques des hauts fonctionnaires comme l'une des compétences essentielles, la France a inclus le renforcement des capacités numériques dans sa stratégie pour l'avenir de la fonction publique, baptisée Action Publique 2022. Enfin, l'Australie a identifié la résilience, la conscience de soi et le courage comme étant des qualités personnelles favorables à un leadership efficace, soulignant le rôle des hauts fonctionnaires en tant que catalyseur et moteur du changement. La pandémie de COVID-19 en 2020/21 a mis en évidence la nécessité pour les administrateurs de s'adapter aux nouveaux défis, de faire preuve de résilience et de trouver des solutions aux défis du secteur public en s'appuyant sur les outils numériques et l'innovation. Ce domaine pourrait ainsi s'imposer comme celui sur lequel davantage de pays devront mettre l'accent à l'avenir.

Outre le recours à ces cadres de compétences pour concevoir des profils et des descriptions de postes, 27 pays membres de l'OCDE s'en servent également lors du processus de recrutement et 21 lors de l'évaluation des performances. 20 pays de l'OCDE structurent les activités d'apprentissage des hauts fonctionnaires actuels et/ou futurs en s'appuyant sur le cadre de compétences.

Le recrutement : de plus en plus axé sur l'évaluation des compétences en matière de leadership

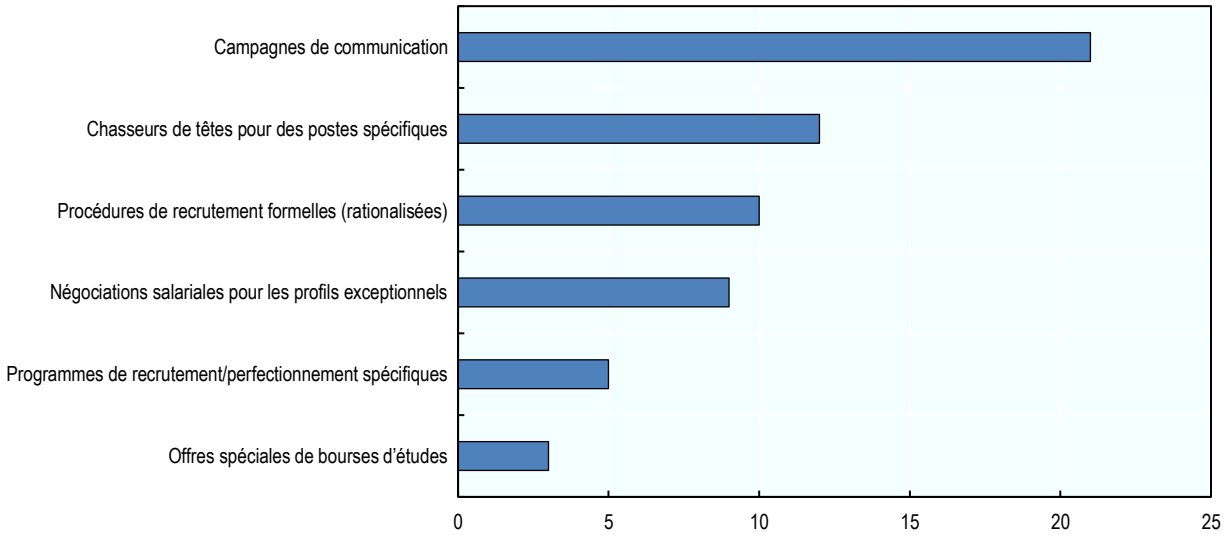
Les processus de recrutement visent à mettre en adéquation les personnes appropriées avec les bons postes de haut niveau, et constituent par conséquent le moteur fondamental de la performance du système de haute fonction publique. Le cadre de l'OCDE pour les systèmes de haute fonction publique identifie les objectifs clés suivants dans ce domaine :

- Évaluer de manière efficace les capacités en matière de leadership et s'en servir pour éclairer les décisions de nomination.
- Garantir un degré de transparence et de responsabilité approprié concernant les décisions de nomination.
- Susciter un nombre approprié de candidatures externes et internes pour pourvoir les postes de haute fonction publique.
- Trouver un équilibre entre le besoin de réactivité politique et celui du mérite et de stabilité.

La plupart des pays membres de l'OCDE recrutent les hauts fonctionnaires à des postes supérieurs par concours ou par nomination directe. Le concours ouvert permet à la fonction publique de recruter de hauts fonctionnaires provenant d'ailleurs et de diversifier les aptitudes, les origines, les formations et les perspectives. En effet, près de la moitié des pays membres de l'OCDE s'attellent activement à augmenter le nombre de recrutements externes, tandis qu'aucun pays membre de l'OCDE n'a fait état de son intention de réduire les recrutements externes. Afin d'attirer des candidats externes, les pays membres de l'OCDE ont recours à un large éventail d'outils, tels que des campagnes de communication, des chasseurs de têtes ou des processus de recrutement dédiés, entre autres (graphique 3.6).

Graphique 3.6. Pratiques utilisées pour attirer des candidats extérieurs à la fonction publique en vue de pourvoir des postes de haut niveau

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : Laquelle de ces pratiques est couramment utilisée pour attirer des candidats extérieurs à la fonction publique en vue de pourvoir des postes de haut niveau ?
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

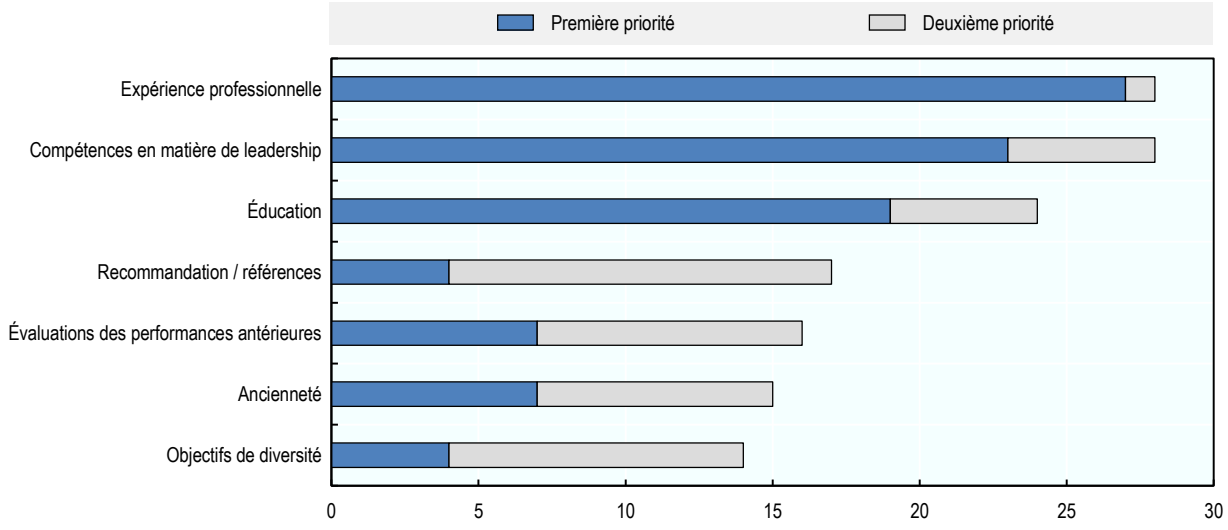
Afin de garantir le mérite et d'évaluer judicieusement les compétences et les aptitudes, de nombreux pays s'appuient sur des critères formels, par exemple l'ancienneté ou les diplômes obtenus. Toutefois, ces critères ne sont pas toujours efficaces pour prédire si un candidat réussira en tant qu'administrateur public et s'il répond aux attentes formulées à l'égard des dirigeants du secteur public abordées précédemment. Des débats sont en cours sur la manière de trouver le bon équilibre entre l'expertise en la matière et les compétences transversales en matière de gestion et de leadership. De plus en plus de pays de l'OCDE estiment que pour réussir, les hauts fonctionnaires doivent avoir une connaissance approfondie des systèmes de gouvernance et suffisamment d'expertise en la matière et de conscience de soi pour savoir à quelle expertise technique faire appel dans leur tâche. Bien que l'ancienneté et le niveau d'études sont formellement évalués lors de la phase de recrutement, l'expérience et les compétences en matière de leadership constituent une priorité dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Seuls quatre pays, à savoir le Canada, la Grèce, la Nouvelle-Zélande et le Portugal, font de la diversité l'une de leurs principales priorités dans les processus de recrutement (graphique 3.7).

Afin d'évaluer les compétences en matière de leadership, 26 pays membres de l'OCDE ont recours à des entretiens fondés sur l'expérience. Dans 24 pays de l'OCDE, il est également courant que des questions d'entretien situationnelles soient utilisées afin d'obtenir une idée de la façon dont les dirigeants potentiels réagiraient face à des situations particulières. De plus, dans 18 pays membres de l'OCDE, la vérification des références fait partie des entretiens. Les pays membres de l'OCDE procèdent à des exercices de simulation, individuellement (dans 13 pays membres de l'OCDE) ou en groupes (dans 10 pays membres de l'OCDE, pour évaluer les comportements et les valeurs. Les tests d'intégrité ne sont utilisés que par six pays, à savoir : Le Canada,[1] la Colombie, la France, la Grèce, la Corée et les Pays-Bas. Les évaluations fondées sur les valeurs peuvent également donner un aperçu de l'adéquation des valeurs, ce qui peut être un indicateur important des performances futures. La manière dont l'intégrité est testée peut varier, allant des tests d'intégrité fondés sur la personnalité, à l'évaluation de la conscience et de la connaissance des

procédures éthiques, en passant par l'utilisation d'examens de jugement situationnel pour avoir une idée de la capacité de jugement des candidats (graphique 3.8).

Graphique 3.7. Aspects officiellement pris en compte lors du recrutement de hauts fonctionnaires par concours

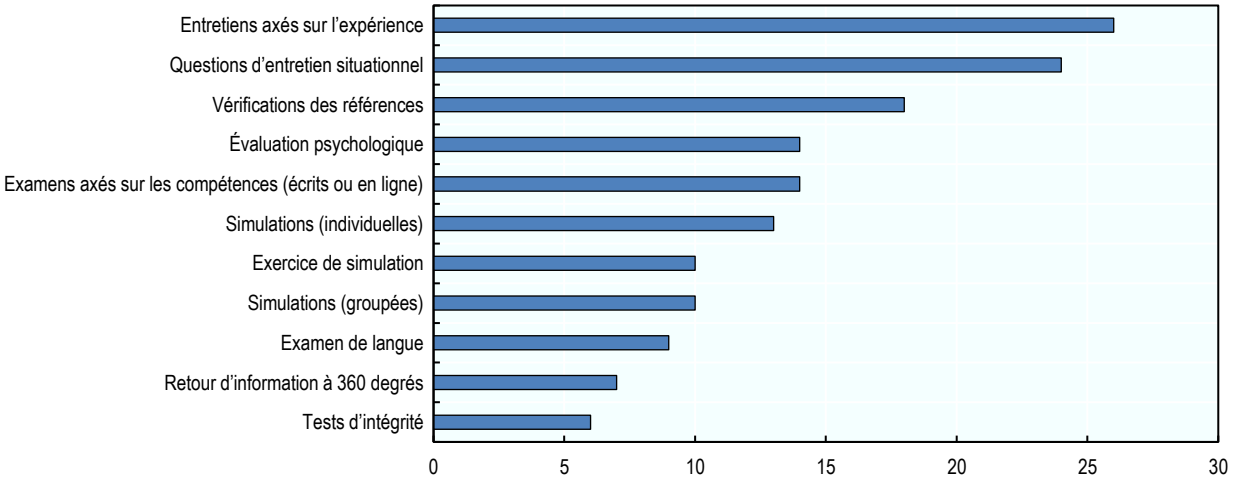
Nombre de pays membres de l'OCDE, n=29 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Lesquels des aspects suivants sont officiellement pris en compte lors du recrutement à des postes de hauts fonctionnaires ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Graphique 3.8. Évaluation des compétences des hauts fonctionnaires lors du recrutement

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=33 (2020)



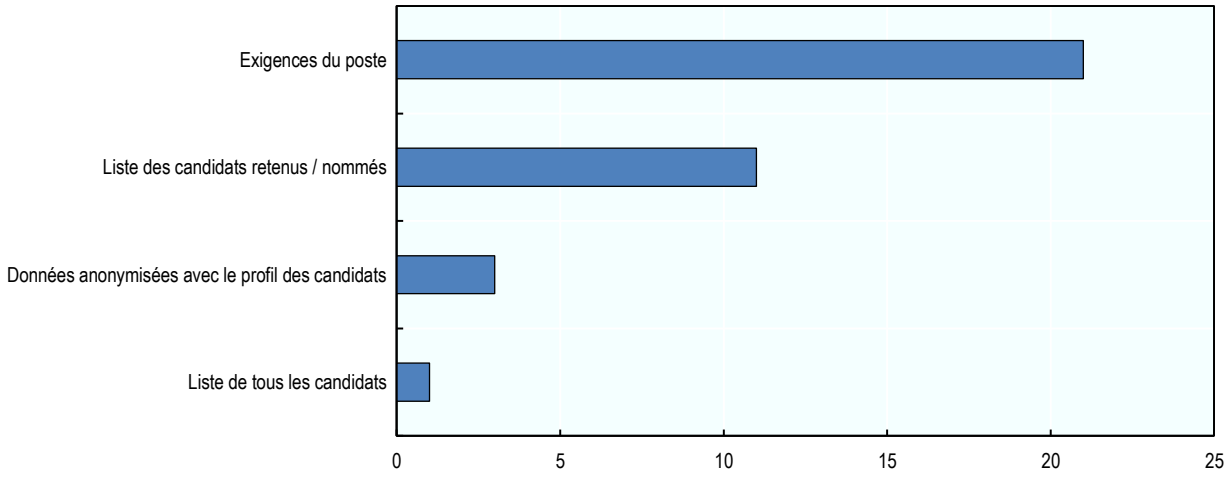
Note : Question de départ de l'enquête : « Comment les compétences de hauts fonctionnaires sont-elles évaluées lors du recrutement ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les jurys de recrutement chargés d'évaluer les compétences des candidats sont constitués de hauts fonctionnaires de niveau égal ou supérieur et de membres de l'organisme central chargés de la gestion des hauts fonctionnaires, le cas échéant. En parallèle, certains pays associent au processus de recrutement des membres externes ou des représentants des employés capables de renforcer la transparence. Par exemple, en Slovénie, le jury est composé d'un membre du Conseil des fonctionnaires, l'organe responsable du recrutement des hauts fonctionnaires, d'un fonctionnaire travaillant dans l'organisation du secteur public pour laquelle le candidat est recruté, d'un expert dans le domaine de l'administration publique, de la direction des ressources humaines ou du domaine spécifique concerné et d'un représentant du syndicat.

La publication régulière des informations sur le processus de recrutement peut renforcer la transparence et l'ouverture. Elle peut également instaurer la confiance dans le processus méritocratique de recrutement des hauts fonctionnaires. Le type d'informations le plus souvent rendu public concerne le poste vacant de haut fonctionnaire lui-même et les exigences du poste (graphique 3.9). Dans 11 pays membres de l'OCDE, la liste des candidats retenus est publiée, tandis qu'en Norvège la liste de tous les candidats est publiée. En Autriche, en Irlande et en Israël, des informations anonymisées, telles que l'âge, le sexe et l'origine ethnique, sont ajoutées aux profils des candidats. Cette pratique peut renforcer l'engagement en faveur de la diversité et de l'inclusion.

Graphique 3.9. Type d'informations sur le recrutement des hauts fonctionnaires publiés en ligne

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Quels types de données et d'informations concernant le processus de recrutement des hauts fonctionnaires sont publiés de façon proactive en ligne ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Le degré d'influence politique dans les décisions de recrutement fait l'objet d'un grand débat, car il peut nuire au mérite, à l'intégrité, au professionnalisme et à la confiance. L'hypothèse avancée est que l'implication des ministres dans les décisions de nomination peut contribuer à entretenir une relation étroite propice à la réactivité. Toutefois, si elle n'est pas gérée de manière appropriée, l'influence politique peut avoir des conséquences négatives sur le mérite, l'indépendance et la stabilité. Elle peut également donner lieu à un environnement dans lequel les hauts fonctionnaires, par peur d'être licenciés, ne peuvent s'exprimer ni donner un avis fondé sur des preuves qui ne cadre pas avec les priorités politiques.

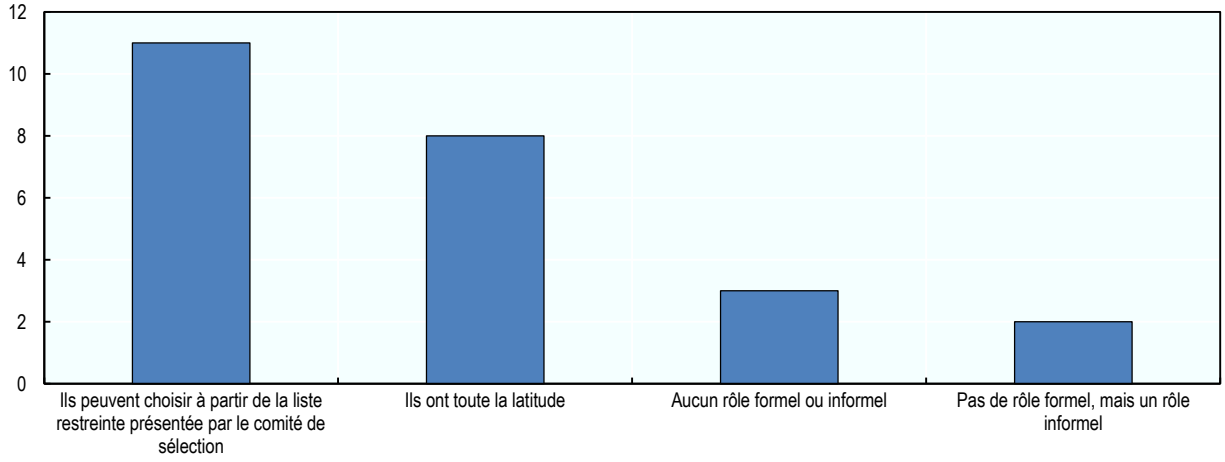
Dans les pays membres de l'OCDE, l'influence des responsables politiques sur le recrutement est variable (graphique 3.10). Dans 11 pays membres de l'OCDE, les responsables politiques (par exemple les

ministres) peuvent choisir un candidat figurant dans la liste de présélection présentée par le jury de sélection. Cette option permet de garantir le mérite et la responsabilité au sein du processus. Un jury de recrutement classe les candidats selon des critères basés sur le mérite, tout en donnant aux responsables politiques la latitude de faire le choix final en fonction de critères spécifiques. Parfois, la nomination doit également être confirmée par le corps législatif. Dans huit pays membres de l'OCDE, les responsables politiques ont toute la latitude pour procéder au recrutement En même temps, il est plus courant que les responsables politiques exercent une plus grande influence sur les postes de hauts fonctionnaires (D 1) que sur ceux en dessous du niveau hiérarchique supérieur.

L'influence politique peut également s'exercer au travers des licenciements à motivation politique (graphique 3.11). Les licenciements à la discrétion du ministre (c.-à-d. sans aucun motif spécifique) sont très limités, en particulier aux niveaux hiérarchiques inférieurs. Dans 16 pays membres de l'OCDE, les licenciements de hauts fonctionnaires de niveau D1 à la discrétion des ministres sont interdits par la loi.

Graphique 3.10. Rôle des responsables politiques dans le recrutement/la sélection des hauts fonctionnaires

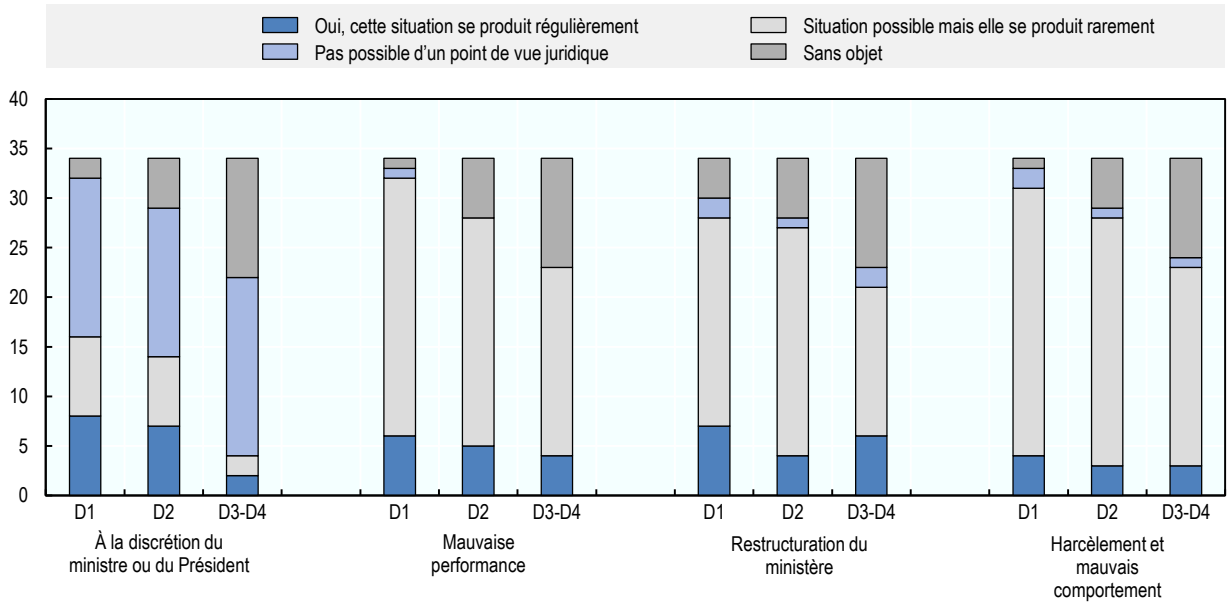
Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : 10 pays de l'OCDE ont indiqué « autre » comme réponse à la question, étant donné que le rôle varie souvent en fonction du niveau du haut fonctionnaire recruté. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, les ministres n'ont pas de rôle formel, mais un certain rôle informel. Il se peut qu'ils n'aient pas toujours ce rôle informel.
Question de départ de l'enquête : « Quel rôle, le cas échéant, les responsables politiques (président, premier ministre, ministres, etc.) jouent-ils dans le recrutement/la sélection des hauts fonctionnaires ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Graphique 3.11. Raisons du licenciement de hauts fonctionnaires avant la fin de leur mandat

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Un haut fonctionnaire peut-il être licencié avant la fin de son mandat, pour l'une des raisons suivantes ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Gestion de la carrière et de la mobilité : la possibilité de constituer un vivier

Un système efficace de haute fonction publique va au-delà du niveau hiérarchique supérieur actuel, afin de constituer un vivier de candidats ayant les compétences nécessaires pour exercer un leadership. Le cadre de l'OCDE pour les systèmes de haute fonction publique identifie les objectifs clés suivants dans ce domaine :

- Constituer et maintenir un vivier de candidats ayant les aptitudes et l'expérience nécessaires pour occuper des postes de la haute fonction publique.
- Identifier et accompagner les futurs leaders au sein et en dehors de la fonction publique.
- Utiliser une série d'outils de gestion des talents pour la haute fonction publique de demain, tels que la mobilité et la planification du parcours professionnel, afin de déterminer l'expérience adéquate réduite.
- Faire des cadres supérieurs des leaders et leur attribuer la responsabilité du constitution du vivier de leadership dans leurs organisations.

Même si l'identification de hauts fonctionnaires potentiels au début de leur carrière n'est pas encore monnaie courante dans les pays membres de l'OCDE, quelques pays le font en utilisant un ensemble d'outils. Le Royaume-Uni, par exemple, forme certains futurs hauts fonctionnaires en tant que groupe distinct dès le début de leur carrière. Le Civil Service Fast Stream est un programme de perfectionnement des diplômés visant à doter les participants de connaissances, de compétences et de l'expérience nécessaires pour devenir de futurs dirigeants de la fonction publique. Le développement personnel des participants est assuré par un programme d'offres d'emploi soigneusement contrasté et géré, complété par un apprentissage formel et d'autres formes d'accompagnement, telles que l'accompagnement individualisé, le mentorat et l'apprentissage par l'action (OCDE, 2020[2]).

D'autres pays mettent au point des stratégies et des outils spécifiques pour les fonctionnaires de niveaux inférieurs afin d'offrir des possibilités d'apprentissage nécessaires à l'acquisition des aptitudes en matière de leadership. L'Australie associe divers outils pour constituer un vivier de futurs dirigeants. La stratégie de la main-d'œuvre « Delivering for tomorrow : *APS Workforce Strategy 2025* » met délibérément en avant le développement du leadership comme l'un de ses trois domaines d'action. La stratégie définit un vaste cadre de développement des futurs dirigeants, fondé sur une compréhension claire des aptitudes en matière de leadership, une approche stratégique pour attirer, fidéliser et déployer les hauts fonctionnaires, la promotion de la collaboration et du travail dans l'ensemble de la FPA, une gestion efficace des talents, la planification de la relève pour les postes de direction essentiels, la mobilité afin que les employés acquièrent de vastes expériences au début de leur carrière et l'investissement dans une culture qui favorise l'apprentissage et le perfectionnement. Le Secretaries Talent Council et le Deputy Secretaries Council sont chargés de mener cette stratégie et de constituer un vivier de futurs leaders qualifiés et diversifiés.

Enfin, certains pays constituent un vivier de candidats externes potentiels. En Estonie, le Top Civil Service Excellence Centre investit des ressources dans le repérage des candidats potentiels et leur propose des offres d'emploi lorsque des postes appropriés se libèrent. Cette approche peut être particulièrement intéressante pour de plus petits pays où les dirigeants du secteur privé sont relativement bien connus.

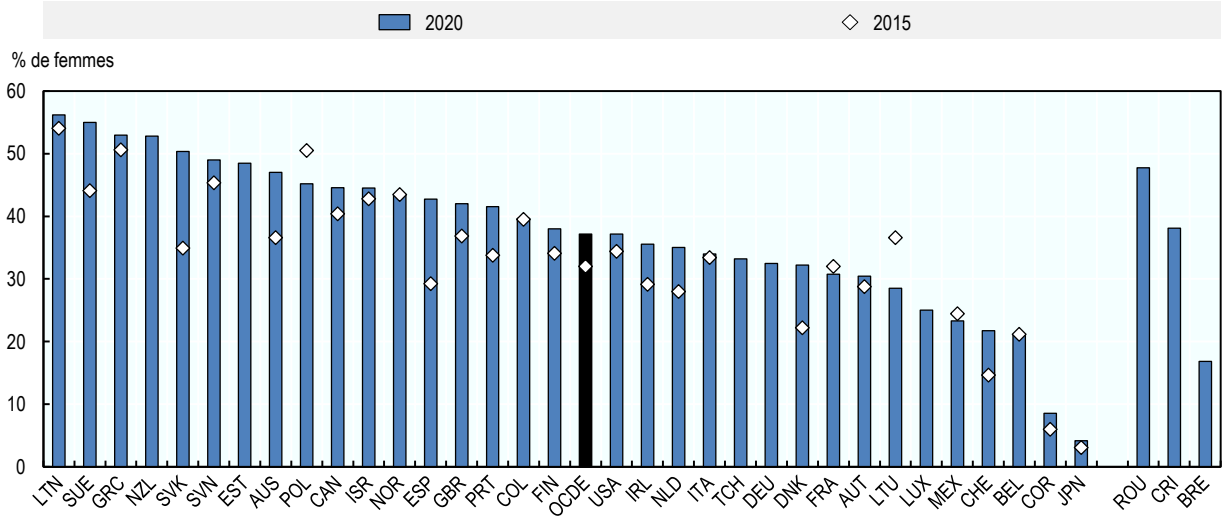
Diversité et inclusion : encore du chemin pour combler les lacunes

Une haute fonction publique diversifiée et inclusive peut contribuer à renforcer les performances organisationnelles en stimulant l'innovation et en renforçant les valeurs fondamentales de la fonction publique, telles que l'équité, la transparence et l'impartialité. Veiller à ce que la direction des organisations publiques soit le reflet de la société qu'elles servent peut également améliorer le dialogue et envoyer un signal de valorisation de toutes les communautés. Le cadre de l'OCDE pour les systèmes de haute fonction publique identifie les objectifs clés suivants dans ce domaine :

- Mettre en avant la diversité (sexuelle, ethnique, linguistique et social) comme un objectif fondamental d'une haute fonction publique efficace.
- Surveiller la diversité au sein de la haute fonction publique et dans le vivier en utilisant des données appropriées.
- Prendre des décisions en matière de RH dans la transparence et la responsabilité appropriées pour réduire les risques de préjugés.
- Prendre des mesures lorsque les analyses révèlent une faible diversité.

Dans les pays de l'OCDE, le nombre de femmes à des postes de haute fonction publique est plus faible que dans les postes de l'administration centrale. En moyenne, les femmes représentent plus de 56 % des employés des administrations centrales et fédérales, alors que seulement 38 % des postes de la haute fonction publique sont occupés par des femmes au sein de l'OCDE (graphique 3.12) (OCDE, 2021[5]).

Graphique 3.12. Égalité entre les sexes aux postes de direction dans les administrations centrales, 2015 et 2020



Note : Les données pour la Hongrie sont celles de 2018. Les données de la France sont celles du 31 décembre 2018. Les données du Luxembourg, des Pays-Bas, la Slovénie et la Pologne sont celles de décembre 2019. Les données du Danemark et de la Finlande sont celles de février 2020. Les données de la Colombie sont celles de mars 2020. Les données de la Corée sont celles du 31 décembre 2020. Les données du Chili, de l'Islande et de la Turquie ne sont pas disponibles. Les données de haute direction de l'Australie sont uniquement celles des postes D1.
Source : OECD (2021[5]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr.

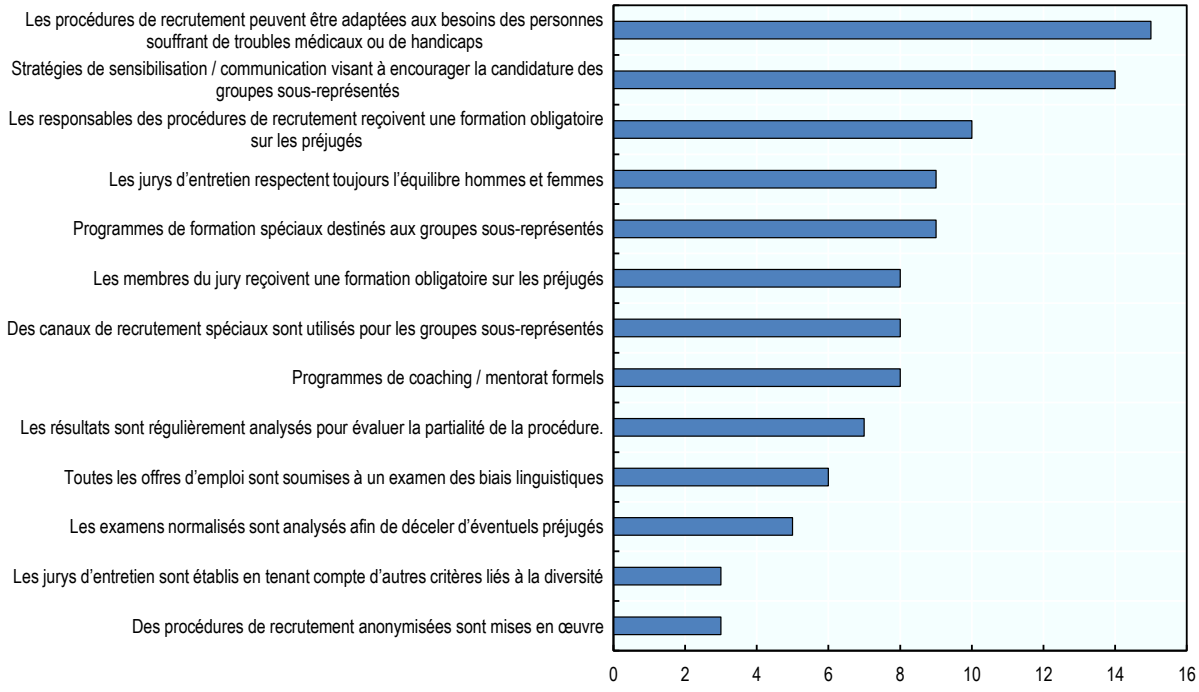
Les pays membres de l'OCDE ont adopté différents outils pour accroître la représentation, des groupes sous-représentés, dans les processus de recrutement de la haute fonction publique (graphique 3.13). Parmi les mesures les plus courantes, citons l'adaptation des processus de recrutement aux personnes souffrant de troubles médicaux ou d'un handicap et la conception de stratégies de communication spécifiques pour accroître la candidature des groupes sous-représentés. De même, certains pays de l'OCDE ont commencé à dispenser des formations sur les préjugés aux responsables du recrutement. D'autres mesures incluent la diversité du jury de recrutement ou des programmes de formation dédiés aux groupes sous-représentés. En Australie, les directives formulées en matière de recrutement soulignent que les membres du comité de sélection doivent refléter un éventail diversifié d'origines et d'expériences dans le but de faciliter un processus de recrutement inclusif. La Belgique a élaboré un programme de compétences pour offrir aux femmes la possibilité d'effectuer un test d'évaluation et de bénéficier d'un accompagnement individualisé. De même, la Commission de la fonction publique de Nouvelle-Zélande a élaboré un programme de mentorat en matière de leadership pour les fonctionnaires du Pasifika et a élaboré le Māori Emerging Leaders Development Programme en 2020. Le recrutement anonyme ou le passage en revue des examens standardisés pour détecter les préjugés potentiels sont autant d'outils moins courants utilisés parmi les pays membres de l'OCDE.

Toutefois, se focaliser sur le processus de recrutement ne suffit pas pour accroître la diversité et l'inclusion parmi les dirigeants publics. Il convient également d'appliquer une optique de diversité et d'inclusion à d'autres processus RH et politiques sur le lieu de travail afin d'identifier les pratiques potentiellement discriminatoires, de déceler les préjugés et d'identifier les domaines dans lesquels des efforts supplémentaires doivent être déployés pour renforcer la diversité et l'inclusion parmi les hauts fonctionnaires. De même, la collecte de données par le biais d'enquêtes auprès des employés peut aider l'organisation à identifier les vecteurs d'une culture d'entreprise plus inclusive (Nolan-Flecha, 2019[6]). En effet, la diversité et l'inclusion sont l'un des éléments les moins bien notés quant aux compétences en matière de leadership (voir chapitre 1, graphique 1.4) et elles ne constituent une priorité, tout au long du

processus de recrutement, que dans peu de pays (graphique 3.7). Il en ressort donc que la diversité et l'inclusion ne sont pas considérées comme un aspect fondamental en matière de leadership dans les pays de l'OCDE.

Graphique 3.13. Outils utilisés pour accroître la représentation des groupes sous-représentés dans la haute fonction publique

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « L'administration centrale/fédérale a-t-elle recours à l'un des outils suivants pour accroître la représentation des groupes sous-représentés ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Axe 2 : environnement opérationnel favorable

La matrice du système de haute fonction publique élaborée par l'OCDE souligne que les hauts fonctionnaires ne peuvent acquérir les bonnes aptitudes et compétences que dans un environnement opérationnel favorable. Il est essentiel de prendre conscience des éléments opérationnels et contextuels qui aident les hauts fonctionnaires à être des administrateurs publics efficaces ou les en empêchent. La section suivante examine en détail ces éléments et les pratiques communes de l'OCDE.

Objectifs, autonomie, responsabilisation : possibilité d'améliorer la responsabilité concernant les capacités de leadership et de gestion du personnel

Un environnement favorable aux hauts fonctionnaires permet de fixer des buts et des objectifs clairs sur lesquels s'appuyer pour agir et diriger. Il permet de formuler les attentes et définir les responsabilités en fonction des objectifs stratégiques. Le cadre de l'OCDE pour les systèmes de haute fonction publique identifie les objectifs clés suivants dans ce domaine :

- S'assurer que les hauts fonctionnaires ont des objectifs sur mesure, qui favorisent un leadership axé sur le changement, et en droite ligne avec les priorités du gouvernement.
- Tenir les hauts fonctionnaires responsables de la réalisation de leurs objectifs qui tiennent compte des valeurs de la fonction publique ainsi que de la complexité et de l'incertitude de leur environnement.
- Donner un niveau approprié d'autonomie et de confiance en fonction des objectifs des hauts fonctionnaires.

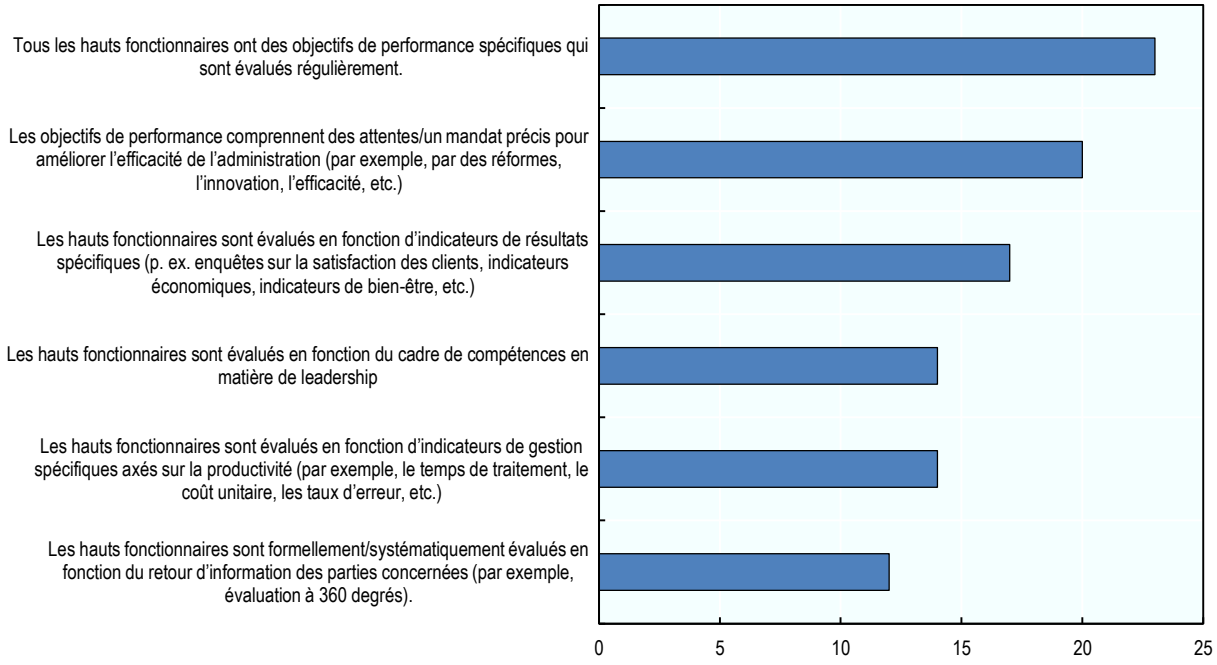
La plupart des pays de l'OCDE ont recours à des objectifs de performance spécifiques pour les hauts fonctionnaires (graphique 3.14). Dans l'idéal, les objectifs doivent être visionnaires et exigeants, afin d'inciter les dirigeants à faire progresser l'organisation ou le domaine dont ils sont responsables. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les objectifs de performance des hauts fonctionnaires incluent l'attente d'une amélioration de l'efficacité du gouvernement. Cependant, moins de la moitié des pays membres de l'OCDE évaluent les dirigeants par rapport à leur cadre de compétences en matière de leadership, ce qui constitue une occasion manquée de conforter l'importance d'un bon leadership dans la haute fonction publique de plusieurs pays membres de l'OCDE.

Les objectifs et les buts des hauts fonctionnaires sont souvent plus complexes et difficiles, comparés à ceux des fonctionnaires en général, en raison de l'implication de parties prenantes et des partenaires. Les objectifs de performance doivent donc être considérés comme des jalons potentiels, tout en permettant des révisions en cas de nouvelles informations ou d'évolution de la situation. La mise en place d'objectifs trop rigoureux peut également accroître le risque que les hauts fonctionnaires se concentrent uniquement sur la réalisation des objectifs fixés sans égard à l'éthique ou à l'intégrité. Le renforcement des cloisonnements organisationnels peut également en résulter, si les hauts fonctionnaires ne sont tenus responsables que des objectifs relevant du champ de compétence de leur organisation. Pour contrer ce phénomène, les pays de l'OCDE formulent généralement des objectifs qui nécessitent une collaboration entre divers hauts fonctionnaires. En de rares occasions, les objectifs de collaboration peuvent également être formulés à l'égard d'un haut fonctionnaire en mission temporaire qui dirige le projet à plein temps (graphique 3.15). De plus, dans certains pays, comme l'Irlande, les hauts fonctionnaires sont évalués par rapport au retour d'information des parties concernées, telles que les employés, les pairs et les parties prenantes (graphique 3.14).

Un système d'évaluation des performances peut également intégrer des incitations, telles qu'une rémunération liée aux performances ou le licenciement en cas de mauvaises performances. 16 pays membres de l'OCDE offrent aux hauts fonctionnaires des récompenses financières en cas de performances élevées. 42 % des pays de l'OCDE licencient les hauts fonctionnaires en cas de mauvaises performances.

Graphique 3.14. Évaluation des performances des hauts fonctionnaires

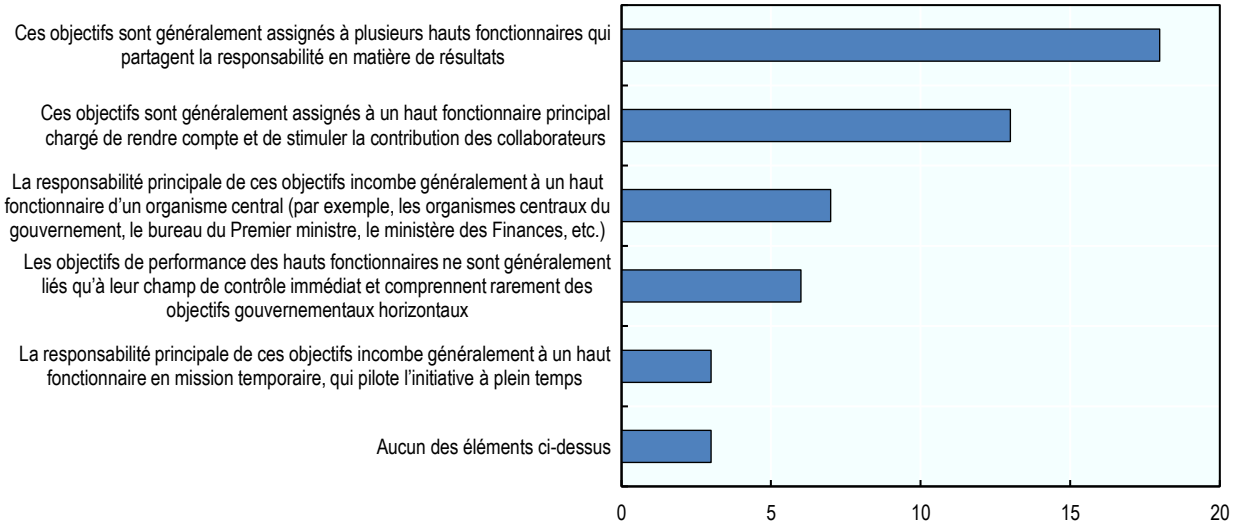
Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Lesquelles des propositions suivantes s'appliquent à l'évaluation des performances des hauts fonctionnaires ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Graphique 3.15. Responsabilité de la collaboration entre les ministères et les organismes

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=31 (2020)

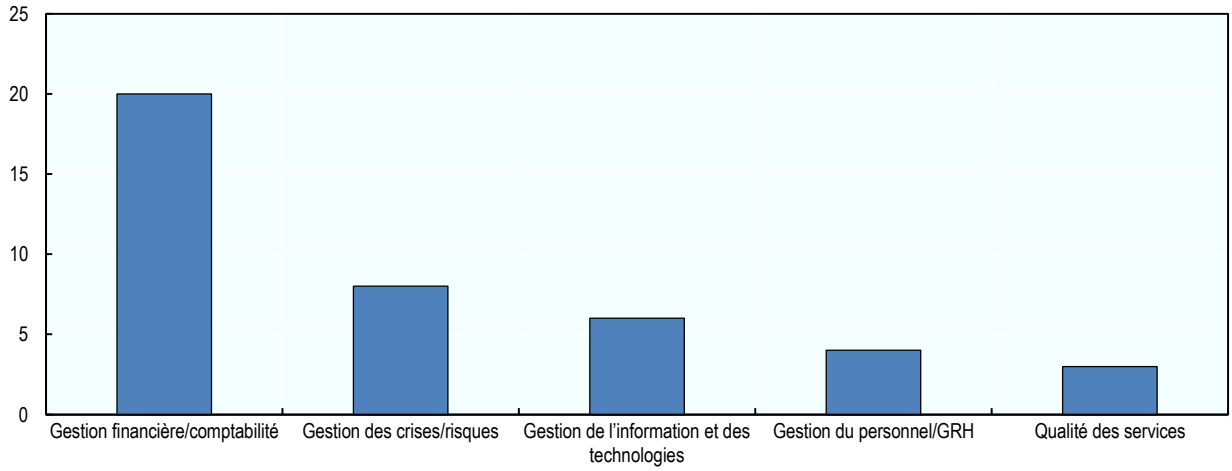


Note : Question de départ de l'enquête : « Comment les hauts fonctionnaires sont-ils tenus responsables des objectifs qui nécessitent une collaboration entre les ministères et les organismes ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Pour atteindre les objectifs et faire progresser la mission de leur organisation, les hauts fonctionnaires doivent pouvoir compter sur le niveau d'autonomie nécessaire en matière de ressources et d'organisation du travail. Les responsabilités en matière de management peuvent contribuer à renforcer la confiance si l'autonomie accordée est utilisée de manière efficace. 24 pays membres de l'OCDE disposent d'une loi ou d'un document équivalent définissant les responsabilités managériales spécifiques des hauts fonctionnaires. Ces responsabilités concernent principalement la gestion financière et la comptabilité, mais aussi la gestion des crises et des risques. Toutefois, seuls quatre pays membres de l'OCDE ont également prévu des responsabilités spécifiques en matière de gestion du personnel (graphique 3.16). Le fait de mettre l'accent sur la responsabilité de la gestion du personnel dans l'ensemble de la haute fonction publique, et pas seulement au sein du département des RH, peut contribuer à renforcer cette aptitude fondamentale en matière de leadership au sein de la haute fonction publique.

Graphique 3.16. Types de responsabilités managériales inclus

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=24 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Il y a-t-il une loi ou un texte définissant les responsabilités (financières, RH, etc.) managériales des hauts fonctionnaires ? Si oui ces responsabilités incluent-elles : »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

L'apprentissage : intégration d'une série d'outils, dont la mobilité, pour développer la culture de l'apprentissage

Les hauts fonctionnaires bénéficient d'opportunités structurées pour réfléchir à leur expérience, apprendre et s'adapter à l'évolution des défis du secteur public, mais les opportunités d'apprentissage doivent s'intégrer dans des emplois du temps chargés et être pertinentes pour les défis très spécifiques auxquels sont confrontés les hauts fonctionnaires. Pour encourager les dirigeants du secteur public à se perfectionner en permanence, le secteur public a besoin d'une culture de l'apprentissage qui valorise l'investissement dans l'apprentissage et offre un retour d'information régulier et de qualité. Cela inclut des possibilités de mobilité qui permettent aux hauts fonctionnaires de développer ses aptitudes en travaillant sur de nouveaux défis. Le cadre de l'OCDE pour les systèmes de haute fonction publique identifie les objectifs clés suivants dans ce domaine :

- Structurer les opportunités pour créer des réseaux de hauts fonctionnaires et favoriser le soutien par les pairs.
- Offrir aux hauts fonctionnaires un accompagnement personnalisé.

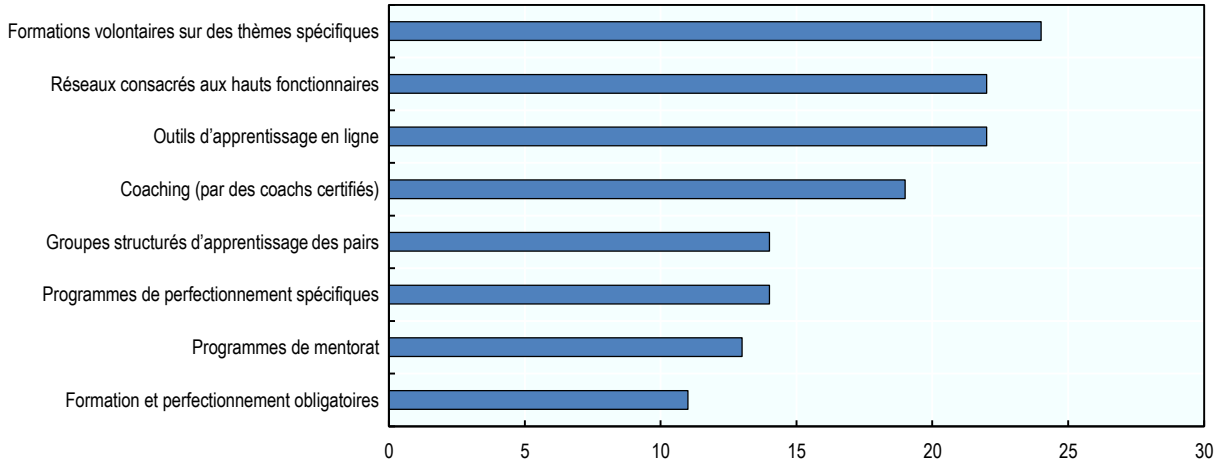
- Élaborer des programmes de perfectionnement des hauts fonctionnaires pour s'adapter aux contextes et besoins de ce haut groupe.
- Gérer la mobilité pour un apprentissage individuel et dans toute l'organisation.

Les pays membres de l'OCDE offrent un large éventail de possibilités d'apprentissage et les pairs soutiennent les hauts fonctionnaires (graphique 3.17). 22 pays membres de l'OCDE ont mis en place des réseaux pour les hauts fonctionnaires. Ces réseaux peuvent renforcer un environnement d'apprentissage continu, stimuler la collaboration en réseau et aider à établir des liens au-delà des cloisonnements organisationnels. Ils peuvent également confronter les hauts fonctionnaires à des voix et des perspectives différentes, peu courantes dans leur secteur, et inspirer de nouvelles solutions aux problèmes. 19 pays membres de l'OCDE offrent des possibilités de coaching aux hauts fonctionnaires. Les possibilités de coaching peuvent offrir aux dirigeants un apprentissage très spécifique, adapté à leurs besoins et à leur disponibilité, ce qui peut renforcer l'engagement des dirigeants à l'égard de l'apprentissage. Des programmes de perfectionnement spécifiques ou des groupes structurés d'apprentissage des pairs, utilisés dans 14 pays de l'OCDE, invitent les hauts fonctionnaires à réfléchir à leur expérience et à recevoir des conseils spécifiques de la part d'autres personnes qui peuvent comprendre leur contexte. Ils peuvent également offrir un espace sûr pour réfléchir aux erreurs, identifier les facteurs de réussite ou bénéficier du soutien des pairs. Ils peuvent également faire prendre conscience aux hauts fonctionnaires de nouvelles compétences ou de domaines à développer.

Malgré ces avancées dans les méthodes de formation, une majorité de pays met l'accent sur les séminaires de formation et les outils d'apprentissage en ligne. 24 pays de l'OCDE proposent des formations volontaires sur des thèmes spécifiques. Ces formations peuvent être de bonnes possibilités pour les dirigeants de rencontrer leurs pairs et d'être exposés à de nouvelles idées et de nouveaux outils. Cependant, comme il est difficile de cibler les formations génériques aux besoins particuliers d'un dirigeant individuel, elles risquent d'être moins efficaces.

Graphique 3.17. Possibilités d'apprentissage et soutien par les pairs disponibles pour les hauts fonctionnaires

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



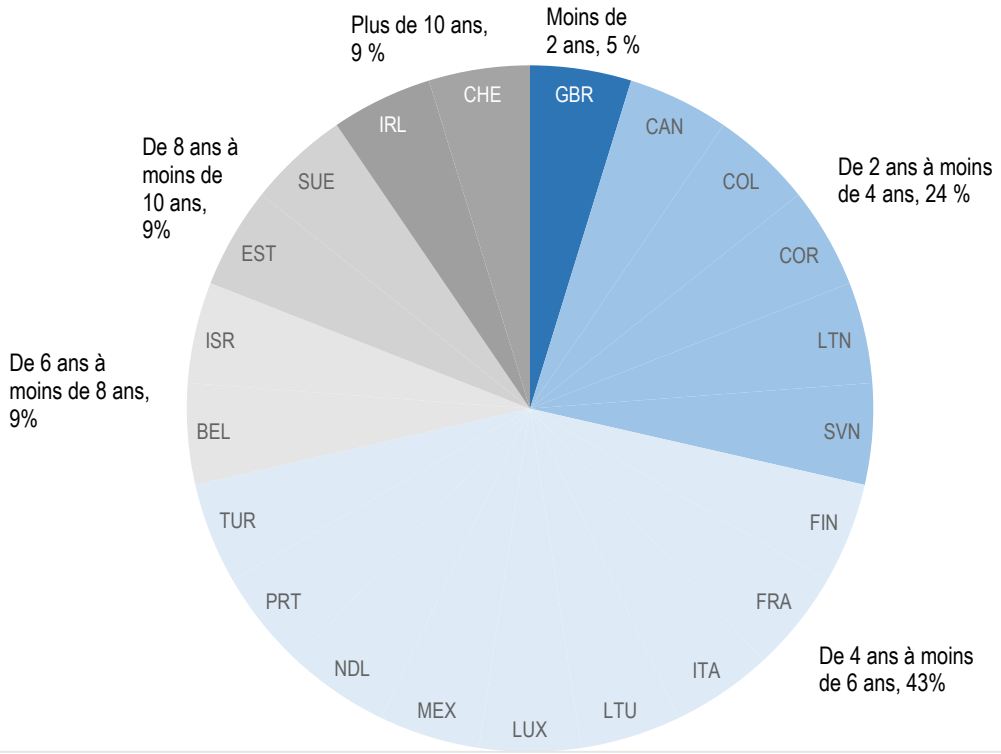
Note : Question de départ de l'enquête : « Parmi des possibilités d'apprentissage et de soutien par les pairs, lesquelles sont disponibles pour les hauts fonctionnaires ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

La mobilité des hauts fonctionnaires peut également contribuer à une culture de l'apprentissage. La mobilité peut générer de nouvelles idées en apportant de nouvelles perspectives, des opportunités de développement de carrière contribuant à motiver les hauts fonctionnaires, et peut aider à casser les cloisonnements organisationnels. Parallèlement, il faut du temps pour établir les relations et la confiance nécessaires pour cultiver la culture organisationnelle. Dans les pays membres de l'OCDE, l'ancienneté moyenne des hauts fonctionnaires à un poste donné varie entre moins de deux ans au Royaume-Uni et plus de dix ans en Irlande et en Suisse (graphique 3.18). L'ancienneté moyenne entre quatre et six ans à un poste est la plus courante. Dans neuf pays de l'OCDE, l'ancienneté moyenne résulte d'une politique spécifique. Aux Pays-Bas, les hauts fonctionnaires passent au moins trois ans à un poste donné et sont encouragés à chercher un nouveau poste après cinq ans. La durée maximale d'occupation d'un poste pour la plupart des hauts fonctionnaires est de sept ans.

Bien que le nombre optimal d'années à passer à un poste fasse l'objet d'un débat, la mobilité devrait idéalement être organisée de manière échelonnée au sein d'une organisation afin d'éviter trop de mouvements au même moment. De même, le fait de dissocier le mandat du cycle politique peut limiter le degré de dépendance à l'égard des dirigeants politiques, tout en veillant à ce que la mémoire institutionnelle ne soit pas perdue d'un cycle à l'autre.

Graphique 3.18. Ancienneté moyenne des hauts fonctionnaires à un poste

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=21 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Quelle est l'ancienneté moyenne des hauts fonctionnaires à un poste donné ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Conclusion

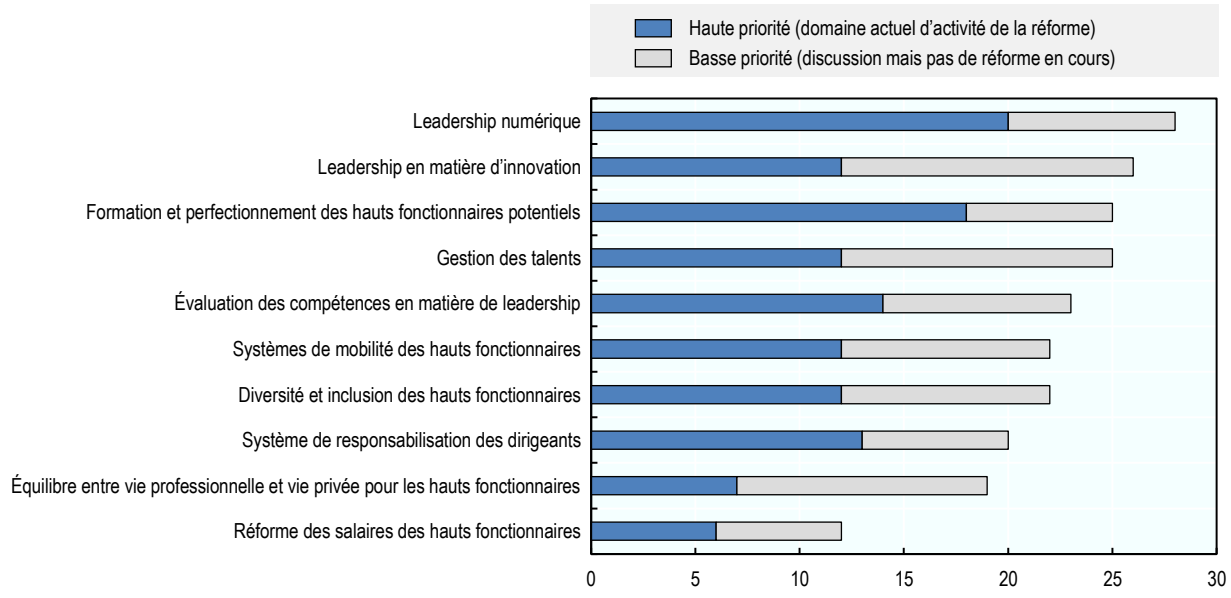
Outre les éléments abordés, un environnement opérationnel efficace pour les hauts fonctionnaires les dote également d'outils appropriés pour faire leur travail et assumer leurs responsabilités. Il s'agit notamment d'outils financiers pour utiliser les budgets, d'outils des RH pour recruter, développer et affecter les compétences, de données et d'informations pour prendre des décisions fondées sur des preuves et des outils de communication pour joindre les parties prenantes. En outre, l'interface politico-administrative entre les hauts fonctionnaires et le gouvernement élu doit être caractérisée par la stabilité, la confiance et la reconnaissance mutuelle des rôles et des responsabilités dans la prise de décision politique et administrative guidée par les valeurs de la fonction publique.

Développer des systèmes de haute fonction publique matures nécessite une perspective à long terme et systémique. Comme le montrent les pratiques très variées dans les pays membres de l'OCDE, ce n'est pas une intervention ou un outil spécifique qui permet un leadership efficace, mais plutôt l'interaction entre différents éléments permettant de former les dirigeants, capables d'utiliser au mieux leurs compétences dans un environnement opérationnel favorable.

En même temps, il est essentiel de souligner que les priorités des hauts fonctionnaires évoluent en fonction des défis et des opportunités qui se présentent. Comme on peut le voir sur le graphique 3.19, les pays membres de l'OCDE envisagent un large éventail de priorités pour la réforme du système de haute fonction publique. Bien que le leadership en matière de numérique et d'innovation n'était peut-être pas une priorité il y a quelques années, les circonstances actuelles exigent des pays qu'ils prennent des mesures dans ces domaines afin de garantir une fonction publique efficace et capable de tenir ses promesses. Il est toutefois curieux que davantage de pays ne les mettent pas en évidence dans leurs cadres de compétences en matière de leadership. Par conséquent, un système efficace de hauts fonctionnaires doit être construit sur une stratégie à long terme, tout en permettant une certaine flexibilité pour aborder les domaines et défis émergents.

Graphique 3.19. Redéfinir les priorités du système de haute fonction publique au sein des pays membres de l'OCDE

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Veuillez indiquer les priorités parmi les suivantes : »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Pour en revenir à la question du leadership de la fonction publique pour l'avenir, le cadre de l'OCDE propose les caractéristiques suivantes pour les systèmes de haute fonction publique :

- **Tournée vers l'avenir** : Pour bâtir la haute fonction publique de l'avenir, il faut agir dès à présent. Il faut donc avoir une idée des compétences et des aptitudes requises pour ces dirigeants. L'écart entre la grande priorité accordée au leadership en matière de numérique et d'innovation dans le graphique 3.19 et les faibles taux d'incidence de ces éléments sur les cadres de compétences existants suggère des possibilités d'actualiser les visions des pays concernant les dirigeants de la fonction publique, en tenant compte des enseignements tirés de la pandémie et du besoin accru d'une direction capable de gérer le changement et l'innovation dans un contexte d'incertitude et d'ambiguïté. Ce processus nécessite une harmonisation avec le reste du système de HFP, et en particulier, constitue un vivier de personnes possédant les aptitudes appropriées.
- **Flexible** : Les systèmes de la haute fonction publique nécessitent de la flexibilité de diverses manières. La mobilité peut être utilisée pour s'assurer que les hauts fonctionnaires appropriés peuvent être affectés aux postes adéquats, en particulier dans un contexte où des problèmes surgissent de façon inattendue et nécessitent une réponse rapide. Les systèmes de haute fonction publique nécessitent de la flexibilité dans leurs systèmes de performance, afin de s'assurer que les hauts fonctionnaires sont capables d'atteindre des objectifs ambitieux qui tiennent compte des changements imprévus dans l'environnement opérationnel. Ils nécessitent également de la flexibilité aux niveaux des outils de gestion, tels que la gestion des RH et la gestion financière, afin de pouvoir s'adapter aux cadres de gestion solides.
- **Enrichissante :** La fonction publique devra être combative pour attirer les talents en proposant des emplois gratifiants, attirant ainsi de hauts fonctionnaires motivés par la mission du service public. Fixer des objectifs difficiles et passionnants aux hauts fonctionnaires et leur fournir les outils adéquats pour mobiliser leurs effectifs et les aider à les atteindre leurs objectifs.

Références

Detert, J. et E. Burris (2007), *Leadership Behavior and Employee Voice: Is the Door Really Open?*, https://about.jstor.org/terms (consulté le 16 janvier 2020). [1]

Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f87e7397-fr. [4]

Nolan-Flecha, N. (2019), « Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/51691451-en. [6]

OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9556b25a-fr. [5]

OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en. [2]

OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/trust-and-public-policy-9789264268920-en.html (consulté le 13 septembre 2020). [3]

Note

[1] L'utilisation des tests de personnalité dans le processus de recrutement est encore jugée polémique dans la fonction publique canadienne. Les ministères fédéraux assujettis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique doivent obtenir l'autorisation de la Commission de la fonction publique avant d'avoir recours à un test de personnalité dans le cadre d'un processus de recrutement.

4 Thème spécial : recrutement dans le secteur public

Ce chapitre présente une sélection d'indicateurs comparatifs sur les pratiques en matière d'attraction et de recrutement au sein des pays membres de l'OCDE. Ces données ont été collectées dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique en 2020-2021. Le chapitre présente le contexte de l'enquête, explique l'importance de l'attraction et du recrutement à l'avenir, et discute des conclusions tirées de l'analyse des données. Le chapitre s'achève par des questions à approfondir.

Introduction : recrutement de futurs fonctionnaires

Dans l'ensemble de l'OCDE, le secteur public est de plus en plus en compétition pour l'attraction des talents. On peut le constater dans le contexte de la réponse du secteur public à la pandémie de coronavirus (COVID-19), qui illustre de nombreuses caractéristiques de « l'avenir du travail » étudié par l'OCDE. Des politiques soudaines et très complexes en matière de défis exigent des fonctionnaires compétents et motivés, ainsi que des systèmes d'emploi et de gestion publics capables d'attirer, de recruter et de fidéliser les meilleurs talents. Cependant, les candidats potentiels possédant des compétences recherchées, par exemple dans les domaines du numérique ou des STIM, ont une grande variété de choix en termes d'employeurs.

Dans ce contexte, ce chapitre explore le recrutement dans le secteur public, afin que les pouvoirs publics puissent attirer et embaucher la main-d'œuvre dont ils ont besoin. La pandémie de COVID-19 peut être l'occasion de redorer l'image du gouvernement comme un employeur de choix, en mettant l'accent sur l'innovation, l'agilité et l'impact. Des plateformes innovantes gérées par les pouvoirs publics voient le jour et les abribus portent des annonces attrayantes concernant des emplois dans le secteur public. Les candidats dont le parcours professionnel et académique ne correspond pas à la liste relativement étroite des milieux « traditionnels » découvrent qu'il peut y avoir une place pour eux dans le secteur public.

Face à la concurrence croissante pour certains ensembles de compétences, le secteur public a des choses à d'apprendre des organisations où la concurrence en matière d'emplois est rude. De nombreux candidats postulent dans les grandes entreprises non seulement parce qu'ils estiment qu'elles offrent de bonnes rémunérations globales, mais aussi parce que le fait d'y travailler leur confère un statut qui correspond à leur image et à leurs valeurs personnelles, et qui pourrait être utile pour l'évolution future de leur carrière. Les entreprises de cette catégorie investissent de l'énergie et des ressources pour comprendre ce qui les rend attrayantes pour les types de personnes qu'elles aimeraient embaucher. En d'autres termes, elles considèrent le recrutement comme une activité de marketing proactive. Plutôt que d'attendre que les candidats viennent à elles, elles promeuvent activement leur image auprès des personnes qu'elles veulent cibler et recherchent les employés qu'elles veulent embaucher. Tel un bon vivier de vente, des pratiques marketing efficaces ont un impact sur la qualité des candidats.

Les organisations doivent alors s'assurer que leurs processus de recrutement sont en mesure de tester et de sélectionner les candidats pour le type de tâches qui apporteront une valeur ajoutée au travail quotidien et à l'efficacité organisationnelle à plus long terme. Pourquoi investir davantage pour attirer de meilleurs candidats si le recrutement ne porte pas ses fruits ?

Attirer et sélectionner sont deux aspects essentiels du recrutement qui renforcent les aptitudes de la fonction publique : sans stratégies efficaces pour atteindre les candidats, les processus de recrutement ne déboucheront pas sur une qualité et un volume de candidats convenables. Et sans mises à jour et examens réguliers, les processus de sélection risquent de ne pas suivre l'évolution des besoins en matière de compétence. En pratique, cela nécessite des systèmes de recrutement dans le secteur public qui harmonisent l'ensemble des activités de bout en bout : image de marque de l'employeur, offres d'emploi, candidatures, tests et processus de sélection — ainsi que l'accueil et l'intégration des employés. C'est pourquoi la Recommandation de 2019 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique comprend deux dispositions spécifiques relatives au recrutement des fonctionnaires (OCDE, 2019[1]). La première met l'accent sur la nécessité d'être un employeur attractif, et la deuxième sur l'importance de la rigueur dans l'harmonisation des processus de sélection basés sur le mérite.

Ce chapitre analyse les résultats de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique menée en 2020, afin de donner un aperçu de la manière dont les pays abordent les deux principes de la recommandation PSLC relative au recrutement. La première partie présente et traite les données relatives aux différents aspects de l'attraction ; la seconde se concentre sur les systèmes de recrutement. Le

chapitre se termine par des réflexions sur la manière dont les systèmes d'attraction et de recrutement du secteur public peuvent être plus tournés vers l'avenir, plus flexibles et plus satisfaisants.

Principaux enseignements

- **Les lacunes en matière de compétence sont courantes dans le secteur public** : la plupart des pouvoirs publics au sein de l'OCDE ont du mal à recruter des candidats possédant des compétences spécifiques, généralement dans le domaine des technologies de l'information ou des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM). Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que ces compétences sont très demandées dans le secteur privé, ce qui suppose que le secteur public devra s'améliorer pour atteindre et recruter ces candidats.
- **Certains pays commencent à utiliser des pratiques de recrutement plus proactives :** Cette méthode illustre le passage d'une approche administrative du recrutement des candidats à une approche proactive de marketing, de recherche de candidats, de mise en réseau, d'évaluation et d'ajustement. Cela peut nécessiter un renforcement des compétences de la fonction RH.
- **Il est possible d'améliorer les données sur l'attraction et le recrutement** : bien que de nombreux pays utilisent différents outils pour améliorer l'attractivité, peu sont ceux qui mesurent l'efficacité de ces outils. C'est peut-être un domaine sur lequel les employeurs du secteur public peuvent se concentrer et collaborer à l'avenir.
- **La plupart des processus de sélection testent les compétences analytiques et comportementales** : en plus des domaines traditionnels basés sur les connaissances et l'expérience. C'est important, car ces compétences sont essentielles pour l'avenir du secteur public. Toutefois, ces tests peuvent être complexes et exigent de nouvelles compétences de la part des responsables du recrutement.
- **Il y a un effort croissant d'attraction des groupes sous-représentés** par le biais de divers outils et pratiques - mais les mesures sont inégales et l'utilisation de divers outils d'atténuation des préjugés est limitée.

Attirer des candidats de haute qualité à des postes de la fonction publique

Convaincre les bons candidats d'envisager et de postuler à un emploi dans la fonction publique est la première étape du recrutement des talents nécessaires. Par le passé, les recruteurs jouaient le rôle d'arbitre de l'information : des sites Web centralisés décrivaient le poste et les conditions, ce qui leur permettait de donner le ton d'une grande partie des échanges entre l'organisation et la personne qui postulait. Aujourd'hui, les employeurs potentiels sont classés et évalués sur de multiples plateformes en ligne (par exemple Glassdoor et LinkedIn) ou par le biais d'une accréditation par un tiers (« Great Place to Work »). En fin de compte, les candidats doivent sélectionner un employeur potentiel avant qu'un employeur ait la possibilité de sélectionner un candidat. À ce titre, l'équilibre du pouvoir a basculé en faveur du candidat.

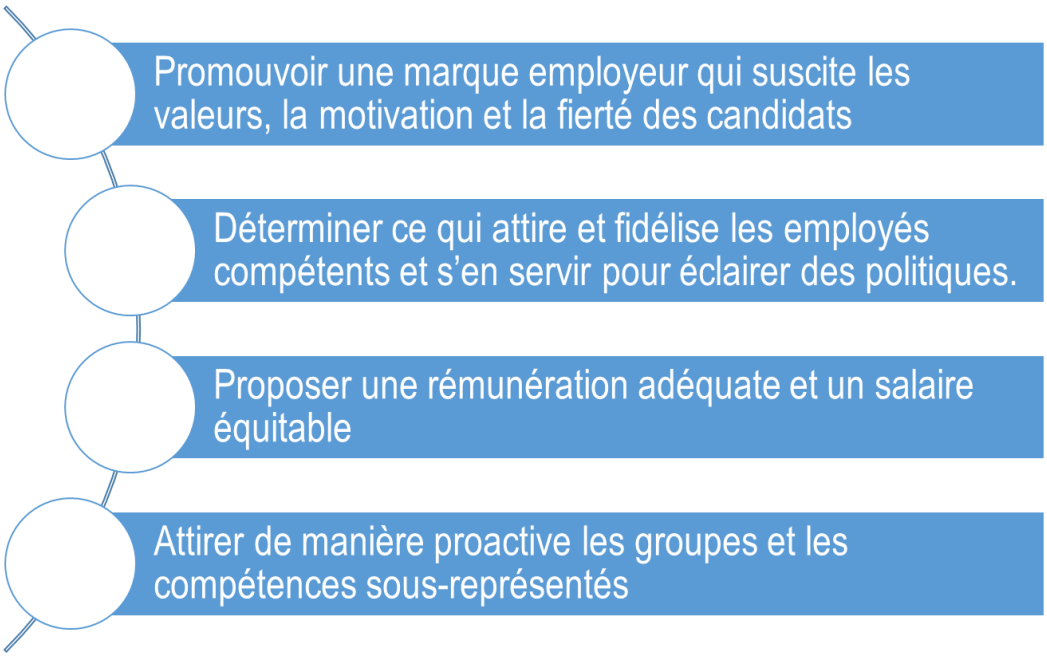
Le secteur public touche plusieurs domaines, il existe donc un besoin urgent d'attirer divers éventails de compétences. De plus, cette urgence est soulignée par un contexte, dans de nombreux pays, de vieillissement de la main-d'œuvre, de salaires non compétitifs pour certaines professions, une image négative du secteur public, et des pratiques de recrutement relativement lentes. Suite à la crise financière mondiale de 2008, la confiance de nombreux employés du secteur public a été perdue, on a également

noté des réductions et des gels considérables de recrutement, d'apprentissage et de perfectionnement (OCDE, 2016[2]). Cela peut avoir contribué à renforcer l'image d'options de carrière moins attrayantes qu'avaient certaines fonctions publiques. Avec la pandémie de COVID-19, les administrations publiques de l'OCDE sont actuellement sous les feux des projecteurs, comme jamais auparavant, en raison du soutien économique, des soins de santé et du déploiement des vaccins. Cette situation donne aux administrations publiques l'occasion de montrer l'impact d'une carrière dans le secteur public et la série d'opportunités personnelles et professionnelles qui s'y rattache. Pour ce faire, elles peuvent avoir à prendre en considération des aspects tels que les suivants :

- Les marques employeur comportent de multiples composantes : une façon de les définir est de dire qu'il s'agit de « l'ensemble des avantages fonctionnels, économiques et psychologiques que procure un emploi et qui sont à l'image de l'entreprise qui l'emploie » (Ambler et Barrow, 1996[3]). Promouvoir cette marque auprès des candidats est un élément clé pour attirer des candidats possédant les aptitudes appropriées.
- Une valorisation efficace de l'image de marque de l'employeur repose donc sur la connaissance de ce qui attire les candidats qualifiés. Les recruteurs du secteur public peuvent interroger le personnel en place ainsi que les candidats potentiels (p. ex., des groupes d'étudiants qui seront bientôt sur le marché de l'emploi) pour identifier les aspects du travail qui les intéressent dans le secteur public. Identifier ces aspects de manière systématique et les intégrer dans les campagnes de publicité et de recrutement peut contribuer à accroître l'adéquation employeur-candidat et à améliorer la marque employeur.
- Les rémunérations non compétitives sont souvent citées comme un obstacle au recrutement des personnes appropriées dans le secteur public, en particulier pour les compétences recherchées et les postes de direction. Certaines administrations publiques s'efforcent d'intégrer une certaine flexibilité dans leurs systèmes de rémunération et de récompense afin que, dans certaines conditions, la rémunération de certains postes et ensembles de compétences clés puisse se rapprocher des taux pertinents du marché. Les administrations peuvent également étudier les éléments d'attractivité autres que la rémunération, tels que les conditions de travail et les possibilités d'évolution de carrière.
- Pour attirer davantage de candidats possédant les compétences appropriées, il faut rendre le recrutement aussi inclusif que possible. Pour ce faire, il faudrait peut-être aller au-delà des terrains de recrutement traditionnels, tels que les universités les mieux classées, et de développer de nouveaux moyens d'atteindre et d'engager des candidats d'origines moins représentés dans la fonction publique.

Comme illustré dans le graphique 4.1, ces points sont codifiés dans la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (PSLC).

Graphique 4.1. Principes relatifs à l'attractivité de l'employeur



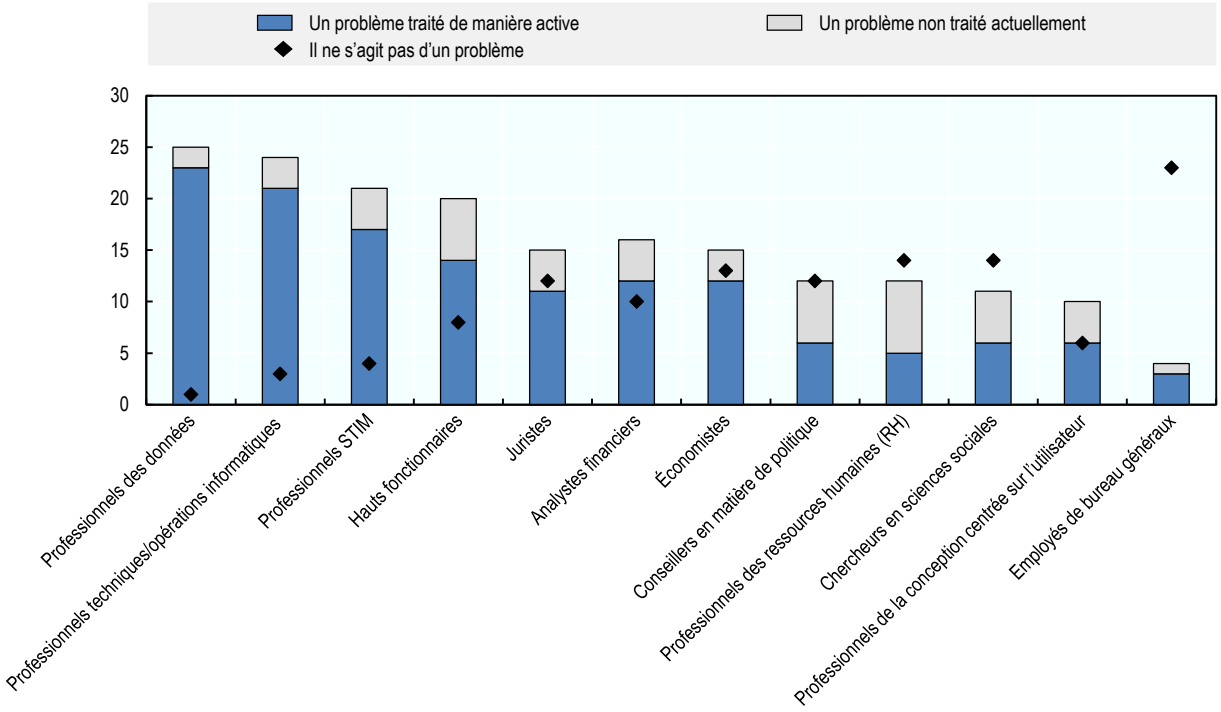
Source : OCDE (2019[1]), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445.

Les pays membres de l'OCDE rencontrent des difficultés à attirer des ensembles de compétences spécifiques

Les pays membres de l'OCDE rencontrent des difficultés à attirer les candidats. Toutefois, le désintérêt des candidats n'est pas général : les candidats ayant des parcours professionnels spécifiques et des types d'expérience distincts sont plus difficiles à attirer dans la fonction publique que les autres. Le graphique 4.2 présente les difficultés principales concernant les personnes ayant une expérience dans le domaine des données et des technologies : 23 pays s'efforcent activement d'attirer davantage de professionnels des données et de candidats ayant des compétences spécifiques en matière de technologie et d'informatique. 14 pays indiquent avoir des difficultés à attirer des hauts fonctionnaires. À l'autre extrémité du spectre, la plupart des pays ont peu de difficultés à attirer des agents administratifs. Si relativement peu de pays indiquent avoir des difficultés à attirer des candidats ayant des compétences en conception centrée sur l'utilisateur, cela peut s'expliquer par le fait que ce domaine n'est entré en jeu que récemment dans le secteur public. Les professionnels des ressources humaines constituent un cas différent — un peu moins de la moitié des pays ayant répondu indiquent avoir des difficultés dans ce domaine, et beaucoup indiquent que ce cas n'est pas abordé. Compte tenu de l'importance accrue de professionnels des ressources humaines de qualité dans la fonction publique, il s'agit peut-être d'un cas particulier à suivre.

Graphique 4.2. Défis en matière d'attraction dans le secteur public

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=33 2020



Note : N varie en fonction de l'option, car certaines options étaient inconnues de certains pays membres de l'OCDE. Question de départ de l'enquête : « L'administration centrale/fédérale rencontre-t-elle des difficultés particulières pour attirer l'un des groupes de candidats/compétences suivants ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 2.

Ces types de lacunes en matière de compétences sont importants en raison de la nature des défis en matière de politiques et de prestation de services auxquels le secteur public est confronté : les professionnels des données au sein du gouvernement, par exemple, ont été en mesure de travailler avec des fournisseurs tiers pour circonscrire le besoin en termes de solutions technologiques, comme le développement d'applications pour smartphones afin de faciliter les voyages ou de signaler le contact avec un cas suspect de Covid.

Dans le contexte de lacunes en matière de compétences spécifiques, une communication et une image de marque efficaces peuvent aider les pays à attirer les talents dont ils ont besoin. Toutefois, mener à bien ces activités peut nécessiter un changement d'état d'esprit pour aller au-delà des viviers de talents existants et des moyens utilisés pour trouver des candidats. Les candidats possédant des compétences en matière de données et d'informatique ne penseront pas forcément en premier au secteur public en termes de recherche d'emploi, surtout si ces compétences sont très recherchées dans le secteur privé. Et s'ils postulent, ils peuvent avoir des attitudes très différentes vis-à-vis des processus de recrutement par rapport aux candidats venant de milieux plus traditionnels de la politique publique. Selon les leçons tirées d'une étude de cas de l'OCDE, portant sur l'attraction de candidats possédant des compétences en matière de cybersécurité en Israël, les meilleurs candidats s'attendent à des processus de recrutement hautement personnalisés, avec un accès à des informations sur leurs futurs responsables, collègues et possibilités d'évolution de carrière.[1]

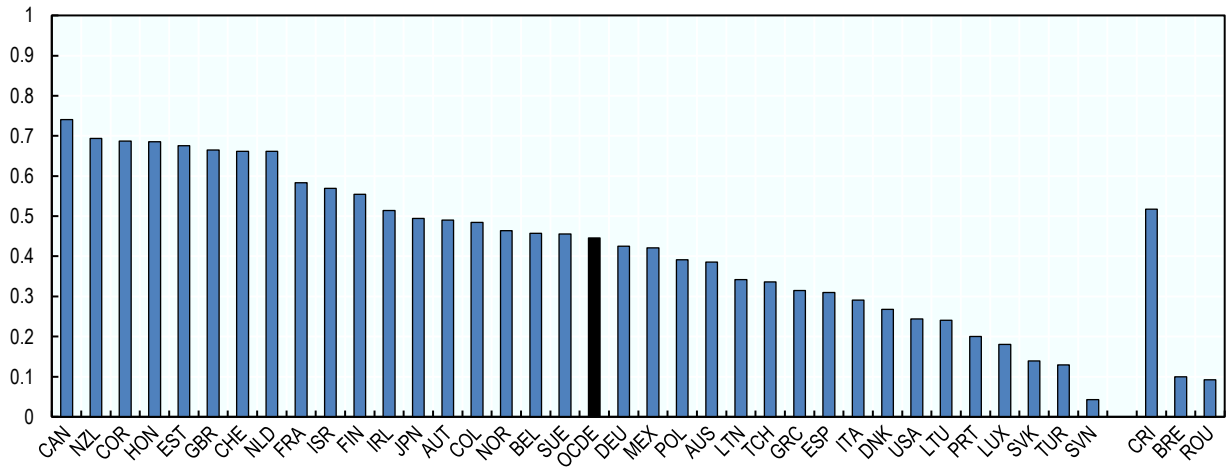
Le défi pour les recruteurs du secteur public consiste donc à identifier de nouveaux moyens de répondre aux attentes des candidats possédant des compétences spécifiques tout en respectant les principes

d'équité, de transparence et de mérite. Par exemple, la fonction publique britannique a lancé le programme « No. 10 Innovation Fellowship », visant spécifiquement à attirer des talents du secteur du numérique et des technologies au sein du gouvernement. Ce programme a pour but d'atteindre des personnes qui n'ont pas l'habitude de postuler aux emplois du secteur public et qui ont tendance à travailler principalement dans le secteur privé. Les conditions de recrutement, les tâches et l'image de marque du programme le distinguent du recrutement habituel au sein du gouvernement.

Des pratiques de recrutement proactives peuvent aider à combler les lacunes en matière de compétences

La capacité des administrations publiques à combler les lacunes en matière de compétences est liée en partie à la proactivité de leur recrutement, ainsi qu'à la variété des outils dont elles disposent pour recruter. Comme illustré dans le graphique 4.3, les administrations publiques des pays membres de l'OCDE utilisent une variété d'outils pour attirer les candidats. Il est important de noter que les données ne mesurent pas l'attractivité relative d'une administration à l'autre. Au contraire, les pays qui obtiennent de bons résultats pour cet indicateur - tels que la Hongrie, le Canada et la Nouvelle-Zélande - utilisent une large variété de méthodes pour atteindre de manière proactive les candidats souhaités afin de promouvoir la fonction publique comme un endroit où il fait bon travailler, et les convaincre de postuler.

Graphique 4.3. Utilisation des pratiques de recrutement proactives



Note : cet indicateur composite est constitué des réponses pondérées aux questions concernant les aspects suivants de l'attractivité de l'employeur : (1) les éléments mis en avant dans le matériel de recrutement ; (2) les politiques visant à attirer davantage de candidats et de meilleure qualité possédant des compétences recherchées ; (3) l'utilisation de méthodes permettant de déterminer ce qui attire les employés qualifiés ; (4) des systèmes de rémunération adéquats pour attirer les bons candidats ; (5) les actions mises en place pour améliorer la représentation des groupes sous-représentés. Les variables composant l'indice et leur importance relative sont basées sur des jugements d'experts. Elles sont présentées dans le but de faire avancer la discussion et peuvent donc évoluer dans le temps. Les données manquantes pour les pays ont été estimées par remplacement par la moyenne. Les données du Chili et de l'Islande ne sont pas disponibles.
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Cet indicateur rend compte des outils les plus importants et les plus largement utilisés pour améliorer l'attractivité de l'employeur. Le principal enseignement est que l'attraction des candidats est une tâche complexe impliquant une variété d'outils et de méthodes pouvant être raisonnablement adaptés pour répondre aux besoins des groupes spécifiques que le secteur public essaie de recruter. La pratique traditionnelle consistant à publier de longues descriptions de poste dans un jargon complexe sur les sites Web des administrations et à attendre de voir qui postule n'est pas efficace pour combler les lacunes en matière de compétences (pour une étude utile sur la France, voir (Profil Public, 2019[4])).

Les pays ayant de bons résultats concernant cet indicateur évaluent régulièrement leur « offre » aux candidats et développent des stratégies de communication pour transmettre ce message. Ces pratiques sont fortement liées au concept de « proposition de valeur pour les employés », défini par le service numérique du gouvernement britannique comme « tout ce qui compte pour les employés au travail, et [...] les choses dont ils parlent fièrement à leurs amis et à leur famille en dehors du lieu de travail et sur les médias sociaux (Shamsi, 2015[5]). Cela reflète l'aspect à la fois tourné vers l'intérieur et vers l'extérieur du « l'acquisition des talents » (voir encadré 4.1) : une proposition de valeur claire pour les employés peut servir de base aux stratégies et au matériel de communication, et par conséquent de marque employeur. Le recours à des enquêtes auprès des employés peut être un outil précieux pour recueillir des données sur ce que le personnel apprécie dans son travail.

Encadré 4.1. L'acquisition des talents dans le gouvernement

La fonction Ressources humaines a connu plusieurs phases d'évolution, depuis les services du personnel lourds sur le plan administratif des années 1960, jusqu'à l'émergence de sous-disciplines à part entière telles que l'apprentissage et le développement, la gestion des talents - et l'acquisition de talents. Dans son sens le plus large, l'acquisition de talents fait référence à un éventail d'activités telles que : déterminer les types de compétences nécessaires, la manière d'encourager les candidats possédant ces compétences à postuler, puis le développer des méthodologies d'évaluation et d'entretien avant l'embauche et l'intégration du candidat. L'acquisition de talents en tant que discipline a également été fortement influencée par l'essor des médias sociaux, des blogs, des podcasts et des sites de mise en réseau professionnel tels que LinkedIn — autant de sources d'informations précieuses pour le recruteur désireux de trouver des candidats talentueux.

Par nature, l'acquisition de talents est sélective : les recruteurs prennent des décisions conscientes pour encourager des individus ou des groupes spécifiques issus de milieux particuliers (comme les universités de haut rang) à postuler. Cela a un effet direct sur le vivier de candidats et, en fin de compte, sur la qualité des candidats embauchés. Si elle est bien effectuée, les organisations peuvent bénéficier d'une meilleure adéquation entre le candidat et l'organisation ; si elle est mal faite, l'acquisition des talents peut fausser la diversité et nuire à l'organisation en créant des perceptions d'injustice.

Une question clé pour les professionnels des ressources humaines du secteur public est d'examiner dans quelle mesure leurs stratégies de recrutement sont proactives - ou non - et quelles sont les ressources dont ils disposent pour développer une mobilisation plus stratégique des types de candidats dont ils ont besoin. Dans certains cas, cela peut nécessiter une révision des procédures de publication des offres d'emploi ainsi qu'une meilleure coordination des messages et de l'image de marque sur les multiples plateformes telles que les sites de carrière du gouvernement et LinkedIn/Twitter. Cela pourrait soulever le besoin, chez les professionnels des ressources humaines du secteur public, de développer des compétences additionnelles telles que la recherche de candidats, les techniques d'enquête, la gestion de la communauté, le recrutement sur le campus, etc.

Image de marque de l'employeur basée sur ce qui attire les candidats à travailler pour le gouvernement

> *Étant donné que les organisations cherchent à la fois à attirer de nouveaux employés et à fidéliser le personnel existant, l'offre d'emploi et l'image de marque de l'employeur vont gagner en importance. Cela ne peut se faire de manière efficace que si les organisations comprennent les facteurs qui contribuent à « l'attractivité de l'employeur ». (Berthon, Ewing et Hah, 2005[6])*

Le point de départ d'une stratégie de recrutement réussie est de comprendre ce que les candidats sont susceptibles de trouver attrayant dans le fait de travailler pour une organisation donnée, puis de s'en servir pour communiquer une marque employeur. Le cadre de Berthon, Ewing et Hah (2005[6]) utilisé pour mesurer l'attractivité de l'employeur mettent l'accent sur la compréhension de la manière dont les individus ou les groupes de candidats sont susceptibles d'accorder la priorité aux aspects de l'attractivité en fonction de leurs propres circonstances (voir encadré 4.2.).

Encadré 4.2. Mesurer l'attractivité de l'employeur

Berthon et al. (2005[6]) proposent cinq facteurs d'évaluation de l'attractivité de l'employeur :

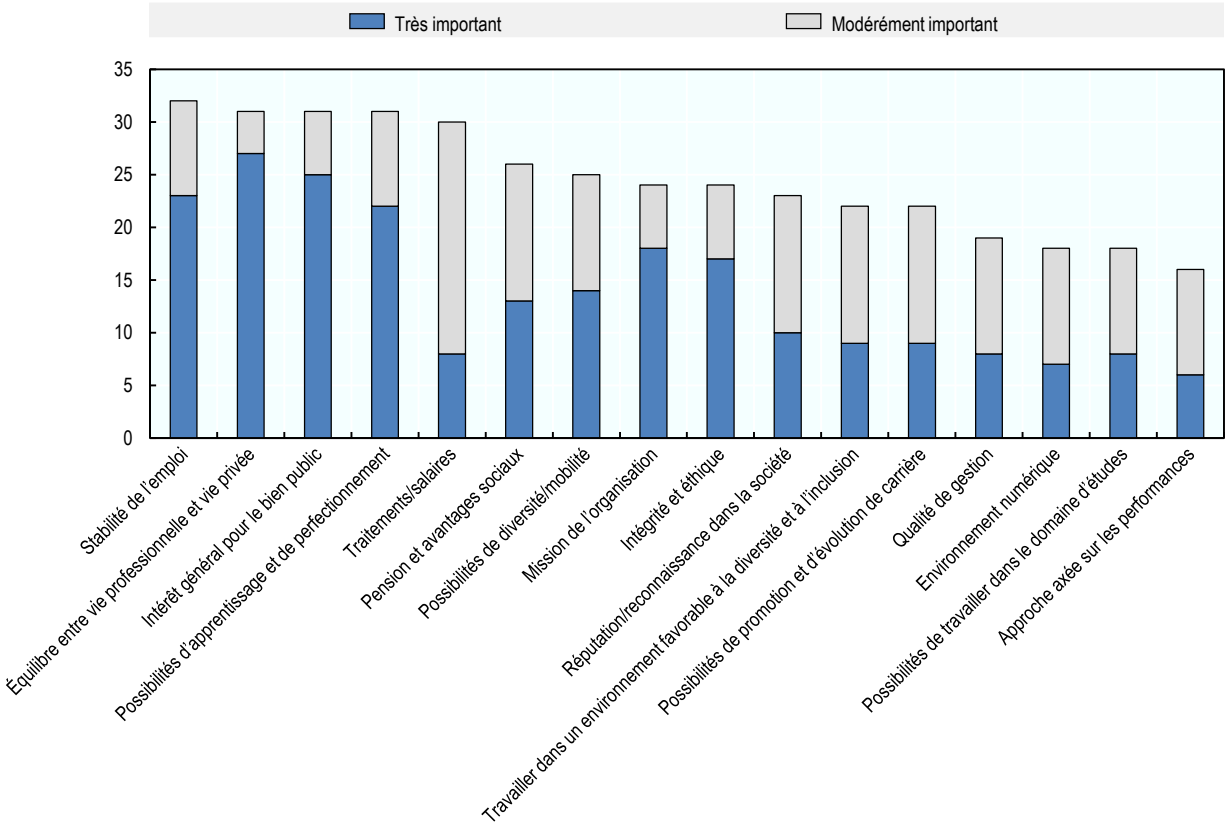
- Le facteur 1, intitulé « **Valeur d'intérêt** », évalue dans quelle mesure une personne est attirée par un employeur qui offre un environnement de travail stimulant, des pratiques de travail novatrices et qui utilise la créativité de ses employés pour créer des produits et services innovants et de haute qualité.
- Le facteur 2, intitulé « **Valeur sociale** », évalue dans quelle mesure une personne est attirée par un employeur qui offre un environnement de travail amusant, joyeux, avec de bonnes relations collégiales et une atmosphère d'équipe.
- Le facteur 3, intitulé « **Valeur économique** », évalue dans quelle mesure une personne est attirée par un employeur qui offre un salaire, une rémunération, une sécurité d'emploi et des possibilités de promotion supérieurs à la moyenne.
- Le facteur 4, intitulé « **Valeur de développement** », évalue dans quelle mesure une personne est attirée par un employeur qui lui apporte reconnaissance, estime de soi et confiance, associé à une expérience enrichissante pour sa carrière et un tremplin pour un emploi futur.
- Enfin, le facteur 5, intitulé « **Valeur application** », évalue dans quelle mesure une personne est attirée par un employeur qui lui offre la possibilité de mettre en pratique ce qu'elle a appris et de le transmettre aux autres, dans un environnement à la fois orienté client et humanitaire.

Source : Berthon, Ewing et Hah (2005[6]), "Captivating company: dimensions of attractiveness in employer branding", *The Quarterly Review of Marketing Communications*, Vol. 24/2, pp. 151-172, http://dx.doi.org/10.1080/02650487.2005.11072912.

La recherche sur l'attractivité de la fonction a généralement mis l'accent sur la « motivation du service public » (PSM), définie comme « la prédisposition d'un individu à répondre à des motivations fondées principalement ou uniquement sur les institutions et organisations publiques » (Perry et Wise, 1990[7]). La théorie postule que les candidats ayant un degré élevé de motivation de la fonction publique sont susceptibles de trouver les emplois de la fonction publique attrayants et de s'y épanouir, et de répondre favorablement aux communications qui soulignent la nature publique du travail et axé sur la valeur.

Graphique 4.4. Aspects de l'attractivité du secteur public

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=33 (2020)



Note : N varie en fonction de l'option, car certaines options étaient inconnues de certains pays membres de l'OCDE. Question de départ de l'enquête : « Selon la méthode ci-dessus, quels sont les aspects principaux qui font de la fonction publique un employeur attractif ? Il a été demandé aux répondants d'effectuer la notation en se basant sur des études et données. La qualité de l'évaluation sera donc différente d'un pays à l'autre.
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 2.

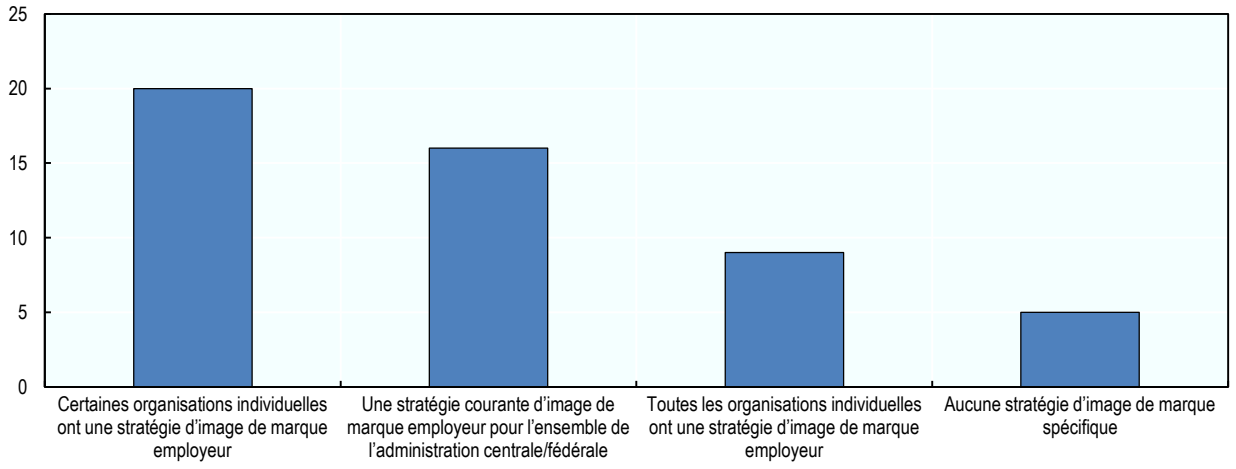
Les données du graphique 4.4 complètent le tableau en identifiant les aspects tangibles de l'emploi dans l'administration et la mesure dans laquelle ils sont considérés comme contribuant à l'attractivité de l'employeur. Le graphique présente le nombre de pays ayant noté chaque élément comme très important ou modérément important. Si le salaire est souvent cité comme un obstacle, les données du graphique 4.4 montrent que l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, l'intérêt général pour le bien public et la stabilité de l'emploi sont les trois principaux facteurs d'attractivité pour les employeurs du secteur public. 22 pays ont également indiqué que les possibilités d'apprentissage et de développement étaient « très importantes ».

Élément intéressant, seuls huit pays considèrent la qualité de la gestion comme un aspect « très important » de l'attractivité et sept pays seulement considèrent l'environnement numérique comme « très important ». Cela reflète probablement la situation actuelle des fonctions publiques, et il s'agit moins d'un état idéal nécessaire pour attirer les meilleurs talents. Diverses études ont montré que ces deux critères sont susceptibles de trouver un écho auprès des jeunes candidats désireux de travailler dans des environnements high-tech, avec des gestionnaires capables de les accompagner et développer leurs compétences (voir p. ex. (Gallup, 2016[8]).

En s'appuyant sur ces aspects de l'attractivité, on constate une reconnaissance croissante des stratégies de l'image de marque de l'employeur dans les fonctions publiques des pays membres de l'OCDE. En 2016, 14 pays membres ne disposaient d'aucune stratégie d'image de marque de l'employeur ni d'aucun plan d'action, alors qu'en 2020, seuls cinq pays ont indiqué que c'était encore le cas (graphique 4.5). Pour le reste, la stratégie de l'image de marque de l'employeur est le plus souvent laissée aux organisations individuelles ou fait partie d'une stratégie à l'échelle de l'administration.

Graphique 4.5. Stratégies de l'image de marque de l'employeur

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Lesquelles des stratégies suivantes, de l'image de marque de l'employeur, existent dans l'administration centrale/fédérale ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 2.

Une marque employeur forte est un élément important pour convaincre les potentiels candidats de postuler. Cela peut être particulièrement vrai en ce qui concerne le recrutement de jeunes candidats, qui postulent généralement à divers endroits en même temps. Des marques employeur cohérentes et bien utilisées, qui promeuvent les valeurs de la fonction publique, peuvent également contribuer à une meilleure adéquation personne-organisation en indiquant clairement les valeurs que le poste et l'organisation épousent et en améliorant l'autosélection des candidats (Kim, 2012[9]). Compte tenu de la nécessité de combler les lacunes en matière de compétences, l'image de marque de l'employeur peut aider les recruteurs à attirer les personnes souhaitées. De nombreuses administrations publiques fournissent des guides et des outils de communication sur l'image de marque de l'employeur pour aider les ministères de tutelle à adapter leurs messages tout en maintenant une cohérence globale.

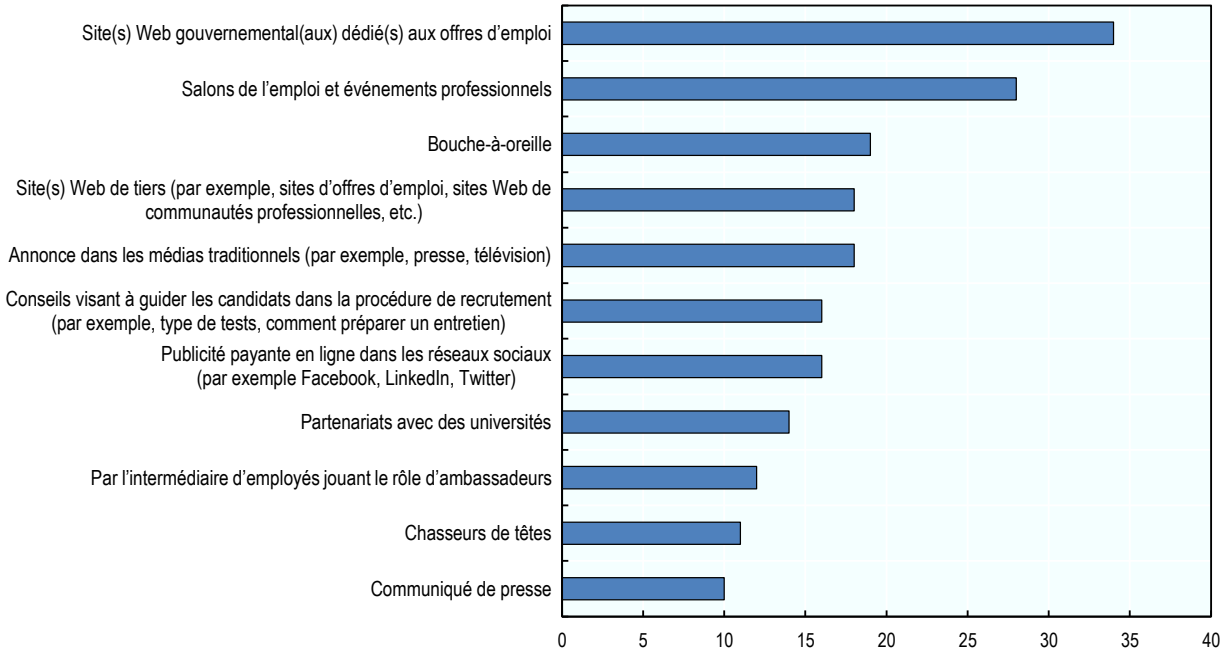
Une variété de canaux disponibles pour communiquer sur les marques employeur

Une bonne marque employeur n'est efficace que dans la mesure où elle est communiquée aux candidats potentiels. Il est donc de plus en plus important de disposer d'une variété de canaux de communication pour promouvoir un message cohérent et attrayant. Comme indiqué dans le graphique 4.6, les pays membres de l'OCDE utilisent une variété de canaux pour attirer les candidats. Presque tous les pays membres de l'OCDE disposent d'un site Web gouvernemental dédié où ils publient leurs offres d'emploi, et la plupart sont également présents lors de salons de l'emploi et d'événements de recrutement. Bien que les portails d'emploi gouvernementaux constituent un outil essentiel pour communiquer les offres d'emploi et une marque employeur, ils ne sont pas très proactifs — le gouvernement peut utiliser d'autres outils, en

ligne ou en personne, pour convaincre les candidats potentiels de visiter le site Web. Les salons de l'emploi et les événements de recrutement constituent l'un de ces outils permettant aux employeurs publics de rencontrer des candidats pertinents, d'obtenir des informations sur le marché de l'emploi et de promouvoir activement leurs opportunités de carrière et leur marque employeur.

Graphique 4.6. Utilisation des canaux de communication pour attirer les candidats

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=35 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Comment l'administration centrale/fédérale communique-t-elle sur ses campagnes de recrutement et offres d'emploi ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 2.

Cependant, le passage au recrutement en ligne lors de la pandémie de Covid a le potentiel de changer la façon dont les gouvernements pensent aux candidats, à la communication et aux événements de recrutement basés sur le lieu. Si le travail à distance et les équipes virtuelles deviennent plus courants, les pouvoirs publics pourraient être en mesure d'élargir leur marché du travail à l'échelle nationale, voire internationale. Dans ce cas, les recruteurs ont plus de travail à faire concernant l'utilisation des outils en ligne pour communiquer à l'attention des candidats potentiels. Seulement environ la moitié des pays de l'OCDE déclarent utiliser des sites Web tiers et des médias sociaux pour faire passer le message.

Il se pose aussi la question de *qui* recrute — dans une fonction publique tournée vers l'avenir, les employés et les cadres sont eux-mêmes des « dénicheurs » de talents et des ambassadeurs de la marque employeur. Seul un tiers des pays membres de l'OCDE utilise activement les employés comme ambassadeurs. Le passage au numérique permet d'associer davantage de personnes à ce processus.

Enfin, 16 pays membres de l'OCDE ont recours à des programmes de recrutement spéciaux axés sur les compétences recherchées. Des programmes tels que le fast stream au Royaume-Uni sont plus que des stratégies de communication — ils fournissent des canaux de recrutement spéciaux et des parcours de développement visant un ensemble de compétences spécifiques dont la fonction publique a besoin. Seuls six pays membres de l'OCDE déclarent avoir recours à des bourses d'études de courte durée. Souvent présentées comme des opportunités prestigieuses pour des élites à haut potentiel, les bourses de courte

durée peuvent être des moyens utiles pour faire venir d'autres secteurs, les compétences nécessaires pour travailler sur des projets à fort impact pendant une période donnée, sans augmenter les salaires.

Processus de recrutement du secteur public pour l'avenir

Une fonction publique fondée sur le mérite est au cœur de l'efficacité des pouvoirs publics. Les processus de recrutement méritocratiques garantissent que des fonctionnaires professionnels et impartiaux occupent des postes fondamentaux dans l'ensemble de la fonction publique afin de fournir un service fiable et compétent aux citoyens dans tous les contextes politiques. Une fonction publique méritocratique est un moteur fondamental de la confiance dans le secteur public, puisque les citoyens feront confiance aux institutions dirigées par des personnes considérées comme compétentes, et pas seulement des amis proches du pouvoir politique. Finalement, le recrutement basé sur le mérite est un facteur fondamental d'attraction des bons talents ou, en revanche, les bons talents ne postuleront pas à un processus considéré comme politisé et moins objectif.

Par ailleurs, bon nombre des systèmes de recrutement basé sur le mérite utilisés aujourd'hui ont été mis en place par les gouvernements il y a longtemps et pourraient être rafraîchis par de nouvelles approches. Le but de l'investissement dans l'attractivité de l'employeur est l'amélioration la qualité et la diversité des candidats, contribuant ainsi à l'obtention de meilleurs résultats organisationnels. Mais que se passera-t-il si les systèmes de recrutement ne sont pas en mesure de tester les compétences pertinentes, comme la capacité à résoudre des problèmes ou à élaborer des solutions innovantes face aux défis ? Et s'ils sont trop lents et que les meilleurs candidats abandonnent ? Les points suivants pourraient être considérés comme la base du recrutement au mérite pour l'avenir :

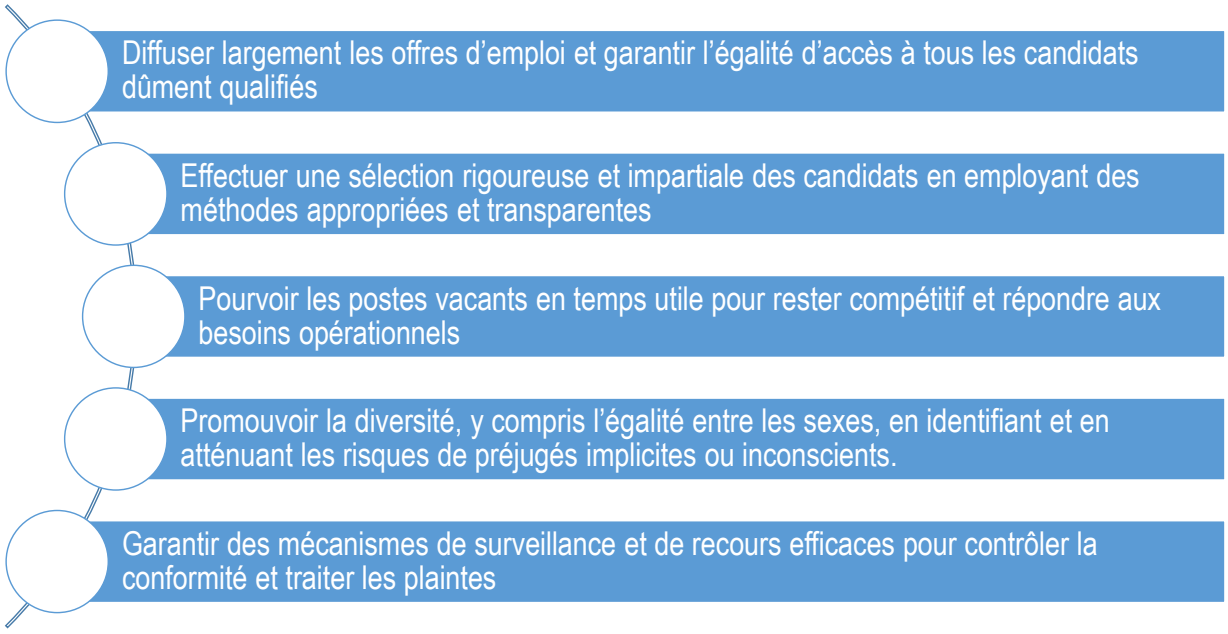
- La première étape pour garantir le mérite est d'avoir des processus ouverts qui assurent un accès égal à tous les candidats potentiels. Cela implique la nécessité non seulement de communiquer les offres d'emploi de manière large et proactive, comme nous l'avons évoqué plus haut, mais aussi de supprimer les obstacles auxquels se heurtent ceux qui pourraient être qualifiés, comme les personnes en situation de handicap ou celles qui vivent dans des régions reculées du pays. Il s'agit également de revoir les exigences professionnelles pour se concentrer autant que possible sur les compétences plutôt que sur des indicateurs historiques tels que l'éducation, en reconnaissant que les personnes peuvent acquérir des compétences par le biais d'un large éventail de méthodes et de trajectoires, et que les possibilités d'éducation peuvent être plus limitées à certains profils d'élite.
- Une question clé est de savoir dans quelle mesure les systèmes de recrutement peuvent être adaptés pour évaluer les compétences spécialisées nécessaires. Dans le secteur public, les systèmes et processus de recrutement sont souvent conçus pour garantir la standardisation des tests/évaluations plutôt que l'identification de compétences spécialisées spécifiques. Les méthodes de recrutement généralisées de type « taille unique » ont tendance à produire du personnel généraliste, alors que l'avenir exigera probablement une plus grande spécialisation. La standardisation se fait parfois au nom de l'égalité de traitement, un principe important qui peut être appliqué de manière plus nuancée, catégorie d'emploi par catégorie d'emploi, pour rendre les méthodes plus adaptées aux aptitudes et compétences spécifiques requises.
- Une deuxième question clé est dans quelle mesure les systèmes peuvent être adaptés pour répondre aux attentes des candidats concernant la rapidité de recrutement. L'expérience de certains pays montre que les candidats - en particulier ceux qui possèdent des compétences recherchées - abandonnent tout simplement le processus de recrutement lorsque les concurrents proposent des emplois plus rapidement.
- Les systèmes de recrutement jouent également un rôle clé dans l'amélioration de la diversité dans la fonction publique. En tant que filtre d'entrée dans la fonction publique, il est essentiel de contrôler

les préjugés aux différentes phases de l'évaluation. Élargir le champ d'évaluation au-delà de l'éducation et des connaissances théoriques peut aider à identifier les candidats aux compétences indispensables issus de milieux non traditionnels.

- Alors que les recruteurs du secteur public cherchent à s'adapter et à tester de nouvelles méthodes de recrutement, il est essentiel de veiller à ce que la flexibilité accrue ne prospère pas au détriment de la transparence et du mérite. Renforcer les moyens permettant aux candidats d'obtenir plus d'informations sur le résultat de leur processus de recrutement et de contester les résultats, s'ils perçoivent une injustice, est un élément important pour renforcer la confiance dans le gouvernement.

Comme indiqué dans le graphique 4.7, ces préoccupations sont reconnues dans la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (PSLC).

Graphique 4.7. Les principes relatifs aux systèmes de recrutement



Source : OCDE (2019[1]), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445.

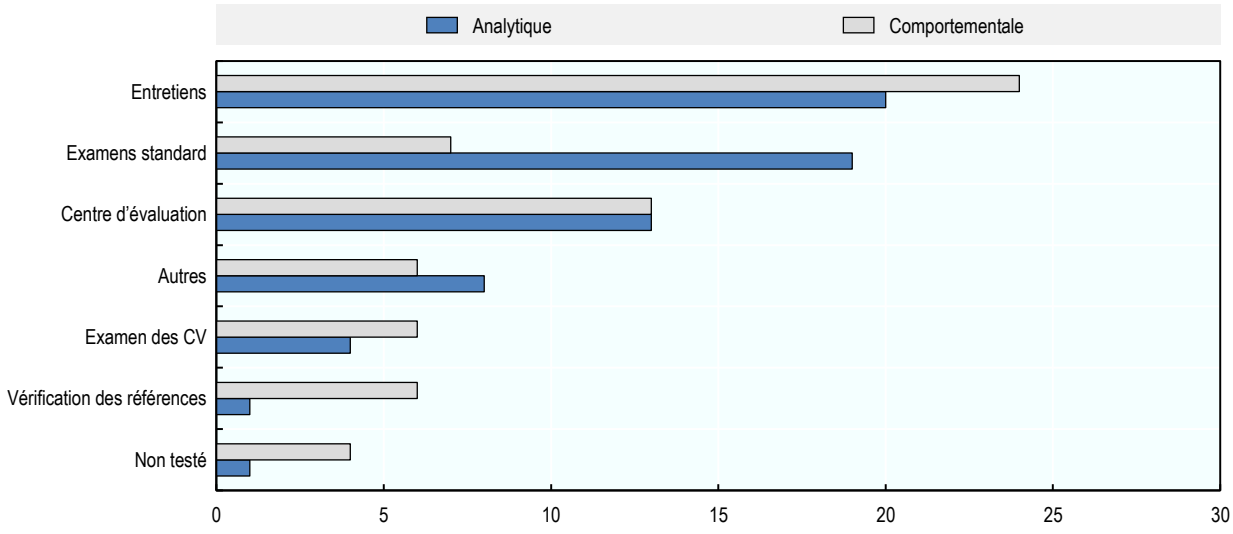
Les pays testent les compétences analytiques et comportementales — pas seulement les connaissances théoriques

Les systèmes de recrutement de la fonction publique existent depuis longtemps. Dans certains pays, ils sont régis par la loi, ce qui signifie que des changements substantiels dans la façon de faire les choses peuvent prendre du temps. Ils peuvent également inclure des types de recrutement qui n'existent pas dans le secteur privé, comme les examens ou les concours d'entrée à la fonction publique. Traiter les candidats de manière juste et équitable est au cœur des systèmes d'emploi du secteur public. À ce titre, nombre d'entre eux sont structurés de manière à évaluer des facteurs tels que l'expérience scolaire et les connaissances juridiques. Même si, de plus en plus, certains pays repensent la méthode d'évaluation des candidats et ce pour quoi ils sont évalués. La France et l'Espagne, par exemple, revoient le contenu de leurs examens d'entrée dans les corps d'élite du secteur public afin de les rendre plus pertinents pour

l'avenir. Comme indiqué dans le graphique 4.8, les pays mettent l'accent sur l'évaluation des compétences analytiques et comportementales par divers moyens.

Graphique 4.8. Évaluation des compétences analytiques et comportementales

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=32 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Comment sont évalués les critères suivants chez les candidats à la fonction publique ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 3.

L'évaluation des compétences analytiques et comportementales est un signe encourageant. Les indicateurs statistiques de capacité, tels que les diplômes, ne permettent pas de prédire avec précision les performances des candidats dans un avenir incertain. La plupart des pays évaluent les compétences analytiques dans lors d'entretiens ou d'examens, et certains dans des centres d'évaluation plus approfondis. Les méthodes incluses dans la catégorie « autres » pour évaluer les compétences analytiques et comportementales comprennent les tests assistés par ordinateur, l'évaluation psychologique et les jeux de simulation. Il est encourageant de constater que tous les pays membres de l'OCDE, sauf quatre, évaluent les compétences comportementales.

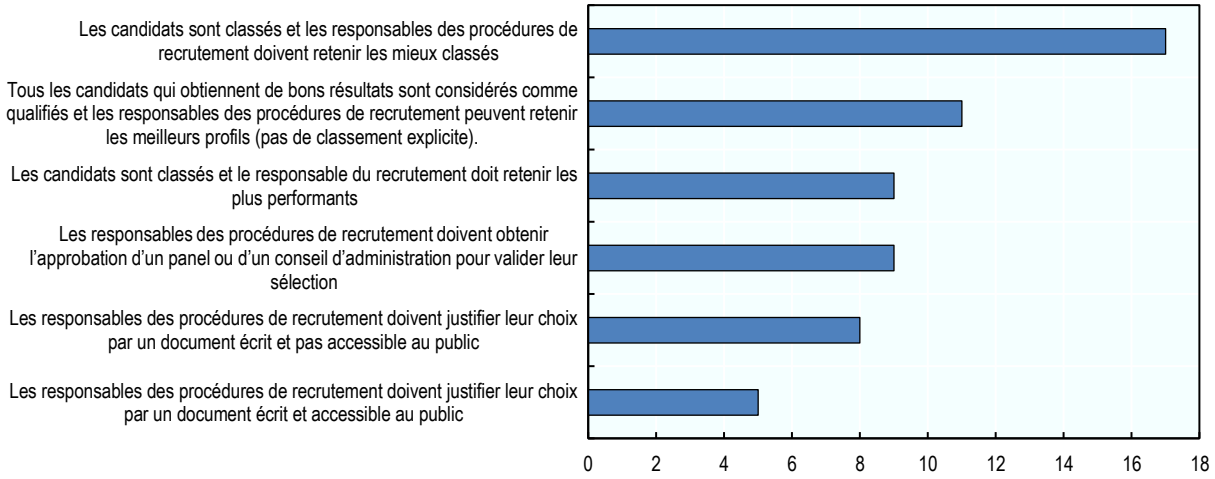
Il est toutefois important de souligner que l'évaluation de ces types de compétences n'est pas aussi évidente que celle des connaissances théoriques et de l'éducation. Dans la majorité des administrations, les compétences essentielles sont clairement établies dans des cadres de compétences. Ces cadres présentent les compétences pertinentes des différentes fonctions et les différents niveaux hiérarchiques. Cependant, les responsables du recrutement peuvent trouver difficile d'évaluer ces compétences dans des situations hypothétiques telles que les entretiens. Dans la plupart des cas dans le secteur public, le recrutement est effectué par des supérieurs hiérarchiques qui ne sont pas très bien formés aux techniques de recrutement. De plus, la formulation des questions et la notation uniforme des réponses des candidats aux questions de type analytique et comportemental peuvent s'avérer complexes. Il est donc nécessaire d'utiliser plus d'une source de données pour évaluer les candidats et d'apporter un soutien ciblé aux supérieurs hiérarchiques pour évaluer les compétences comportementales. Cela peut s'avérer particulièrement pertinent pour les postes à fort impact ou les postes supérieurs, où des psychologues et des recruteurs qualifiés peuvent compléter les connaissances des supérieurs hiérarchiques. Pour résoudre ce problème, la Pologne a élaboré un guide destiné à aider les responsables et les recruteurs à définir et à tester les compétences générales des candidats en fonction de leur poste.

La plupart des pouvoirs publics continuent de classer les candidats et choisir les meilleurs

Lorsqu'ils sont bien conçus, les processus d'évaluation et de sélection peuvent faire ressortir les principaux indicateurs de performance de manière appropriée et rentable (CIPD, 2015[10]). De nombreux systèmes de recrutement partent du principe qu'un processus séquentiel de test et d'élimination permettra aux recruteurs de choisir « le » meilleur candidat en révélant les attributs intrinsèques de chacun d'entre eux. Cela se reflète dans les données du graphique 4.9, qui montrent que 17 pays classent les candidats. 11 pays laissent aux managers une grande latitude pour choisir sur la base de la meilleure adéquation parmi ceux dont les performances sont supérieures à un niveau élevé requis, et neuf pays effectuent un premier classement à la suite duquel les managers peuvent choisir parmi les plus performants.

Graphique 4.9. Sélection des candidats

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=31 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Sélection des candidats : lequel des critères suivants s'applique : »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 3.

Dans le domaine du recrutement en général, l'accent est de plus en plus mis sur l'embauche pour la compatibilité organisationnelle, en complément des modèles de recrutement traditionnels conçus pour évaluer les connaissances, les compétences et les aptitudes (Morley, 2007[11]). La question de la marge de manœuvre laissée aux responsables dans leur choix d'embauche est importante pour l'intégrité du processus de recrutement (c'est-à-dire pour éviter le népotisme et la partialité) mais aussi pour garantir une bonne adéquation avec l'organisation dans son ensemble et l'équipe ou l'unité en particulier. Le rôle des systèmes de recrutement est de trouver un équilibre entre les deux.

Les classements peuvent être mis en place pour garantir un haut degré de mérite, mais dans la pratique, ils peuvent être moins objectifs qu'il n'y paraît. Par exemple, quelle est la différence entre un candidat classé premier et un autre classé troisième alors qu'il y a eu des dizaines de candidats de haute qualité ? Les outils de sélection individuels sont limités dans leur capacité à fournir aux recruteurs et aux responsables du recrutement une vision complète et objective des candidats. Donner une certaine latitude, aux responsables du recrutement, de prise de décisions peut fonctionner, à condition que le processus ait été rigoureux jusqu'à ce moment-là. En outre, lorsque les gestionnaires ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire officiel, ils peuvent en fait chercher à fausser la phase d'évaluation elle-même — en évoquant le risque que « les jeux de pouvoir et de politique particuliers susceptibles d'avoir lieu lors des réunions de décision de sélection » faussent les résultats du processus d'évaluation (Bolander et Sandberg, 2013[12]). Donner aux responsables un certain pouvoir discrétionnaire, dans les cadres transparents appropriés, peut contribuer à garantir l'intégrité du processus d'évaluation et à assurer la responsabilité des décisions finales prises.

Toutefois, il est également important de souligner que le terme « adéquation » peut être problématique si, dans la pratique, il signifie « des personnes comme moi » en excluant des « personnes qui ne sont pas comme moi » — que ce soit en termes de sexe, de parcours académique, d'expérience professionnelle ou de motivation. En d'autres termes, il faut veiller à ce que l'expression « bonne adéquation » ne soit pas simplement une façon d'« exprimer » (un préjugé conscient ou inconscient). Une bonne pratique consiste à garantir que les responsables du recrutement justifient publiquement leurs choix, et qu'une surveillance et des données appropriées soient utilisées pour suivre les décisions d'embauche et identifier les tendances aux préjugés dans le système.

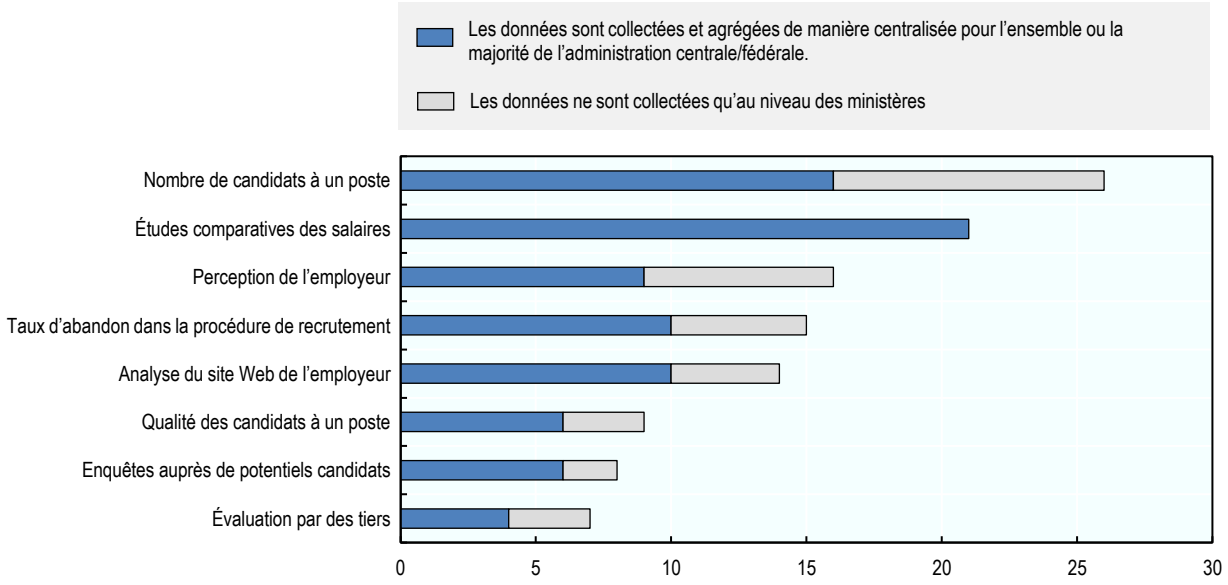
Il est possible d'améliorer l'évaluation des processus de recrutement

Les processus de recrutement ont le potentiel de générer une multitude de données pouvant être utilisées pour renforcer les connaissances importantes sur l'attractivité d'une organisation, l'efficacité des processus de recrutement et les préjugés potentiels du système. Les données sur l'attractivité de l'employeur sont importantes pour adapter la communication et les stratégies de recrutement. Elles peuvent également contribuer à renforcer l'étude de rentabilisation de l'investissement dans de nouvelles méthodes de recrutement. L'armée française, par exemple, a investi dans des compétences en matière de données afin d'analyser la fréquentation sur son site Web. Cette analyse alimente des algorithmes qui personnalisent davantage la communication à l'attention des candidats afin d'augmenter la « conversion » des visites du site en candidatures.

Toutefois, le graphique 4.10 montre que les administrations publiques de l'OCDE ne collectent pas beaucoup de données sur l'attractivité. En ce qui concerne le salaire, souvent cité comme un obstacle au recrutement de talents, l'évaluation des salaires tend à être effectuée au niveau central dans 20 pays membres de l'OCDE et n'est pas du tout effectuée dans 12 pays. Des données quantitatives de base sont collectées dans certains pays, mais il est possible de les améliorer pour obtenir des connaissances plus approfondies. Par exemple, 16 pays déclarent collecter des données sur le volume de candidats au niveau central, mais seuls dix d'entre eux collectent des données sur le taux d'abandon dans le processus de recrutement.

Graphique 4.10. Indicateurs utilisés pour évaluer l'attractivité de l'employeur

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=35 2020

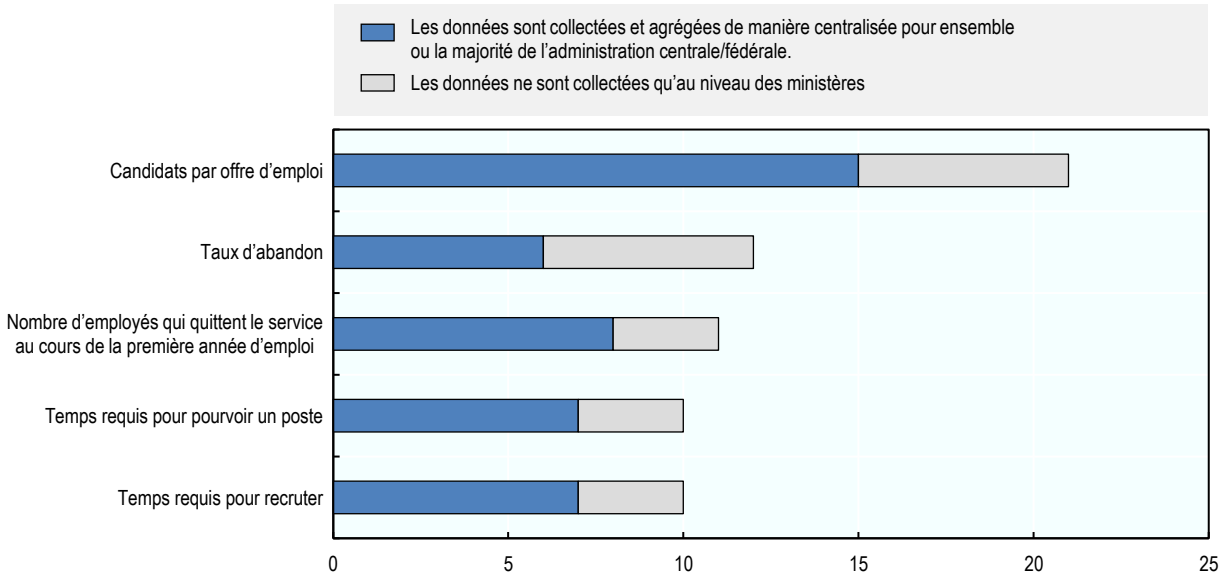


Note : N varie en fonction de l'option, car certaines options étaient inconnues de certains pays membres de l'OCDE. Question de départ de l'enquête : « Quel est le processus d'évaluation de l'attractivité de l'employeur dans l'administration centrale/fédérale ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 2.

En ce qui concerne le processus de recrutement, le graphique 4.11 montre que l'aspect le plus évalué est le nombre de candidats par offre. Mesurer le volume de candidats peut constituer une bonne première étape pour améliorer les stratégies de recrutement et les lacunes en matière de compétences, mais il existe d'autres indicateurs de la qualité du recrutement qui pourraient être suivis. Les méthodologies permettant d'évaluer le temps de réponse (une fois qu'un poste vacant est créé) et le temps d'embauche (une fois que le candidat a postulé), peuvent mesurer la rapidité avec laquelle les systèmes de recrutement et les acteurs (les personnes impliquées) comblent une lacune spécifique.

Graphique 4.11. Les indicateurs utilisés pour évaluer les procédures de recrutement

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)



Note : N varie en fonction de l'option, car certaines options étaient inconnues de certains pays membres de l'OCDE. Question de départ de l'enquête : « Comment utilisez-vous les indicateurs suivants pour évaluer la vitesse et la qualité de votre processus de recrutement ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 3.

Étant donné les efforts accrus pour améliorer la communication et attirer les candidats, une évaluation davantage substantielle des processus de recrutement peut également aider à identifier les étapes du processus de recrutement qui pourraient être améliorées. Lorsqu'elles sont désagrégées par indicateurs démographiques, les mêmes données peuvent révéler des biais dans le système. Par exemple, si les candidats ont tendance à abandonner au bout d'un certain temps, cela peut mettre en évidence le fait qu'il faille fournir des efforts pour ajuster ou raccourcir le processus de recrutement ou pour améliorer la communication et l'engagement auprès des candidats pendant le processus. La communication avec les candidats pendant le processus est un élément important pour maintenir leur engagement dans le processus de recrutement : les candidats ayant une grande variété d'options d'emploi n'ont pas assez de patience pour attendre des mois, le temps que les recruteurs du gouvernement les informent du statut de leur candidature.

Des travaux antérieurs de l'OCDE ont souligné que les données RH de base sont collectées et agrégées au niveau central, mais qu'il est possible d'aller plus loin (OCDE, 2017[13]). Les compétences ou les systèmes peuvent constituer des problèmes clés – ou les deux. Il se peut que les données soient dispersées dans plusieurs services de l'administration publique, qu'elles soient fragmentées sur des plateformes ayant de multiples utilisateurs (p. ex. LinkedIn, Facebook) ou que le partage et l'analyse de celles-ci suscitent des inquiétudes quant au respect de la vie privée. Il se peut également que les

recruteurs de la fonction publique ne soient tout simplement pas habitués à suivre les performances de leur système, et que les responsables et les unités opérationnelles n'exercent aucune pression en ce sens. La principale conclusion des pouvoirs publics est que le recrutement est essentiel et que, comme pour tout processus d'entreprise, il faut des preuves et des données pour savoir ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et comment l'améliorer.

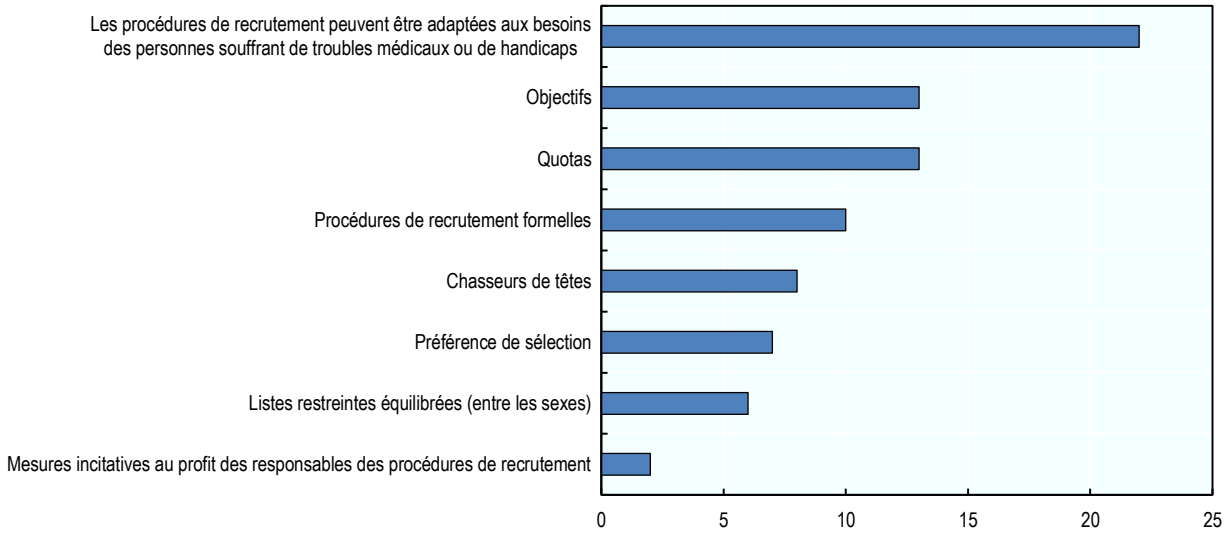
Des efforts croissants sont déployés pour renforcer la diversité par le biais des systèmes de recrutement

Les systèmes de recrutement peuvent contribuer à améliorer la diversité dans le secteur public en ajustant les stratégies pour attirer les candidats des groupes sous-représentés, puis en évaluant les compétences de manière à éviter les préjugés et garantir l'égalité de traitement. Une majorité de pays membres de l'OCDE (19) ont élaboré des stratégies spécifiques de communication des opportunités aux groupes sous-représentés, dans le but d'accroître leur candidature. Le Japon, par exemple, cible sa communication sur les femmes et les diplômés des universités régionales afin d'améliorer la représentation des sexes et des régions dans la fonction publique. Neuf pays membres de l'OCDE vont plus loin, avec des programmes de coaching ou de mentorat dédiés aux groupes sous-représentés, et six pays proposent des programmes de formation spéciaux pour passer les examens d'entrée. Par exemple, la France propose des cours de préparation spéciaux pour les candidats issus de milieux sociaux défavorisés qui souhaitent passer les concours d'entrée à l'École nationale d'administration (ENA).

Le graphique 4.12 met en évidence certaines des mesures que les pays utilisent pour accroître la participation des groupes sous-représentés dans les processus de recrutement. La plupart des pays (22) sont en mesure d'adapter les processus de recrutement aux besoins des candidats souffrant de troubles médicaux ou d'un handicap. Des objectifs de recrutement sont utilisés par 13 pays, et 13 pays utilisent également des quotas. L'Autriche, par exemple, accorde un traitement de faveur aux candidates lorsqu'elles possèdent les mêmes qualifications que les candidats et que le pourcentage de femmes dans l'organisation est inférieur à 50 %. Dix pays membres de l'OCDE utilisent des programmes de stage spéciaux. Par exemple, le Canada a mis en place un programme de stage dédié aux personnes en situation de handicap qui offre des possibilités de stage de deux ans dans la fonction publique fédérale dans le cadre d'un objectif d'embauche de 5 000 PH d'ici 2025. Le programme comprend un soutien aux stagiaires et aux responsables du recrutement sous la forme d'avis sur évaluation, d'accompagnement individualisé et de formation. Seuls 7 pays ont une préférence spécifique pour la sélection — également connue sous le nom de discrimination positive.

Graphique 4.12. Outils utilisés pour accroître la participation des groupes sous-représentés à la procédure de recrutement

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=34 (2020)

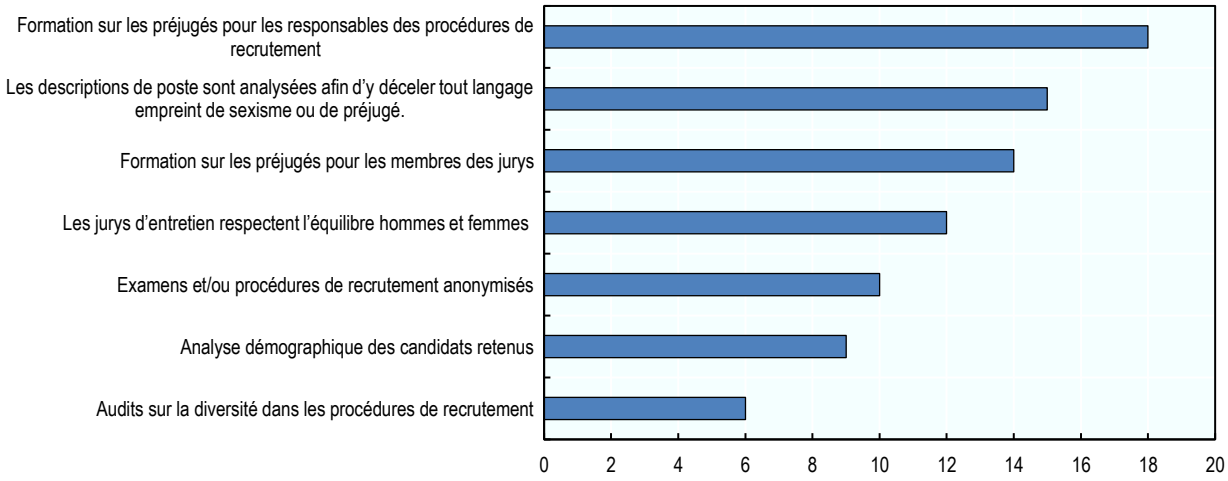


Note : Question de départ de l'enquête : « Lesquels de ces outils suivants sont utilisés pour accroître la participation des groupes sous-représentés au processus de recrutement ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 3.

Les systèmes de recrutement et les méthodes d'évaluation des candidats reflètent les préjugés inconscients de ceux qui les ont conçus. C'est pourquoi de nombreuses organisations du secteur public investissent dans des mesures visant à atténuer le risque que les préjugés inconscients affectent le recrutement. Bien que l'utilisation généralisée de l'intelligence artificielle pour le recrutement dans le secteur public soit encore à l'état embryonnaire, les mesures visant à empêcher les algorithmes de reproduire les préjugés humains sont également importantes. Comme le montre le graphique 4.13 , la plupart des organisations du secteur public ont recours à la formation pour sensibiliser les responsables et les recruteurs sur les préjugés inconscients courants. La question est de savoir si cela est efficace : un document récent de l'équipe britannique Behavioural Insights a révélé que si certains types de formation sur les préjugés inconscients peuvent produire des effets à court terme au niveau individuel, il existe peu de preuves suggérant que ces formations modifient les comportements ou améliorent la représentation des groupes sous-représentés (Behavioural Insights Team, 2020[14]). Une étude universitaire de 2018, qui a conclu la même chose, évoque cinq raisons pour lesquelles ces formations échouent : les interventions éducatives à court terme ont peu d'impact ; les formations contre les préjugés peuvent en fait activer les stéréotypes ou rendre les employés complaisants vis-à-vis de leurs propres préjugés. Il existe un risque que certains groupes (principalement blancs) se sentent marginalisés et, enfin, que les gens réagissent généralement de manière négative aux efforts visant à les contrôler (Dobbin et Kalev, 2018[15]). Le message principal est que la formation sur les préjugés peut avoir un rôle dans une stratégie plus large, mais que si elle est le seul outil utilisé, elle risque de ne pas fonctionner.

Graphique 4.13. Utilisations des outils pour réduire les préjugés dans la procédure de recrutement

Nombre de pays membres de l'OCDE, n=33 (2020)



Note : Question de départ de l'enquête : « Lesquels des outils suivants sont utilisés pour détecter et minimiser les préjugés tout au long des processus de recrutement et de sélection ? »
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 3.

Les données montrent que les administrations publiques de l'OCDE utilisent un ensemble de mesures pour atténuer les préjugés, notamment la formation. En gardant à l'esprit le changement de comportement à long terme, une évaluation de la combinaison appropriée d'outils sera essentielle pour améliorer la diversité. Les données constituent un élément essentiel pour identifier l'impact des préjugés sur le lieu de travail. Un petit nombre de pays utilisent les données et les statistiques des personnes pour évaluer leurs processus de recrutement afin de déceler d'éventuels préjugés dans le cadre d'audits de diversité et d'analyses démographiques des candidats retenus. Les statistiques peuvent contribuer à identifier les étapes du recrutement où les candidats peuvent avoir des difficultés particulières par rapport aux groupes sur-représentés, ou les schémas d'évolution de carrière de certains groupes par rapport à d'autres. Cette identification pourrait inclure, par exemple, le suivi des profils des recrues et des promotions récentes afin de s'assurer qu'un éventail diversifié d'expériences et de parcours est valorisé. Le suivi de ces données et d'autres types de données peuvent aider à évaluer l'impact des mesures d'atténuation des préjugés.

Conclusion

Ce chapitre a montré que les processus de recrutement de nombreux pays membres de l'OCDE sont en train d'être actualisés et réformés, afin d'être compétitifs dans la guerre pour le recrutement des talents. De plus en plus de pays reconnaissent la place importante de l'attractivité et de l'image de marque de l'employeur dans les stratégies de recrutement du secteur public. Certaines administrations publiques adaptent leur message à différents types de public et utilisent une plus grande variété de canaux et de techniques de communication pour y parvenir. Les administrations publiques en place essaient alors de nouveaux outils pour accélérer et affiner leurs processus de recrutement, afin de mieux tester les aptitudes et les compétences nécessaires, tout en maintenant un niveau élevé de mérite, d'objectivité et d'égalité. Bien que la direction prise est encourageante, il est possible d'investir davantage dans ce domaine, notamment en testant de nouveaux outils structurels (p. ex., des programmes de perfectionnement spéciaux, des bourses, des processus de recrutement rationalisés, des tests de compétences), et en augmentant la collecte et l'utilisation de données pour suivre les performances et améliorer la conception des stratégies de recrutement.

Il est également important de reconnaître qu'une bonne communication avec les candidats n'est pas seulement utile pour l'image de marque, mais qu'elle peut avoir des effets positifs tout au long du processus de recrutement, et notamment lors de l'intégration. Des efforts de recrutement mal harmonisés peuvent avoir des effets négatifs par la suite. Une étude récente souligne que 43 % des employés fédéraux embauchés entre 2011 et 2017 ont quitté l'administration fédérale américaine après moins d'un an, et 60 % après moins de deux ans (Government Accountability Office, 2020[16]). Cela signifie que les gouvernements doivent prêter une attention particulière à la structuration des systèmes de recrutement afin qu'il y ait une bonne adéquation entre le candidat et l'organisation, et que l'organisation doit être en mesure de fournir une expérience professionnelle enrichissante. Cette statistique souligne également l'importance d'une intégration efficace des candidats, qui, dans certains pays, prend la forme d'un programme structuré et d'une série d'activités permettant aux nouvelles recrues de rencontrer leurs collègues et d'en savoir plus sur l'organisation. L'intégration est particulièrement importante pour les employés qui ont rejoint le secteur public pendant la pandémie et qui n'ont peut-être eu la chance de rencontrer leurs collègues que sur Zoom.

L'un des principaux points qui ressort de ces données est l'évolution des compétences requises chez recruteurs du secteur public. Concernant certaines des compétences que les recruteurs tentent d'attirer, il existe peu de salons de l'emploi établis et peu de profils de candidat « traditionnel ». Comme pour les compétences en matière de recrutement et de recherche de profils précis dans l'industrie technologique, les recruteurs du secteur public devront dans certains cas constituer leur propre vivier de talents en utilisant des techniques de recherche innovantes et des réseaux professionnels et personnels pour trouver des candidats. Ils devront être des orateurs accomplis et disposer de solides réseaux internes afin de comprendre les besoins de l'entreprise. L'évaluation des candidats issus de milieux non traditionnels peut nécessiter une réorganisation des processus de recrutement tout en garantissant le respect des principes basés sur le mérite.

Pour en revenir à la question du recrutement de la fonction publique pour l'avenir, le cadre de l'OCDE propose un recrutement proactif aux caractéristiques suivantes :

- **Tournée vers l'avenir** : Le recrutement dans la fonction publique doit être guidé par une vision des aptitudes et des compétences dont elle aura besoin à l'avenir, et pas seulement de celles dont elle a eu besoin dans le passé. Les candidats possédant les types de compétences nécessaires pour relever les défis des politiques de demain ne doivent pas s'attendre à être évalués au moyen de techniques de recrutement d'hier. Les recruteurs du secteur public disposent d'une variété croissante d'outils pour atteindre des publics diversifiés et communiquer sur la valeur d'une carrière dans le secteur public. Les candidats pensent également à l'avenir, et notamment à comment les emplois dans le secteur public peuvent favoriser l'évolution à long terme de leurs propres carrières.
- **Flexible** : Les techniques de recrutement à taille unique ne sont pas adaptées au recrutement du personnel de plus en plus spécialisé du secteur public pour l'avenir. Le recrutement proactif s'appuie sur une série de données pour ajuster les messages aux différents publics et évaluer les candidats à l'aide d'une série de techniques adaptées à la fonction et au niveau hiérarchique. Il nécessite également de la flexibilité pour pouvoir garantir un accès ouvert à un éventail de candidats de plus en plus diversifié, afin d'égaliser les chances, quels que soient le lieu, le milieu socio-économique, l'aptitude ou le handicap, etc.
- **Enrichissante :** La fonction publique devra se battre pour attirer les talents en proposant des emplois enrichissants, attirant ainsi des personnes motivées par la mission de la fonction publique. Le recrutement proactif nécessite une image de marque capable de promouvoir ce message et des organisations qui soit en mesure d'offrir une expérience professionnelle épanouissante. Dans certains pays, le secteur public a eu du mal à se construire une réputation d'employeur de choix, notamment pour les groupes sous-représentés. Dans ce contexte, le recrutement proactif offre les outils nécessaires à la constitution des effectifs du secteur public plus diversifiés et plus équitables.

Références

Ambler, T. et S. Barrow (1996), « The Employer Brand », *Journal of Brand Management*, vol. 4/3, pp. 185-206. [3]

Behavioural Insights Team (2020), *Unconscious bias and diversity training – what the evidence says*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944431/20-12-14_UBT_BIT_report.pdf. [14]

Berthon, P., M. Ewing et L. Hah (2005), « Captivating company: dimensions of attractiveness in employer branding », *The Quarterly Review of Marketing Communications*, vol. 24/2, pp. 151-172, http://dx.doi.org/10.1080/02650487.2005.11072912. [6]

Bolander, P. et J. Sandberg (2013), « How Employee Selection Decisions are Made in Practice », *Organization Studies*, vol. 34/3, pp. 285-311, https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0170840612464757. [12]

CIPD (2015), *A head for hiring: the behavioural science of recruitment and selection*, https://www.cipd.co.uk/Images/a-head-for-hiring_2015-behavioural-science-of-recruitment-and-selection_tcm18-9557.pdf. [10]

Dobbin, F. et A. Kalev (2018), « Why Doesn't Diversity Training Work? », *Anthropology Now*, vol. 10/2, pp. 48-55, https://doi.org/10.1080/19428200.2018.1493182. [15]

Gallup (2016), *How Millenials Want to Work and Live*, https://www.gallup.com/workplace/238073/millennials-work-live.aspx. [8]

Government Accountability Office (2020), *Disability employment: Report to the Committee on Oversight and Reform, US House of Representatives*, https://www.gao.gov/assets/710/707504.pdf. [16]

Kim, S. (2012), « Does Person-Organization Fit Matter in the Public Sector? Testing the Mediating Effect of Person-Organization Fit in the Relationship between Public Service Motivation and Work Attitudes », *Public Administration Review*, vol. 72/6, pp. 830-840, https://www.jstor.org/stable/41688010. [9]

Morley, M. (2007), « Person-organisational fit », *Journal of Managerial Psychology*, vol. 22/2, pp. 109-117, http://dx.doi.org/10.1108%2F02683940710726375. [11]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445. [1]

OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [13]

OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en. [2]

Perry, J. et L. Wise (1990), « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, vol. 50, pp. 367-373. [7]

Profil Public (2019), *Marque employeur & service public*, https://profilpublic.fr/livreblanc/. [4]

Shamsi, Z. (2015), *The employee value proposition, employer branding and ambassadors*, https://digitalpeople.blog.gov.uk/2015/03/05/the-employee-value-proposition-employer-branding-and-ambassadors/. [5]

Note

[1] Les études de cas sur le leadership peuvent être évaluées ici : https://www.oecd.org/gov/pem/public-sector-leadership-implementation/pem-leadership/

5 L'avenir de la fonction publique : études de cas

Ce chapitre présente six études de cas illustrant diverses approches adoptées par les pouvoirs publics pour préparer leurs fonctionnaires et la gestion du personnel pour l'avenir de la fonction publique. Il montre comment l'Australie renforce les aptitudes en matière de planification des effectifs, comment la Belgique expérimente le recrutement en ligne, comment la France améliore sa gestion des compétences numériques, comment les États-Unis soutiennent la requalification et le perfectionnement des compétences de leurs fonctionnaires fédéraux, comment Israël identifie les emplois du secteur public qui seront remodelés par la technologie et comment la Corée intègre des outils numériques pour améliorer la gestion des effectifs.

Planification des effectifs dans la fonction publique australienne

La planification stratégique des effectifs aide les organisations à placer les personnes appropriées au bon poste ou à la bonne position au moment opportun. Elle permet aux organisations d'évaluer les besoins actuels et futurs et s'y adapter, tels que la taille des effectifs, le déploiement de ceux-ci et les connaissances, les aptitudes et les compétences disponibles et nécessaires pour réussir sa mission et réaliser ses objectifs stratégiques. Un secteur public tourné vers l'avenir, qui procède régulièrement à une planification des effectifs liée aux activités, peut anticiper de manière proactive les besoins en effectifs au lieu de se contenter de réagir à une crise ou à d'autres défis. Tout au long de la crise du COVID-19, la nécessité d'une planification stratégique des effectifs est devenue évidente afin d'être en mesure d'exploiter ces effectifs dans les moments de crise et de les déployer où et quand il est nécessaire.

Une planification stratégique des effectifs, bien effectuée et en partenariat étroit avec les secteurs d'activité et les dirigeants, peut permettre la transformation des effectifs requis pour les organismes du secteur public. Consciente de la valeur de la planification stratégique des effectifs, la fonction publique australienne (FPA) a lancé en 2020 un programme de travail stratégique à long terme pour renforcer la planification des effectifs dans les organismes de la FPA et la faire passer d'un secteur opérationnel à un secteur axé sur les compétences et les aptitudes de l'avenir. En pratique, ce programme prend la forme du Centre d'excellence (CE) de la FPA pour la planification des effectifs. Le renforcement des aptitudes en matière de planification stratégique des effectifs dans l'ensemble de la FPA soutient la mise en œuvre de Delivering for Tomorrow - APS Workforce Strategy 2025[1] - la première stratégie liée aux effectifs pour l'ensemble du service, lancée en mars 2021.

Le travail de renforcement du CE et des aptitudes en matière de planification des effectifs dans la FPA a commencé en avril 2020, en tirant parti de l'élan de planification des effectifs créé par la crise du COVID-19, et en anticipant la publication de la stratégie des effectifs de la FPA. Les aptitudes en matière de planification stratégique des effectifs dans les organismes de la FPA permettront au service de s'adapter aux changements au sein des futurs effectifs, tels que la transformation axée sur le numérique, les politiques et la prestation de services fondées sur les données et les preuves, et les modèles réglementaires fondés sur les données.

La mise en place du CE de planification des effectifs de la FPA a été sous-tendue par des preuves et des données provenant de plusieurs études, rapports d'audit et examens indépendants de la FPA. Par exemple, le rapport de 2015 intitulé « Unlocking potential- APS workforce management contestability review (2015) » montre que « les pratiques en matière de talents ne sont pas suffisamment liées aux besoins à long terme de l'entreprise ». Il montre que les opportunités pour améliorer la sophistication des pratiques de gestion des talents les connectent à d'autres processus de planification opérationnelle. L'une des opportunités identifiées est de lier plus étroitement la gestion des talents à la planification de la succession. Les cadres supérieurs de la FPA et les hauts dirigeants des RH ont également soulevé le manque de capacité à effectuer la planification des effectifs.

Le rapport présente une vision de la refonte des RH qui positionne la planification stratégique des effectifs comme une fonction essentielle d'un système de RH efficace, qui est « un architecte de haute performance, un moteur de l'agilité et un levier pour accroître l'engagement des effectifs ». Pour y parvenir, la fonction RH doit disposer de la combinaison de compétences appropriées, mettre davantage l'accent sur les compétences analytiques et en matière de conseil, et bien mieux comprendre la stratégie et les opérations de l'entreprise. Elle a également besoin d'outils technologiques et de données pour mesurer les performances RH et orienter la prise de décision. Le rapport montre que 76 % des examens des aptitudes organisationnelles réalisés dans le cadre de la FPA identifient la planification stratégique des effectifs comme une préoccupation spécifique, souvent en raison du manque de compétences en matière de planification des effectifs et de l'insuffisance des données. Sans ces compétences et données, la planification des effectifs reste une « approche de planification budgétaire des effectifs » plutôt qu'un outil

stratégique permettant de faire face aux risques critiques futurs (p. ex., la planification par scénarios, l'accessibilité des effectifs).

La pandémie de COVID-19 a mis davantage en évidence le besoin d'aptitudes en matière de planification des effectifs dans l'ensemble de la FPA. Le défi pour les organismes était d'identifier les fonctions critiques et la disponibilité du personnel pour aider à créer une capacité de pointe dans le système afin de déployer le personnel rapidement. Dans certains cas, les organismes de la FPA ont dû effectuer des exercices de planification des effectifs essentiels et prendre des décisions dans un environnement de crise en quelques jours, parfois en quelques heures, plutôt qu'en plusieurs mois.

Afin de développer une approche plus stratégique de la planification des effectifs dans l'ensemble de la FPA, l'équipe de stratégie et de planification des effectifs de la FPA a été créée au sein de la Commission de la fonction publique australienne (CFPA) au milieu de l'année 2019. La mission de l'équipe est de développer, mettre en œuvre et mesurer le Delivering for Tomorrow - APS Workforce Strategy 2025 - une stratégie sectorielle en matière d'effectifs soutenue par des aptitudes en matière de planification des effectifs dans l'ensemble de la FPA, en fournissant des outils et des ressources pour soutenir la planification des effectifs au niveau des organismes, et en créant des partenariats avec les organismes pour soutenir le renforcement des aptitudes en matière de planification des effectifs. Ainsi, une approche décentralisée a été adoptée, dans laquelle l'équipe centrale de la CFPA définit des normes, des recommandations, des outils et des prévisions stratégiques en matière d'effectifs, et conseille les organismes sur la manière de les mettre en œuvre.

Développer un programme stratégique de renforcement des aptitudes en matière de planification des effectifs

Collecte de données auprès des organismes

Dans un premier temps, l'équipe de la stratégie et de la planification des effectifs a analysé les aptitudes des praticiens en matière de planification des effectifs et des organismes de la FPA, telle qu'elles ont été évaluées dans le cadre des enquêtes menées auprès des organismes en 2017 et 2018. Il s'agit d'enquêtes annuelles menées par le CFPA auprès des organismes afin de recueillir des informations pour le rapport annuel sur l'état des services de la FPA. Les données de l'ensemble du service sur les lacunes concernant les aptitudes en matière de planification des effectifs ont été complétées par une enquête auprès des planificateurs des effectifs et des échanges avec le groupe de travail des chefs des ressources humaines de la FPA.

En outre, l'équipe a examiné les plans des effectifs existants des organismes, les évaluant par rapport à un cadre de bonnes pratiques en matière de plans des effectifs, en cherchant à trouver certains éléments dans ces plans comme, par exemple, l'identification des impacts de la transformation numérique sur les effectifs et la planification de la transition des effectifs qui en résulte. À la suite de cette analyse, des lacunes en matière de planification stratégique des effectifs ont pu être identifiées dans l'ensemble de la FPA. Parmi ces lacunes, nous avons :

- Une utilisation limitée de la planification stratégique des effectifs basée sur les compétences et les aptitudes ;
- Une faible utilisation stratégique de l'ensemble des ensembles de données sur les effectifs de la FPA, qu'il s'agisse de données quantitatives ou qualitatives ;
- Des aptitudes limitées en matière de planification des effectifs, d'analyse des données et des connaissances au sein du groupe de praticiens des RH qui effectuent ces tâches dans la FPA ;
- Perception de la planification des effectifs comme une activité isolée des RH ; les activités de planification des effectifs sont menées de manière isolée sans tenir compte de la stratégie et de la planification opérationnelles, ni des processus généraux de gestion des effectifs ;

- Un suivi limité des plans des effectifs, entraînant des approches statiques de la planification des effectifs. Les plans des effectifs qui en résultent ne se traduisent pas par la mise en œuvre afin de servir de moteur à la transformation des effectifs ;
- Vu que les plans des effectifs statiques n'ont pas été mis à jour de manière fréquente et n'ont pas été harmonisés avec les changements dans l'environnement et la stratégie opérationnels — ces plans ont perdu leur pertinence dans les six premiers mois de leur élaboration ;
- Une expertise limitée en matière de gestion du changement pour soutenir la mise en œuvre des stratégies de planification des effectifs ;
- Faible sensibilisation sur les avantages de la planification stratégique des effectifs, y compris au niveau de la haute direction. Les hauts dirigeants ont trouvé le processus lourd et trop technique, sans qu'aucun résultat pratique et immédiat ne soit obtenu ; et
- les possibilités limitées d'une responsabilité solide vis-à-vis de la transformation stratégique des effectifs dans la FPA. Dans l'ensemble, la planification stratégique des effectifs était considérée comme une responsabilité des RH, avec une participation limitée des hauts dirigeants tout au long du processus.

Afin d'obtenir un soutien et de recueillir d'autres commentaires, l'équipe de la CFPA a organisé des discussions individuelles avec les principaux responsables de la planification des effectifs des cinq plus grands organismes de la FPA, et a mené des discussions avec les responsables de la planification des effectifs des organismes plus petits par l'entremise de la communauté de pratique de la planification des effectifs de la FPA. Tous ces éléments de preuve ont permis de dresser un état des lieux de la situation actuelle dans l'optique d'éclairer le programme de travail à plus long terme visant à renforcer les aptitudes de planification des effectifs de la FPA par le biais du CE en planification des effectifs. Le concept du programme et le produit minimum viable ont ensuite été testés auprès des responsables de la planification des effectifs et du groupe de travail des responsables des ressources humaines.

Parvenir à un modèle de maturité pour définir des orientations claires

En tant que principal cadre d'orientation, l'équipe de la 'CFPA a conçu un modèle de maturité visant à évaluer les aptitudes en planification stratégique des effectifs selon quatre dimensions : stratégie d'entreprise, personnel et culture/mise en œuvre, rapports et données/analyse des effectifs ainsi que gouvernance et outils, selon quatre niveaux de maturité (tableau 5.1). Le modèle va ainsi au-delà du travail des responsables de la planification et de l'analyse des effectifs, et tient compte de l'écosystème plus étendu qui contribue à la réalisation de leur travail dans les organismes, notamment les aptitudes et l'adhésion des hauts fonctionnaires, la synchronisation des activités et une culture de mise en œuvre des stratégies et des plans de gestion des effectifs afin de favoriser une transformation des effectifs en phase avec les priorités opérationnelles. Dans l'ensemble, la FPA a été classée dans la catégorie de celles ayant atteint le niveau deux (sur quatre) de la maturité pour la stratégie d'entreprise, le personnel et la culture/la mise en œuvre, ainsi que la gouvernance et les outils. En ce qui concerne les rapports ainsi que l'analyse des données et des effectifs, la FPA a atteint le niveau 1.

Tableau 5.1. Modèle de maturité simplifié de la FPA sur les aptitudes en planification des effectifs humaines

Niveau 1 Ad hoc/initiale	Niveau 2 Fondamental	Niveau 3 Compétitif/Organisé	Niveau 4 Différenciation/Maturité
Approche stratégique limitée de la planification des effectifs. Peut se produire au niveau local, est menée de manière ad hoc, sans processus officiel et est indépendante des processus de planification des activités.	Des processus officiels de planification des effectifs sont mis en place et déployés dans au moins une partie de l'organisation ; ils ne sont pas encore totalement intégrés dans l'ensemble de l'organisation ou dans le cycle de planification des activités.	La planification des effectifs est élaborée et déployée dans l'ensemble de l'organisation et totalement intégrée dans le cycle de planification des activités. Les cadres supérieurs et l'équipe des RH ont les aptitudes requises pour s'occuper de la planification (stratégique) des effectifs. L'accent tend encore à être mis sur la production et non sur les résultats.	La planification des effectifs est élaborée et déployée dans l'ensemble de l'organisation comme un processus continu visant à harmoniser en permanence le personnel avec les livrables et la stratégie de l'organisation. Elle est complètement intégrée aux cycles de planification des activités et de gestion des risques et contribue aux performances de l'organisation. Elle est formellement évaluée et intégrée aux processus d'amélioration continue

Source : Informations fournies par la CFPA. Le modèle de maturité détaillé peut être consulté auprès du Centre d'excellence de la FPA pour la planification des effectifs à l'adresse apswfp@apsc.gov.au.

Le Centre d'excellence de la FPA pour la planification des effectifs a été créé suite aux résultats l'évaluation de la maturité, Le Centre d'excellence propose des initiatives et des services qui se présentent dans quatre volets :

- Capacités : axées sur les planificateurs des effectifs, les dirigeants et les gestionnaires, y compris la création d'une réserve de capacités pour les rôles de planification des effectifs.
- Le leadership : renforcer la responsabilité des dirigeants à l'égard des résultats de la planification des effectifs.
- Les outils et la technologie : contribuer à la planification des effectifs au sein des organismes et dans l'ensemble de la FPA au plus haut niveau, par des conseils et des cadres stratégiques, des outils et des ressources ainsi que des solutions technologiques.
- Les analyses et connaissances : connaissances des effectifs et du marché du travail fondées sur des données pour éclairer la planification stratégique des effectifs au sein des organismes individuels et dans l'ensemble de la FPA.

Le programme d'amélioration des aptitudes en planification des effectifs destiné aux spécialistes de la planification et de l'analyse des effectifs a été l'un des livrables prioritaires du Centre d'excellence. Ce programme développera des compétences fondamentales et spécialisées en matière de planification et d'analyse des effectifs des employés affectés à des postes de planification des effectifs. Mise en œuvre du programme

La mise en œuvre de l'offre du Centre d'excellence de la FPA pour la planification des effectifs est étalée sur cinq ans jusqu'en 2025. Cette initiative comprend le déploiement du programme d'amélioration des aptitudes de planification des effectifs au travers :

- Des modules de mise en route (fondamentaux) et d'accélération (spécialisés) d'amélioration des aptitudes de planification des effectifs, ainsi que la reconnaissance des ressources d'apprentissage pour les crédits de formation continue et un cheminement de certification pour les participants, en partenariat avec l'AHRI (l'institut australien des ressources humaines). Ces initiatives inciteront davantage le personnel à renforcer ses aptitudes en planification des effectifs.

- Une communauté de praticiens en planification des effectifs tenant des forums périodiques, y compris des hackathons et des ateliers de conception/co-conception virtuels, pour que les planificateurs puissent se rencontrer et apprendre les uns des autres.
- Un portail numérique de ressources destiné aux planificateurs des effectifs, notamment un guide de planification des effectifs de la FPA pour une mise en œuvre souple, des recherches, des données et des micro-apprentissages triés sur le volet, des études de cas sur la planification des effectifs d'autres organismes de la FPA ou de juridictions nationales ou internationales, ou du secteur privé, un blog sur le perfectionnement personnel en matière de planification des effectifs, et un canal d'information et d'interaction pour les responsables de la planification des effectifs afin qu'ils puissent se connecter et apprendre les uns des autres.
- Constituer des viviers de talents pour les fonctions de planification des effectifs, notamment par le biais de partenariats avec des établissements d'enseignement, d'évaluations des compétences et de cheminements de carrière pour les responsables de planification des effectifs, d'un programme d'encadrement intensif sur le lieu de travail pour faire progresser les aptitudes de planification des effectifs ainsi que les services de mentorat, de coaching et d'examen par les pairs pour les responsables de la planification des effectifs.
- La mise en place de la fonction d'analyse stratégique des effectifs de la CFPA , afin de générer une analyse stratégique de la planification des effectifs à partir des ensembles de données de la FPA et du marché du travail.

Une solide approche d'évaluation pour chacune des composantes du programme et, plus largement, pour l'offre du Centre d'excellence de la FPA pour la planification des effectifs a été intégrée dans le fonctionnement du Centre d'excellence, afin de veiller à ce que les initiatives visant à renforcer les aptitudes en planification des effectifs produisent des résultats et, à plus long terme, des avantages opérationnels. Lors de la conception et de la mise en œuvre du programme, l'équipe de la CFPA a mis un accent particulier sur trois principes directeurs pour garantir l'implication des agences :

- **Une conception centrée sur l'utilisateur :** Utiliser des outils et des méthodes numériques pour inciter les responsables de la planification des effectifs de la FPA à élaborer conjointement des solutions aux déficits d'aptitudes en planification des effectifs. Les idées sont éprouvées avant leur adoption définitive grâce aux versions bêta ouvertes à la communauté. De cette façon, la confiance est instaurée et une cohorte de premiers utilisateurs/de champions est préparée pour le lancement officiel des divers produits et services. Grâce à la participation des agences à des sessions de conception, les difficultés de mise en œuvre peuvent être identifiées dès le départ, les réactions recueillies sur le terrain et l'appropriation par les agences renforcée.
- **Stratégies comportementales :** Utilisation des stratégies comportementales pour promouvoir l'amélioration des aptitudes en planification des effectifs et concevoir des approches et des interventions simples et efficaces en matière de planification des effectifs qui donnent des résultats dans les agences. L'équipe de la CFPA applique également les stratégies comportementales et les « coups de pouce » pour rechercher activement des idées auprès des agences et pour échanger sur les défis et les possibilités en matière de planification des effectifs au travers de rencontres fréquentes.
- **Partenariat d'affaires stratégique :** Interaction continue avec les responsables de la planification des effectifs et les responsables des ressources humaines pour comprendre les besoins à l'échelle du système, éclairer les initiatives centrales et appuyer leurs tâches de planification des effectifs. Étant donné que la mise en œuvre des conseils stratégiques élaborés au niveau central par la CFPA incombe aux organismes, il est essentiel d'établir des relations avec eux et de les faire participer au processus. Afin de pouvoir fournir le meilleur appui possible aux organismes, l'équipe du Centre d'excellence pour la planification des effectifs s'efforce de comprendre les résultats

escomptés par rapport aux stratégies d'affaires, aux défis et aux possibilités d'appui dans l'ensemble du groupe client.

Le groupe de travail des responsables des ressources humaines de la FPA supervise le programme de travail et est sollicité pour les décision essentielles tout au long du développement et de la mise en œuvre du programme. Un rapport sur les livrables du Centre d'excellence sera établi chaque année, dans le cadre du rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de la FPA en matière d'effectifs.

Facteurs de réussite

En fin de compte, la réussite de la mise en œuvre de la stratégie de la FPA en matière d'effectifs à l'horizon 2025 (Delivering for Tomorrow- APS Workforce Strategy 2025) est tributaire des initiatives de renforcement des capacités en planification des effectifs engagées par le Centre d'excellence pour la planification des effectifs de la FPA. En ce qui concerne la conception et la mise en œuvre du Centre d'excellence, et en particulier du programme d'amélioration des aptitudes en planification des effectifs dans la FPA, des facteurs de réussite essentiels peuvent être identifiés :

- **L'exploitation des éléments de preuve et des données et l'analyse détaillée des déficits :** Avant de concevoir le programme d'amélioration des aptitudes en planification des effectifs, l'équipe du Centre d'excellence pour la planification des effectifs a analysé les données disponibles et recueilli des informations supplémentaires lors de discussions avec le personnel. Cette analyse a permis de dresser un tableau précis des possibilités et des défis, et d'identifier les priorités.
- **Parvenir à une compréhension commune de la planification des effectifs :** Dans tous les organismes, la planification des effectifs était souvent perçue comme une tâche relevant de la compétence des RH sans être reconnue comme faisant partie de la stratégie organisationnelle. Il était essentiel de parvenir à une compréhension commune de la planification des effectifs dans le cadre de la stratégie organisationnelle de l'organisme afin d'anticiper les tendances futures.
- **Sortir des cloisonnements :** La planification des effectifs faisant partie de la stratégie organisationnelle, elle sera intégrée et généralisée dans d'autres domaines de la FPA. Par exemple, chaque plan de transformation numérique dans les organismes devra être accompagné d'un plan de transition des effectifs en tenant compte des liens inextricables entre la transformation numérique et la planification des effectifs.
- **Prise en compte du contexte plus large :** Bien que la planification des effectifs puisse viser depuis toujours simplement à renforcer les aptitudes des responsables de la planification des effectifs, le modèle de maturité sur lequel s'appuie le programme prend en compte le contexte plus large au sein de la FPA. Ainsi, il inclut des facteurs tels que la culture organisationnelle, la stratégie opérationnelle, le besoin de données et d'analyses et les outils de gouvernance pour assurer une mise en œuvre efficace.
- **Mobiliser la haute direction par une communication et une responsabilisation effectives :** Afin d'assurer l'adoption du programme de planification des effectifs au sein des organismes, la mobilisation et l'appropriation des dirigeants sont essentiels. L'équipe du Centre d'excellence pour la planification des effectifs a mis l'accent sur l'élaboration de résultats faciles à communiquer, comme le modèle de maturité qui donne aux dirigeants une vue d'ensemble de l'état actuel et de celui souhaité. En outre, l'un des thèmes clés des interventions était le renforcement de la responsabilité des dirigeants pour promouvoir la planification des effectifs. Pour y parvenir, l'équipe travaille en coordination avec le ministère des Finances, qui supervise les processus de planification d'entreprise dans la FPA, afin de mettre en place des mécanismes de responsabilité pour la planification/la transformation des effectifs au profit des hauts dirigeants.
- **Inciter les organismes à la mise en œuvre :** Étant donné que l'équipe du Centre d'excellence pour la planification des effectifs peut consulter et conseiller les organismes, sans toutefois imposer la mise en œuvre de ses conseils, elle collabore avec l'équipe d'économie comportementale du

bureau du Premier ministre pour élaborer des directives, des outils et des communications visant à favoriser l'adoption et la mobilisation des organismes.

Conclusion

Bien qu'il n'ait été mis en œuvre qu'un an plus tôt, le programme de planification des effectifs dans la FPA donne des indications sur la manière de mettre en place les systèmes à même de planifier des effectifs plus résilients. Il met en lumière la nécessité d'une solide compréhension du modèle de fonctionnement organisationnel du secteur public. Compte tenu du caractère décentralisé de la FPA, le Centre d'excellence pour la planification des effectifs met un point d'honneur à soutenir les organismes et à les doter des compétences nécessaires pour qu'elles puissent harmoniser leurs initiatives avec les orientations de haut niveau en matière de planification des effectifs décrites dans le document *Delivering for Tomorrow — APS Workforce Strategy 2025*. Ces compétences comprennent la compréhension des stratégies d'entreprise et des résultats escomptés, la promotion de la veille stratégique, l'acquisition de compétences en analyse de données, une meilleure utilisation des ensembles de données et la mise en place de systèmes de planification des ressources de l'entreprise. En outre, il en ressort que la planification des effectifs n'est pas une activité isolée, et qu'elle doit donc être coordonnée avec d'autres domaines au sein des organismes et dans l'ensemble du service, comme le ministère des Finances, afin de mettre en place des mécanismes de responsabilité pour le leadership au plus haut niveau par le biais de cadres de l'ensemble du système.

Le programme du Centre d'excellence de la FPA pour la planification des effectifs est un élément clé pour une fonction publique évolutive, en accord avec les trois piliers du cadre de l'OCDE sur l'avenir de la fonction publique :

- Il contribue à une **fonction publique évolutive** qui dispose d'outils nécessaires pour planifier en parvenant à une solide compréhension des effectifs actuels et des besoins futurs sur la base de données et éléments de preuve et en planifiant des actions pour combler les déficits.
- Il peut également contribuer à une **fonction publique plus flexible** en parvenant à une meilleure compréhension de l'ensemble des effectifs et des compétences disponibles. En s'affranchissant des cloisonnements organisationnels, il permet à la fonction publique de réagir aux évolutions et d'affecter les personnes compétentes où il est nécessaire. Il peut ainsi contribuer à la mise en place d'un système résilient capable de mieux anticiper des crises et des changements au sein de la fonction publique.
- Enfin, il peut également déboucher sur une **fonction publique plus enrichissante**. La planification des effectifs et les données peuvent aider à déterminer les domaines dans lesquels d'autres mesures sont nécessaires pour promouvoir la diversité et l'inclusion dans l'optique de renforcer une variété de compétences, de parcours professionnels, d'expériences et de réflexions. La planification des effectifs peut également identifier les compétences à renforcer en offrant des possibilités de perfectionnement et de formation du personnel. Elle peut également renforcer le but et le sens des postes en identifiant clairement le rôle des employés dans la mise en place des effectifs évolutifs et en accord avec la mission et la vision de la fonction publique. Il pourrait en résulter une implication et une motivation accrues des employés.

Le recrutement en ligne dans le service public fédéral du Ministère des finances belge

Les fonctions publiques du monde entier peinent à attirer et à recruter des personnes possédant des compétences spécifiques. Certaines de ces compétences relèvent des domaines bien établis, comme le droit ou l'informatique, tandis que d'autres sont liées à des professions relativement nouvelles et

émergentes, comme la cybersécurité et l'intelligence artificielle. Les problèmes de recrutement peuvent également toucher des groupes démographiques précis, telles que les nouveaux diplômés universitaires ou les administrateurs expérimentés. La perception d'emplois mieux rémunérés dans le secteur privé en est un facteur, mais pas le seul. Les pouvoirs publics gèrent les problèmes de recrutement et de rétention par le biais de diverses pratiques.

Les administrations publiques ont mis en ligne certains aspects de leurs procédures de recrutement depuis des années : les portails de demande en ligne et certains tests et évaluations en ligne sont considérés comme des pratiques bien établies dans les administrations publiques des pays de l'OCDE. Mais souvent, l'objectif final des procédures de recrutement impliquant une composante en ligne est de trier les candidats afin de parvenir à une liste suffisamment restreinte pouvant être invités à passer des tests et/ou des entretiens en présentiel. Au sens large, ce type de « recrutement en ligne » peut être considéré comme la numérisation partielle de certaines des étapes dans l'attraction, l'évaluation et le recrutement des candidats.

La pandémie de Coronavirus (COVID-19) a donné naissance à une nouvelle forme, plus globale, de recrutement en ligne. La généralisation du travail à distance dans le secteur public a mis un frein à de nombreux processus de recrutement prévus ou en cours. Cette situation a donné aux administrations publiques l'occasion de repenser la manière dont le recrutement peut et doit fonctionner, non seulement pour assurer sa continuité, mais aussi pour être utilisé de manière plus stratégique comme un outil d'attraction, d'évaluation, de recrutement et d'intégration des candidats possédant les types de compétences et d'expérience utiles au secteur public.

Le développement et l'expérimentation de pratiques de recrutement en ligne sont un domaine de la réforme du secteur public qui présente un intérêt particulier pour l'avenir de la fonction publique. En effet, pour un recrutement en ligne réussi de bout en bout, il est nécessaire de repenser entièrement le recrutement, qu'il s'agisse d'améliorer l'image de marque de l'employeur, d'investir dans la diffusion sur les réseaux sociaux ou de réévaluer les compétences et le profil d'un recruteur ou d'un responsable du recrutement dans le secteur public. Un recrutement en ligne moderne et évolutif est bien plus que la numérisation d'un processus auparavant analogique. Le projet pilote de recrutement en ligne développé par le service public fédéral Finances (SPF Finances) belge cadre expressément avec l'appel de la recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (PSLC) à mettre en place des systèmes d'emploi public évolués (OCDE, 2019[1]) :

- Identifier en permanence les aptitudes et les compétences nécessaires pour concrétiser la vision politique en services qui apportent une valeur ajoutée à la société.
- Attirer et fidéliser les employés possédant les aptitudes et les compétences requises sur le marché du travail.
- Recruter, sélectionner et promouvoir les candidats par des processus transparents, ouverts et fondés sur le mérite, afin de garantir un traitement juste et équitable.

Contexte du recrutement en ligne dans le service public fédéral Finances belge

Le projet de recrutement en ligne a été lancé en 2019. Le recrutement en ligne visait à élargir la portée du SPF Finances et à permettre aux recruteurs d'évaluer plus facilement différents types de compétences. Toutefois, il s'agit d'un bon exemple de projet dont la conception et l'impact ont été accélérés par la pandémie de COVID-19. Pour préciser le contexte, le SPF Finances compte environ 20 000 fonctionnaires. En 2019, il a recruté 1 170 agents, dont 350 sous contrats premier emploi. En 2020, 705 fonctionnaires ont été recrutés, dont 400 sous contrats premier emploi (tableau 5.2).

Tableau 5.2. Nombre d'entretiens en présentiel en 2019 par rapport aux entretiens en ligne en 2020

	Total
Entretiens pour des postes de fonctionnaires, 2019	2 647
Entretiens pour des postes de fonctionnaires, 2020	1 838
Entretiens virtuels pour des postes de fonctionnaires, 2020	483
Entretiens de promotion, 2019	805
Entretiens de promotion, 2020	829
Entretiens de promotion tenus en ligne, 2020	374
Entretiens de mobilité horizontale, 2019	1 218
Entretiens de mobilité horizontale, 2020	854
Entretiens virtuels de mobilité horizontale, 2020	632
Total 2019	**4 670**
Total 2020	**3 521**
Entretiens virtuels, total 2020	**1 489**
Entretiens de premier emploi, 2020	683

Source : Service public fédéral Finances belge.

Le SPF Finances utilise une variété de méthodes de recrutement. Les candidats externes passent généralement un test sur ordinateur et un entretien (et dans certains cas, des exercices de jeu de rôle ou un centre d'évaluation). Les candidats à la promotion interne passent un test sur ordinateur, un centre d'évaluation et un entretien. Pour les programmes de mobilité interne (c'est-à-dire horizontale), il est prévu un entretien et, dans certains cas, un test sur ordinateur ou une présentation technique. Ces trois « volets » ont été transférés presque exclusivement en ligne en 2020 et seront étendus en 2021.

Adaptation d'une approche progressive du recrutement en ligne dans le service public fédéral Finances belge

Suite à la multiplication des cas d'infections par le COVID-19, le gouvernement belge a mis en place, le 16 mars 2020, des restrictions importantes sur la mobilité publique, les mouvements sociaux ainsi que des restrictions affectant les effectifs publics. Dans le sillage de ces décisions, le télétravail est devenu la norme dans la fonction publique belge et les procédures de sélection et de promotion ont été mises en attente.

Phase 1

En avril 2020, le service public fédéral Finances a lancé un exercice pilote de l'outil de recrutement en ligne pour la mobilité interne. Dans un premier temps, il s'agissait de faire passer des entretiens en ligne réalisés via Skype for Business (puis Microsoft Teams). Afin de soutenir les candidats, le service des ressources humaines du SPF Finances a élaboré un manuel du candidat pour orienter les candidats tout au long du processus technique. Le code d'éthique a également été proposé en ligne et les candidats ont été invités à le signer numériquement (un bon exemple de techniques d'influence et « d'incitation » pour compenser l'impossibilité de vérifier).

Ainsi, l'ensemble du processus s'est déroulé sans papier et en ligne. Comme pour les entretiens en présentiel, les entretiens virtuels ont été menés par les recruteurs et le responsable du recrutement. Afin de permettre aux recruteurs d'évaluer les candidats dans ce format virtuel, les recruteurs ont reçu une formation sur les techniques d'entretien en ligne et la communication non verbale.

Phase 2

Au cours de la deuxième phase du projet pilote, les entretiens en ligne ont été étendus et appliqués à tous les postes/fonctions vacants où les compétences techniques devaient être évaluées. Dans la plupart des cas, les compétences techniques sont évaluées lors des entretiens, bien que le candidat doive parfois passer un test technique envoyé par courrier électronique chiffré et dans un délai imparti.

Quant à l'organisation des entretiens, le manuel destiné aux candidats a été amélioré pour mieux tenir compte des problèmes courants et une ligne d'assistance téléphonique a été mise en place pour les candidats. Bien que les problèmes techniques ne soient pas fréquents, le manuel décrit comment réagir en cas de problème. Si un candidat ne peut pas participer à un entretien en raison de problèmes techniques, l'entretien est reprogrammé. Afin d'atténuer le risque de discrimination à l'encontre de certains candidats, les partenaires d'emploi décentralisés proposent des formations pour aider les candidats à passer les entretiens en ligne. Globalement, cette mesure a abouti à un niveau de satisfaction élevé quant à la convivialité de l'outil selon une enquête menée par le service public fédéral Finances.

Phase 3

Au cours de la dernière phase pilote, l'examen des CV visant à apprécier la motivation des candidats et les évaluations en ligne consistant en un exercice de présentation fictive et/ou un exercice de jeu de rôle ont été introduits. Ainsi, le processus standard de recrutement en ligne comprend désormais trois phases : la présélection des CV, le test écrit et l'entretien. Les RH supervisent l'ensemble du processus de recrutement, tandis que les administrateurs ne participent qu'à l'entretien. Après le succès du projet pilote, le recrutement en ligne sera également utilisé pour le recrutement externe (prévu en août 2021) et les promotions (à partir de juin 2021).

Globalement, les avantages du recrutement en ligne, à savoir une transparence, une flexibilité, une efficacité et une participation accrues, l'emportent sur les difficultés liées à la supervision des candidats pendant la phase d'examen, aux éventuels problèmes techniques, au manque de compétences informatiques et aux problèmes de sécurité. Les candidats ont jugé l'expérience très positivement. Les commentaires ont souligné en particulier la réduction du temps de déplacement, l'efficacité accrue, la diminution du niveau de stress et la flexibilité du processus de recrutement.

Image de marque et intégration

Au-delà du processus d'entretien, le SPF Finances a également lancé un salon de l'emploi numérique dans le cadre du projet pilote de recrutement en ligne. L'utilisation des réseaux sociaux a permis de faire connaître les postes vacants et de faire du SPF Finances un employeur attrayant. La SPF Finances a organisé des événements via des « direct facebook » et des équipes de webinaires qui ont eu plus de 7 700 vues et ont touché plus de 25 000 personnes. Chaque service a présenté ses fonctions et son rôle clés, suivi d'une séance de questions-réponses. Dans l'ensemble, le salon de l'emploi numérique a permis au SPF Finances de publier plus de 200 postes vacants, auxquels 4 300 candidats ont finalement postulé. Bien que le nombre de candidats recrutés en 2020 soit inférieur à celui de 2019, l'impression générale au sein du SPF Finances est que la qualité des candidats a augmenté compte tenu du processus approfondi de conception du nouvel outil de recrutement en ligne, axé sur les besoins des services et des candidats. Afin d'accroître encore l'attractivité et de mieux cibler les candidats, le SPF Finances a travaillé avec un partenaire externe pour définir une stratégie de marque d'employeur qui sera lancée tout au long de 2021.

Le point fort de l'expérience belge a également été la large compréhension du recrutement en ligne, y compris les actions liées à l'intégration des nouvelles recrues. Conscient du défi que représentait l'intégration des nouvelles recrues dans la fonction publique pendant la pandémie de COVID-19, le SPF Finances a repensé le modèle d'intégration. Alors qu'avant la pandémie, une journée d'accueil en présentiel aurait été organisée, le nouveau modèle prévoit une journée d'accueil virtuelle et une formation

en ligne. En outre, l'importance pour l'administrateur d'intégrer de nouvelles recrues dans l'équipe et la fonction publique a été soulignée et une panoplie d'outils d'accueil a été élaborée, les administrateurs recevant une liste de contrôle avant l'arrivée de tout nouvel employé.

Facteurs de réussite

- Fournir aux candidats des informations claires dès le départ sur le processus de recrutement facilite ce dernier et garantit une meilleure qualité des candidats.
- Élaborer une approche progressive en fonction des capacités permet d'adapter le processus aux défis et aux opportunités rencontrés.
- S'assurer de l'adhésion des recruteurs et des administrateurs permet de les impliquer tout au long du processus de recrutement et peut aboutir à une meilleure sélection des candidats.
- Fournir un appui aux administrateurs peu expérimentés dans le recrutement en ligne est essentiel afin qu'ils adaptent leurs questions et leurs techniques à l'outil en ligne utilisé.
- Sensibiliser l'ensemble de l'organisation au fait que l'introduction du recrutement en ligne devra s'accompagner d'efforts supplémentaires, par exemple des formations, des logiciels de protection des données et des logiciels de surveillance (pour vérifier l'identité de la personne qui passe le test), en cas de tests techniques.
- Envisager la création de nouveaux postes au sein des RH pour promouvoir l'introduction du recrutement en ligne, tels que le responsable de la protection des données, et de nouveaux postes RH tels que la recherche proactive de candidats.

Conclusion

Il ressort de cette étude de cas que le recrutement en ligne est un outil potentiellement précieux pour les fonctions publiques désireuses d'attirer un plus grand nombre de candidats de qualité. L'une des principales conclusions de l'étude pilote menée par le service public fédéral Finances est que le recrutement stratégique en ligne exige le réexamen des besoins et des attentes des candidats à chaque étape des processus d'annonce, d'évaluation, de recrutement et d'intégration. Au regard de multiples obstacles opérationnels, procéduraux et techniques à surmonter, le recrutement en ligne implique la nécessité d'obtenir l'adhésion d'un large éventail de parties prenantes. Il peut également nécessiter l'actualisation ciblée des compétences afin de s'assurer que les recruteurs et les administrateurs soient sur la même longueur d'onde quant aux avantages et limites du recrutement en ligne.

Dans le secteur public des pays de l'OCDE, de nombreux processus de recrutement nécessitent encore une présence en personne pour les tests et/ou les entretiens. Le passage au travail à distance généralisé dans la fonction publique pendant la pandémie de COVID-19 a interrompu nombre de ces processus. L'exemple du projet pilote belge a montré qu'il est possible de transférer de nombreuses, voire la plupart des parties du processus de recrutement en ligne. Toutefois, le recrutement en ligne, dans ce sens, est bien plus que la version numérique des processus analogiques ou en présentiel. Les évaluations en ligne sont possibles, par exemple, mais peuvent poser des problèmes de confidentialité. Les entretiens en ligne ont été utilisés même avant la crise, mais ils s'accompagnent d'un compromis quant aux compétences qui peuvent être testées.

La résolution de ces problèmes et l'élaboration de processus nouveaux ou adaptés peuvent aider les services des ressources humaines à remplir leur fonction de véritables partenaires commerciaux et à apporter une valeur ajoutée dans la recherche et le recrutement de candidats de qualité. Les administrations qui utilisent déjà certains aspects du recrutement en ligne de manière ponctuelle, par exemple par le biais d'offres d'emploi sur LinkedIn ou d'une utilisation sporadique d'outils d'entretien en vidéo, peuvent se trouver mieux préparées pour intégrer ces pratiques dans une stratégie cohérente.

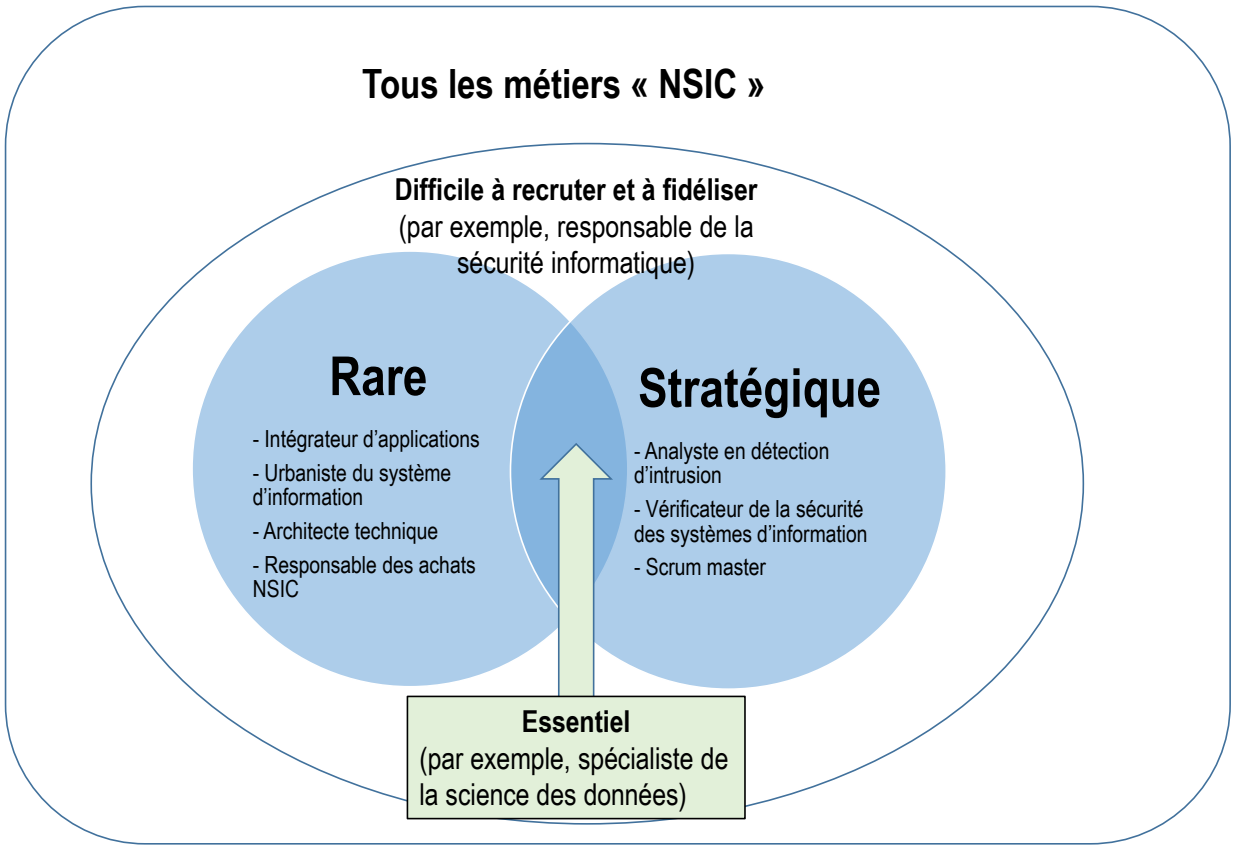
Malgré les problèmes de sécurité tels que la surveillance et la conservation des données, et les limites en termes d'évaluation ou de prise en compte de la communication non verbale, l'expérience du projet pilote belge a montré que les avantages du recrutement en ligne l'emportent sur les inconvénients. Les prochaines étapes pour le service public fédéral des Finances consisteront à accélérer l'intégration du recrutement EN LIGNE dans une plus grande variété de processus de recrutement et à accompagner la mise à niveau de l'équipe pilote par une formation ciblée et un engagement accru dans l'ensemble du service public fédéral.

Recruter des talents numériques dans la fonction publique française

À travers de nombreux pays de l'OCDE, le secteur public est confronté à une forte concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail pour attirer les talents et les compétences, en particulier en lien avec les nouvelles technologies. Ce défi souligne la nécessité d'adapter les approches au recrutement dans la fonction publique, tout en garantissant équité et transparence. En pratique, une balance est à trouver entre l'égalité de traitement entre candidats de la fonction publique et une plus grande place à donner à des politiques de gestion de ressources humaines sur mesure pour attirer des profils convoités, d'autant plus dans des filières en tension comme la filière du Numérique et des Systèmes d'Information et de Communication (NSIC) riche de 18000 agents en France.

Pour pallier ce défi, un groupe de travail interministériel a été mis en place en France, s'appuyant sur l'identification des emplois numériques concentrant des difficultés d'embauche actuelles et futures. En analysant différents indicateurs, le groupe a pu distinguer au sein des métiers en tension – i.e. avec un fort taux prévisionnel d'emplois vacants - les métiers rares des métiers stratégiques. Les métiers rares sont définis par leur taux significatif de recours aux agents contractuels ou un fort taux prévisionnel de départs définitifs. Les métiers stratégiques sont quant à eux les métiers connaissant une augmentation significative de leur cible en effectifs à un horizon donné (graphique 5.1 et graphique 5.2).

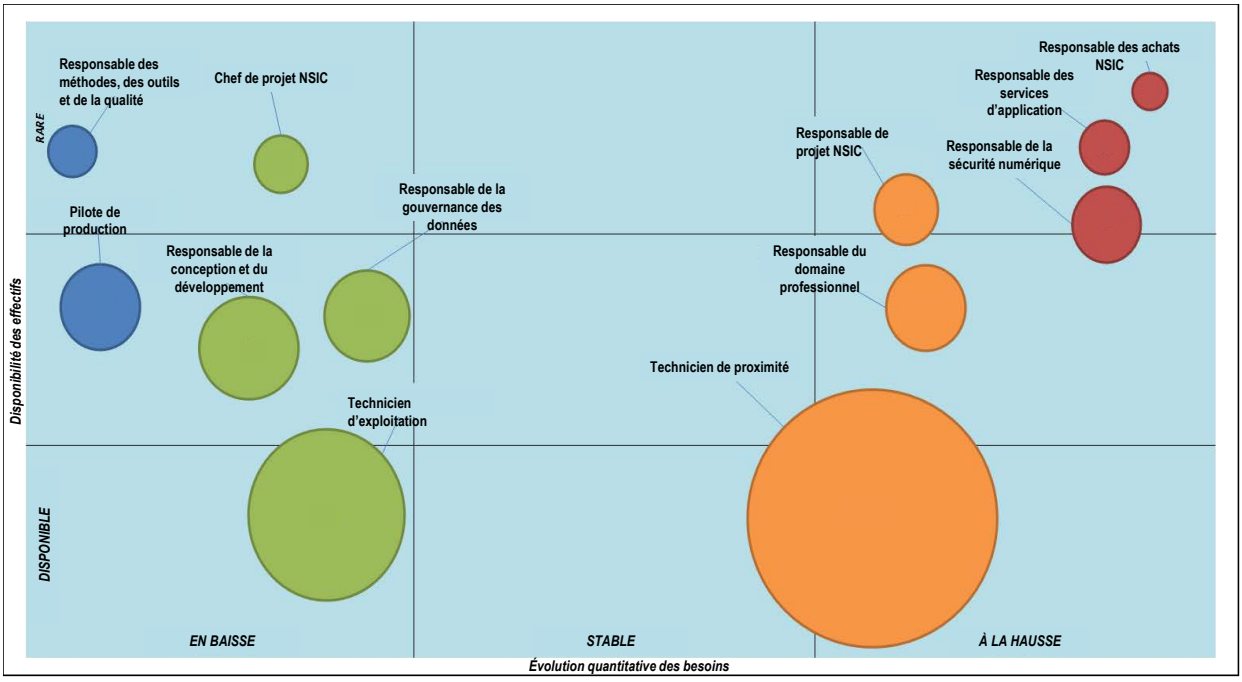
Graphique 5.1. Diagramme de la caractérisation des métiers du numérique, des données et des technologies



Source : DGAFP (2017), Synthèse Matrice GPEEC métiers NSIC en tension.

Graphique 5.2. Cartographie des métiers du numérique, des données et des technologies dans les services de l'administration territoriale de l'État français

Ampleur des métiers considérés comme à la traîne en matière d'attraction et de rétention dans l'administration territoriale de l'État



Source : DGAFP (2017) Enquête GPEEC sur la filière NSIC dans les services de l'administration territoriale de l'État (ATE).

Ce groupe de travail a ainsi établi un plan d'action de 37 mesures regroupées en pratiques interministérielles favorisant une réponse adéquate à cette pénurie de compétences. Un travail conjoint de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC) et de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a permis l'analyse et la faisabilité de chaque mesure.

Le plan d'action qui en découle vise à renforcer l'attraction et la rétention des talents numériques, notamment en permettant l'individualisation de pratiques de gestion des ressources humaines, tout en tenant compte de la rareté et la spécialisation des compétences recherchées. Cette individualisation repose en partie sur un changement de culture managériale pour la filière NSIC, et une plus grande adéquation des modalités contractuelles. Ainsi, pour pallier cette pénurie de compétences, l'administration française a décidé de s'adapter aux besoins de ces groupes habitués à un travail participatif favorisant l'innovation, et au travail en communauté ignorant les silos organisationnels.

Le rôle des gestionnaires dans le soutien à la culture numérique

La première action de ce plan a été de mener une étude sur l'image de la marque employeur du secteur public français dans le secteur numérique. Cette étude a permis d'identifier les freins et les inquiétudes des candidats potentiels, soulignant que le style de gestion, les méthodes de travail, l'autonomie et la possibilité d'assumer des responsabilités figuraient parmi les éléments les moins bien notés de l'image de la fonction publique, tout en étant parmi les plus importants aux yeux des candidats. Ces éléments sont foncièrement liés à des pratiques individualisées de gestion des ressources humaines et au rôle proéminant des managers.

Par exemple, en 2020, et en lien avec deux actions du plan d'action, la Direction Interministérielle du Numérique (DINUM) a lancé « Partagez vos talents numériques ! », une expérimentation visant à mobiliser de manière temporaire des agents NSIC travaillant dans un certain ministère sur un projet pour un autre. Ce programme, qui introduit un plus grand niveau de flexibilité et permet aux talents de travailler en dehors de silos, a été accueilli avec enthousiasme par les employés NSIC, et 111 d'entre eux ont postulé au vivier de talents composant l'expérimentation. Cependant, aucun des sept projets dépendants de ce programme n'a pu voir le jour, en raison de refus hiérarchiques motivés par des craintes de perte de talents, ou par le manque d'intérêt perçu pour l'équipe.

Face à ce défi, des mesures additionnelles ont été prises, visant à mieux communiquer autour des avantages introduits par un tel programme, et réalisant une étude pour rassurer les managers sur la perte potentielle de personnel. Cette expérimentation illustre bien la conditionnalité du succès de ce type de pratiques à la mesure dans laquelle la culture de gestion peut être adaptée aux besoins et aux attentes des talents.

Une partie du plan d'action se concentre ainsi sur des programmes de formation spécifiques pour les managers prenant des décisions de recrutement pour ce secteur et les professionnels RH en charge du recrutement. Ces formations sont essentielles pour convaincre les managers du bien-fondé de l'individualisation des pratiques pour ces métiers en tension, et d'autre part pour convaincre les candidats de l'adéquation croissante de l'environnement de travail public et de leurs attentes.

Par exemple, une formation de gestion participative a déjà été mise en place par la DINUM, afin de permettre à des managers intermédiaires de se familiariser avec les méthodes de gestion participative. Ce type de gestion est courant dans le secteur du numérique, et attire de potentiels talents qui souhaitent participer collaborativement au processus décisionnel aux côtés de leur manager. Cette formation n'est cependant que la première d'une longue liste sur ce sujet. En effet, une offre complète de formation basée sur des référentiels de compétences sera disponible aux managers recruteurs de profils NSIC courant 2021, permettant une meilleure appropriation des enjeux par les recruteurs.

Des mécanismes contractuels sur-mesure pour répondre à des besoins spécifiques

La France, comme de nombreux pays de l'OCDE, dispose d'un système d'emploi public basé sur la carrière, construit autour de corps et de perspectives d'évolution sur le temps long. Ce système permet généralement de devenir fonctionnaire grâce à un concours donnant accès à un groupe spécifique de la fonction publique, plutôt que par une candidature directe à un poste. Il permet la création d'un vivier de travailleurs publics qualifiés, motivés à travailler pour le bien commun, tout en maintenant l'équité dans le traitement des candidatures.

Cependant, ce système peut parfois compliquer l'adaptation aux besoins immédiats des administrations, des citoyens et des candidats. Concernant la filière NSIC, deux systèmes de recrutement coexistaient en 2019 ; le premier étant un système de carrière, notamment avec la nomination dans le corps des Ingénieurs des Systèmes d'Information et de Communication (ISIC) - généralement suite à un concours - , le deuxième correspondant à un recrutement de contractuel, avec un contrat temporaire potentiellement renouvelable. Cependant, le corps ISIC, connaissant lui-même des défis liés à l'évolution de carrière, présentait un manque d'attractivité pour les agents des métiers en tension. D'autre part, la rigidité du système de contractuels a découragé ou déçu des candidats potentiels et a été perçue comme un frein à la candidature des talents, préférant généralement se tourner vers le secteur privé pour des opportunités plus stables et potentiellement plus rémunératrices.

Ainsi, la France a eu à développer une troisième voie pour convaincre les potentiels futurs agents de rejoindre le secteur public. Tout en conservant tel quel le corps ISIC, l'administration française a décidé d'élargir le recours au contrat sous de nouvelles dispositions, de nouvelles mesures législatives le lui permettant. En effet, la loi de transformation de la fonction publique, adoptée le 6 août 2019, vise à

introduire une plus grande flexibilité dans la fonction publique tout en préservant son approche par carrière. Il est désormais prévu dans la loi que les candidats ayant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles puissent être recrutés en contrat à durée indéterminée. Cet élément offre une plus grande diversité d'outils de recrutement lorsqu'il s'agit d'emplois NSIC difficiles à recruter.

De surcroit, les compétences techniques aujourd'hui en demande risquent d'être confrontées à une rapide obsolescence, limitant l'intérêt du recrutement en CDI. La DGAFP travaille ainsi à une cartographie des métiers et des compétences afin d'offrir aux agents une identification claire des aires de mobilité dans lesquelles ils pourraient être amenés à évoluer, aires répondant aux besoins actuels et futurs de l'employeur.

Une réforme d'une telle ampleur dans un pays réputé pour son système de carrière a rencontré certaines difficultés, notamment liées au rôle important du dialogue social en France, une volonté d'agents déjà en poste de voir leur statut et leur salaire renégociés, ou un risque de compétition salariale entre ministères qui devrait être limité par l'introduction d'un référentiel de rémunération. A court terme, un tel chamboulement a ainsi engendré des risques de départs d'agents déjà en poste, risques qui devraient être contrebalancés par la montée en puissance du système.

Conclusion

La pertinence d'un projet d'une telle ampleur ne peut être maintenue que si la cartographie des emplois numériques en tension a lieu régulièrement et anticipe les besoins futurs du service public. Chaque ministère est invité à produire tous les deux ans une cartographie des emplois tendus et sur le point de l'être. Cette pratique est divisée en actions à court, moyen et long terme. A court terme, la DGAFP a un rôle central dans l'évaluation de ces besoins, puisqu'elle est garante de la gestion prévisionnelle des emplois, du personnel et des matrices de compétences liées aux emplois NSIC. L'objectif à moyen terme de cette pratique est pour le département des ressources humaines des ministères de produire leur propre cartographie par le biais de leur système de gestion des ressources humaines (SGRH). Enfin, l'objectif principal à long terme est de développer un outil de gestion provisoire interministérielle, ajouté au Système d'Information de gestion des ressources humaines ministériel pour permettre une collecte et une analyse des données à l'échelle du secteur public.

Il est à noter qu'une large majorité des travaux menés a rencontré l'adhésion des parties prenantes. Cependant, un chantier d'une telle ampleur a également conduit à l'émergence de défis dont la résolution permettra d'établir la robustesse du système. Ainsi, la mise en place d'un référentiel de rémunération a par exemple mené à des difficultés d'appropriation, d'articulation entre services RH et budgétaires, et une perturbation du dialogue social avec les syndicats. Ces éléments sont autant de défis qui appellent à de nouveaux chemins de réflexion et de concertation.

À travers plusieurs piliers, dont les deux évoqués dans cette étude de cas, la France est en train de démontrer que l'individualisation des pratiques pour attirer les groupes difficiles à recruter est également possible pour les systèmes basés sur la carrière. En instaurant un plus haut degré de flexibilité et en repensant des opportunités d'emplois plus satisfaisantes pour des publics cibles, la fonction publique française se dote des armes nécessaires pour être compétitive avec le secteur privé, et apporter les compétences digitales nécessaires à une fonction publique tournée vers l'avenir.

Cartographie des effectifs dans la fonction publique israélienne pour préparer l'avenir

En 2017, la Commission de la fonction publique israélienne a lancé un projet visant à identifier les rôles et les fonctions dans l'ensemble de la fonction publique israélienne qui risquent de subir des changements considérables en raison de l'automatisation, de la numérisation et de l'évolution des exigences en matière

de compétences. L'objectif était d'élaborer une méthodologie permettant aux ministères de tutelle et aux agences de comprendre où et comment les changements généraux du marché du travail, technologiques et socio-économiques pourraient affecter leurs effectifs. La HFP a développé une approche en deux étapes.

Premièrement, la HFP a construit un modèle de cartographie des effectifs basé sur la recherche sur le capital humain et les données analytiques existantes sur les personnes détenues par la HFP. Il en est résulté un outil Excel qui a permis à la haute fonction publique de classer les métiers dans les différents ministères et les organismes de tutelle sur une échelle de trois points en fonction de leur risque de changement. Les métiers classés comme présentant un risque considérable de changement, voire de disparition, ont été signalés comme des « métiers dans le rouge ».

Deuxièmement, la HFP a travaillé avec les ministères sur les résultats de la cartographie pour développer des stratégies de gestion des effectifs, en particulier pour les « métiers dans le rouge ». L'objectif était de passer d'une stratégie passive d'attrition (départ à la retraite) à un engagement plus proactif avec le personnel concerné, en mettant l'accent sur l'actualisation des compétences , le perfectionnement et la mobilité vers d'autres secteurs de la fonction publique.

Au fil du temps, le projet devrait permettre aux dirigeants du secteur public israélien de mieux comprendre comment leur personnel et leurs organisations seront affectés par le changement. Développé initialement comme un projet pilote avec les services de l'immigration et l'administration fiscale, le projet a un fort potentiel pour être étendu à d'autres secteurs de la fonction publique. Cette étude de cas présente les étapes du lancement du projet. Elle décrit la méthodologie utilisée et aborde des facteurs de réussite et des leçons apprises qui pourraient s'appliquer à d'autres membres de l'OCDE.

Contexte du projet

Ce projet s'appuie sur plusieurs années de planification des effectifs par la Commission de la fonction publique israélienne. Il représente un pont entre des changements ressentis intuitivement mais pas encore cartographiés empiriquement (du moins dans le contexte du secteur public israélien) et une approche de la planification des effectifs plus tournée vers l'avenir, plus axée sur les données et plus orientée vers le client. Dès le début, la HFP s'est appuyée sur les données existantes relatives aux effectifs pour souligner l'urgence du projet.

La HFP a identifié trois principaux groupes de parties prenantes dont l'adhésion était cruciale pour le lancement du projet pilote. Tout d'abord, le ministère des Finances s'est concentré sur l'élément de coût lié aux aptitudes excédentaires ou sous-utilisées des effectifs. Il considérait principalement la question comme un défi à relever au moyen d'outils tels que les indemnités de licenciement. Ensuite, les ministères et les organismes étaient largement conscients de l'impact des changements sur leur personnel, mais ne savaient pas comment procéder autrement que par un processus naturel d'attrition, soit le départ à la retraite des travailleurs dont les aptitudes perdaient de la valeur. Enfin, il était important de faire participer les principales parties prenantes de la Commission de la fonction publique elle-même.

Chacun de ces groupes avait des préoccupations et des perspectives différentes auxquelles le projet pilote était destiné à répondre. La HFP avait pleinement conscience de la nécessité de s'engager avec les puissants syndicats du secteur public israélien. À cet effet, l'une des principales conclusions de l'élaboration du projet pilote était qu'il devait être conçu autant comme un exercice de gestion de la culture et du changement que comme un effort de réforme politique de fond.

Les premières étapes du projet pilote ont été conçues comme une « preuve de concept » et financées par les ressources existantes. La HFP a sélectionné les services de l'immigration et l'administration fiscale comme ministères pilotes sur la base des critères suivants :

- Impact probable de l'automatisation et des nouvelles technologies sur les fonctions et les tâches du ministère
- L'adhésion de la haute direction et le soutien de la direction des ressources humaines.
- Effectifs (en partant du principe que plus de personnel signifie un plus grand potentiel de changement).

Concrétisation du projet

Cartographie

La première étape a consisté à identifier les partenaires au sein de l'administration fiscale ainsi que les « détenteurs de véto », c'est-à-dire les personnes ayant un pouvoir de blocage. La HFP envisageait de lancer le projet par une grande conférence impliquant de multiples parties prenantes, mais a décidé de commencer petit afin d'établir une base de données probantes avant de communiquer de manière considérable. Cette décision était également due en partie à l'apaisement des préoccupations des ministères qui craignaient d'alarmer le personnel et les syndicats avant que le projet n'atteigne sa maturité.

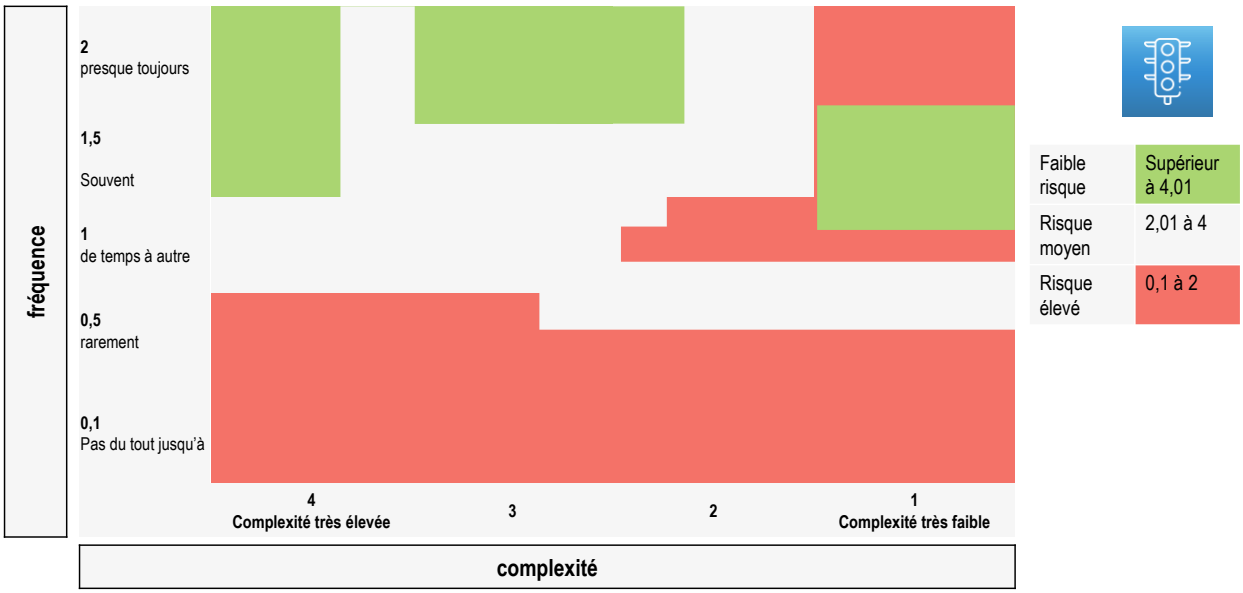
Au début du projet pilote, la HFP a décidé de mettre l'accent sur les compétences plutôt que sur les rôles. Elle a donc demandé aux responsables des services de l'immigration et l'administration fiscale de définir les compétences qui sous-tendent les rôles de leurs effectifs. La HFP a travaillé avec Lotem, une société de conseil israélienne, pour effectuer des recherches de fond afin de développer le cadre utilisé. Le graphique 5.3 présente le modèle de compétences qu'ils ont développé, basé sur (Benedikt Frey et Osborne, 2017[2]) et d'autres recherches de fond.

Graphique 5.3. Modèle de compétences pour examiner l'effet de l'automatisation dans la fonction publique israélienne

Source : D'après les documents fournis à l'OCDE par la Commission de la fonction publique israélienne.

Au sein de l'administration fiscale, le modèle de compétences a été appliqué en deux étapes. D'abord, une petite équipe a sélectionné une série de postes et a attribué un rang à chaque compétence requise pour chaque poste. Ensuite, un atelier a été organisé avec des cadres supérieurs afin de comprendre le poste de manière plus détaillée, notamment la manière dont ces compétences étaient utilisées dans leurs équipes et leurs services (voir le modèle de compétences dans le graphique 5.3). À l'aide d'un questionnaire en ligne, les cadres ont évalué le niveau de complexité de chaque compétence liée au poste, ainsi que la fréquence de son utilisation sur une échelle de quatre points. Parallèlement, les employés ont évalué leur propre poste en utilisant le modèle de compétences sur une échelle de cinq points. Au total, il s'agissait de 23 rôles différents répartis sur neuf familles de métiers. Les résultats ont été affichés dans une matrice telle que présenté dans le graphique 5.4. Un processus similaire a été suivi concernant les services de l'immigration.

Graphique 5.4. Matrice d'évaluation de la complexité des rôles du personnel par les gestionnaires



Source : D'après les documents fournis à l'OCDE par la Commission de la fonction publique israélienne.

La première phase de la cartographie comprenait également une composante visant à examiner comment la numérisation affectait les rôles existants et émergents (graphique 5.5). La cartographie a isolé les tâches discrètes que cela impliquait ainsi que les compétences qui sous-tendaient ces tâches. À l'aide d'un cadre « feu tricolore », la HFP a organisé un atelier au cours duquel les participants ont été invités à identifier les rôles pour lesquels la portée a changé de manière considérable ou ceux qui pourraient être consolidés en termes de compétences et de processus.

Graphique 5.5. Étapes de la cartographie de l'effet de la numérisation sur les rôles

Source : D'après les documents fournis à l'OCDE par la Commission de la fonction publique israélienne.

Vers des solutions

L'objectif de la création d'une liste de « métiers dans le rouge » était de faciliter l'identification des secteurs de la fonction publique devant faire l'objet en priorité d'initiatives spécifiques visant à atténuer l'effet de l'automatisation, telles que l'actualisation des compétences, le perfectionnement et la mobilité vers d'autres secteurs de la fonction publique. Une considération secondaire était que la liste des métiers dans le rouge pourrait servir à étayer d'autres questions relatives au développement des effectifs, telles que le recrutement, la planification de la succession et la réforme des traitements — ainsi que l'engagement avec les syndicats sur ces questions et bien d'autres.

Une fois que la liste des métiers dans le rouge, des services de l'immigration et de l'administration fiscale, a été achevée, le projet pilote a mis l'accent sur ce qu'il fallait faire avec cette liste. L'une des principales conclusions de la HFP est que, même si la liste est utile comme base pour trouver des solutions, elle est également très sensible sur le plan politique. Sans une communication et une concertation appropriées, les ministères pilotes ont exprimé leur inquiétude quant à la mise en grève des syndicats par peur des pertes d'emploi ou que le ministère des Finances utilise la liste comme motif pour réduire son budget.

Afin de surmonter ces inquiétudes, la HFP a contacté une banque qui avait déjà effectué un exercice similaire. Cet engagement visait à démontrer que les effectifs, dont un pourcentage considérable de métiers menacés par l'automatisation, ne sont pas forcément condamnés. Le fait de s'engager avec un partenaire externe a permis de renforcer la confiance entre la HFP, les ministères et les équipes.

Facteurs de réussite

- Importance de disposer et utiliser des données existantes sur les effectifs pour élaborer une analyse de rentabilisation.
- Obtenir l'adhésion des parties prenantes à l'avance — recherche d'un consensus et dialogue régulier, pas seulement lorsqu'il y a un problème.
- Disposer d'un champion au sein du ministère, convaincu de l'analyse de rentabilisation et prêt à convaincre les autres.
- Effectuer des recherches de fond auprès de diverses sources pour compléter les données internes.
- Faire ce que le client veut — on ne peut pas imposer une vision sans prendre le temps d'établir la confiance.
- Avoir conscience la sensibilité politique : la cartographie des effectifs n'est pas un exercice académique aride, elle a un impact réel sur la vie et les performances des personnes. Nécessité d'être sensible à la communication.
- Les ressources doivent suivre à un moment donné afin de tenir la promesse des solutions et d'aller au-delà de la mise en évidence du besoin.

Conclusion

Au moment de l'élaboration de cette étude de cas, l'accent de la HFP était mis sur (i) l'accélération du travail sur les solutions aux rôles identifiés sur la liste rouge et (ii) l'extension du projet pilote à un plus grand nombre de ministères. Concernant le premier point - la recherche de solutions - la pandémie de COVID-19 (coronavirus) a interrompu le rythme et la fréquence des réunions qui avaient permis de créer et de maintenir un sentiment d'urgence pendant la phase de cartographie.

Le projet pilote a démontré que des mégatendances difficiles à quantifier, telles que l'automatisation et la numérisation, peuvent être transposées dans un contexte de développement des effectifs et présentées de manière accessible aux hauts dirigeants, aux gestionnaires et aux parties prenantes externes telles que les syndicats. L'outil de cartographie est une réussite concrète ayant le potentiel d'être utilisé dans divers contextes.

Anticiper les défis futurs des effectifs grâce à la boîte à outils d'amélioration des compétences de l'US Office of personnel management

Les effectifs de l'administration fédérale américaine sont, comme beaucoup d'autres au sein l'OCDE, touchés par la numérisation, la mondialisation et le vieillissement des effectifs. En particulier, l'impact des changements majeurs au sein des effectifs tels que l'automatisation se fait déjà sentir dans un certain nombre de secteurs au niveau des effectifs de l'administration fédérale. Dans ce contexte, l'US Office of personnel of personnel management (OPM) a développé une boîte à outils d'amélioration des compétences pour aider les organismes fédéraux à atteindre leur objectif de gestion stratégique des effectifs et de développement des compétences, conformément au President's Management Agenda (Programme de gestion du président) (Office of Personnel Management, 2019[3]).

Cette boîte à outils est un recueil d'informations, d'orientations et d'autres ressources que les gestionnaires peuvent utiliser pour concevoir des moyens d'aider les employés, touchés par l'automatisation de certaines parties de leur travail, à améliorer leurs compétences ou à en acquérir de nouvelles. La boîte à outils est également conçue pour être utilisée par les employés et contribue à combler le fossé entre la reconnaissance généralisée des grands changements et les outils concrets pour aider les gestionnaires des effectifs à planifier et à s'adapter. L'élaboration de la boîte à outils a été fortement motivée par la reconnaissance du fait que :

> *[L]orsque les tâches des employés sont modifiées par une réaffectation, une réinstallation ou une augmentation de la charge de travail, il est impératif pour ceux-ci de recevoir la formation et le perfectionnement appropriés pour faire face aux tâches nouvelles et accrues et pour s'adapter aux nouveaux environnements et modes de fonctionnement (Office of Personnel Management, 2019[3]).*

Contexte

D'après le Partnership for Public Service, un groupe de réflexion, l'automatisation devrait toucher plus de 80 professions différentes au niveau fédéral (Partnership for Public Service, 2019[4]). En raison d'une étude récente qui indique que 60 % des nouvelles recrues quittent la fonction publique fédérale américaine après moins de deux ans, la prévention des déficits de qualifications est une priorité essentielle pour les employeurs fédéraux. L'amélioration des compétences et le perfectionnement professionnel en sont des pistes de solution (Government Accountability Office, 2020[5]). Bien que la fonction publique fédérale devrait ainsi assister à une disparition complète de certains postes, la grande nouveauté réside dans la modification des postes existants, à mesure que la technologie remplace et modifie des fonctions distinctes. Cette situation met en lumière l'importance de la capacité de gestion du personnel de la fonction publique fédérale à conceptualiser la manière dont le changement affectera leur mission et leurs équipes. Ils devront donc proposer à leur personnel la possibilité d'actualiser et perfectionner ses compétences, mais cela est plus facile à dire qu'à faire.

- **Requalification** : il s'agit d'une formation destinée aux employés qui ont montré qu'ils avaient les aptitudes nécessaires pour apprendre un tout nouveau métier. À titre d'exemple, un employé de bureau dont le travail est devenu obsolète peut bénéficier des cours de requalification pour apprendre le développement Web.
- **Perfectionnement des compétences** : il s'agit d'une formation des employés exerçant une profession particulière qui leur permet d'acquérir de nouvelles compétences pour améliorer leur travail. Par exemple, les employés qui utilisent le programme de tableur Microsoft Excel dans le processus d'administration des subventions pourraient bénéficier d'un perfectionnement pour utiliser plutôt l'automatisation robotisée des processus (Partnership for Public Service, 2019[4]).

En 2018, l'Office of Personnel Management (OPM) a identifié quatre grandes tendances qui façonnent la fonction publique fédérale : (i) l'évolution du rôle des travailleurs en raison de l'automatisation, (ii) l'impact

des technologies numériques, (iii) la santé et le bien-être des employés, et (iv) les changements démographiques (Office of Personnel Management, 2019[3]). À mesure que la technologie progresse, la numérisation et l'automatisation devraient soit éliminer des rôles ou des tâches associés à des postes soit les changer radicalement. Parmi les principales activités du gouvernement fédéral à forte intensité de main-d'œuvre présentant un potentiel d'automatisation figurent les rôles liés à ce qui suit :

- La récupération et la synthèse des données
- La fourniture certains services à la clientèle
- La réalisation de certaines tâches administratives

La plupart des fonctions publiques des pays de l'OCDE sont confrontées à des défis similaires, et la *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique* (PSLC) invite les membres à :

- Identifier en permanence les aptitudes et les compétences nécessaires pour traduire la vision politique en services qui apportent une valeur ajoutée à la société.
- Acquérir les aptitudes et compétences nécessaires en instaurant une culture et un cadre d'apprentissage au sein de la fonction publique
- Élaborer une approche durable, stratégique et systématique de la gestion des personnels, basée sur des données probantes et une planification inclusive (OCDE, 2019[1]).

Concrétisation du projet

La boîte à outils a été élaborée par l'OPM en collaboration avec des agences partenaires, dont la National Science Foundation et le Department of Homeland and Urban Development (HUD). Dès le début, l'OPM s'est engagé auprès des principaux responsables des ressources humaines des agences pour mener des actions de sensibilisation. La reconnaissance de la nécessité de mettre à jour de nombreux processus papier dans l'ensemble du gouvernement a marqué un point de départ important. Par exemple, l'IRS a procédé à la fermeture d'un certain nombre de ses centres qui traitaient manuellement les déclarations d'impôts, mais il faudra en retour trouver un nouveau travail et de nouveaux types de travail pour le personnel de ces centres (qui sont en majorité des agents de bureau) (encadré 5.1).

Encadré 5.1. Académie de requalification professionnelle de l'Internal Revenue Service

L'IRS a procédé à la fermeture d'un certain nombre de ses installations qui traitaient manuellement les déclarations d'impôts et a trouvé à ces employés de bureau un nouveau travail dans des domaines moins susceptibles d'être automatisés.

L'Académie de requalification professionnelle vise à accompagner les employés de l'IRS chargés du traitement des déclarations à Fresno, en Californie, vers une reconversion au sein du service. L'objectif principal consiste à aider ces employés à acquérir les compétences nécessaires afin d'être qualifiés pour assumer des postes de niveaux supérieurs dans les domaines du service client et du contrôle fiscal. À cet effet, ces employés devront choisir un parcours en fonction de leurs intérêts et de leurs compétences et participer à plusieurs phases de formation et d'évaluations structurées à achever. Ils en ressortiront pleinement certifiés et qualifiés pour occuper un poste permanent dans un nouveau domaine d'expertise.

Source : USA Jobs (s.d.[6]), "Contact Representative & Tax Examiner (Customer Service Reskilling Academy) *12 Month Roster*", https://www.usajobs.gov/GetJob/ViewDetails/576228400.

Parmi les outils utilisés pour l'élaboration de la boîte à outils figure le CEDAR (*Competency Exploration for Developments and Readiness*).[2] Il s'agit d'un outil d'évaluation des compétences en ligne que les employés et l'organisation peuvent utiliser pour mieux comprendre où se situent les points forts et les déficits en matière de compétences spécifiques. CEDAR propose les résultats spécifiques à chaque employé résultant d'une évaluation complète basée sur les commentaires des supérieurs hiérarchiques et des employés. Les agences peuvent ainsi utiliser les résultats agrégés de leurs évaluations pour étayer leurs analyses des lacunes en matière de compétences, leurs efforts de formation et de perfectionnement du personnel d'une part, et pour identifier les points forts des employés en matière de compétences dans une organisation, d'autre part.

L'utilisation de l'outil CEDAR au niveau de l'entreprise et de l'agence a mis en lumière les domaines de la fonction publique fédérale qui pourraient tirer avantage de l'utilisation de la boîte à outils de remise à niveau de l'OPM. L'élaboration de la boîte à outils et son utilisation initiale dans la pratique se sont appuyées sur les données quantifiables recueillies grâce à l'outil CEDAR. En d'autres termes, alors que le point de départ d'une mesure d'actualisation et de perfectionnement des compétences peut être basé sur des tendances observables, par exemple, « les emplois impliquant de nombreux processus papier subiront probablement des changements considérables », l'outil CEDAR permet aux gestionnaires de déterminer dans quelle mesure ces hypothèses s'appliquent à leur main-d'œuvre.

La boîte à outils est divisée en quatre sections : la première explique les concepts de perfectionnement et d'actualisation des compétences tout en fournissant des conseils pour identifier les principales parties prenantes concernées. La section suivante élabore un modèle logique (graphique 5.6) avant de mettre l'accent sur la mise en œuvre puis l'évaluation des modèles de requalification.

Graphique 5.6. Exemple de modèle logique de requalification et de perfectionnement des compétences

Facteurs	Intrants	Activités		Extrants	Réalisations
		Planification	Mise en œuvre		
Objectifs et plans de l'organisme Mandat Changement majeur au sein de l'organisme ou des effectifs Travail différent ou changement dans la façon d'accomplir le travail Volonté ou besoin de l'employé PMA	Temps Ressources financières Partenaires fédéraux Équipement Installations Personnel Technologie Données	Effectuer une analyse des postes Examen de la gestion des postes Identifier les déficits de l'organisme en matière de compétences et de performances Élaborer et communiquer une stratégie de requalification ou de perfectionnement des compétences	Programmes de mentorat Programmes de coaching Possibilités de rotation Description détaillée des formations : interne et externe Programmes d'observation Apprentissage mixte et formation en ligne Parcours de carrière	Pourcentage de déficits en matière de compétences et de qualifications comblés Pourcentage d'employés participant à des formations Pourcentage d'employés participant à des programmes de mentorat, d'observation ou de coaching Satisfaction des directeurs quant à la qualité des employés ayant bénéficié d'une requalification ou d'un perfectionnement de compétences Satisfaction globale des employés	*Court terme* Positionner l'organisme en vue de l'avenir Réduction des déficits de compétences Nouvelles opportunités Nouvelle carrière Amélioration des performances *Long terme* Réalisation de la mission Culture de l'apprentissage continu Effectifs engagés
Hypothèses *Quelles croyances inexplorées concernant les personnes impliquées, l'appui de la direction et les conditions de l'organisme influencent les intrants, les extrants et les résultats ?*					
Influences externes *Qu'est-ce qui, dans l'environnement externe social, économique, etc., pourrait déterminer et/ou influencer positivement ou négativement les résultats ?*					

Source : U.S. Office of Personnel Management (s.d.[7]), *Reskilling Toolkit - Accelerating the Gears of Transformation*, https://www.opm.gov/policy-data-oversight/workforce-restructuring/reshaping/accelerating-the-gears-of-transformation/reskilling-toolkit.pdf.

La première utilisation de l'outil a délivré des résultats positifs, bien que les données soient encore en cours de collecte. L'un des exemples les plus encourageants et les plus connus a été la création de l'Académie de requalification en matière de cybersécurité (encadré 5.2). Souvent surnommé le « chien de garde du Congrès », le Government Accountability Office (GAO) prépare une étude qui exploitera les données recueillies dans le cadre de divers projets où la boîte à outils de perfectionnement des compétences a été utilisée.

Encadré 5.2. La requalification en action : la Cyber Reskilling Academy

En novembre 2018, dans le cadre du programme de gestion du président, le CIO Council a annoncé la création de la Federal Cyber Reskilling Academy à l'échelle du gouvernement pour remédier à la pénurie de talents en cybersécurité dans l'administration fédérale. Géré par le comité de main-d'œuvre du conseil et le département de l'Éducation, le programme vise à faire émerger de nouveaux talents en informatique et en cybernétique dans l'optique de pourvoir les postes vacants en la matière au sein du gouvernement. L'Academy a été créée pour combler un vide en ciblant les employés existants de l'administration fédérale désireux d'effectuer une reconversion professionnelle, mais qui ne disposent pas d'occasions structurées pour y parvenir.

Le programme a suscité un intérêt particulier de la part des employés des administrations fédérales qui recherchaient la possibilité d'offrir plus de services au gouvernement. La première cohorte de l'académie comptait plus de 1 500 candidats de l'ensemble du gouvernement pour pourvoir 30 postes. Les finalistes qui ont achevé le programme de formation de trois mois en juillet 2019 ont reçu deux certifications Global Information Assurance Certification (GIAC) en cybersécurité et espèrent soit effectuer une reconversion dans la cybersécurité, soit appliquer leurs nouvelles compétences pour combler les lacunes existantes dans leurs agences actuelles. Alors que la première cohorte était limitée aux employés actuels ne travaillant pas dans le domaine informatique, la deuxième cohorte a été élargie pour admettre les employés fédéraux ayant une formation en informatique.

Source : Partnership for Public Service/General Assembly (2019[8]), *Looking Inward for Talent: Retraining Employees for Tomorrow's Jobs*, https://ourpublicservice.org/publications/looking-inward-for-talent-retraining-employees-for-tomorrows-jobs/.

Les premières observations indiquent que les possibilités de requalification et de perfectionnement n'intéressent pas tous les employés. D'où l'importance de tenir compte de l'état psychologique des employés, car il se peut que la plupart des employés qui travaillent depuis longtemps dans des agences ou des équipes particulières se montrent réfractaires au changement et ne souhaitent pas se départir de relations, voire des identités, établies de longue date. Partant de ce constat, l'OPM a mis en place des moyens visant à susciter l'intérêt des employés et à les aider à comprendre qu'ils ne devraient pas percevoir le perfectionnement des compétences comme un changement forcé mais plutôt comme la recherche d'une « activité qu'ils pourraient exercer » à long terme.

En se fondant sur des recherches sur l'avenir du travail, OPM est également parvenu à la conclusion qu'il est rare que des emplois entiers soient purement et simplement remplacés par l'automatisation. Dans la plupart des cas, certaines tâches évolueront, mais pas l'ensemble du métier. Dans ces cas-là, il peut être difficile de convaincre les cadres et le personnel de la nécessité de requalification et de perfectionnement. Concernant les professions qui sont appelées à disparaître complètement, comme dans l'exemple de l'IRS dans l'encadré 5.2, la requalification et le perfectionnement des compétences sont plus facilement acceptées.

L'utilisation de la boîte à outils a également permis de mettre en lumière les lacunes en matière d'apprentissage et de perfectionnement : parfois, le type de formation dont le personnel a besoin n'est pas facilement accessible dans des modules « prêts à l'emploi », et les parcours d'apprentissage et de perfectionnement doivent être créés à partir de zéro. La capacité des agences à répondre à ces besoins d'apprentissage varie d'une administration à l'autre, ce qui indique l'utilité d'un appui centralisé de la part de l'OPM.

Enfin, le perfectionnement et la requalification sont souvent considérés comme la conséquence naturelle du déplacement de la main-d'œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas. En cas de déplacement de la main-d'œuvre, OPM exhorte les cadres à étudier quatre grands moyens de combler les déficits de compétences,

le perfectionnement des compétences et la requalification n'étant que l'une des options. Les trois autres sont l'engagement d'un prestataire de services (par exemple pour certains besoins informatiques), la recherche d'un employé d'un autre ministère ou organisme gouvernemental (par exemple par le biais d'un détachement ou d'une mission à court terme), ou l'embauche d'un nouveau fonctionnaire. Toutes les options sont valables et doivent être envisagées parallèlement au perfectionnement des compétences et à la requalification.

Facteurs de réussite

- La boîte à outils identifie plusieurs conditions préalables à une requalification réussie, telles que l'appui des dirigeants, des ressources appropriées et l'existence de plans et de politiques de main-d'œuvre pour accompagner la requalification et le perfectionnement des compétences.
- La boîte à outils fait remarquer que les politiques des agences, y compris les conventions collectives, peuvent également avoir une incidence sur le succès de ces initiatives.
- L'OPM a également émis des commentaires portant essentiellement sur la présentation de la boîte à outils et sur son adéquation pour les agences. Il est important de montrer en quoi elle est différente des précédentes initiatives de requalification et de perfectionnement, ainsi que sa contribution à la mise en œuvre d'un processus de gestion du changement par la direction. Il peut s'agir de l'accent mis sur les aspects psychologiques du changement et de l'appui au bien-être des employés.
- La boîte à outils regroupant déjà plusieurs types de ressources, l'OPM a cherché à éviter la « compilation de contenus » et a plutôt élaboré un récit et un cadre sur la façon dont la boîte à outils devrait être utilisée. Il s'agit là d'un principal facteur de réussite : organiser les informations et les rendre accessibles et digestes.
- Le perfectionnement des compétences n'est pas perçu de la même manière que l'actualisation : il ressort de la première utilisation de la boîte à outils que le personnel peut avoir une perception négative de l'actualisation s'il a l'impression que ses nouvelles compétences ne feront qu'ajouter des tâches à sa liste de tâches. En revanche, le sentiment relatif au perfectionnement professionnel est plus précis : les employés ont éprouvé le besoin d'une reconversion en raison de facteurs de répulsion (leur ancien emploi étant bientôt appelé à disparaître) ou de facteurs d'attraction (possibilité de s'épanouir dans un nouveau domaine professionnel tout en continuant à servir l'intérêt public).
- Commencez par les emplois pour lesquels il est clairement établi qu'ils sont en train de disparaître ou de changer considérablement.

Conclusion

Au moment de la rédaction du présent document, l'outil était encore en phase expérimentale, d'où la difficulté de tirer des conclusions concrètes. L'OPM reconnaît la nécessité de continuer à évaluer les progrès et à recueillir davantage de données. L'OPM a également présenté la boîte à outils comme un élément parmi d'autres d'une « stratégie » efficace, ou une liste de contrôle situationnelle dont les cadres peuvent s'inspirer pour déterminer les cas dans lesquels l'amélioration des compétences et la requalification constituent la meilleure option, et ceux dans lesquels il est peut-être plus approprié de recruter ou « d'emprunter » des talents.

La gestion numérique des ressources humaines en Corée du Sud

Introduction

Plusieurs pays de l'OCDE ont essayé de tirer parti des outils numériques de gestion des ressources humaines (GRH) pour répondre au COVID-19 et préparer l'avenir. Or, la plupart des pays ont du mal à les utiliser efficacement. À titre d'exemple, ils ne disposent pas des compétences et des capacités nécessaires pour mener des analyses scientifiques, pour générer des idées et pour utiliser de manière proactive les données RH afin d'améliorer les décisions de gestion et l'élaboration des politiques de GRH. Comme mentionné dans le premier chapitre de ce volume, le profil de poste de « data scientist » (spécialiste des données) n'est pas encore répandu au sein des services des RH du secteur public.

Pour y remédier, le gouvernement coréen a établi et mis en œuvre des politiques stratégiques de GRH numérique. L'étude de cas ci-après montre comment la Corée a mis en place et utilise son système de GRH électronique, se dote de talents numériques compétents et améliore les compétences et les capacités numériques dans la fonction publique.

Système électronique de gestion des ressources humaines : « e-Saram »

Depuis l'an 2000, le gouvernement coréen a mis en place et renforcé un système électronique de GRH normalisé baptisé « e-Saram ». L'outil « e-Saram » apporte un appui à la gestion du personnel de l'ensemble du gouvernement et à l'exécution de tâches liées aux politiques en matière de personnel du ministère de la gestion du personnel (MPM), au travers de la digitalisation de l'ensemble de la gestion du personnel, du recrutement à la retraite. Le système est basé sur le cloud et partage des serveurs et des bases de données, ce qui génère des informations sur les RH au niveau du ministère et intègre les bases de données de manière physique et logique. Il intègre et gère les données relatives aux décisions en matière de RH, aux salaires, à l'évaluation des performances, à l'éducation et à la formation, ainsi qu'aux services de près de 300 000 agents publics dans 72 agences administratives centrales et au traitement électronique de la gestion globale de la fonction publique. Il est toutefois prévu que des systèmes de sécurité technologique permettent à chaque ministère de n'accéder qu'à sa propre base de données RH.

Le système fournit en temps utile des données statistiques fiables sur les RH par profession, grade, organisation, sexe et âge, afin de faciliter la prise de décisions efficaces et scientifiques. Le système offre en particulier une fonctionnalité ayant son service d'analyse de l'information basé sur les statistiques des politiques pour analyser l'état actuel du personnel, prévoir les résultats et les répercuter dans les politiques RH. Par exemple, les fonctionnaires ayant des postes de responsabilité utilisent « e-Saram » pour réviser les politiques RH ou effectuer une simulation de l'état actuel et futur du renouvellement de la grille des salaires afin d'en comprendre l'impact et, par conséquent, éviter le gaspillage du temps et des efforts.

Par ailleurs, grâce à « e-Saram », chaque organisme gouvernementale peut gérer diverses tâches liées aux RH de manière électronique. Les fonctionnaires en charge des RH de chaque organisme peuvent ainsi gérer toutes les tâches RH, y compris le recrutement, la promotion, le salaire, l'éducation et la formation, et les prestations sociales, grâce au système. Les cadres peuvent s'en servir pour gérer efficacement leur division ou leur organisme. Les données RH des membres du personnel peuvent être consultées directement et, si nécessaire, les cadres peuvent utiliser la fonction de recherche de talents pour découvrir la personne indiquée pour exécuter une tâche spécifique. En outre, la gestion globale de la fonction publique, comme la gestion des horaires de travail, des rémunérations et des heures supplémentaires, peut être traitée sur le système. Les informations sur les ressources humaines accumulées dans le système sont reliées aux systèmes de gestion de différents ministères, notamment la base de données nationale sur les ressources humaines (NHRDB), le système d'enregistrement des résidents, l'institut national de développement des ressources humaines (NHI), le service de retraite des fonctionnaires (GEPS), l'institut coréen de télécommunications financières et de compensation (KFTC) et les principaux systèmes d'information administrative.

« e-Saram » a joué un rôle important dans la réponse à la pandémie de COVID-19, de manière efficace et résiliente. En effet, pendant la pandémie de COVID-19, le service de travail à distance a été fourni sur le système afin que les fonctionnaires puissent se consacrer à des tâches essentielles. En outre, les directives particulières du Code de gestion de la fonction publique en vue de la prévention de la propagation du COVID-19 ont été prises en compte rapidement dans le système pour gérer le télétravail, les congés de maladie et les congés officiels. « e-Saram » a également facilité le transfert de près de 1 300 fonctionnaires en fournissant des données et des informations sur les responsables de la santé disséminés dans chaque organisme gouvernemental, tandis que l'Agence coréenne de contrôle et de prévention des maladies (KDCA) a vu le jour en 2020.

Compétences et capacités numériques

Au regard de l'accélération de la transformation numérique, il est de plus en plus crucial de se doter de talents numériques compétents au sein du gouvernement et de relever les compétences et les capacités numériques des fonctionnaires. Comme le montre le premier chapitre du présent rapport, la promesse des nouvelles technologies d'améliorer la prestation des services publics ne pourra être tenue que si des investissements importants sont consentis dans les capacités des fonctionnaires. À cet égard, le gouvernement coréen a mis en œuvre diverses politiques de recrutement et de formation pour améliorer les compétences et les capacités numériques des fonctionnaires.

Les talents numériques du gouvernement coréen sont sélectionnés par différents mécanismes de recrutement. En premier lieu, ils sont principalement sélectionnés par le biais du « recrutement par concours ouvert » et du « recrutement par concours professionnel ». Dans le cadre du recrutement par concours ouvert, les talents numériques sont sélectionnés au travers d'un examen écrit portant sur la théorie de la structure des données, la théorie des bases de données, l'ingénierie logicielle et la sécurité des systèmes d'information comme sujets d'examen, d'une part, et d'un entretien d'autre part. Le recrutement par concours professionnel se fait généralement au moyen d'une étude de dossiers et d'un entretien pour les experts numériques ayant une expérience dans le secteur privé, des certificats ou des diplômes. En outre, le gouvernement procède à un recrutement par chasseurs de têtes en se fondant sur la base de données nationale des ressources humaines[3] pour identifier et recruter les meilleurs talents numériques. Ce recrutement cible principalement les postes de direction ou de niveau supérieur pour lesquels il est difficile de recruter des talents appropriés au travers des deux autres mécanismes de recrutement. Le gouvernement coréen a récemment doté Statistique Corée (KOSTAT) d'un directeur de la division Mégadonnées et statistiques et le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (MOIS) d'un directeur de la division Analyse de mégadonnées par le biais d'un recrutement par chasseur de têtes ou par concours. En outre, une nouvelle catégorie d'emploi pour l'administration des bases de données sous le groupe d'emplois de l'informatique a vu le jour dans le gouvernement en 2020 afin de découvrir et d'utiliser des talents numériques professionnels au service du gouvernement.

Le gouvernement coréen a mis en place un enseignement et une formation systématiques visant à améliorer les compétences et les capacités numériques des fonctionnaires, nécessaires à la transformation numérique de l'ensemble du gouvernement. Le NHI propose un ensemble de formations au numérique comprenant des cours pré-apprentissage via la plateforme d'apprentissage en ligne du gouvernement, des cours d'apprentissage principaux via les programmes de formation réguliers et des cours post-apprentissage via la communauté en ligne pour les diplômés de la formation. Les cours de formation au numérique proposés par l'INSA peuvent être classés en trois catégories principales : Académie ADN, Capacités en matière d'information, et Sécurité de l'information. Ces cours visent à améliorer la culture numérique axée sur l'analyse des données. Ces cours de formation numérique personnalisés, adaptés à différents niveaux de capacité numérique, emplois et rôles, sont proposés aux fonctionnaires.

Tableau 5.3. Principaux types de cours de formation au numérique proposés par l'INSA

Types	Contenu principal
Académie ADN	• Comprendre les transformations de la société de demain centrée sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) • Intelligence artificielle (IA) et technologie de mégadonnées.
Capacités en matière d'information	• Gestion de l'information commerciale • Programmation Web
Sécurité de l'information	• Informations personnelles et politique en matière de sécurité de l'information • Cybermenace et évolution des attaques

En 2020, le NHI a signé un protocole d'accord avec le Korea Advanced Institute of Science & Technology (KAIST) pour l'innovation du développement des ressources humaines publiques afin de favoriser le recrutement de talents qui pilotent la transformation numérique du gouvernement. En vertu de ce protocole d'accord, les fonctionnaires peuvent suivre une formation en ligne du KAIST portant sur les nouvelles tendances en matière de TIC, telles que l'IA, les Mégadonnées et le réseau, via la plateforme d'apprentissage en ligne du gouvernement.

Conclusion

En réponse à la transformation numérique, le gouvernement coréen a déployé des efforts considérables pour mettre en place un système électronique intelligent de GRH et pour se doter de talents numériques compétents dans la fonction publique ou les inciter à y entrer. Système d'information intégré basé sur le cloud, « e-Saram » a permis une efficacité et une commodité innovantes en matière de gestion du personnel et a également rendu possible une GRH axée sur les données en gérant les données RH des ministères en temps réel. Le gouvernement coréen a identifié et sélectionné des talents numériques compétents par le biais de divers mécanismes de recrutement tels que le recrutement par concours ouvert, le recrutement par concours professionnel et le recrutement par chasseurs de têtes du gouvernement. Un enseignement et une formation systématiques ont été dispensés pour améliorer les compétences et les capacités numériques des fonctionnaires par le biais de cours de formation numérique personnalisés et de la plateforme d'apprentissage en ligne du gouvernement. Ce cas illustre la façon dont la GRH numérique de la Corée est mise en œuvre dans le respect de l'harmonie entre les « personnes » et le « système ».

Références

Benedikt Frey, C. et M. Osborne (2017), *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019. [2]

Government Accountability Office (2020), *Disability employment: Report to the Committee on Oversight and Reform, US House of Representatives*, https://www.gao.gov/assets/710/707504.pdf. [5]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445. [1]

Office of Personnel Management (2019), *Reskilling Toolkit: Accelerating the Gears of Transformation*, https://www.opm.gov/policy-data-oversight/workforce-restructuring/reshaping/accelerating-the-gears-of-transformation/reskilling-toolkit.pdf. [3]

Partnership for Public Service (2019), *Looking inward for talent: retraining employees for tomorrow's jobs*, https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2019/09/Reskilling.pdf. [4]

Partnership for Public Service/General Assembly (2019), *Looking Inward for Talent: Retraining Employees for Tomorrow's Jobs*, https://ourpublicservice.org/publications/looking-inward-for-talent-retraining-employees-for-tomorrows-jobs/ (consulté le 16 novembre 2021). [8]

U.S. Office of Personnel Management (s.d.), *Reskilling Toolkit - Accerlerating the Gears of Transformation*, https://www.opm.gov/policy-data-oversight/workforce-restructuring/reshaping/accelerating-the-gears-of-transformation/reskilling-toolkit.pdf (consulté le 16 novembre 2021). [7]

USA Jobs (s.d.), *Contact Representative & Tax Examiner (Customer Service Reskilling Academy) *12 Month Roster**, https://www.usajobs.gov/GetJob/ViewDetails/576228400 (consulté le 16 novembre 2021). [6]

Notes

[1] https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/aps-workforce-strategy-2025

[2] https://www.opm.gov/information-management/privacy-policy/privacy-policy/cedar.pdf

[3] La base de données nationale des ressources humaines est un système national de gestion des informations personnelles qui recueille et gère les informations sur les candidats aux fonctions publiques afin de garantir le recrutement des meilleurs talents aux principaux postes publics. Le MPM s'en sert tout comme près de 350 000 professionnels relevant d'un large éventail de domaines, notamment le monde universitaire, les entreprises, la communauté juridique et les ONG.

Emploi et gestion publics 2021

L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce rapport est la première édition d'une nouvelle publication annuelle sur les sujets liés à l'emploi et la gestion publics. Cette édition présente la vision d'une main-d'œuvre de la fonction publique prête pour les défis à venir, tournée vers l'avenir, flexible et enrichissante pour un large éventail d'agents de la fonction publique. Il fournit des informations pour aider les gouvernements à réaliser cette vision grâce à des données et des analyses comparatives, un ensemble d'études de cas illustratives et des commentaires d'experts. Les systèmes de leadership et de recrutement de la fonction publique sont des éléments fondamentaux pour renouveler et transformer la fonction publique. Ces deux questions sont mises en évidence et illustrées par de nouvelles données issues d'enquêtes récentes.

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-34289-7
PDF ISBN 978-92-64-57628-5