Emploi et gestion publics 2023

VERS UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS FLEXIBLE



OCDE

Emploi et gestion publics 2023

VERS UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS FLEXIBLE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

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 (2023), *Emploi et gestion publics 2023 : Vers une fonction publique plus flexible*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d90a3d11-fr.

ISBN 978-92-64-56497-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-95876-0 (pdf)
ISBN 978-92-64-51124-8 (HTML)
ISBN 978-92-64-72797-7 (epub)

Version révisée, mai 2023
Les détails des révisions sont disponibles à l'adresse : https://www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/Corrigendum_Emploi-et-gestion-publics-2023.pdf

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

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

© OCDE 2023

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

« Emploi et gestion publics » est un rapport périodique qui rassemble les données, éclairages et analyses les plus récents de l'OCDE sur la fonction publique. Cette deuxième édition s'intéresse plus particulièrement au thème de la flexibilité dans la fonction publique. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics ont eu l'occasion de faire le bilan d'un grand nombre d'enseignements en matière de gestion du personnel et de conception de l'environnement de travail, qui ont été mis en application ou appliqués à plus grande échelle pendant la pandémie de COVID-19. La flexibilité accrue des différentes composantes de la fonction publique est peut-être une conséquence durable de la pandémie, et chacun des chapitres de la présente édition promeut la flexibilité sous un angle distinct. Par exemple, la mobilité des employés (chapitre 1) garantit aux administrations la possibilité de réaffecter les compétences de leurs agents en faveur des domaines prioritaires. La formation et le perfectionnement (chapitre 2) aident les fonctions publiques à suivre le rythme des évolutions sociale et technologique. Enfin, la flexibilité des modalités de travail (chapitre 3), notamment la possibilité de faire du télétravail et l'aménagement des horaires de travail, permet aux agents publics de recourir à de nouvelles façons de travailler qui correspondent mieux à leurs besoins et à leurs aspirations.

Les chapitres 1 à 3 reposent sur de nouvelles données recueillies auprès des pays de l'OCDE dans le cadre de l'édition 2022 de l'Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Ils illustrent des évolutions importantes en rapport avec chacun des thèmes évoqués au paragraphe précédent et montrent que les pays de l'OCDE s'appuient de façon notable sur des outils et des politiques à cet égard. Dans le chapitre 4, on prend l'exemple d'un pays donné en observant de plus près dans quelle mesure l'application d'un grand nombre des recommandations issues de l'examen du leadership et des aptitudes auquel l'OCDE a soumis la fonction publique fédérale brésilienne dépend du principe de flexibilité.

Une conclusion récurrente à l'échelle du rapport réside dans le fait que, pour réussir l'intégration de la flexibilité, il convient de la promouvoir grâce à des incitations adaptées et à une bonne culture de la direction et de l'encadrement. Une plus grande volonté, davantage d'investissements planifiés et des données probantes plus nombreuses sont nécessaires dans tous ces domaines. Les chapitres susmentionnés sont complétés par des études de cas portant sur la flexibilité des méthodes de travail en Belgique, en Corée, au Royaume-Uni et en Slovénie.

La publication « Emploi et gestion publics 2023 » a été coordonnée par Dónal Mulligan sous la direction de Daniel Gerson, responsable principal de projets à la Division de la gestion publique et du budget (PMB) de la Direction de la gouvernance publique (GOV) de l'OCDE, qui a pour Directrice Elsa Pilichowski. Jón Blöndal, Chef de PMB, en a assuré la supervision stratégique. Le chapitre 1, consacré à la mobilité stratégique, a été rédigé par Daniel Gerson. Alana Baker a écrit le chapitre 2, consacré à l'instauration de cultures de l'apprentissage dans la fonction publique, et l'étude du cas du Royaume-Uni. François Villeneuve a rédigé le chapitre 3, sur le thème des modalités de travail flexibles. Felicitas Neuhaus a écrit le chapitre 4, qui regroupe les conclusions et les recommandations découlant de l'examen par l'OCDE du leadership et des aptitudes de la fonction publique brésilienne, ainsi que les études des cas belge et slovène. Seok Ahn a rédigé l'étude du cas de la Corée. Ce rapport a été préparé en vue de sa publication par Meral Gedik, qui a bénéficié à ce titre du soutien administratif de Lyora Raab, Deborah Merran et

Aleksandra Bogusz. Les informations nécessaires aux études de cas nationaux ont été gracieusement communiquées par des agents publics de la Belgique (Koen Beirens), de la Slovénie (Mojca Reinhardt) et du Royaume-Uni (équipe du Bureau du développement des compétences et du programme de formation de la fonction publique). Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier les délégués au Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics (PEM) et au Comité de la gouvernance publique (CGP) pour leur implication et leur soutien dans l'élaboration de ce rapport.

Le rapport a été revu par le Groupe de travail de l'OCDE sur l'emploi et la gestion publics (PEM) le 10 mars 2023. Il a été approuvé par le Comité de la gouvernance publique le 13 avril 2023 et préparé pour publication par le Secrétariat.

Table des matières

Avant-propos 3

Résumé 9

1 Mobilité stratégique dans la fonction publique 11
- Mobilité stratégique : une mobilité au service d'une finalité 16
- Créer les conditions nécessaires à la mobilité : des cadres d'emploi uniformes 18
- Objectifs et visées 20
- Mécanismes de mobilité 25
- Promouvoir et encourager la mobilité 33
- Dispositifs de soutien 37
- Données destinées au suivi et à l'évaluation de la mobilité. 40
- Conclusion 42
- Références 42
- Notes 42

2 Les cultures de l'apprentissage dans la fonction publique 43
- La nécessité de l'apprentissage dans une fonction publique moderne 45
- Stratégies actuellement mises en œuvre dans l'apprentissage et le perfectionnement dans la fonction publique 48
- Systèmes et structures d'apprentissage et de perfectionnement et répartition des responsabilités en la matière 49
- Mesures incitatives et possibilités d'apprentissage et de perfectionnement dans une fonction publique moderne 57
- Valoriser les différentes approches en matière d'apprentissage et les besoins en compétences 64
- Conclusion 67
- Références 69

3 L'avenir des modalités de travail flexibles 71
- La pandémie de COVID-19, accélérateur de changements 75
- Appliquer les enseignements tirés de la pandémie à la « nouvelle normale » 76
- Quel avenir pour les modalités de travail flexibles ? 83
- Conclusion 89
- Références 90

4 Examen du leadership et des aptitudes de la fonction publique brésilienne 93
- Concevoir le système de carrière de telle façon qu'il soit au service d'une fonction publique moderne et agile 98
- Accroître la flexibilité en recourant davantage aux contrats temporaires 101

Mettre au point un système d'évaluation des performances solide 103
Évaluation du système d'emploi et de gestion publics du Brésil à l'aune de la Recommandation PSLC 105
Lignes directrices pour la création de nouvelles carrières ou la fusion de carrières dans la fonction publique brésilienne 112
Références 115

5 Études de cas sur la flexibilité dans la fonction publique 117
Le futur de la formation et du perfectionnement dans la fonction publique au Royaume-Uni : le programme « *Government Campus and Curriculum* » 118
La culture de l'apprentissage dans le secteur public : la formation en ligne en Corée 123
Promouvoir la mobilité dans la fonction publique belge 127
« *Is-Muza* » : développement d'un outil informatique destiné à renforcer la mobilité et le perfectionnement du personnel dans l'administration publique slovène 131
Notes 135

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique 15
Graphique 1.2. Utilisation d'une classification uniforme des emplois dans la fonction publique 19
Graphique 1.3. Existence de stratégies ou politiques en matière de mobilité 21
Graphique 1.4. Objectifs déclarés des stratégies ou politiques en matière de mobilité 24
Graphique 1.5. Prescriptions en matière de mobilité latérale interne dans la fonction publique 25
Graphique 1.6. Recours aux mécanismes de mobilité temporaire 28
Graphique 1.7. Mobilité pour faire face aux fluctuations de la demande (capacité d'appoint) 30
Graphique 1.8. Les méthodes de mobilisation de compétences et de personnel pendant la crise du COVID et leurs éventuelles incidences futures 32
Graphique 1.9. Obstacles courants à la mobilité 34
Graphique 1.10. Encourager la mobilité dans la fonction publique 35
Graphique 1.11. Dispositifs et conseils à l'appui de la mobilité 38
Graphique 1.12. Indicateurs de mobilité suivis par les pays de l'OCDE 41
Graphique 2.1. Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique 49
Graphique 2.2. Stratégies d'apprentissage et de perfectionnement dans les administrations centrales, 2022 50
Graphique 2.3. Responsabilité de l'apprentissage et du perfectionnement dans les administrations centrales, 2022 51
Graphique 2.4. Le perfectionnement des employés en tant que mission attendue des cadres dirigeants, 2022 53
Graphique 2.5. Données et indicateurs sur l'apprentissage et le perfectionnement, 2022 56
Graphique 2.6. Favoriser l'apprentissage et le perfectionnement, 2022 58
Graphique 2.7. L'utilisation de divers outils pour l'apprentissage et le perfectionnement, 2022 60
Graphique 2.8. Priorités d'apprentissage et de perfectionnement pour les agents publics (non-cadres dirigeants), 2022 61
Graphique 2.9. Priorités d'apprentissage et de perfectionnement pour les agents publics (hauts responsables), 2022 62
Graphique 2.10. Méthodes employées pour recenser les besoins en matière d'apprentissage et de perfectionnement, 2022 63
Graphique 2.11. Stratégies de reconversion, 2022 64
Graphique 2.12. Méthodes employées pour favoriser et encourager l'apprentissage informel, 2022 66
Graphique 3.1. Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique 73
Graphique 3.2. Tendances observées dans les administrations publiques concernant les modes de travail flexibles 77
Graphique 3.3. Changements concernant les mesures relatives aux modalités de travail flexibles 78
Graphique 3.4. Facteurs favorables aux mesures en matière de flexibilité du travail dans l'administration centrale/fédérale 79
Graphique 3.5. Modalités de travail flexibles accessibles dans les administrations centrales/fédérales 80
Graphique 3.6. Niveau auquel la réglementation/les mesures relatives aux modes de travail flexibles sont élaborées 81

Graphique 3.7. Degré de liberté des employeurs concernant l'octroi de modes de travail flexibles 82
Graphique 3.8. Collecte des données sur les modes de travail flexibles 83
Graphique 3.9. Dispositions légales prévoyant le remboursement aux salariés des frais liés au travail à distance 84
Graphique 3.10. Chartes et codes de conduite régissant le comportement attendu en matière de travail à distance 85
Graphique 3.11. Éléments définis dans les chartes/codes de conduite en matière de travail à distance 86
Graphique 3.12. Dispositions légales visant à garantir le droit à la déconnexion 87
Graphique 3.13. Projets des administrations publiques concernant les espaces de bureaux physiques 88
Graphique 4.1. Emploi dans les administrations publiques, 2007 et 2019 95
Graphique 4.2. Dépenses de rémunération des agents publics, 2019 95
Graphique 4.3. Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique 96
Graphique 4.4. Indice pilote : gestion de la haute fonction publique, 2020 106
Graphique 5.1. Exemple illustrant la diversité de l'offre contenue dans le GCC 120

TABLEAUX

Tableau 1.1. Cadre de mobilité stratégique 16
Tableau 5.1. Acceptation des offres de mobilité permanente interne 128
Tableau 5.2. Offres promouvant la mobilité permanente entre les organisations, par organisation 128
Tableau 5.3. Offres de mobilité temporaire acceptées 129
Tableau 5.4. Offres de mobilité acceptées dans le cadre de Talent Exchange 130
Tableau 5.5. Types d'annonces publiées sur Is-Muza 133

Suivez les publications de l'OCDE sur :

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un StatLink sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Résumé

Cette deuxième édition de la publication « Emploi et gestion publics » regroupe les toutes dernières données et fait état des évolutions les plus récentes en matière de gestion des employés de la fonction publique. La première édition a permis d'établir une vision commune dans l'optique de fonctions publiques davantage tournées vers l'avenir, plus flexibles et satisfaisantes, et mieux à même de faire face aux défis du XXI^{ème} siècle dans le domaine de l'action publique. Les chapitres de cette deuxième édition approfondissent l'examen du principe de flexibilité, dont ils ciblent trois aspects différents : la mobilité stratégique, la formation et le perfectionnement, et la flexibilité des modalités de travail. Chacun de ces aspects a joué un rôle non négligeable dans la résilience de la fonction publique pendant la pandémie de COVID-19. Aujourd'hui, les fonctions publiques de toute la zone OCDE ont la possibilité d'affiner et de développer de nouvelles pratiques prometteuses en relation avec ces trois aspects, et de recourir à la flexibilité non seulement pour faire face à des situations de crise, mais aussi, de manière plus générale, pour améliorer leur fonctionnement. Le présent rapport vise à éclairer cette réflexion et à ancrer le principe de flexibilité plus durablement dans l'ensemble de la fonction publique.

Le premier chapitre s'intéresse à la façon dont les États peuvent intégrer la flexibilité dans leur fonction publique en faisant un usage plus stratégique de la mobilité, c'est-à-dire du passage des agents publics d'un emploi à un autre. L'un des aspects les plus concrets de la flexibilité réside dans les possibilités qui s'offrent aux agents publics de travailler dans différentes composantes de la fonction publique. Les situations d'urgence comme la pandémie de COVID-19 ont montré l'importance des mécanismes permettant de trouver rapidement certaines panoplies de compétences ou capacités, et de les affecter aux endroits et aux moments où les besoins étaient les plus pressants. Au-delà des situations d'urgence, toutefois, une utilisation plus stratégique des outils de mobilité peut constituer l'un des fondements d'une plus grande flexibilité sur le plan de l'organisation. Alors que les défis en matière d'action publique deviennent plus complexes et qu'il faut adopter une approche pluridisciplinaire pour réussir à les relever, une mobilité accrue peut être primordiale en tant qu'outil propre à aider les administrations publiques à réunir les bonnes compétences et l'expertise requise en fonction des besoins. Il convient dans cette perspective de faire clairement savoir quels sont le périmètre et l'intérêt pour les employés de ces réaffectations, et de mettre en place des solutions pour surmonter les obstacles courants à la mobilité, comme une meilleure intégration à la planification des carrières, par exemple. Un moyen d'y parvenir consiste à demander aux agents publics de faire acte de mobilité tout au long de leur carrière ; cependant, dans la plupart des administrations, la mobilité n'est pas obligatoire ni expressément recommandée.

Le deuxième chapitre se concentre sur la flexibilité sous l'angle de la formation et du perfectionnement. Compte tenu de l'ampleur et de la rapidité de l'évolution des tâches accomplies par la fonction publique, il est essentiel de disposer d'outils de formation divers, y compris dans leur forme, pour suivre le rythme de cette évolution. Une culture de l'apprentissage qui soit propice et qui incite à la formation, tout en créant un environnement dans lequel celle-ci est perçue favorablement par les employés, l'encadrement et l'administration dans son ensemble, s'avère par conséquent indispensable. Dans une culture de l'apprentissage, le perfectionnement est une démarche continue (suivie tout au long de la carrière) et normale – et qui va de pair avec certaines incitations, telles que des perspectives de progression et une prise en compte dans le cadre de l'évaluation des performances. Fait important pour l'entretien d'une

culture de ce type : la formation est considérée comme une priorité par l'encadrement, dont les membres eux-mêmes ont l'habitude de participer activement aux formations proposées. Les administrations dotées d'une solide culture de l'apprentissage appliquent par ailleurs une stratégie de formation qu'elles étaient au moyen de données et d'une planification systématique. Elles créent à dessein des espaces dédiés à la formation formelle aussi bien qu'informelle, et mettent en avant la mobilité comme une offre de formation. En fait, les données montrent aussi que la formation est un domaine qui se diversifie et qui gagne en souplesse, et ce chapitre donne un coup de projecteur sur l'évolution observée dans une grande partie de la fonction publique, où la formation scolaire et limitée disparaît au profit d'une formation continue dispensée selon de multiples voies et plus compatible avec l'organisation quotidienne du travail.

Le troisième chapitre fait le point sur la flexibilité des méthodes de travail dans la fonction publique et l'on s'y penche sur les modalités qui seront probablement adoptées à l'avenir. L'emploi du temps professionnel de beaucoup d'agents publics continuera de comporter des plages de télétravail, mais au-delà de cette organisation hybride du travail, il existe tout un éventail de pratiques flexibles qui influeront fortement sur l'efficacité de la fonction publique et sa capacité à attirer des talents. Les modes de travail flexibles qui apparaissent dépassent largement le cadre du débat binaire sur « le travail à la maison ou au bureau ». Les modes de travail flexibles recouvrent des outils très divers qui permettent aux agents publics d'adapter leurs horaires et leur lieu de travail à leurs préférences et à leurs besoins en matière d'organisation. Néanmoins, pour tirer le meilleur parti de ce type de modalités, il est essentiel que les cadres et les membres de leur équipe, ainsi que les administrations et l'ensemble de leurs employés, entretiennent une relation de confiance. La conciliation des différentes préférences en vue de la définition d'une approche cohérente à l'échelle de la fonction publique exige l'existence d'un dialogue, de même qu'une collecte et une exploitation plus efficaces des données.

Le quatrième chapitre présente une synthèse de l'examen du leadership et des aptitudes auquel l'OCDE a soumis la fonction publique fédérale brésilienne. Celui-ci consistait en une analyse approfondie des systèmes d'emploi et de gestion publics du Brésil, qui a débouché sur une série de recommandations ciblées susceptibles de faciliter l'intégration d'une flexibilité accrue dans les différents schémas de carrière et mécanismes de gestion. Ces recommandations trouveront un écho marqué auprès d'autres pays qui cherchent à s'attaquer à des facteurs de rigidité anciens au sein de leur propre administration et à progresser sur la voie d'un effectif plus flexible et stratégique.

Globalement, on recommande dans ces chapitres que les administrations des pays de l'OCDE établissent des liens plus étroits entre les différentes méthodes de travail flexibles afin qu'elles deviennent complémentaires. Une approche plus stratégique qui concilie les diverses préférences individuelles et les besoins institutionnels peut contribuer à mobiliser et motiver les employés en poste et à offrir des avantages concrets à l'administration. Elle peut aussi faire office de « phare » pour les candidats externes désireux d'embrasser une carrière épanouissante et dynamique. Pour intégrer une flexibilité accrue dans la fonction publique des différents pays membres de l'OCDE, il faudra davantage d'investissements et de stratégies planifiés, et poursuivre les efforts d'expérimentation, de consultation et d'évaluation éclairées par des données plus nombreuses et de meilleure qualité. Le moment est venu de profiter de cette dynamique : une fonction publique à l'épreuve de l'avenir est une fonction publique flexible.

1 Mobilité stratégique dans la fonction publique

La mobilité désigne le passage des fonctionnaires d'un poste à un autre, d'un organisme à l'autre, voire d'un secteur à un autre. Un niveau de mobilité adapté favorise la réalisation des objectifs stratégiques des administrations publiques en affectant aux priorités nouvelles les qualifications et compétences voulues et permet dans le même temps aux fonctionnaires d'acquérir les aptitudes nécessaires dans le cadre de parcours professionnels diversifiés et stimulants. Le présent chapitre examine les facteurs nécessaires à un usage efficace de la mobilité et présente de nouvelles données de l'OCDE sur l'utilisation des outils et des programmes de mobilité dans les pays membres.

Principaux messages

- **La mobilité du personnel accroît considérablement la souplesse de la fonction publique.** Il existe de nombreuses formes de mobilité, depuis les programmes d'échange de courte durée jusqu'aux affectations à long terme étroitement liées à l'évolution professionnelle.
- **La mobilité n'est pas un objectif en soi.** Néanmoins, utilisée stratégiquement, elle permet d'attirer et de retenir des agents qualifiés en mettant l'accent sur les expériences nouvelles et les possibilités de formation en cours d'emploi. Elle peut également favoriser la diffusion des connaissances dans l'ensemble de la fonction publique et améliorer la productivité.
- **La mobilité doit être étroitement corrélée aux objectifs stratégiques de l'organisation.** Trop forte, elle risque de perturber l'activité et de déstabiliser les équipes ; trop faible, elle peut se traduire par un immobilisme institutionnel. La planification stratégique permet d'établir le degré de mobilité « idéal » nécessaire à la réalisation des objectifs de l'organisation.
- **Des facteurs structurels favorisent la mobilité**. Par exemple, des classifications de postes et des cadres de rémunération communs peuvent notamment permettre la mobilité. Il convient par ailleurs de mettre au point des outils et des méthodes efficaces de collecte et d'utilisation de données pour éclairer la politique dans ce domaine.
- **La plupart des pays font appel à la mobilité pour atteindre les objectifs de perfectionnement du personnel** Il conviendrait d'examiner les moyens de mettre la mobilité au service d'autres objectifs institutionnels, comme l'innovation.
- **La mobilité n'est pas seulement utile en période de crise.** Si elle permet d'affecter les effectifs et les compétences aux secteurs où ils sont le plus nécessaires pour faire face à des besoins soudains, on peut, en dehors des situations de crise, en faire un usage constructif en l'intégrant à la planification stratégique du personnel.
- **La mobilité doit être encouragée.** Il s'agit notamment de reconnaître son utilité aux fins d'évolution professionnelle et de mieux faire connaître les possibilités en la matière. Il faut par ailleurs doter les cadres dirigeants des outils appropriés pour atténuer les conséquences du départ de collaborateurs et pour les aider eux-mêmes à encourager la mobilité et à en tirer profit.
- Il convient de **recueillir et d'utiliser davantage de données** pour mesurer la réussite et l'incidence des programmes de mobilité et adapter en conséquence la stratégie dans ce domaine.

La mobilité du personnel est une composante essentielle de l'adaptabilité de la fonction publique - être en mesure d'affecter aux différents postes les personnes compétentes dotées des qualifications nécessaires afin de répondre aux demandes du moment et de mieux se préparer aux exigences à venir. La mobilité peut accroître la flexibilité de la fonction publique par différents biais. Fondamentalement, elle permet aux organismes publics de s'adapter à des priorités stratégiques changeantes, garantissant ainsi la capacité des administrations publiques à réagir aux nouveaux enjeux et à l'évolution des besoins des utilisateurs. La pandémie de COVID-19 a montré que la mobilité est indispensable dans les situations d'urgence pour permettre le transfert de compétences et d'aptitudes spécifiques là où elles sont le plus nécessaires. Elle a donné l'occasion de mettre à l'épreuve les régimes de mobilité de la fonction publique en temps de crise et vu de nombreux pays mettre au point de nouveaux outils et de nouvelles stratégies pour transférer rapidement les employés de leurs postes habituels à des structures de gestion de crise. Nombre d'organismes ont affecté les agents des services en contact direct avec la clientèle (dont beaucoup ont été fermés pendant la pandémie pour des raisons sanitaires) à des services numériques, qui étaient plus sûrs et dont la demande a par conséquent explosé. Cette forme de mobilité a permis aux services publics de s'adapter à une situation en évolution rapide au moment où ils étaient le plus sollicités.

Encadré 1.1. Périmètre et définitions

Les expressions « fonction publique » et « agent public » sont utilisées tout au long du présent rapport (par opposition, par exemple, à « secteur public » ou à « fonctionnaires »), pour les raisons suivantes :

- Dans certains pays, la notion de « fonctionnaire » fait référence à une catégorie spécifique et juridiquement définie d'employés publics, catégorie qui varie d'un pays à l'autre. La notion plus inclusive d'« agent public » a été retenue car l'analyse porte sur l'ensemble des employés des administrations centrales, indépendamment de leur statut juridique officiel. À cet égard, les « agents publics » peuvent être des fonctionnaires à vie ou des employés publics sous contrat de travail à durée indéterminée ou temporaire.
- La « fonction publique », telle que définie dans ce rapport, couvre le personnel d'un ensemble restreint d'institutions liées à la branche exécutive du gouvernement central. Dans certains pays, cette appellation peut aussi valoir pour les échelons infranationaux, selon les régimes juridiques applicables à l'emploi public.
- Le rapport ne porte pas spécifiquement sur les employés du « secteur public » au sens large, qui relèvent généralement d'autres cadres d'emploi, comme les médecins, les enseignants, les policiers, les militaires, le personnel de justice ou les élus, même si, selon les circonstances, bon nombre de ses observations pourraient également s'appliquer à eux.
- Le terme « leadership » se rapporte au leadership administratif et institutionnel. Le leadership des élus n'entre pas dans le périmètre du rapport.

La mobilité ne remplit pas seulement une fonction cruciale dans les situations d'urgence, mais aussi en tant que composante du cadre quotidien de la gestion des ressources humaines au sein des administrations publiques. Une plus grande mobilité peut par exemple favoriser les approches pluridisciplinaires pour aborder des questions complexes et permettre la mise en commun des ressources et des compétences limitées des différentes branches de l'administration. La mobilité professionnelle latérale offre ainsi la possibilité de dépasser les cloisonnements administratifs en assurant la circulation des effectifs, des compétences et des qualifications dans l'ensemble du secteur public. Elle autorise en outre le brassage des idées et des approches entre les organismes du secteur public et le transfert des bonnes pratiques. Elle peut également favoriser l'inclusion et la diversité de pensée au sein des organismes en encourageant l'échange de connaissances et de points de vue dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

Encadré 1.2. Formes de mobilité dans la fonction publique

La mobilité des agent publics peut utilement contribuer à améliorer l'adaptabilité et la souplesse des organismes du secteur public. Au sens large, la mobilité du personnel peut revêtir les formes suivantes :

- Horizontale : transferts latéraux au sein d'un même système de classification des emplois ou entre systèmes de classification pour des postes reconnus comme équivalents.
- Verticale : une progression des responsabilités professionnelles, généralement une promotion officielle (mais elle peut également se rapporter à une rétrogradation ou à une mobilité descendante).
- Fonctionnelle (ou « interprofessionnelle ») : caractérisée par une transition vers un nouveau domaine ou un nouveau métier.
- Géographique : changement de ville, de région, etc.
- Interne : mutation à un autre poste au sein du même organisme ou de la fonction publique.
- Externe : transfert à l'extérieur de la fonction publique - vers un autre secteur, un autre échelon de l'administration ou une organisation internationale par exemple.
- Temporaire : l'agent conserve son poste d'origine et est censé le retrouver au terme d'une période donnée.
- Permanente : mutation définitive ou nouveau poste.

Ce chapitre porte essentiellement sur la mobilité horizontale/latérale interne, temporaire ou permanente, mais se penche également sur d'autres formes de mobilité répertoriées ici.

La mobilité est particulièrement importante dans les administrations dont les agents sont généralement recrutés sur la base de contrats à long terme et à durée indéterminée et font l'essentiel de leur carrière dans la fonction publique. Dans ce contexte, la mobilité externe (entre la fonction publique et des entreprises privées par exemple) est généralement limitée, et la mobilité interne devient alors encore plus importante - un élément central d'un mode de gestion des compétences visant à optimiser l'utilisation des effectifs.

La mobilité peut contribuer à attirer et à retenir les agents publics. Pour nombre d'agents publics, en poste et futurs, le modèle traditionnel d'un parcours professionnel linéaire au sein d'un seul organisme, d'un seul domaine ou d'une seule profession n'est plus aussi répandu, ni désirable. Beaucoup de jeunes demandeurs d'emploi dotés de sérieuses compétences déclarent souhaiter une carrière variée, ce que la fonction publique pourrait être particulièrement bien placée pour leur offrir. En effet, aucun autre employeur ne peut offrir à la fois autant de perspectives intéressantes et la sécurité de l'emploi. Un régime de mobilité bien conçu peut ainsi contribuer à attirer et à fidéliser des employés très performants et à fort potentiel en leur proposant des défis professionnels stimulants au cours d'une carrière riche et diversifiée.

La mobilité peut aussi favoriser le perfectionnement du personnel et renforcer ses compétences et ses capacités. Elle permet aux administrations d'acquérir et de développer des compétences fondamentales en interne en ouvrant aux fonctionnaires des trajectoires professionnelles plus variées et plus souples. Elle est de ce fait un outil opérant de gestion des compétences, qui permet de former des collaborateurs compétents et efficaces en leur offrant des perspectives d'évolution professionnelle qui les exposent à différents aspects du fonctionnement de l'administration. Par exemple, pour qu'un employé évolue d'un poste de chargé de mission à celui de cadre, certaines fonctions publiques attendent de lui qu'il acquière une expérience au sein des services centraux afin de mieux comprendre le fonctionnement interne des systèmes gouvernementaux.

Sous toutes ces formes, la mobilité stimule la productivité en assurant la correspondance entre l'offre et la demande de compétences. Dans ce contexte, la mobilité interne devient un instrument essentiel pour que les administrations utilisent au mieux le vivier de personnel qualifié dont elles disposent et lui offre les possibilités d'acquérir de nouvelles compétences et de s'adapter aux évolutions mondiales. Le rapport *Emploi et gestion publics 2021* consacré à l'avenir de la fonction publique évoquait la possibilité de travailler « pour tout le monde, de n'importe où et à n'importe quel moment » - un futur réservoir de ressources humaines auquel tous les organismes de la fonction publique pourraient faire appel, en fonction du projet en cours et des besoins du moment.

Pour exploiter ces divers avantages, la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique appelle les pays à « mettre en place les conditions nécessaires à la mobilité interne et externe des agents et à la capacité d'adaptation des effectifs, de façon à faire coïncider les compétences et la demande, en particulier par les moyens suivants » :

Graphique 1.1. Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique



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

Ce chapitre examine comment les pays font appel à la mobilité pour améliorer la flexibilité de la fonction publique et comment ils abordent les points soulevés dans la Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Mobilité stratégique : une mobilité au service d'une finalité

La mobilité n'est pas une fin en soi mais doit avoir pour objectif d'obtenir des résultats précis, qui doivent être rigoureusement gérés. Le transfert de personnel induit toujours des coûts à court terme car un employé quitte généralement un poste qu'il maîtrise pour de nouvelles fonctions qu'il doit assimiler. Lorsqu'elle n'est pas bien gérée et qu'elle est poussée à l'extrême, la mobilité se traduit par un taux de rotation excessif du personnel, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur les individus et sur les organismes. Les mouvements d'effectifs trop fréquents peuvent ainsi fortement perturber la mise en œuvre de projets et entraîner la perte de connaissances et de savoir-faire institutionnels. Le remaniement trop rapide de la direction peut entraîner une réorientation stratégique de programmes ou de projets à mi-parcours et un manque d'appropriation et de redevabilité concernant les problèmes institutionnels, souvent considérés comme imputables au dernier titulaire du poste, et ne donne pas aux nouveaux responsables le temps de voir se concrétiser les changements mis en œuvre (le changement culturel est un processus de longue haleine). Parfois, la mobilité peut même ouvrir la voie à des conflits d'intérêts et à des abus d'influence sur les activités gouvernementales, notamment lorsque le taux de rotation entre secteurs public et privé et (ou) entre fonctions administratives et politiques est élevé.

Tableau 1.1. Cadre de mobilité stratégique

	Mobilité insuffisante	Mobilité stratégique	Mobilité excessive
Durée d'occupation de la fonction	Les employés conservent leur poste longtemps après en avoir maîtrisé les fonctions, à tel point qu'ils ne voient guère de possibilité de modifier leurs façons de faire et ne sont pas en mesure de proposer de nouvelles méthodes, idées ou perspectives pour traiter les problèmes.	Les personnes occupent un poste suffisamment longtemps pour en saisir la profondeur et la complexité, pour mener des projets à leur terme et pour transmettre leurs connaissances à d'autres avant de le quitter.	Les employés changent de poste avant d'en avoir véritablement saisi la teneur et d'avoir observé les résultats de leur travail.
Point de vue individuel	Les employés conservent leur poste parce qu'ils ne pensent pas que la mobilité sera récompensée, parce qu'ils craignent des retombées négatives ou parce qu'ils veulent rester en terrain connu. Les employés voient peu de perspectives d'évolution professionnelle, d'où un sentiment d'inertie et (ou) d'ennui et de faibles taux de mobilisation et de rétention des meilleurs éléments. Manque de perfectionnement des compétences transversales.	Les employés connaissent une évolution professionnelle (latérale et verticale) logique - qui leur permet de travailler sur des projets intéressants et d'améliorer leurs compétences et aptitudes. Taux de motivation plus élevés dus à la possibilité d'acquérir de nouvelles connaissances et de voir le résultat de leurs efforts. Les employés concilient l'acquisition de compétences transversales et des connaissances plus approfondies requises pour certains postes.	Les employés quittent leur emploi parce qu'ils sont malheureux, pour un salaire plus élevé ou en raison de l'instabilité politique. Non lié au développement personnel puisqu'ils ne restent pas en poste assez longtemps pour en découvrir tous les aspects. Les employés se sentent submergés et sous tension car ils s'appuient sur des compétences généralistes sans acquérir les connaissances approfondies nécessaires dans des domaines d'action complexes. Faible motivation car les employés ne voient pas les résultats de leurs efforts.
Point de vue de l'équipe	Les responsables retiennent leurs meilleurs éléments par crainte de ne pouvoir atteindre les objectifs sans eux. Un niveau de stabilité élevé peut se traduire par de l'immobilisme et une pensée unique - pas d'énergie ni d'idées nouvelles.	La mobilité est utilisée pour redynamiser les équipes, moyennant la mutation d'un membre à la fois.	Des équipes entières sont mutées et reconstituées, de sorte qu'il n'y a gère de continuité ou de mémoire institutionnelle (à moins que l'équipe ne soit constituée provisoirement), ce qui peut diminuer les taux d'exécution des projets.

	Mobilité insuffisante	Mobilité stratégique	Mobilité excessive
Point de vue des organismes	Les organismes n'encouragent ni ne valorisent la mobilité. Certains peuvent même la sanctionner - souvent involontairement. Renforce les cloisonnements organisationnels et la pensée unique, ce qui se traduit par des niveaux d'innovation plus faibles.	Les organismes favorisent la mobilité pour atteindre des objectifs précis et bien définis - traitement de problèmes complexes et de situations d'urgence, perfectionnement du personnel. Cela permet de renforcer l'innovation, la productivité, la motivation des employés et de développer des cultures de l'apprentissage.	Souvent le fruit de l'instabilité politique ou de cultures du travail pernicieuses et sans lien avec les objectifs de développement de l'organisme.
Soutien aux employés	Inexistant puisqu'il n'y a pas de mobilité.	Important - les employés sont bien préparés à leurs nouvelles fonctions grâce à une formation appropriée et à des contrôles réguliers.	Souvent insuffisant - à chacun de se débrouiller.
Soutien aux responsables	Inexistant puisqu'il n'y a pas de mobilité.	Important - les responsables sont guidés tout au long du processus et disposent des outils nécessaires pour intégrer les nouveaux employés et gérer les éventuels problèmes de mémoire institutionnelle.	Insuffisant - les responsables évitent l'usage stratégique de la mobilité car ils y voient un obstacle à la réalisation de leurs objectifs.
Utilisation de données	Suivi non assuré	Suivi assuré au moyen de données administratives et de données d'enquête à des fins de pondération.	Suivi souvent non assuré.

Une mobilité stratégique et équilibrée suppose donc la mise en place de processus de surveillance et de gestion adéquats, qui l'encouragent et en atténuent les risques, comme l'illustre le Tableau 1.1. Cet objectif peut être atteint grâce aux mesures et outils suivants :

- Conditions-cadres communes - des cadres de gestion des ressources humaines communs à tous les organismes de la fonction publique peuvent garantir la mobilité et permettre aux participants d'éviter les obstacles structurels lorsqu'ils y sont candidats. Il s'agira par exemple de classifications d'emploi et de grilles de rémunération communes offrant aux employés les incitations appropriées. Ils doivent également comporter des règles claires en matière de conflits d'intérêts et de contrôle afin de prévenir et d'atténuer les abus d'influence (« délai d'interdiction », identification des postes à risque, divulgation des actifs et passifs, etc.).
- Objectifs et visées - la mobilité ne présente pas d'intérêt en soi mais offre un moyen de renforcer la souplesse organisationnelle et de développer les compétences. Des approches différentes de la mobilité peuvent avoir des objectifs distincts ; une approche stratégique doit clairement définir ceux que les organismes souhaitent atteindre par le recours à cette pratique. Il faudra éventuellement établir des calendriers et (ou) des objectifs précis en matière de mobilité du personnel.
- Mécanismes de mobilité - la réalisation des objectifs stratégiques nécessite des mécanismes adaptés. La plupart des pays disposent de divers instruments et mesures susceptibles de favoriser différentes formes de mobilité professionnelle, mais tous se heurtent à des difficultés pour les exploiter pleinement.
- Incitations et culture de la mobilité - le principal obstacle à la mobilité est souvent d'ordre culturel. Pour instaurer une approche stratégique à cet égard, il faut récompenser la mobilité des employés et de leurs responsables. Les cadres doivent être dotés des outils, des informations et des incitations nécessaires pour véritablement favoriser la mobilité de leurs collaborateurs. Les évaluations des résultats et les critères de promotion devraient par exemple la valoriser.

- Mesures de soutien - par définition, la mobilité perturbe le système en place, mais il existe des instruments qui atténuent ses effets déstabilisateurs. On citera pour exemples la planification de la relève, qui permet aux responsables d'anticiper et de mieux se préparer à la transmission des informations et à la réorganisation du travail de manière à limiter les dysfonctionnements, ainsi que l'intégration, les stages d'information ou la formation.
- Données destinées au suivi et à l'évaluation de la mobilité. Les organismes publics ne recueillent pas souvent de données relatives à la rotation et à la rétention du personnel, ce qui limite leur capacité à vérifier dans quelle mesure la stratégie de mobilité est appliquée. Certains pays mènent des enquêtes auprès des salariés pour évaluer leur perception des perspectives de mobilité et de l'intérêt qu'elles présentent pour leur évolution professionnelle et pour l'organisme, mais cette démarche est l'exception plutôt que la règle.

L'analyse qui suit examine chacun de ces points séparément, et présente de nouvelles données issues de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

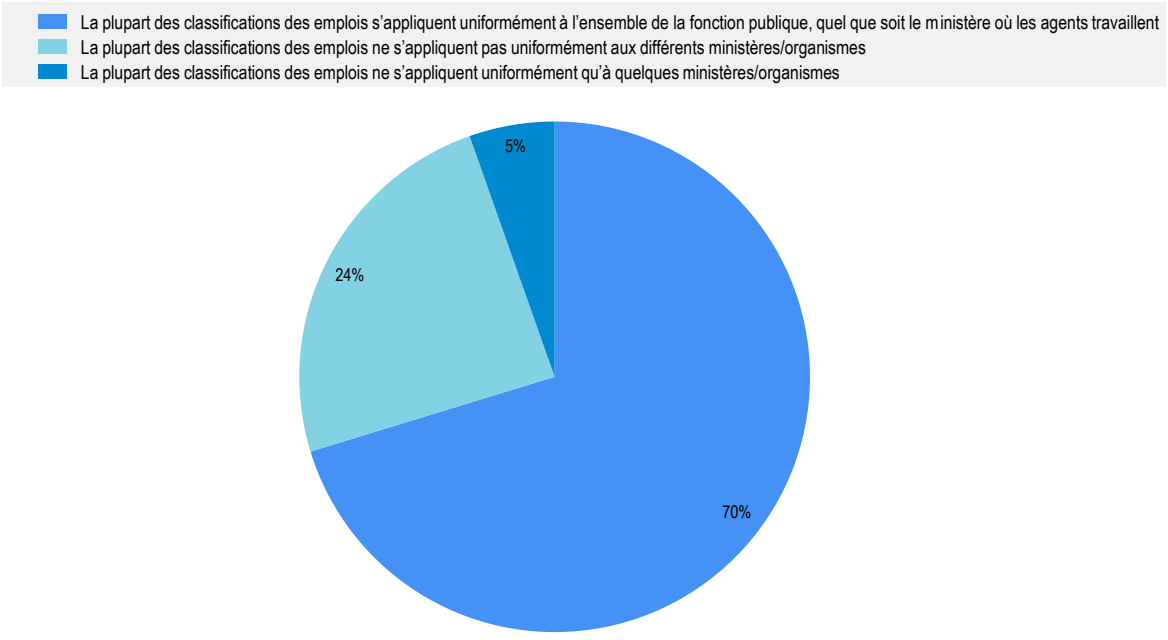
Créer les conditions nécessaires à la mobilité : des cadres d'emploi uniformes

Dans tous les pays, la fonction publique est généralement l'un des plus gros employeurs ; les possibilités de tirer parti de la mobilité stratégique sont donc très nombreuses. Cependant, des obstacles structurels viennent parfois les entraver, par exemple lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emploi communs aux différents organismes de l'administration/du secteur public. Dans la grande majorité des pays, les agents publics sont engagés sur une base contractuelle par leur ministère ou leur organisme. Ils travaillent pour l'ensemble de la fonction publique dans 20 % des pays de l'OCDE seulement, notamment le -Costa-Rica, Israël, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suisse et la Slovénie. Dans certains pays, les deux systèmes coexistent, comme en Espagne, où les fonctionnaires d'un « corps général » sont employés au niveau central tandis que ceux qui composent les « corps spéciaux » remplissant une fonction spécifique (inspecteurs du travail ou des finances, ingénieurs de l'État, architectes, spécialistes de la circulation, diplomates, etc.) sont employés directement par un ministère ou un organisme. Au Canada, les fonctionnaires des principaux ministères et organismes relèvent d'un seul employeur ; ceux qui travaillent dans des organismes plus spécialisés sont employés directement par ces derniers. Dans ces deux pays, ils n'en demeurent pas moins des fonctionnaires.

En théorie, le fait d'avoir un seul employeur pourrait éliminer les obstacles administratifs à la mobilité puisque la mobilité interministérielle n'entraînerait pas de changement légal d'employeur. En Espagne, par exemple, le corps général et les corps spéciaux sont constitués de fonctionnaires de l'État, soumis au même régime de droits et de devoirs ; or, leur statut peut compromettre la mobilité interministérielle du fait que certains corps leur réservent parfois des postes dans les ministères correspondants. En Nouvelle-Zélande et en Corée, seuls les hauts fonctionnaires sont recrutés et employés au niveau central, en partie parce que ces pays attendent d'eux qu'ils soient plus mobiles et prêts à servir à tout moment là où l'on a besoin d'eux.

Graphique 1.2. Utilisation d'une classification uniforme des emplois dans la fonction publique

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=37 ; les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : Dans quelle mesure les classifications des emplois sont-elles uniformes dans la fonction publique centrale/fédérale ?.
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/0o1wpm

Une deuxième condition-cadre de la mobilité, sans doute plus importante, est l'existence de systèmes communs de classification des emplois qui permettent aux agents publics exerçant une fonction donnée de se faire une idée précise de ce que serait un emploi équivalent dans un autre ministère ou un autre organisme. La grande majorité des pays de l'OCDE disposent de tels systèmes. Le Portugal, par exemple, a récemment procédé à une réforme importante qui a regroupé des milliers de « carrières » distinctes, dont chacune était assortie de sa propre grille salariale et de sa propre classification des emplois et dont beaucoup étaient spécifiques à des organismes et ministères, en trois parcours professionnels transversaux. En Italie, les classifications sont normalisées par la loi et les conventions collectives. Neuf pays seulement ne disposent pas d'un système commun de classification des emplois.

Encadré 1.3. La réforme du système de carrière au Portugal

En 2006, une étude réalisée par une « Commission de révision du système de carrière et de rémunération » a constaté que l'administration publique portugaise comptait :

- au moins 653 carrières générales
- environ 119 carrières spéciales et (ou) corps spéciaux
- quelque 407 catégories d'emplois distinctes.

La réforme prévoyait la suppression de plus de 1 000 carrières générales et spéciales ainsi que de catégories d'emplois isolées. Le régime de carrière actuel se caractérise par un nombre de carrières nettement inférieur et un contenu fonctionnel plus complet. Il qualifie les carrières de générales et de spéciales, en systématisant leur qualification selon le degré de complexité fonctionnelle requis, dans les termes suivants :

- **carrières générales** : celles dont les fonctions caractérisent les postes dont la majorité des organismes et services publics ont besoin pour mener leurs activités
- **carrières spéciales** : celles dont les fonctions caractérisent les postes dont un seul ou quelques services publics ont besoin pour mener ses (leurs) activités. Ces carrières ne peuvent être créées que si les conditions suivantes sont réunies :
  - le contenu fonctionnel de chacune d'elle ne peut être intégré à celui des carrières générales
  - les agents publics concernés sont assujettis à des obligations fonctionnelles plus rigoureuses que celles imposées aux agents publics des carrières générales ; et
  - les agents publics concernés doivent avoir suivi une formation spéciale d'une durée minimale de six mois ou être titulaires d'un diplôme universitaire ou d'un certificat professionnel pour y accéder.

L'administration publique portugaise compte trois carrières générales. Il s'agit des carrières suivantes :

- personnel de catégorie professionnelle (« Técnico Superior »)
- personnel administratif (« Assistente Técnico »)
- personnel auxiliaire (« Assistente Operacional »).

Globalement, cette réforme a marqué une étape décisive. Elle a renforcé la polyvalence du système et accru la mobilité des agents publics.

Source : informations communiquées par la Direction générale de l'administration et de l'emploi public (DGAEP) du Portugal.

S'agissant des conditions d'emploi (rémunération, durée du contrat, sécurité de l'emploi, droits et obligations), presque tous les pays de l'OCDE assurent un niveau de normalisation encore plus élevé. C'est là un élément important en ce qu'il garantit leur transférabilité et devrait réduire la concurrence interne pour la main-d'œuvre. Sur ce point, toutefois, en l'absence de classification normalisée des emplois, les salaires peuvent varier d'un ministère à l'autre.

Objectifs et visées

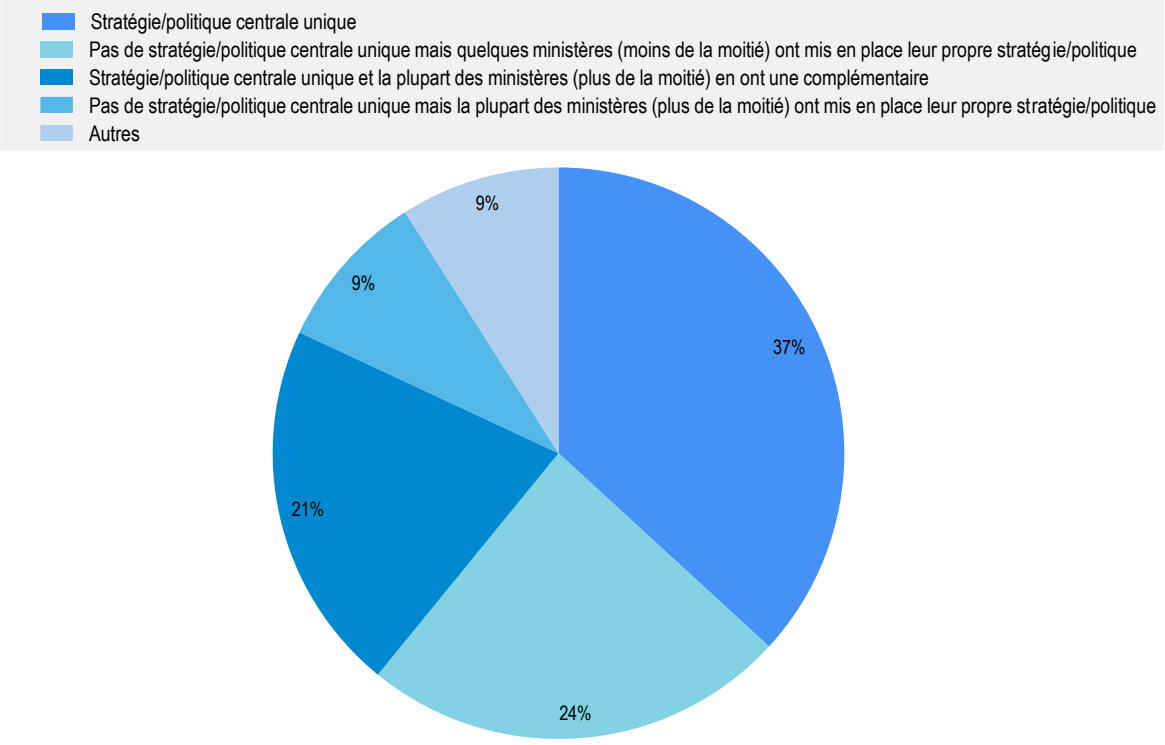
Outre le cadre structurel de base visant à favoriser la mobilité (descriptions de poste et conditions d'emploi communes), la plupart des fonctions publiques des pays de l'OCDE ont mis en place une politique ou des lignes directrices à ce sujet - même si celles-ci revêtent souvent la forme d'un texte législatif d'habilitation

et non d'une stratégie exhaustive définissant des buts et des objectifs précis. En fait, seule une minorité de pays de l'OCDE ont fait de la mobilité un objectif déclaré ou une priorité de la fonction publique et l'encouragent activement (11 pays encouragent la mobilité interne et 7 la mobilité externe). Ce constat permet de penser que les pays de l'OCDE ont tout intérêt à engager une réflexion sur les avantages de la mobilité et sur les moyens de les exploiter au mieux au sein de leur fonction publique.

L'Australie fait exception, sa fonction publique ayant établi un cadre de mobilité très détaillé qui comporte un ensemble d'objectifs clairement définis (faire face à une poussée soudaine de la demande, remédier à des problèmes complexes et améliorer les qualifications du personnel), assorti de programmes adaptés, d'orientations pour les employés, les responsables, les cadres de direction et les spécialistes des ressources humaines, d'un service de réaffectation rapide du personnel, et des cibles et indicateurs correspondants. Au Canada, diverses mesures relatives à la gestion des ressources humaines et à l'encadrement contiennent des dispositions qui favorisent la mobilité et visent des objectifs précis, par exemple en matière de renforcement de l'encadrement, d'interventions d'urgence, voire d'échanges de courte durée (détachement de salariés du secteur privé dans la fonction publique, etc.). L'Irlande a mis en place une politique de mobilité centralisée pour les catégories généralistes, depuis les échelons inférieurs jusqu'au niveau de l'encadrement, et une politique centralisée concernant les postes de secrétaire adjoint. Quand un poste de secrétaire adjoint se libère, priorité doit être donnée aux agents candidats à la mobilité pour le pourvoir. En Corée, plusieurs textes législatifs, dont la loi relative aux agents de l'État et le décret sur la désignation des agents de l'État, définissent les principes et les critères régissant la mobilité horizontale (mutation) et la mobilité verticale (promotion).

Graphique 1.3. Existence de stratégies ou politiques en matière de mobilité

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=34 ; les données concernant l'Allemagne, le Danemark, les États-Unis et la Hongrie ne sont pas disponibles. Question initiale : « Existe-t-il une stratégie/politique spécifique qui énonce des prévisions/objectifs concernant la mobilité dans la fonction publique ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/3xdbyu

Encadré 1.4. Approches relatives aux stratégies et politiques en matière de mobilité

Le cadre **australien** pour la mobilité dans la fonction publique permet aux employés, responsables, cadres de direction et spécialistes des ressources humaines de recourir à la mobilité en tant qu'outil stratégique de gestion du personnel. Le cadre définit trois séries d'objectifs interdépendants (faire face à une poussée soudaine de la demande, résoudre des problèmes complexes et améliorer les qualifications du personnel), chacune étant accompagnée de programmes spécifiques. Il met cette approche en œuvre par le biais de documents d'orientation distincts destinés aux agents, aux responsables, aux cadres et aux spécialistes des ressources humaines. Il prévoit également un service de réaffectation rapide du personnel (voir Encadré 1.6 pour d'autres informations) et les cibles et indicateurs correspondants fondés sur les données de recensement des effectifs, les bases de données de l'emploi et d'autres sources.

Le **Canada** favorise la mobilité par divers moyens. La Politique sur la gestion des personnes donne aux ministères la possibilité d'autoriser les affectations temporaires à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique et les dote de mécanismes d'échange pour répondre aux besoins de leur institution. Elle favorise en outre le transfert des connaissances et de l'expertise, le perfectionnement professionnel, et permet de mieux comprendre et d'améliorer les réseaux entre l'administration publique centrale et les autres secteurs d'activité (publics et privés). Par ailleurs, aux termes de leurs conditions d'emploi, tous les cadres de direction sont informés qu'ils peuvent être affectés (mobilité latérale) à un autre poste de direction au sein de l'administration publique centrale. La Directive sur la gestion du rendement et des talents des cadres supérieurs énonce les critères d'évaluation des compétences et définit les résultats, y compris en matière de mobilité. Au niveau des sous-ministres adjoints (SMA), le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH) procède chaque année à un exercice de gestion des compétences qui favorise le perfectionnement et la rétention des dirigeants motivés. En partenariat avec les chefs de ministère, le BDPRH apporte son concours à la planification des remplacements aux postes vacants à ce niveau.

L'**Irlande** a mis en place une politique de mobilité centralisée applicable aux catégories généralistes, depuis le niveau des agents de bureau à celui des agents principaux. Une autre politique centralisée concerne les postes de secrétaire adjoint. Quand un poste de secrétaire adjoint se libère, priorité doit être donnée aux agents candidats à la mobilité pour le pourvoir. Les titulaires d'un poste de secrétaire adjoint de tous les départements/bureaux de l'administration publique sont informés des vacances de postes. Ces deux politiques relèvent de la compétence du ministère des Dépenses publiques, de l'Exécution du Plan national de développement et de la Réforme.

La **Corée** organise la mobilité du personnel au travers de plusieurs lois centrales qui établissent les principes et critères régissant la mobilité horizontale (mutation) et la mobilité verticale (promotion). Au niveau ministériel, les ministères et leurs organismes disposent de leur propre politique à cet égard, par exemple des règlements relatifs à la gestion du personnel.

La **Nouvelle-Zélande** énonce dans la loi sur la fonction publique (2021) un objectif stratégique concernant la mobilité des cadres supérieurs qui doit être réalisé par le biais de la stratégie relative à l'encadrement. Des services corollaires de renforcement de l'encadrement (services de courtage par exemple) ont été mis en place pour favoriser la mobilité latérale interne afin de satisfaire aux besoins en la matière et à ceux du système. Des normes de transfert des cadres supérieurs sont en place qui favorisent cette mobilité et établissent des prévisions minimales à cet égard. Il n'existe pas de « stratégie » centrale favorisant la mobilité de tous les agents publics, mais la volonté d'instaurer une fonction publique souple et adaptable est bien établie ; pendant la pandémie de COVID-19, de

nombreux travaux ont été menés en ce sens : une plateforme centralisée a été mise en place pour accompagner cette politique, mais aucune prévision spécifique n'a encore été définie.

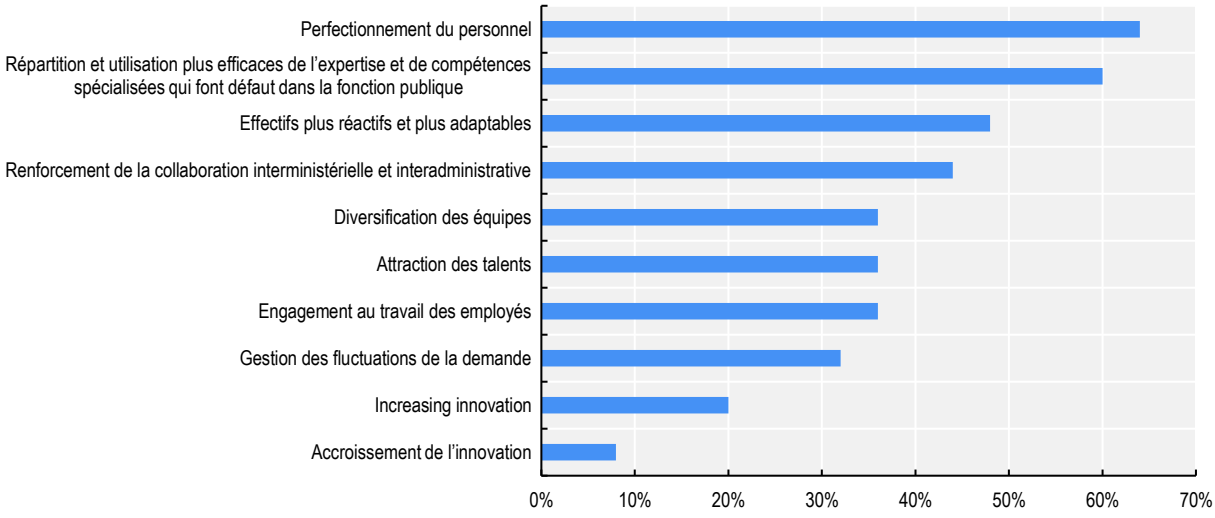
En **Pologne**, la mobilité figure sous forme de recommandation dans l'Ordonnance du directeur de la fonction publique concernant les normes de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Il est ainsi recommandé aux directeurs généraux d'instaurer dans leur organisme une culture qui encourage la mobilité des agents et d'établir des règles claires pour l'organisation de concours de recrutement internes.

Le régime de mobilité **portugais** est fondé sur l'intérêt public et a pour objectif d'accroître l'efficience des services publics moyennant l'utilisation rationnelle et le renforcement des ressources humaines de l'administration. La mobilité est donc un outil organisationnel qui vise à satisfaire avec fluidité et souplesse aux besoins des services qui relèvent de la gestion du personnel et à favoriser ainsi à tout moment un meilleur déploiement des ressources humaines au sein de l'administration publique. Par ailleurs, la stratégie d'innovation et de modernisation de l'État et de l'administration publique 2020-23 encourage la création d'emplois dans les régions à faible densité démographique. À cette fin, le programme gouvernemental prévoit des incitations pour encourager les agents publics à travailler dans les régions de l'intérieur, l'objectif étant de favoriser leur évolution, ainsi que des modalités de télétravail et l'échange d'expériences et d'idées entre agents de milieux et d'origines distincts dans un environnement de travail partagé.

Les objectifs déclarés les plus courants des stratégies et politiques de mobilité en place dans les pays de l'OCDE ont trait au perfectionnement du personnel et à la répartition et l'utilisation plus efficaces de l'expertise et des compétences spécialisées qui font défaut dans la fonction publique, ce qui montre que l'approche de la mobilité adoptée par ces pays est axée à la fois sur le personnel et sur l'organisation. La formation d'effectifs plus réactifs et plus adaptables et le renforcement de la collaboration interministérielle et interadministrative sont aussi des objectifs importants des stratégies et politiques en la matière. Les objectifs les moins courants concernent l'efficacité et, étonnamment, l'intensification de l'innovation. Ce dernier point soulève la question de savoir si les politiques et stratégies de mobilité ne manquent pas une occasion d'exploiter cet outil dans le contexte de l'innovation dans le secteur public - par l'apport d'une plus grande diversité au processus de conception des politiques et des services publics et la mise en commun de compétences rares liées à l'innovation.

Graphique 1.4. Objectifs déclarés des stratégies ou politiques en matière de mobilité

Pourcentage de pays de l'OCDE ayant mis en place une stratégie ou politique en matière de mobilité



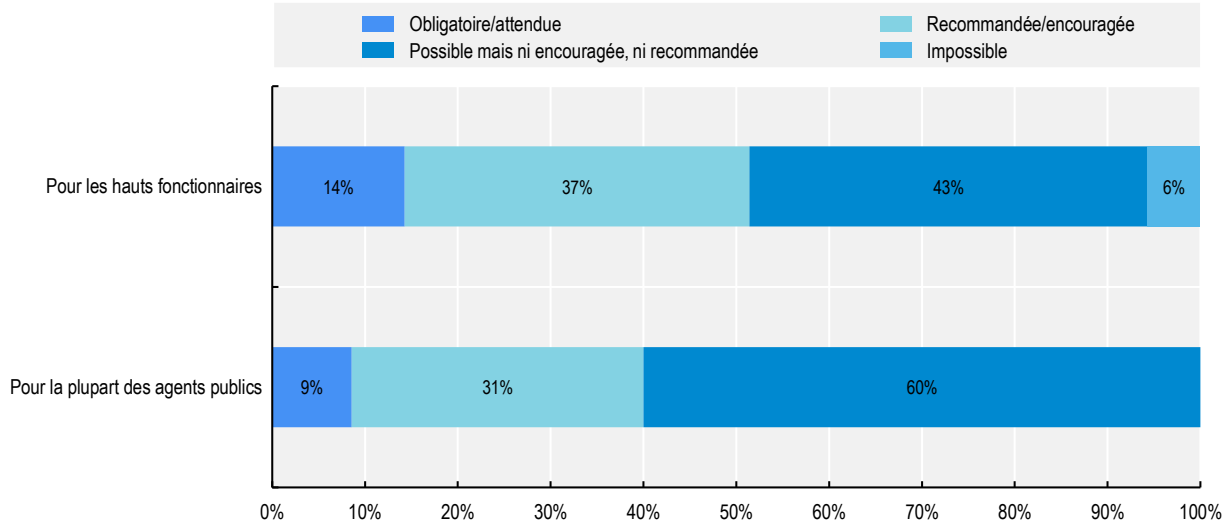
Note : N=25. Question initiale : « Les objectifs déclarés de la stratégie/politique [de mobilité] sont [les suivants] : »
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/dzq2xo

Une autre façon d'aborder la question des objectifs et des visées consiste à évaluer le degré de mobilité latérale interne (changement de poste au sein de la fonction publique, au même échelon hiérarchique) prévu pour différents postes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la mobilité est possible mais pas obligatoire, ni même recommandée pour la plupart des agents publics. Il en va différemment pour les hauts fonctionnaires, pour lesquels la mobilité est jugée plus importante, bien que seuls cinq pays de l'OCDE en fassent une obligation ou une attente à ce niveau : le Canada, le Costa-Rica, l'Espagne, le Japon et les Pays-Bas. La mobilité est recommandée dans 13 autres pays pour cette catégorie de personnel. Elle est obligatoire pour la plupart des agents publics dans trois pays de l'OCDE seulement (le Costa-Rica, le Japon et l'Autriche, qui font appel au système de rotation des postes pour intégrer les nouveaux fonctionnaires) et recommandée dans dix autres.

Graphique 1.5. Prescriptions en matière de mobilité latérale interne dans la fonction publique

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=35. Les données concernant l'Allemagne, le Danemark et les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « La mobilité latérale interne* dans la fonction publique est-elle... [Sélectionner la réponse correspondante] ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/hc4sr9

Un élément qui figure rarement dans le cadre d'action est le degré concret de mobilité souhaité. De nombreux pays ont pour objectif d'accroître ou de réduire la mobilité dans leur fonction publique, mais rares sont ceux qui se sont fixé des cibles précises ou ont évalué le degré de mobilité idéal. De fait, l'ancienneté moyenne dans l'emploi[1] ne fait l'objet d'un suivi que dans 17 pays de l'OCDE et semble varier considérablement. En Allemagne, il apparaît que les agents changent de poste tous les deux à cinq ans. Au Canada, l'ancienneté moyenne dans l'emploi est de cinq ans environ. En Australie, elle est d'environ 13 ans, et de 11 ans en Israël. Elle est d'un peu plus de quatre ans en Corée, de 13.5 ans au Mexique. En Nouvelle-Zélande, plus de la moitié des agents publics occupent leur poste actuel depuis trois ans ou moins, et près de trois sur dix depuis moins d'un an. Trois sur dix environ occupent la même fonction depuis plus de cinq ans.

Mécanismes de mobilité

La mise en œuvre d'une approche stratégique de la mobilité suppose l'existence de divers mécanismes bien conçus et complémentaires destinés aux agents publics. L'étude en recense plusieurs catégories. La première comprend les mécanismes utilisés pour offrir au personnel des possibilités de mutation temporaire, depuis les micro-affectations, en vertu desquelles un agent travaille à temps partiel dans un autre service mais conserve son emploi principal le reste du temps, jusqu'aux détachements, échanges et programmes de rotation de plus longue durée. La deuxième réunit ceux qui assurent la mobilité des agents tout au long de leur carrière dans le cadre des processus de planification des carrières et de recrutement interne. Une autre catégorie concerne les mécanismes de mobilité utilisés pour faire face à des hausses soudaines de la demande, qu'elles soient prévues ou provoquées par des situations d'urgence.

Mécanismes de mobilité temporaire

La grande majorité des pays de l'OCDE font régulièrement appel à des micro-affectations (travailler pour une autre équipe ou un autre service à temps partiel), à des affectations de court terme (moins d'un an à temps plein) et à des détachements de plus longue durée. En revanche, ils ne sont qu'une minorité à pratiquer des programmes d'échange (13) ou de rotation (8). Les pays qui semblent disposer du plus large éventail de mécanismes de mobilité[2] sont l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Costa Rica, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la République de Türkiye.

Encadré 1.5. Programmes de rotation et d'échange

Le programme **belge** Talent Exchange est un programme de mobilité destiné aux fonctionnaires belges de tous les niveaux de l'administration publique, essentiellement utilisé par les organismes fédéraux. Il permet aux organisations participantes d'échanger des talents pour mener des programmes ou projets d'une durée comprise entre 6 et 12 mois, offrant ainsi aux fonctionnaires de nouvelles missions correspondant à leurs aptitudes et compétences. En 2021, 199 missions ont été publiées.

Au **Canada**, divers programmes de rotation peuvent être proposés par les ministères ou les collectivités fonctionnelles. Le Programme de perfectionnement en leadership Mosaïque, administré au niveau central en est un exemple. Il s'adresse aux agents d'un échelon inférieur à celui des cadres, appartenant aux quatre groupes d'équité en matière d'emploi (femmes, peuples autochtones, personnes handicapées et membres des minorités visibles) et (ou) à la communauté 2SLGBTQI+. La première cohorte compte une quarantaine de participants. Le programme prévoit à titre obligatoire des missions au sein d'un ministère ou d'autres organismes publics aux fins de renforcement de l'expérience.

Le programme d'échange **nordique** (NORUT) donne aux fonctionnaires la possibilité de se familiariser avec le fonctionnement de l'administration d'un autre pays de la région. Le montant annuel de la bourse est réparti entre les pays par un groupe composé d'un représentant de chaque pays. Le programme prévoit deux conditions importantes : le candidat est autorisé à conserver son salaire pendant la période concernée, et il doit présenter sa candidature à un échange dans un autre pays nordique. Les échanges durent généralement de un à deux mois, mais certains vont jusqu'à six mois. Le Conseil nordique des ministres verse une allocation de 14 000 DKK par mois de service. Il rembourse en outre les frais de déplacement aller-retour. En Islande, le programme accueille une dizaine de candidats par an.

Le **Japon** organise des échanges entre les secteurs public et privé et entre les différents niveaux de l'administration publique, mais ceux-ci ne sont pas forcément réciproques. En 2021, 35 agents publics nationaux ont été détachés dans le secteur privé, tandis que 308 salariés du secteur privé ont été nommés au sein du gouvernement. La même année, 1 788 agents ont été affectés de l'administration nationale à des administrations locales, et l'administration nationale a accepté 3 031 agents d'administrations locales (au 1er octobre 2020).

Le Programme coopératif d'échanges entre administrations publiques (*Public Administration Cooperation Exchange* - PACE) de l'**Union européenne** (UE) offre aux fonctionnaires des administrations nationales des États membres une occasion exceptionnelle de se familiariser avec les méthodes de travail et la culture d'autres administrations publiques de l'UE dans des domaines particuliers. Les États membres participants seront appariés à des administrations hôtes en fonction de leur expertise, de leurs intérêts et de leurs capacités afin de mutualiser les bonnes pratiques et d'acquérir les connaissances nécessaires à la mise en œuvre de certaines réformes dans l'État membre d'origine. Le programme est organisé par la DG Réforme de la Commission européenne. Il est

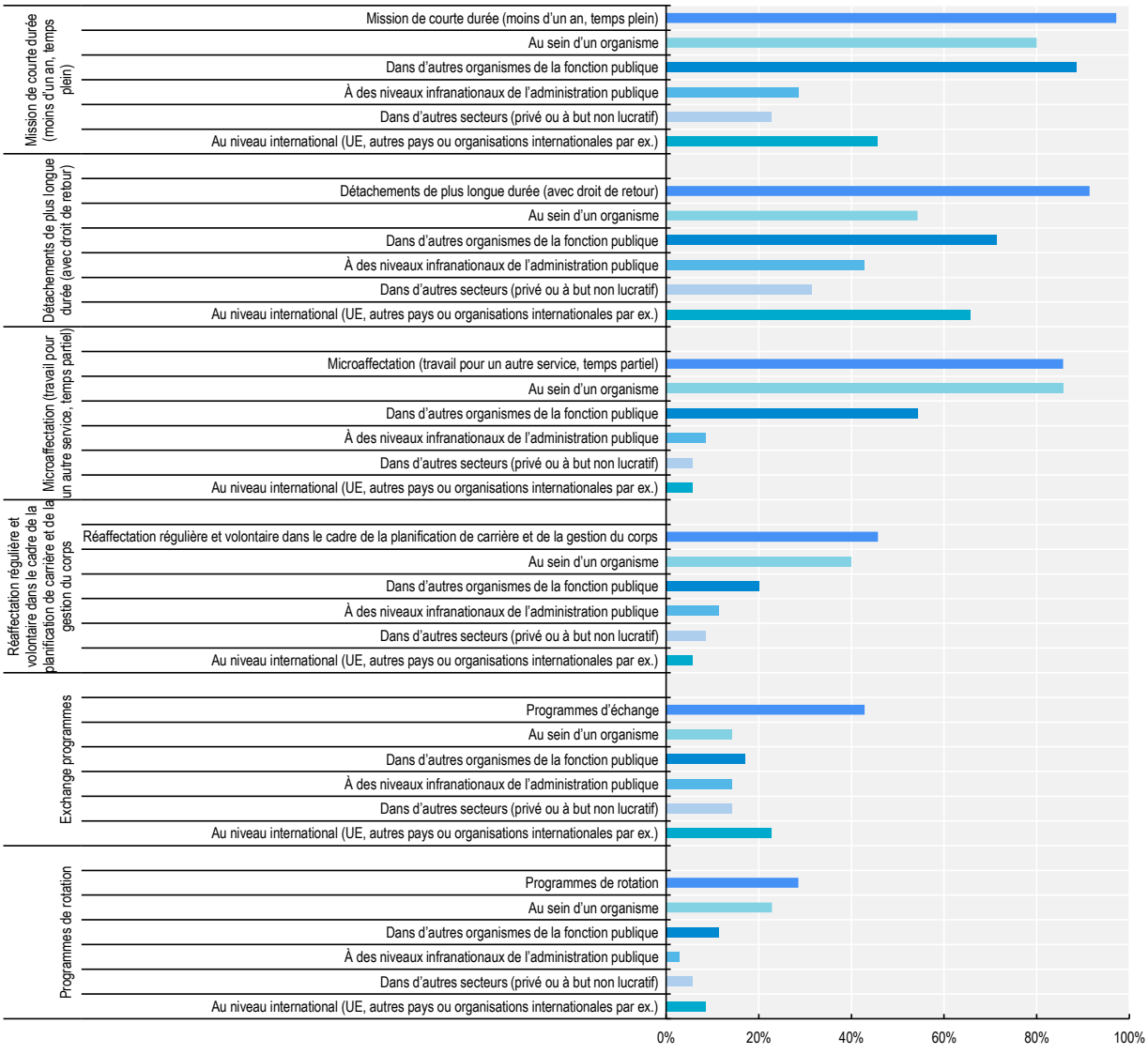
actuellement en phase expérimentale dans le cadre de l'instrument d'appui technique 2023, et mobilise la participation de 18 États membres et de plus de 300 fonctionnaires.

Le programme **slovène** « Partenariat pour le changement », un programme d'échange entre secteurs public et privé, est géré par le ministère de l'Administration publique et la Chambre de commerce américaine de Slovénie. Chaque année, les employés des deux secteurs ont la possibilité de participer à un échange d'une durée maximale de cinq jours. Le programme est ouvert à tous et la participation y est volontaire. Sur appel du ministère de l'Administration publique en début d'année, les candidats soumettent une lettre de motivation indiquant leur fonction, leur lieu de travail et les raisons pour lesquelles ils souhaitent un échange. Une fois leur candidature validée, le représentant de la Chambre de commerce américaine en Slovénie prend contact avec des entreprises privées, le responsable de projet du ministère prend contact avec les institutions publiques et, si les deux parties sont d'accord, l'employé et l'organisme sont mis en relation.

Les différents mécanismes de mobilité sont généralement utilisés à des fins distinctes. Pour la mobilité intra-institutionnelle, par exemple, les micro-affectations sont l'outil le plus souvent utilisé, suivies des affectations de courte durée. Les programmes de rotation aussi sont généralement davantage utilisés au sein des organismes qu'entre eux. À l'inverse, la mobilité interinstitutionnelle fait habituellement appel à des dispositifs de plus longue durée, les pays étant beaucoup plus nombreux à recourir aux détachements à court et plus long terme qu'aux micro-affectations.

Graphique 1.6. Recours aux mécanismes de mobilité temporaire

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=35 ; les données concernant l'Allemagne, les États-Unis et la Lituanie ne sont pas disponibles. Question initiale : « À quels mécanismes de mobilité les administrations centrales font-elles appel ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/khj2z1

Les pays de l'OCDE sont moins nombreux à faire appel à des mécanismes pour favoriser la mobilité à l'extérieur de la fonction publique. Il est intéressant de constater que la mobilité, quand elle est utilisée en dehors de la fonction publique, est généralement axée sur l'international. 23 pays de l'OCDE ont recours à des détachements de longue durée pour muter des agents dans d'autres pays ou dans des organisations internationales, 16 proposent des affectations internationales de courte durée et six ont mis en place des programmes d'échange internationaux spéciaux. Ces chiffres sont supérieurs à ceux des pays qui utilisent des instruments analogues pour la mobilité infranationale (15 font appel à des détachements de longue durée, 10 à des affectations de courte durée et 5 à des programmes d'échange spéciaux). Les pays qui

déclarent le plus large éventail de dispositifs de soutien à la mobilité internationale des agents publics sont l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Islande, le Luxembourg et le Royaume-Uni.

Mobilité tout au long de la carrière

Outre la mobilité temporaire, de nombreuses administrations encouragent les changements permanents de poste au fil d'une carrière. Cette forme de mobilité est sans doute plus importante pour concrétiser les avantages évoqués en introduction à ce chapitre - notamment en matière d'attraction et de rétention du personnel - lorsque les employés souhaitent une carrière diversifiée. Elle est également assez difficile à évaluer dans le cadre de cette étude. Un indicateur en est, lorsque c'est possible, l'ancienneté moyenne dans l'emploi mentionnée plus haut. L'enquête demandait également aux pays d'indiquer s'ils procédaient à des réaffectations périodiques et réfléchies dans le cadre de la planification des carrières et (ou) de la gestion des corps administratifs. Quatorze le font au sein d'un même organisme, mais sept seulement envisagent des transferts entre différents organismes de la fonction publique - l'Australie, la Corée, le Costa Rica, l'Espagne, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas.

Un autre moyen de favoriser cette forme de mobilité interne consiste à réserver le recrutement à certains postes aux candidats internes. Les systèmes d'emploi public sont habituellement classés en deux catégories : les systèmes de carrière et les systèmes de poste. Les premiers favorisent généralement le recrutement massif de fonctionnaires en début de carrière et font ensuite appel à la mobilité interne pour les affecter aux postes appropriés tout au long de leur évolution professionnelle. Le système de corps en vigueur en Espagne en offre un exemple particulier. Les candidats à un emploi dans la fonction publique ont deux étapes à franchir. Dans un premier temps, les citoyens peuvent participer à des convocations et examens publics pour accéder à un corps spécifique de l'administration publique. Une fois admis, ils peuvent prendre part aux processus de recrutement aux postes vacants ouverts au corps en question, qui sont publiés par les différents ministères. L'annonce décrit le profil des postes à pourvoir et les critères plus spécifiques auxquels les candidats doivent satisfaire (expérience dans un domaine concret, diplômes, langues, compétences numériques, ancienneté...).

Le système de poste, pour sa part, favorise le recrutement direct ouvert à une fonction précise. C'est dans les pays nordiques qu'on les trouve sous leur forme la plus pure. En effet, seuls six pays de l'OCDE ne réservent en aucun cas des postes aux candidats internes : le Danemark, l'Estonie, l'Islande, la Norvège, la Suède et la Suisse.

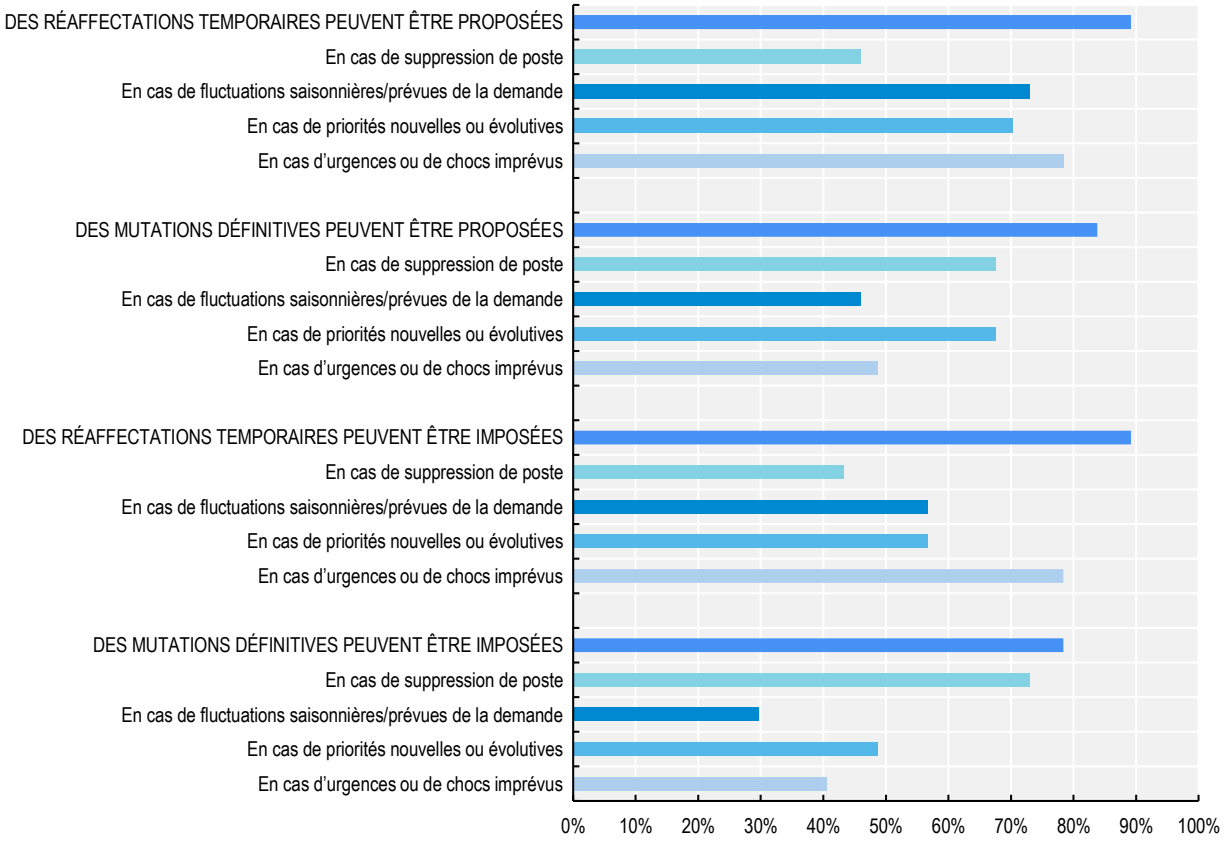
La plupart des pays de l'OCDE appliquent cependant un système hybride en vertu duquel quelques postes sont réservés aux candidats internes. Dans certains pays, ce système est la norme, à quelques exceptions près. En Italie, tous les concours publics sont précédés de concours intra- et (ou) interministériels. De même, aux Pays-Bas, les postes à pourvoir sont dans la plupart des cas initialement ouverts aux seules candidatures internes du service recruteur ; si aucune candidature n'est retenue, le responsable du recrutement détermine s'il y a lieu d'ouvrir le poste aux candidats d'autres services et aux candidatures externes. Dans d'autres pays, la norme consiste à organiser des concours généraux, quelques exceptions étant faites pour les candidats internes. En Australie, les organismes ont la possibilité de publier sur divers sites d'annonces et bulletins d'information des offres d'emploi temporaire réservées aux candidats internes. En Irlande, certains concours de promotion ne sont ouverts qu'aux candidatures internes. Un système de classification par grade définit comment chaque poste doit être pourvu (concours général, interministériel ou interne). En Nouvelle-Zélande, certains postes sont annoncés aux agents en interne et ne sont pas publiés sur le marché externe. Pour ce faire, les organismes publics peuvent utiliser le courrier électronique interne, une page intranet, une lettre d'information sur les affectations gérée au niveau central ou le *Public Service Careers*, un tableau d'annonce interne que seuls les fonctionnaires authentifiés peuvent consulter.

Mobilité pour faire face aux fluctuations de la demande (« capacité d'appoint »)

La demande peut fluctuer dans l'administration publique, parfois sous l'effet de variations saisonnières, de réorientation des priorités gouvernementales ou d'urgences soudaines. Dans certaines de ces situations, la plupart des fonctions publiques ont la possibilité d'imposer la mobilité à leur personnel. En cas d'urgences ou de chocs imprévus, 28 pays de l'OCDE peuvent imposer des réaffectations temporaires et 14 sont habilités à procéder à des mutations définitives. Dans le cas de priorités nouvelles ou évolutives, ils sont moins nombreux à pouvoir imposer des mutations (20), mais plus nombreux à pouvoir en proposer (25 pour les réaffectations temporaires, 23 pour les définitives). En cas de fluctuations prévues (saisonnières par exemple) de la demande, 18 pays peuvent imposer des réaffectations temporaires et 9 des mutations définitives, et 24 peuvent en proposer à titre temporaire. C'est seulement lorsque des postes sont supprimés du fait, par exemple, d'une restructuration de l'organisme ou de la numérisation, qu'une majorité (26) des pays de l'OCDE peuvent imposer des mutations définitives.

Graphique 1.7. Mobilité pour faire face aux fluctuations de la demande (capacité d'appoint)

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=37 ; les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « Quels moyens la fonction publique peut-elle utiliser pour redéployer le personnel (si la réponse varie selon le poste, veuillez fonder votre réponse sur la majorité des postes) ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/t5g7ry

Les pays qui ont le plus de possibilités de procéder à des mutations de cette nature sont l'Australie, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suisse. Néanmoins, même dans ces pays, la mobilité est sans doute rarement imposée. En Australie, par exemple, les agents publics peuvent être appelés à remplir certaines fonctions dans diverses situations, à titre temporaire ou définitif, mais il existe des mécanismes qui leur permettent de faire appel de cette décision ; bien que le cadre législatif autorise les mutations sans consultation, dans la pratique, celles-ci n'interviennent en grande majorité qu'avec l'accord de l'employé, après consultation préalable. Le Luxembourg indique également que cette possibilité existe, mais qu'elle est rarement utilisée. Dans plusieurs autres pays, si la mobilité est imposée, elle s'accompagne généralement de restrictions - parfois géographiques (par exemple, au Portugal, les emplois doivent être proposés dans la même municipalité de résidence ou dans une municipalité adjacente), et souvent liées à l'échelon, au grade ou à la fonction de l'agent concerné. L'administration publique doit apporter des éléments solides démontrant que la réaffectation revêt une importance décisive.

S'agissant des fluctuations prévues et des hausses attendues de la demande de personnel, saisonnières par exemple, les pays de l'OCDE ont plusieurs instruments à leur disposition. Le plus courant est le recrutement temporaire, auquel 31 pays font appel. Vingt-six pays disposent également d'outils permettant d'affecter des fonctionnaires aux services concernés, mais 20 pays seulement ont recours à l'externalisation dans certaines situations.

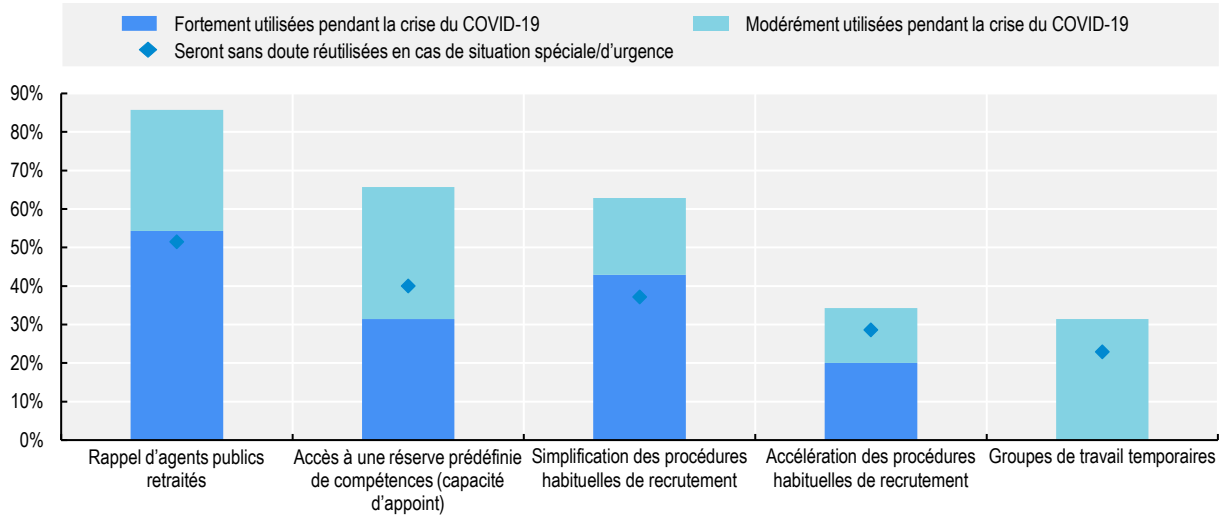
L'expérience des pays dotés de capacités d'appoint apporte des enseignements intéressants, notamment la nécessité d'éviter le surmenage du personnel. Les administrations doivent éviter de mobiliser régulièrement les mêmes agents pour faire face aux fluctuations de la demande.

Mobilité et COVID-19

La crise du COVID est un exemple très récent et pertinent de la façon dont les pays de l'OCDE utilisent les mécanismes de mobilité en temps de crise. Elle aura dans de nombreux cas établi la marche à suivre pour les futures crises de même nature et mis en évidence diverses lacunes des dispositifs de mobilité des pays qui pourraient être corrigées en prévision de tels scénarios. La mise en place de groupes de travail temporaires chargés de coordonner les mesures d'urgence et la prestation de services entre les différentes administrations a été la méthode la plus couramment utilisée. Dix-neuf pays de l'OCDE en ont fait un usage intensif, et 11 autres y ont modérément fait appel pendant la pandémie de COVID-19. Des procédures simplifiées de recrutement de courte durée (souvent en ligne) ont également été instaurées dans la majorité de ces pays : elles ont été largement utilisées dans 15 d'entre eux, et modérément dans sept autres. Par ailleurs, 22 pays ont accéléré les procédures de recrutement, une démarche à laquelle onze d'entre eux ont amplement fait appel. À l'inverse, 11 pays seulement ont mobilisé des compétences et du personnel en puisant dans des viviers de talents ou des effectifs d'appoint pré-identifiés, dont six de manière intensive. Le rappel de fonctionnaires retraités a été modérément pratiqué dans dix pays.

Graphique 1.8. Les méthodes de mobilisation de compétences et de personnel pendant la crise du COVID et leurs éventuelles incidences futures

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=35 ; les données concernant le Canada, le Danemark et les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « Par quels moyens les compétences et le personnel ont-ils été mobilisés pour faire face à la crise du COVID-19 et quelles en seront les retombées ultérieures ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/4oy9gl

Si ces mesures sont pour beaucoup fondées sur des cadres juridiques préexistants, bon nombre des pays ayant répondu à l'enquête ont dû en faire un usage novateur pour assurer le déploiement adéquat des compétences nécessaires au maintien de l'activité. En Nouvelle-Zélande, par exemple, une plateforme centralisée d'intermédiation pour la mobilité du personnel a été créée pour recenser, coordonner et satisfaire rapidement aux besoins en capacité d'appoint dans l'ensemble du système. Ce prototype, fondé sur un réseau de responsables d'organismes, a bien fonctionné. Il a renforcé la capacité à maintenir l'activité à l'avenir et sera sans doute réutilisé. Au Portugal, dès le début de la pandémie, un dispositif exceptionnel de ressources humaines a été mis en place dans le domaine de la santé, qui prévoyait notamment la simplification des procédures de recrutement, la mobilité du personnel et le recrutement de médecins retraités, sans limite d'âge. Le Portugal a par ailleurs mis sur pied un programme de mobilité transversale pour transférer des agents de l'administration centrale aux organismes de sécurité sociale afin de mettre en œuvre les mesures d'appui exceptionnelles requises dans ce domaine.

Encadré 1.6. Réserve d'effectifs de la fonction publique australienne

La réserve d'effectifs de la fonction publique australienne permet de mobiliser de nombreux agents en cas d'urgence. Les autorités y ont par exemple eu recours pour faire face à la crise du COVID, à des événements météorologiques graves et à des feux de brousse. Cette réserve n'exige pas de compétences techniques particulières, mais fait appel, dans l'ensemble de l'administration publique, à des personnes flexibles et adaptables, qui apprennent rapidement et s'accommodent bien du changement.

Les agents signalent leur intérêt pour le statut de « réservistes » et, en cas de besoin, peuvent être affectés à d'autres organismes (à leur niveau de poste) pour de courtes périodes d'activité intense. Pendant leur affectation, ils conservent tous les droits de leur ministère d'origine, salaire et congés compris.

Source : informations communiquées par la fonction publique australienne.

À terme, l'expérience de la crise du COVID va sans doute se traduire par un renforcement de la mobilité interne dans 16 pays, et de la mobilité externe dans 13 pays. Elle devrait réduire la mobilité interne dans deux pays seulement, et la mobilité externe dans un seul. Dans les deux cas, la majorité des pays ont estimé qu'elle n'aurait pas d'incidence notable ou n'ont pas souhaité faire de prévisions à ce sujet. Certains de ceux qui ont prévu un accroissement de la mobilité ont indiqué que compte tenu de l'usage productif de dispositifs de mobilité précédemment sous-utilisés, ceux-ci seront sans doute davantage utilisés à l'avenir. D'autres ont souligné que le développement du travail à distance, du télétravail et du travail hybride devrait également accroître la mobilité du fait que les salariés commencent à se sentir plus à l'aise dans des environnements de travail flexibles. D'autres encore ont indiqué que le besoin croissant de collaboration horizontale pendant et après la pandémie serait l'un des principaux moteurs de la mobilité à l'avenir.

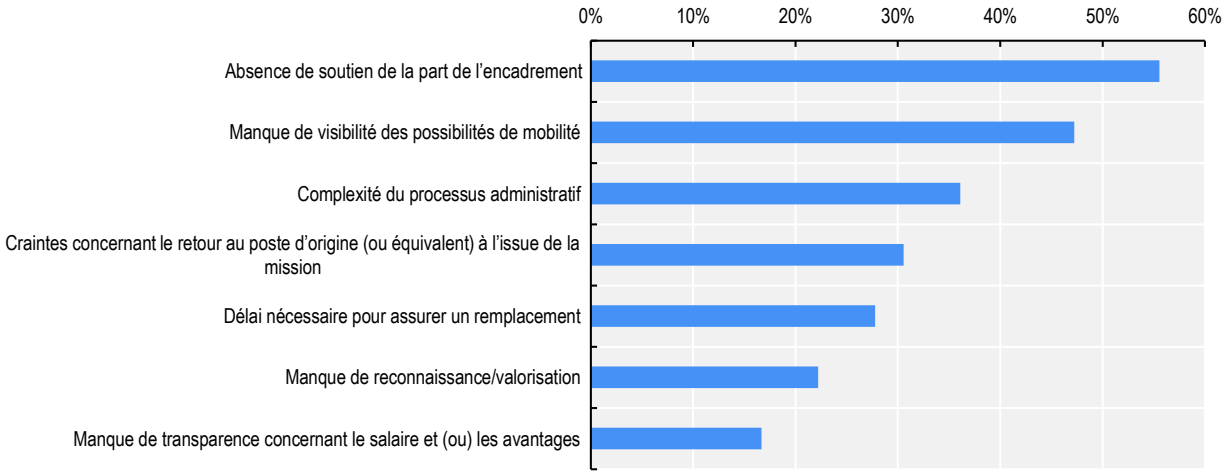
Par ailleurs, la plupart des pays de l'OCDE estiment que bon nombre des procédures mises en place pendant la pandémie de COVID-19 seront maintenues et renforceront la gamme d'instruments disponible à l'avenir. 19 pays feraient à nouveau appel aux groupes de travail créés pendant la pandémie, et 15 réactiveraient les procédures accélérées de recrutement et les procédures simplifiées de recrutement de courte durée. Onze pays sont également d'avis que les viviers de compétences existants pourraient être préservés, voire enrichis.

Promouvoir et encourager la mobilité

Pour assurer une gestion efficace de la mobilité, il ne suffit pas de mettre en place les politiques et dispositifs idoines - la fonction publique doit également veiller à ce que l'environnement institutionnel soit propice à leur utilisation. Autrement dit, il convient de suivre les taux d'utilisation des mécanismes de mobilité, de vérifier que des incitations adéquates sont en place pour ceux qui veulent y faire appel et de recenser et supprimer les obstacles à leur emploi.

Graphique 1.9. Obstacles courants à la mobilité

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=36 ; les données concernant le Danemark et les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « Quels sont, parmi les suivants, les obstacles présents dans la fonction publique de votre pays ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/y1xpau

Les freins à l'utilisation des dispositifs de mobilité peuvent être culturels ou structurels. Les premiers résultent généralement du manque de cohérence des structures d'incitation. L'obstacle plus souvent cité par les pays de l'OCDE est l'absence de soutien de la part de l'encadrement. Cette situation tient généralement à ce que les cadres dirigeants sont les premières victimes de la mobilité puisqu'ils sont censés muter un collaborateur qui travaille probablement au sein de leur équipe depuis un certain temps et qui est au faîte de ses capacités et de sa productivité. De surcroît, ce sont souvent les employés les plus performants qui sont sélectionnés pour ces missions, notamment lorsque celles-ci sont liées à des projets prioritaires ou au renforcement de l'encadrement. De telles situations peuvent créer des incitations perverses qui amènent les responsables à ne pas mettre leurs meilleurs éléments en avant ou à s'opposer à leur mutation. Pour faire évoluer cette culture, des efforts soutenus et un système de mobilité structuré et prévisible s'imposent. Par exemple, si les dirigeants savent que la plupart des employés sont mutés à intervalles réguliers, ils sauront comment les gérer pendant qu'ils travaillent dans leur équipe et les aideront à se préparer à leurs prochaines fonctions. En contrepartie, il conviendrait aussi d'offrir à ces cadres l'équivalent de ce qu'ils perdent, autrement dit veiller à ce que l'employé muté soit remplacé par un autre de même calibre. Cette pratique devrait être centralisée de manière à ce que la responsabilité n'en incombe pas entièrement au cadre concerné. Plusieurs outils peuvent être utilisés pour limiter les inévitables perturbations (voir la section suivante).

Une autre barrière culturelle est le manque de reconnaissance ou de valorisation des connaissances acquises par un employé dans le cadre d'une mission. Dans certaines fonctions publiques, l'expérience accumulée dans d'autres organisations est considérée comme un atout utile, nécessaire à l'avancement professionnel. Dans d'autres, elle est moins valorisée que celle acquise en interne. Dans ce cas, les employés seront moins motivés à effectuer des missions car ils y verront un frein à leurs perspectives d'avancement. Comme pour tout changement culturel, il faut du temps et l'engagement de toute la chaîne hiérarchique pour vaincre des préjugés bien ancrés. Pour commencer, les dirigeants peuvent définir des critères de mobilité et en suivre ensuite l'application. Ils peuvent montrer l'exemple en effectuant eux-mêmes des missions, en évoquant ouvertement l'intérêt qu'elles ont présenté pour leur propre carrière et

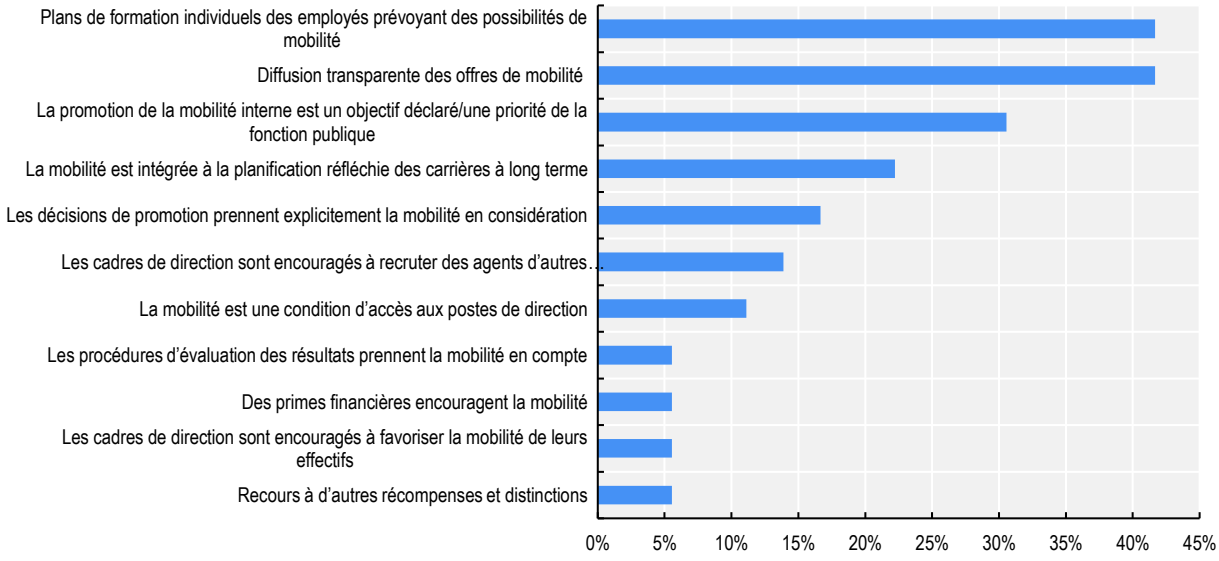
en recrutant des membres stratégiques de leur équipe de direction parmi un groupe plus diversifié que celui qui serait normalement considéré.

D'autres freins sont d'ordre structurel. Le deuxième, par ordre d'importance, est le manque de visibilité des postes en mobilité pour le personnel. Certains pays s'efforcent d'y remédier par la mise en place d'outils en ligne qui permettent de centraliser leur publication. La complexité administrative est une autre barrière structurelle souvent évoquée. Elle est parfois due à l'utilisation de systèmes et structures (courrier électronique, accès aux TI) différents dans l'organisme d'accueil, ou à des protocoles de sécurité. Ces problèmes sont généralement plus faciles à résoudre si/quand le pays choisit d'y remédier en faisant appel à la technologie et à des mécanismes pour réorganiser les systèmes dans l'optique de la mobilité.

Pour surmonter ces obstacles et d'autres barrières, certains pays de l'OCDE encouragent activement la mobilité et prennent des dispositions en vue de supprimer les blocages. Une première mesure pourrait consister à communiquer ouvertement sur l'importance de la mobilité dans l'administration et à la promouvoir en tant qu'objectif et priorité déclarés de la fonction publique. Cette démarche n'est suivie que par 11 pays de l'OCDE pour la mobilité interne et par sept pays pour la mobilité externe, ce qui semble indiquer que le développement de la mobilité n'est pas une priorité majeure à ce stade, malgré l'expérience récente du COVID et les multiples avantages que cette politique pourrait apporter.

Graphique 1.10. Encourager la mobilité dans la fonction publique

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=36 ; les données concernant le Danemark et les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « Comment la mobilité latérale interne est-elle encouragée et (ou) facilitée ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/79qriz

Les programmes de formation individuels prévoyant des possibilités de mobilité sont l'un des outils les plus couramment utilisés pour favoriser la mobilité interne des effectifs. Ces programmes sont souvent établis dans le cadre du cycle annuel d'évaluation des performances. Ils permettent aux cadres et aux employés de convenir d'un ensemble d'objectifs de développement et des moyens de les réaliser. La prise en compte de la mobilité dans ce contexte pourrait favoriser l'instauration d'une culture de l'apprentissage qui intègre également la mobilité du point de vue du cadre et de l'employé. En Türkiye, par exemple, le bureau des ressources humaines de la présidence de la République turque a créé une plateforme d'apprentissage, la *Distance Learning Gate*, qui offre un contenu de formation gratuit et accessible aux agents de la fonction publique. Elle leur propose plus de 36 000 modules de formation dans un format d'auto-apprentissage. Ils peuvent ainsi organiser leurs programmes de formation indépendamment des stages organisés par leur institution et suivre des cours à tout moment.

L'autre outil le plus courant consiste à assurer la diffusion transparente des offres de mobilité, souvent publiées sur un tableau d'affichage interne ou un site intranet. Au Portugal, toutes les offres de l'administration publique centrale, locale et régionale doivent être publiées sur une page web centralisée. En Nouvelle-Zélande, un service centralisé d'intermédiation est désormais utilisé pour satisfaire aux besoins en capacité d'appoint et de développement (pour les cadres supérieurs, au travers de conseils d'orientation de carrière et d'un intermédiaire spécialisé dans le perfectionnement des cadres dirigeants) ; il existe également un bulletin d'information sur les services en tension qui facilite le redéploiement des effectifs. En Lituanie, la réforme générale de la fonction publique a notamment pour objectif d'encourager la mobilité du personnel. Au Luxembourg, toutes les annonces de postes en mobilité dans l'administration publique centrale sont publiées sur le site centralisé GovJobs. Au Canada, le portail « Emplois GC » offre aux candidats et aux cadres un accès unique à toutes les offres d'emploi de la fonction publique. Le gouvernement canadien a également mis en place un « Carrefour de carrière » qui permet aux employés de gérer leur carrière et le perfectionnement de leurs compétences dans le cadre de stages de formation, d'échange de poste, de micro-affectations et d'autres formes d'apprentissage pratique. L'Australie fait appel à des tableaux d'affichage en réseau et à des bulletins de mobilité pour informer le personnel intéressé des possibilités de mutation.

D'autres outils et méthodes de promotion de la mobilité sans doute sous-employés dans les pays de l'OCDE permettraient d'améliorer l'utilisation stratégique de la mobilité. On citera notamment l'intégration de la mobilité dans la planification réfléchie des carrières à long terme, sa prise en compte dans la gestion des résultats et (ou) les décisions de promotion, et des incitations aux dirigeants à encourager la mobilité et à recruter un pourcentage donné d'agents issus d'autres administrations et (ou) dans le cadre de programmes de mobilité. Seuls un très petit nombre de pays de l'OCDE applique sciemment ces méthodes. La Corée est celui qui fait le plus appel aux différents outils présentés à l'encadré ci-dessous ; elle offre un exemple utile de la manière dont ceux-ci peuvent être intégrés à un cadre complet de promotion de la mobilité dans l'ensemble de la fonction publique.

Encadré 1.7. Favoriser la mobilité en Corée

Le gouvernement coréen offre de nombreuses incitations aux fonctionnaires transférés dans le cadre de programmes d'échange de personnel réguliers (entre ministères centraux, entre ministères centraux et locaux, entre ministères et organismes publics ou universités). Le ministère de la Gestion du personnel établit des programmes d'échange de personnel et les lignes directrices nécessaires à leur mise en œuvre de manière systématique et structurée et évalue le degré de mobilité de chaque ministère et organisme en dressant un diagnostic de l'innovation en matière de gestion des ressources humaines. Ceux qui obtiennent de brillants résultats bénéficient de certaines incitations, un accès privilégié à l'éducation et à la formation par exemple. Les fonctionnaires mutés dans le cadre de programmes d'échange de personnel se voient accorder les suivantes :

Promotion : pour accéder à la haute fonction publique, les candidats doivent avoir travaillé dans différents ministères et organismes avant d'être admis à passer les examens requis. Par ailleurs, l'expérience acquise dans le cadre de programmes d'échange de personnel peut favoriser la promotion à des niveaux hiérarchiques intermédiaires et accélérer l'évolution professionnelle.

Évaluation des résultats : l'expérience acquise dans le cadre d'un programme d'échange de personnel permet aux fonctionnaires d'obtenir une note plus élevée lors de l'évaluation de leurs résultats, ce qui influe sur le montant de leur salaire annuel et des primes ; elle leur assure donc une majoration salariale fondée sur les performances.

Affectation : à l'issue d'un programme d'échange, les fonctionnaires peuvent être affectés à des postes qu'ils souhaitent occuper et peuvent toujours retrouver leur poste d'origine, quelles que soient les vacances de postes.

Rémunération : des indemnités sont accordées à ceux qui participent à des programmes d'échange. Si le programme les contraint à se déplacer, le gouvernement rembourse leurs frais de logement sur place ou couvre les frais de trajet.

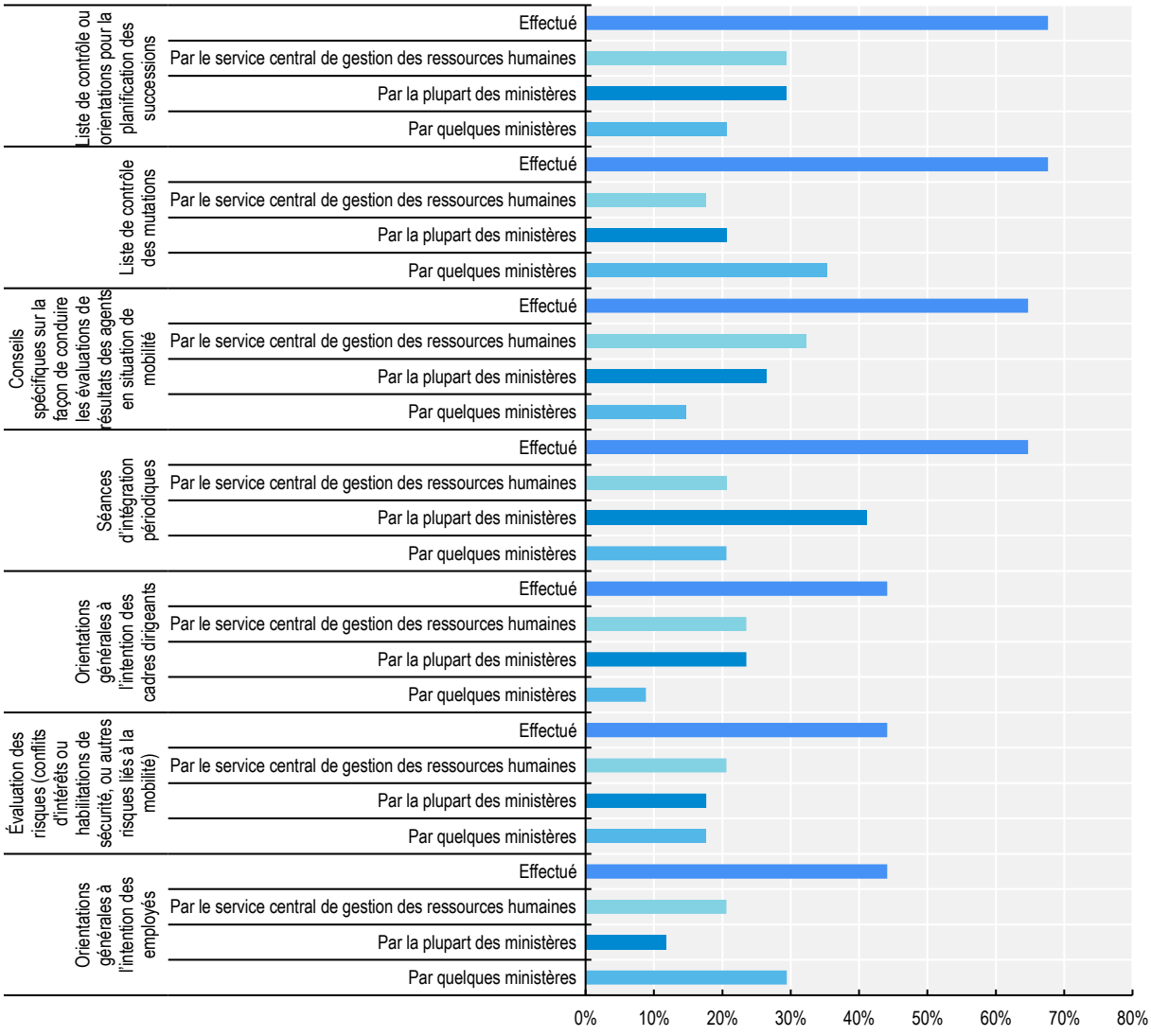
Source : informations communiquées par le ministère coréen de la Gestion du personnel.

Dispositifs de soutien

Des dispositifs de soutien peuvent favoriser la bonne exécution d'une politique ou stratégie de mobilité, l'objectif étant de limiter les inévitables perturbations que provoque la mutation d'un agent à un autre poste. À titre d'exemple, la plupart des pays de l'OCDE communiquent aux employés et aux cadres dirigeants (24 et 23 pays respectivement) des informations générales concernant les procédures et dispositifs de mobilité, et 23 proposent des stages périodiques d'intégration pour assurer aux nouveaux venus des conseils adaptés à leur nouvel environnement de travail. La plupart procèdent également à des évaluations des risques afin de recenser et d'atténuer ceux qui sont liés à la mobilité, comme les conflits d'intérêts ou les habilitations de sécurité. Un plus petit nombre fait appel à d'autres outils (listes de contrôle ou orientations pour la planification de la relève ou aide-mémoires pour les mutations par exemple) ou apportent des conseils spécifiques sur la façon de conduire les évaluations de résultats des agents en situation de mobilité (16 dans chaque cas).

Graphique 1.11. Dispositifs et conseils à l'appui de la mobilité

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=34 ; les données concernant l'Allemagne, le Danemark, les États-Unis et la Pologne ne sont pas disponibles. Question initiale : « Votre administration utilise-t-elle certains des dispositifs et conseils suivants pour faciliter la mobilité ? »
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/a3zbhq

Encadré 1.8. Outils d'appui à la mobilité

En **Australie**, l'organisme central de gestion des ressources humaines (la Commission australienne de la fonction publique) fournit des orientations générales aux spécialistes et aux responsables des ressources humaines, ainsi que diverses panoplies d'instruments et des modèles de protocoles d'accord relatifs au détachement de personnel.

L'**Autriche** met à disposition des informations détaillées, des guides et des rapports de terrain ; d'autres documents concernant les diverses possibilités de stage au sein de l'UE, dans les administrations d'autres pays de l'Union européenne et dans les États fédéraux autrichiens sont disponibles au niveau central.

En **Belgique**, la plupart des ministères proposent un accompagnement professionnel ; un centre spécialisé a été mis en place à l'échelon central pour assurer cet accompagnement et des programmes de reconversion professionnelle à une catégorie restreinte de fonctionnaires.

Le gouvernement du **Canada** administre des plateformes qui favorisent la mobilité au même niveau et publie des orientations générales à l'intention des cadres dirigeants et des employés. Par ailleurs, certaines collectivités fonctionnelles fournissent des outils et des directives.

En **Espagne**, la mobilité du personnel entre les ministères est un processus tellement courant et permanent que le transfert spontané de connaissances et d'informations informelles entre anciens et débutants dans les différents services/équipes/départements font partie intégrante de la culture administrative. Par ailleurs, de nombreux services disposent de manuels internes et (ou) d'archives contenant des modèles et des descriptions de procédures qui sont très utiles aux débutants ou aux collaborateurs nouvellement intégrés au service.

En **Irlande**, les employés sont encouragés à participer à des activités de formation et de perfectionnement (cours, mentorat, ou accompagnement) lorsqu'ils changent de poste à la faveur d'une mutation. Une « équipe centrale de mobilité » a en outre pour mission d'assister les RH, le personnel et les cadres sur les questions de mobilité, « l'équipe de la haute fonction publique », basée au ministère des Dépenses publiques, de l'Exécution du PND et de la Réforme, prêtant pour sa part appui au programme de mobilité des secrétaires adjoints.

En **Israël,** les directives de 2021 de la Commission de la fonction publique établissent des lignes directrices relatives aux outils de gestion de carrière destinés au personnel d'encadrement et aux autres employés.

En **Italie**, le ministère de l'Administration publique a défini des critères généraux pour guider chaque administration dans la gestion de son excédent de personnel. Les ressources allouées à la formation des fonctionnaires qui vont être mutés pour leur permettre de se recycler doit en outre être planifiées.

En **Lettonie**, la Chancellerie d'État a élaboré pour les nouveaux cadres dirigeants de la fonction publique une feuille de route qui couvre différents sujets susceptibles de les aider dans leurs nouvelles fonctions.

Au **Portugal,** le portail internet de la Bourse d'emploi public (BEP) a pour principaux objectifs d'offrir une base d'information permettant d'une part de simplifier les différentes procédures de recrutement et de redéploiement des ressources humaines dans l'administration publique et d'en renforcer la transparence, d'autre part de promouvoir les mécanismes de mobilité. Il vise à assurer le lien entre l'offre et la demande d'emploi public, indépendamment du type de relation juridique concerné, au moyen de l'Internet, conformément aux objectifs de la société de l'information et à ceux d'une gestion efficace et transparente des ressources humaines dans l'administration publique.

En **Türkiye**, la plateforme *Career Gate*, mise en place en 2020, est utilisée par tous les ministères et leurs administrations aux fins de recrutement. Elle sert également à diffuser les offres de mobilité (verticale, externe et temporaire) aux agents publics.

Il convient également de noter que la plupart de ces outils sont décentralisés, mis au point et employés par les différents ministères et organismes et non par les services centraux des ressources humaines. Onze pays seulement donnent des orientations aux responsables au niveau central, et 10 le font pour l'ensemble des effectifs. De même, seuls sept pays de l'OCDE proposent des services d'intégration, des outils de planification de la relève et des aide-mémoires pour les mutations à l'échelon central. Six pays centralisent l'évaluation des risques, et huit font de même pour les orientations relatives à l'évaluation des résultats. Ce constat est quelque peu surprenant dans la mesure où le caractère interministériel de la mobilité laisserait supposer un rôle plus important des autorités centrales dans ces domaines. L'Australie, la Corée, la France et l'Italie semblent faire un usage centralisé de la plupart de ces outils. D'autres pays font appel à la plupart d'entre eux, mais de manière plus décentralisée : la Belgique, le Canada, le Costa Rica, l'Irlande, le Mexique, les Pays-Bas, la République slovaque, le Royaume-Uni et la Slovénie.

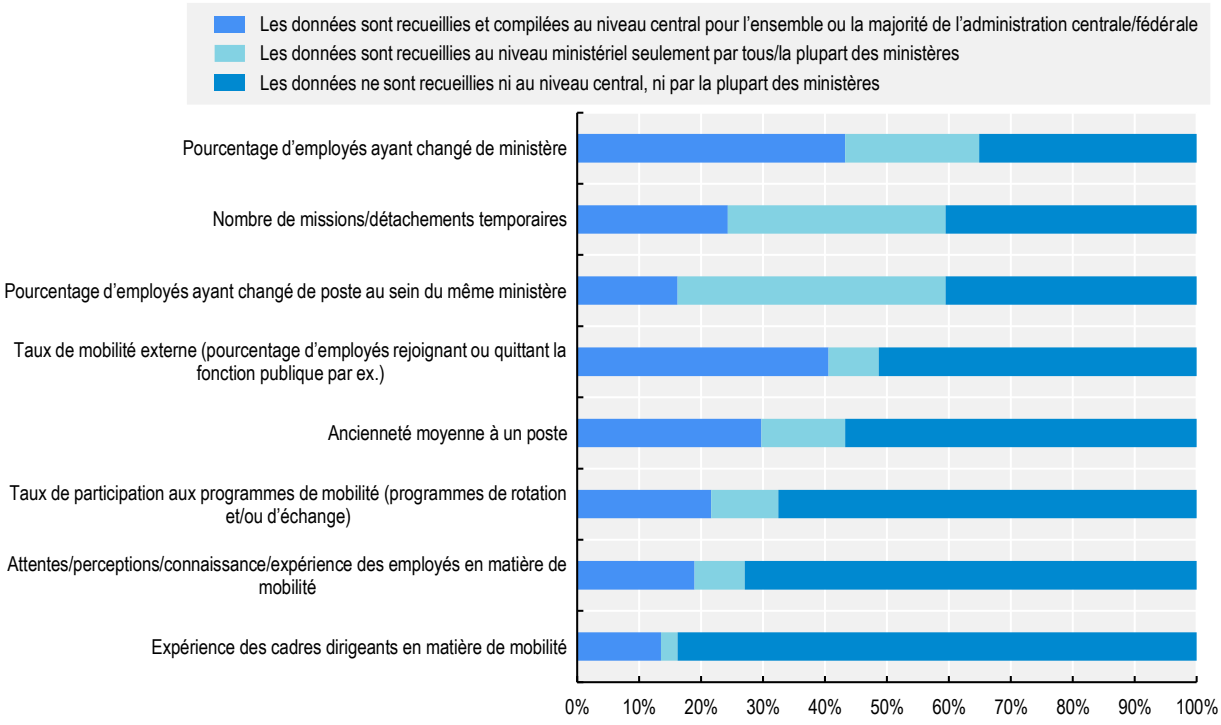
Données destinées au suivi et à l'évaluation de la mobilité.

Il importe de procéder au suivi et à l'évaluation de la mobilité pour veiller à ce qu'elle soit gérée dans l'intérêt des organismes, de l'encadrement et du personnel. Les organismes publics doivent assurer ce suivi au moyen d'indicateurs clés, comme les taux de rotation ou de rétention du personnel, l'ancienneté ou la durée de service moyennes à un poste, la participation à des programmes de détachement et les promotions. En Türkiye, par exemple, le Bureau des ressources humaines de la présidence a mis au point un projet dénommé « Plan de carrière » pour suivre les mouvements de personnel entre le secteur public et le secteur privé par intitulé de poste, en observant les plafonnements et les interruptions de carrière. Néanmoins, dans la plupart des pays membres de l'OCDE, le large éventail de dispositifs de mobilité existant, conjugué aux difficultés liées à la collecte de ces données dans les différentes administrations, fait que les indicateurs quantitatifs précis de la mobilité sont relativement rares.

La majorité des pays de l'OCDE mesurent le pourcentage d'employés ayant changé de poste entre ministères (65 % des pays) et au sein d'un même ministère (59 %). Ils sont à peu près aussi nombreux à suivre aussi le nombre d'affectations et de détachements temporaires. La moitié environ observe également les entrées et sorties de la fonction publique dans son ensemble. Il convient de noter qu'un nombre plus restreint de pays centralisent ces données - 16 seulement suivent les mouvements interministériels au niveau central, 15 observent les entrées et sorties de la fonction publique, neuf mesurent le recours aux détachements temporaires à l'échelon central, et six seulement rassemblent les données relatives aux mouvements internes aux ministères et aux organismes. Seuls douze pays assurent le suivi d'indicateurs comme le taux d'utilisation de programmes de mobilité donnés, et 16 celui de l'ancienneté moyenne dans un poste.

Graphique 1.12. Indicateurs de mobilité suivis par les pays de l'OCDE

Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête



Note : N=37 ; les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « Quels indicateurs de mobilité suivez-vous ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité.

StatLink https://stat.link/szwhbp

Par ailleurs, plusieurs administrations publiques complètent les données administratives au moyen d'informations recueillies dans le cadre d'enquêtes auprès du personnel. Dix examinent par ce biais le vécu et les perceptions des employés concernant la mobilité, mais six seulement le font pour les cadres en particulier. Les enquêtes peuvent comporter des questions relatives à la mobilité, concernant par exemple l'intention de l'employé de quitter le poste qu'il occupe et ses perspectives d'avancement. Les questions peuvent également servir à évaluer l'ouverture du personnel et des cadres dirigeants à la mobilité, de manière à repérer des obstacles et (ou) des risques éventuellement négligés. Ces informations, conjuguées aux indicateurs issus des données administratives, peuvent donner une idée plus complète du degré de mobilité stratégique des effectifs.

Tout bien considéré, les pays ne font pas tous appel aux données et aux indicateurs relatifs à la mobilité dans la même mesure. Certains (14 pays de l'OCDE) recueillent la totalité, ou presque, de ces indicateurs, tandis que d'autres (une dizaine) n'en collectent aucun. Généralement, les pays qui centralisent la collecte de données sont aussi ceux qui en recueillent le plus grand nombre. Ceux qui semblent suivre le plus large éventail d'indicateurs au niveau central sont l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, l'Irlande, Israël et le Mexique. Ceux qui collectent la plupart de ces données, mais à un niveau plus décentralisé (les données étant rassemblées et conservées par différents ministères), sont l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, le Royaume-Uni et la Türkiye.

Conclusion

Il ressort des informations présentées dans ce chapitre que la mobilité est un outil potentiellement sous-utilisé auquel les fonctions publiques peuvent faire appel pour renforcer la flexibilité. Cette démarche dépend néanmoins dans une large mesure du caractère coordonné et stratégique de la mobilité. Des mesures ponctuelles peuvent intéresser certains agents publics mais une approche plus structurée mettant l'accent sur l'évolution professionnelle et en rapport avec les programmes de formation permettrait de recenser les compétences les plus nécessaires et de veiller à ce qu'elles puissent être utilisées dans les domaines où elles sont le plus utiles. Les données présentées dans ce rapport permettent de dégager plusieurs messages clés.

Premièrement, les administrations publiques ont à leur disposition plusieurs mécanismes de mobilité - latéraux, verticaux, internes ou externes. La « mobilité » peut aussi bien consister en une mission d'une semaine dans un autre service de la fonction publique qu'en une affectation plus générale (et définitive) à un autre ministère, voire une autre région. Utilisés de manière stratégique, des dispositifs structurés de mobilité au sein de la fonction publique, permettant d'acquérir et d'appliquer de nouvelles qualifications, peuvent attirer les talents, surtout dans un contexte de concurrence pour les compétences les plus demandées.

Deuxièmement, au-delà des urgences de santé publique comme la pandémie, la capacité à repérer les compétences et à redéployer les effectifs qualifiés est un outil essentiel pour les administrations publiques. Cependant, pour exploiter au mieux la mobilité, les organismes du secteur public doivent être en mesure d'instaurer les conditions appropriées, définir clairement les objectifs, encourager la mobilité et en prévenir les effets négatifs comme la perte de connaissances institutionnelles, les perturbations ou les éventuels conflits d'intérêts.

Enfin, les pays ont besoin d'un plus grand nombre de données et d'observations pour mesurer les effets de la mobilité, recenser les bonnes pratiques et favoriser les formes de mobilité adaptées. Faute de mobilité, les administrations publiques risquent de perdre la souplesse nécessaire pour remédier à des problèmes complexes et pluridisciplinaires, encourager l'innovation et prendre des mesures efficaces en temps de crise.

Références

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/gov/emploi-public/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm. [1]

Notes

[1] Les comparaisons doivent être interprétées avec prudence car les auteurs ignorent quelles méthodes sont utilisées dans chaque pays.

[2] Ces pays déclarent l'existence de ces mécanismes, mais l'étude n'est pas en mesure d'évaluer leur niveau d'utilisation et (ou) la qualité de leur conception.

2 Les cultures de l'apprentissage dans la fonction publique

Ce chapitre est consacré à la notion de cultures de l'apprentissage dans les organismes du secteur public. Il étudie comment ces cultures sont mises en place et maintenues, ainsi que leurs effets sur l'ensemble des compétences et l'adaptabilité de la fonction publique et de son leadership. Pour examiner la question, ce chapitre passe en revue les recherches actuellement menées dans ce domaine, et présente une sélection de données et d'indicateurs comparatifs sur les pratiques mises en place dans les pays de l'OCDE en matière d'apprentissage et de perfectionnement. Les données sont en partie extraites de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, menée par l'OCDE en 2022.

Messages clés

- **Une culture de l'apprentissage est au cœur du succès des stratégies d'apprentissage déployées au sein des administrations publiques.** L'apprentissage devrait faire « partie du travail » ; il devrait être attendu, continu tout au long de la carrière, perçu de manière positive, et façonné par le leadership. L'existence d'une culture de l'apprentissage au sein d'une fonction publique peut être un important facteur décisif pour le développement global des aptitudes et des compétences.
- **L'apprentissage et le perfectionnement sont de plus en plus importants** pour maintenir une fonction publique compétente et souple face aux crises, à la complexité et aux contraintes rencontrées par les gouvernements modernes. Il est essentiel d'élaborer une stratégie et un plan réfléchis pour l'apprentissage et le perfectionnement, qu'il convient d'intégrer dans les systèmes généraux de planification des effectifs. Une stratégie efficace demande du temps, des efforts et des investissements.
- **Lorsque les cadres dirigeants soutiennent l'apprentissage et le perfectionnement,** cela peut faire la différence et accroître le succès qu'ils rencontreront au sein de l'administration. Si les hauts responsables en font une priorité, cela peut déboucher sur une nette amélioration des résultats. En outre, **la responsabilité du perfectionnement des employés peut être partagée entre un agent de la fonction publique et son supérieur hiérarchique**. Le perfectionnement des équipes et des services s'inscrit de plus en plus dans la mission des cadres dirigeants.
- **Les structures propices à l'apprentissage et au perfectionnement doivent être mises en adéquation avec les besoins d'apprentissage** de l'administration et de l'agent public. À titre d'exemple, l'apprentissage peut être pris en considération dans l'évaluation des performances, les plans de croissance et les décisions de promotion.
- **Les compétences et les comportements sont de plus en plus essentiels dans la fonction publique**, surtout aux plus hauts échelons. Pour les administrations, il est important de les enseigner de manière à garantir leur utilisation sur le lieu de travail.
- **Les données sont essentielles** pour mesurer et suivre les résultats, les succès et les pratiques inclusives. Bien qu'il soit parfois difficile de collecter, d'analyser et d'utiliser des données sur l'apprentissage et le perfectionnement, ces aspects jouent un rôle déterminant dans l'élaboration et le maintien de stratégies efficaces en matière d'apprentissage et de perfectionnement.
- **Il est possible d'avoir recours à la technologie pour améliorer l'acquis d'apprentissage et l'accessibilité à l'apprentissage** ; non seulement au moyen des cours en ligne mais aussi au moyen, par exemple, de l'apprentissage par le jeu, des applications mobiles et de l'IA.
- **L'apprentissage informel est un outil puissant** qui peut être exploité dans les stratégies d'apprentissage et de perfectionnement. L'apprentissage informel – comme l'apprentissage par la pratique et l'observation des autres – représente une part importante de la formation des adultes. Le fait de l'intégrer dans les systèmes et les stratégies d'apprentissage peut donner des résultats très prometteurs, notamment pour enseigner des comportements, des compétences et des attitudes.

La nécessité de l'apprentissage dans une fonction publique moderne

Les cultures de l'apprentissage à l'intérieur de la fonction publique

Aujourd'hui, la fonction publique moderne doit faire face à des problèmes complexes et émergents, à des crises qui semblent n'en plus finir et à un environnement mondial axé sur les nouvelles technologies. Au fur et à mesure que la situation évolue, l'apprentissage devient essentiel pour la flexibilité dans la fonction publique car l'apprentissage lui-même est au cœur de l'innovation, de l'adaptation et de la résilience des effectifs. Le rôle d'un fonctionnaire a considérablement évolué, exigeant de nouvelles aptitudes et compétences qui nécessitent de mettre en place un apprentissage tout au long de la vie et un renforcement des capacités tout au long de la carrière. L'apprentissage est ainsi devenu une « partie du travail » dans la fonction publique. Les administrations efficaces, tournées vers l'avenir et prêtes à affronter les crises peuvent compter sur des fonctionnaires dotés de vastes compétences et ont la capacité de former en permanence leur personnel pour satisfaire aux besoins de la gouvernance moderne. Ces administrations ont naturellement mis en place de solides cultures propices à l'apprentissage, où l'apprentissage n'est pas seulement une attente, mais aussi un élément naturel et habituel de l'expérience et du modèle organisationnel.

Si la culture de l'apprentissage encourage et facilite l'apprentissage, elle crée également un environnement dans lequel il est perçu positivement par les employés, les cadres dirigeants et l'administration en général. Avec l'instauration d'une culture de l'apprentissage, la formation continue, qui était alors perçue comme contraignante, facultative ou peu stimulante, est associée à la croissance et à l'avancement de carrière, et devient à la fois indispensable et attendue ; dans l'idéal, elle est également la bienvenue.

La formation, qui était uniquement dispensée de manière formelle et au moyen de cours traditionnels à des moments précis (souvent seulement en début de carrière) est désormais intégrée dans les méthodes de travail quotidiennes, avec une multitude de possibilités de formation. Une culture de l'apprentissage fait peser la responsabilité de l'apprentissage et du perfectionnement non seulement sur les employés, mais aussi sur les cadres dirigeants, les équipes, les systèmes et les structures, ainsi que sur le lieu de travail dans son ensemble. Elle contribue à favoriser un environnement dans lequel les employés maintiennent et actualisent leurs compétences et en acquièrent continuellement de nouvelles, ce qui se traduit par une base de compétences plus large et plus diversifiée, laquelle peut contribuer à une plus grande résilience et flexibilité des effectifs.

Faciliter l'apprentissage sur – et pour – le lieu de travail

Pour pouvoir mettre en place des systèmes et des stratégies d'apprentissage, et ancrer des cultures de l'apprentissage dans les organisations, il faut acquérir une compréhension approfondie de la manière dont les adultes apprennent sur – et *pour* – leur lieu de travail et leur identité professionnelle. L'incidence réelle de l'apprentissage sur le lieu de travail dépend pour beaucoup de la mesure dans laquelle les organisations reconnaissent les efforts déployés par les employés pour apprendre et de leurs compétences individuelles (Desjardins, 2017[1]). Les adultes décident en connaissance de cause de s'engager formellement ou non dans une démarche d'apprentissage, de même qu'ils décident des modalités de cet apprentissage et du moment auquel ils souhaitent le commencer (Kantar Public and Learning and Work Institute, 2018[2]). Ils « ne sont pas très enclins à apprendre des choses dont ils ne perçoivent pas l'intérêt eu égard à leur propre situation personnelle » (Illeris, 2003[3]).

Au-delà des cadres formels, l'apprentissage se présente sous de nombreuses formes qui peuvent viser des résultats et des objectifs différents, et avoir une utilité variable selon les différents types d'apprenants. Il peut être entrepris activement et délibérément, au moyen de cours formels par exemple. Il peut également se dérouler de manière plus collaborative, notamment sous la forme d'ateliers ou de

discussions plutôt que de classes, ou de manière plus informelle, notamment par le biais de l'apprentissage par la pratique ou de l'observation des autres (OCDE, 2021[4]). Une approche unique, applicable à toutes les personnes et à toutes les situations, est rarement la meilleure solution ; s'il peut se révéler plus compliqué de déterminer ce qu'*est* la meilleure solution, il n'en demeure pas moins que c'est celle qui aura le plus d'incidence sur les résultats.

Le leadership joue un rôle important dans la création de cultures de l'apprentissage. Les administrations ayant déclaré que leurs hauts responsables accordent une réelle importance à l'apprentissage et au perfectionnement des employés et qu'ils en font une priorité, obtiennent également des notes nettement plus élevées sur de nombreux autres aspects de la culture de l'apprentissage, comme le fait que les responsables soutiennent le perfectionnement de leur équipe et la mesure dans laquelle les employés participent et s'engagent dans des activités d'apprentissage (Elizabeth Crowley et Laura Overton, 2021[5]).

Le supérieur hiérarchique direct d'un agent public peut enseigner beaucoup de choses sans s'en rendre compte, simplement en faisant son travail et en communiquant avec son équipe. Cet apprentissage peut être renforcé par un retour d'informations, une réflexion ou un accompagnement. Par ailleurs, les dirigeants qui affichent eux-mêmes un comportement d'apprentissage et qui valorisent l'apprentissage au sein d'une administration sont plus susceptibles de créer des administrations dotées de solides cultures de l'apprentissage (Elizabeth Crowley et Laura Overton, 2021[5]). La théorie de l'apprentissage social, lorsqu'elle est appliquée au lieu de travail, véhicule l'idée que l'observation, le façonnage et l'imitation des comportements, des attitudes et des réactions émotionnelles des autres – en particulier de ceux qui sont les plus proches de nous ou qui occupent des postes de leadership – sont les principaux moteurs de l'apprentissage des humains (Bandura, 1977[6]).

Le plus souvent, nous apprenons sans nous en rendre compte, ou à tout le moins sans le vouloir. Si certaines compétences et connaissances très tangibles peuvent être acquises, si tel est le souhait des apprenants, par des moyens traditionnels – cours magistraux, études et acquisition d'informations – d'autres pans entiers de l'apprentissage se font par des moyens beaucoup moins faciles à identifier : par l'expérience, l'observation des autres, les interactions, les expériences, etc. L'apprentissage sur le lieu de travail est « un objet complexe, qui existe à différents états » (Fenwick, 2010[7]), et se manifeste de différentes manières selon chaque individu ; il n'existe pas qu'une seule façon – ni une seule bonne façon – d'apprendre sur le lieu de travail.

Les systèmes d'apprentissage et de perfectionnement organisationnels les plus efficaces intègrent et encouragent de nombreux types d'apprentissage. L'apprentissage se trouve au croisement de l'individu (et de ses propres capacités) et de son environnement – l'administration, l'équipe ou la société. La conception et la mise en œuvre des systèmes et d'une aide à l'apprentissage sont aussi importantes que le contenu afin de déterminer si les employés acquièrent de nouvelles connaissances, les retiennent et les utilisent ensuite dans des situations concrètes (OCDE, 2005[8]).

C'est pour cette raison que l'apprentissage sur le lieu de travail est étroitement lié aux structures organisationnelles et à la politique de planification des effectifs, surtout dans les domaines des structures incitatives et de conception des tâches quotidiennes. Étant donné que l'apprentissage se fait naturellement, bien que souvent de manière involontaire, les organisations peuvent reconnaître ce phénomène et en exploiter le potentiel, en créant des situations dans lesquelles l'apprentissage naturel peut se produire délibérément, tout en étant reconnu et récompensé. Il peut être utilisé dans le cadre d'un système de développement global sur un lieu de travail, notamment par le biais de retours d'information, d'une réflexion structurée et d'une conception de l'équipe bien pensée.

L'évolution des besoins en aptitudes et compétences d'une fonction publique moderne

Une fonction publique qui accorde une plus grande importance aux compétences, aux comportements et aux aptitudes socio-émotionnelles aura tendance à être mieux équipée pour faire face aux problèmes et aux crises modernes qui nécessitent résilience et ingéniosité de la part des agents de la fonction publique. Le besoin accru non seulement d'aptitudes techniques, mais aussi de compétences cognitives de haut niveau et de compétences d'interaction sociale entraîne de nouveaux besoins en matière d'apprentissage et de formation. Ces compétences contribuent à l'efficacité du leadership, à la gestion des crises et du changement, à l'innovation et bien plus encore.

Il est urgent et pertinent de mettre en place et de maintenir un personnel de la fonction publique doté des compétences et des aptitudes nécessaires pour être prêts à affronter l'avenir dans un monde moderne de problèmes complexes, et cela nécessite de mettre en place des systèmes d'apprentissage et de perfectionnement stratégiques et prioritaires au sein des administrations. Ces systèmes de formation qui visent à améliorer les compétences et les aptitudes des employés sont complexes et nécessitent des ressources suffisantes ainsi qu'une planification stratégique étayée par des données probantes. Les cadres de compétences, la planification des effectifs et une vision des effectifs comme un ensemble de capacités plutôt que de rôles (permettant ainsi une plus grande flexibilité et résilience pour s'adapter à l'évolution de la situation et des priorités) peuvent nous aider à déterminer quelles sont les compétences dont nous avons le plus besoin. Ils peuvent à leur tour éclairer la prise de décisions relatives à la formation et à l'apprentissage.

Encadré 2.1. Peut-on enseigner des compétences comportementales complexes sur le lieu de travail ?

Les compétences comportementales – à savoir les actions ou les capacités découlant de l'intelligence sociale, émotionnelle, situationnelle et cognitive, parfois appelées (à tort) « soft skills » – sont sans doute les capacités que les administrations doivent acquérir et développer en priorité. Il est difficile de réellement « mettre le doigt dessus », car ce sont souvent des manifestations ou des reflets du caractère, de la personnalité et du développement personnel d'un individu. Il est donc difficile de les enseigner et de les apprendre, surtout si on les compare à d'autres aptitudes qu'on peut identifier de manière plus concrète.

Il est important, pour concevoir les stratégies et les systèmes d'apprentissage et de perfectionnement de la fonction publique, de déterminer si ces compétences peuvent être enseignées, et dans quelle mesure. Les recherches sur le sujet permettent de répondre à cette question, et de systématiser les méthodologies conçues pour enseigner ces compétences (Bonesso et al., 2020[9]), dont les conclusions sont les suivantes :

- Le fait de combiner enseignement formel et apprentissage par l'expérience produit plus d'effets que chacun de ces éléments pris séparément. Les apprenants ne peuvent acquérir des compétences émotionnelles et sociales de manière intentionnelle et effective que lorsque l'enseignement formel s'accompagne d'un apprentissage par l'expérience et de l'utilisation des compétences acquises (par des simulations, des tâches collaboratives, ou des jeux d'apprentissage). Les programmes d'apprentissage peuvent également intégrer des pistes de réflexion sur les croyances et les méthodes de travail, voire envisager de les réviser, ce qui peut avoir une incidence plus importante sur le parcours de perfectionnement d'un apprenant.
- Le fait de démontrer les compétences comportementales que vous souhaitez inculquer aux autres est souvent la meilleure façon de les enseigner. De la même manière que les parents et les enseignants montrent aux enfants quel comportement adopter, dans le cadre d'une administration, les employés apprennent en observant les compétences démontrées par leurs

supérieurs hiérarchiques et leurs collègues, et peuvent être soutenus par ces derniers pour acquérir et démontrer des compétences similaires.

- Investir dans les compétences comportementales des responsables et s'attacher à les renforcer est une stratégie payante. Il est particulièrement important de développer ces compétences au sein du groupe de direction pour maintenir des performances élevées, favoriser la capacité à résister aux crises et à les traverser, ainsi que la capacité des dirigeants à développer à leur tour leurs propres équipes. Ces compétences sont souvent le résultat des efforts soutenus déployés par les cadres dirigeants en matière de développement personnel, mais elles peuvent aussi être inculquées par des programmes de formation spécifiques.
- Afficher l'intention de développer les compétences comportementales. L'enseignement explicite des compétences comportementales peut servir à signaler leur importance. Ainsi, s'il peut être difficile de les enseigner, l'existence de tels programmes de formation peut susciter chez un individu le désir de se développer et de progresser, et de s'engager dans la démarche – souvent très personnelle – d'apprentissage de ces compétences. Les apprenants de compétences doivent avoir envie d'apprendre et de progresser dans une certaine mesure, et doivent être suffisamment avertis pour souhaiter et identifier cette progression.
- Adopter une approche sur le long terme et propre à chaque personne pour développer les compétences comportementales des employés. L'acquisition de ces compétences n'a pas seulement des répercussions sur les performances professionnelles ; elle peut également améliorer la tolérance au stress, la satisfaction de soi et le bien-être, et s'accompagner d'un avancement de carrière, d'une plus grande confiance en soi et d'un plus grand esprit d'entreprise/innovation.

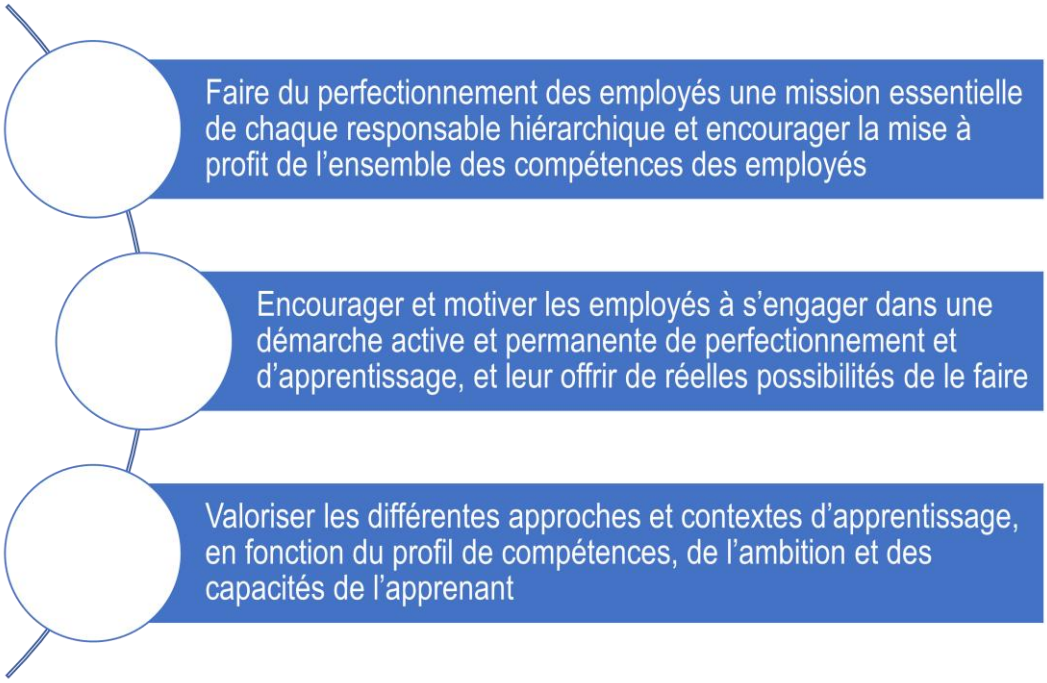
Pour concevoir et mettre en œuvre des systèmes efficaces au sein des administrations, il faut comprendre non seulement quelles sont les compétences requises mais aussi comment les inculquer et comment obtenir la participation des apprenants cibles. Il s'agit d'un sujet très souvent discuté mais rarement étudié, bien que les recherches montrent que l'apprentissage et le perfectionnement sur le lieu de travail ont un effet direct sur les performances et les objectifs stratégiques de l'organisation (Kroll et Moynihan, 2015[10]). Ce chapitre fournit des données sur le sujet que les décideurs des administrations centrales des pays membres de l'OCDE n'auraient pas pu se procurer autrement.

Stratégies actuellement mises en œuvre dans l'apprentissage et le perfectionnement dans la fonction publique

Les sections suivantes de ce chapitre portent sur la manière dont les systèmes d'apprentissage et de perfectionnement sont conçus et mis en œuvre au sein des administrations publiques des pays de l'OCDE. Elles mettent particulièrement l'accent sur les *cultures* de l'apprentissage, à savoir les attitudes et les actions organisationnelles globales et systémiques qui s'articulent autour de la formation continue et créent de l'espace pour celle-ci. Les cultures de l'apprentissage comportent plusieurs éléments – par exemple le leadership, les incitations, l'étendue des possibilités et une stratégie reposant sur des données probantes – qui sont associés pour créer ce qui serait autrement une notion moins tangible. Un grand nombre de ces éléments sont présentés ci-dessous, sur la base des données d'une enquête de l'OCDE réalisée par le groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics, dont les travaux sont guidés par la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (OCDE, 2019[11]). Le huitième principe de la recommandation, exposé dans le Graphique 2.1 ci-dessous, souligne l'influence des cultures de l'apprentissage sur le développement des aptitudes et des compétences dans le contexte de la fonction publique.

Graphique 2.1. Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique

Principe 8 : Développer les compétences et aptitudes nécessaires en créant une culture et un environnement propices à l'apprentissage au sein de la fonction publique, notamment par les moyens suivants



Source : OCDE (2019[11]), « Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445.

Cette section commence par passer en revue la structure des systèmes d'apprentissage, ainsi que les personnes auxquelles incombe la responsabilité de l'apprentissage et du perfectionnement au sein des équipes et des administrations centrales. Elle examine ensuite les différentes manières d'inciter les employés à s'engager dans une démarche d'apprentissage ainsi que les éléments des offres de perfectionnement stratégique et de qualité, puis présente des informations sur les besoins individuels des employés en matière d'apprentissage et de perfectionnement.

Systèmes et structures d'apprentissage et de perfectionnement et répartition des responsabilités en la matière

Stratégies d'apprentissage organisationnel

La manière dont les administrations centrales mettent en œuvre et coordonnent la formation entre les ministères et les organismes contribue à la culture globale de l'apprentissage. Les stratégies et les outils d'apprentissage organisationnel peuvent être organisés au niveau central, répartis dans les différents ministères, laissés à l'appréciation des cadres dirigeants, externalisés, ou bien d'autres options peuvent être envisagées ou combinées. Les pays de l'OCDE dotés de stratégies d'apprentissage et de perfectionnement les organisent et les mettent en œuvre de différentes manières. Le Graphique 2.2 ci-dessous montre que seulement 5 % des pays ayant répondu à l'enquête déclarent qu'aucune stratégie d'apprentissage et de perfectionnement n'a été mise en place au sein de leur administration, tandis que

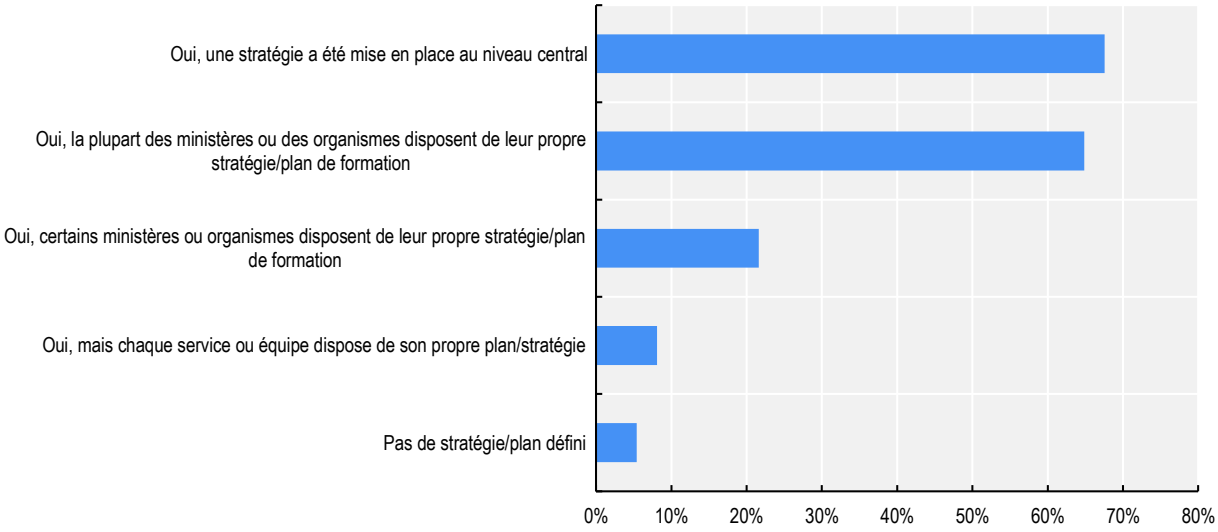
68 % affirment qu'une stratégie a été mise en place au niveau central et 65 % que la plupart des ministères et des organismes disposent de leur propre stratégie.

L'adoption de plans au niveau ministériel s'explique parfois par un modèle de gouvernement plus décentralisé, comme en Norvège, où chaque administration est libre de travailler à la réalisation des plans convenus au niveau national selon des modalités qui lui convient, notamment en accédant à des programmes de formation mis en œuvre par l'intermédiaire de l'Agence norvégienne de gestion publique et financière. Dans le Graphique 2.3, on peut voir que la moitié environ des pays sont dotés d'une école nationale de l'administration ou d'un établissement similaire au niveau central, ou d'un organisme central qui propose des offres de formation et de perfectionnement, tandis que dans près de 80 % des cas, les ministères et les organismes dispensent ou organisent leur propre formation.

Il est possible d'indiquer plusieurs réponses, étant donné que dans de nombreux cas les stratégies d'apprentissage des pays sont constituées de plusieurs systèmes combinés. À titre d'exemple, en Espagne, l'Institut national de l'administration publique organise des formations pour l'ensemble des fonctionnaires, et les différents ministères gèrent également leurs propres programmes de formation spécialisée en fonction des compétences requises dans chaque domaine. Le Royaume-Uni a quant à lui lancé un programme de formation proposé sur le campus de la fonction publique (*Government Campus*) ; cette stratégie mise en place à l'échelle de l'administration vise à regrouper toutes les offres de formation en un seul endroit et à les rendre accessibles à tous. Il tire également parti de la formation ministérielle spécialisée en la rendant largement disponible plutôt qu'en la centralisant, et en renonçant à l'expertise qui sous-tend sa création et sa mise en œuvre (pour en savoir plus sur cette initiative au Royaume-Uni, voir l'étude de cas supplémentaire dans le présent rapport).

Graphique 2.2. Stratégies d'apprentissage et de perfectionnement dans les administrations centrales, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête

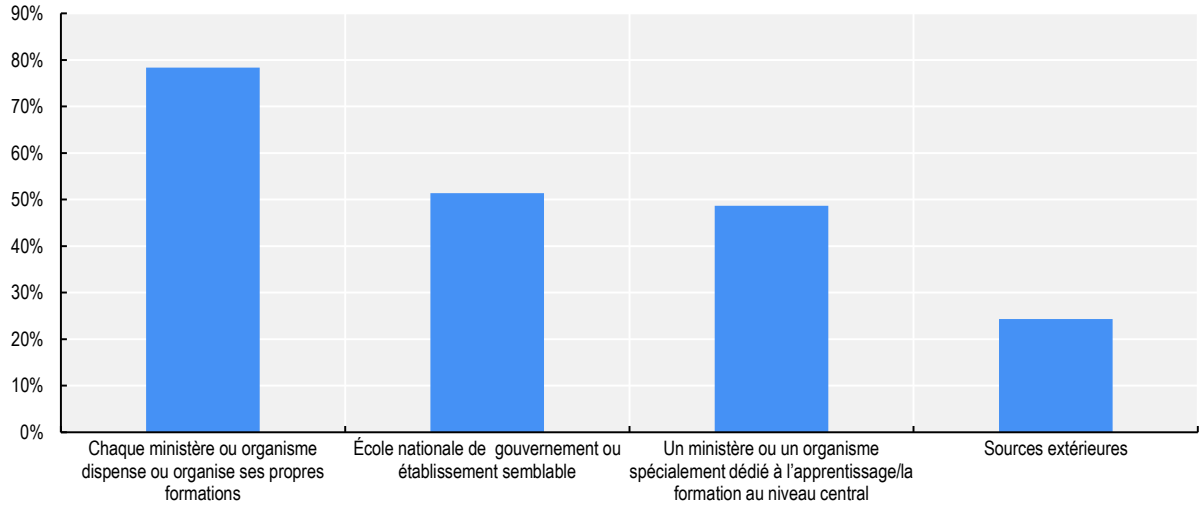


Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles Il était possible d'indiquer plusieurs réponses. Question initiale : « Une stratégie/un plan d'apprentissage et de perfectionnement ont-ils été mis en place pour les agents de la fonction publique centrale/fédérale ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/vy9p1c

Graphique 2.3. Responsabilité de l'apprentissage et du perfectionnement dans les administrations centrales, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Il était possible d'indiquer plusieurs réponses. Question initiale : « Qui est chargé de la formation et de l'apprentissage au sein de l'administration centrale/fédérale ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/53sr9d

De nombreuses stratégies peuvent se révéler efficaces, mais la planification, l'organisation et la coordination jouent un rôle essentiel dans l'efficacité et l'adéquation des systèmes. De nombreux pays qui obtiennent de bons résultats en matière d'apprentissage et de perfectionnement des effectifs sont dotés de systèmes bien pensés et universels qui couvrent l'ensemble des agents administratifs, favorisent la communication et les bonnes pratiques entre les services et les ministères, et offrent à l'ensemble du personnel les mêmes possibilités de croissance et de perfectionnement (bien qu'adaptées aux besoins des personnes et à leurs fonctions). Les réseaux, les groupes de travail et les communautés de pratique au sein des administrations et des services peuvent contribuer à la culture globale, et les modes de pensée et méthodes de travail peuvent s'étendre au-delà des frontières des services. Le fait de proposer les mêmes possibilités d'apprentissage et des récompenses à l'échelle de l'administration permet également d'éviter la formation de groupes d'employés talentueux et motivés dans certains domaines de l'administration uniquement. L'instauration d'une culture de l'apprentissage à l'échelle de l'administration permet également de soutenir les initiatives qui contribuent au renforcement des compétences, à la résilience et à la flexibilité des effectifs, par exemple en offrant des possibilités de mobilité entre les différents services et les différentes fonctions.

Des systèmes efficaces nécessitent de mettre en place une stratégie et une planification financières. Dans le cadre notamment de la transition vers les technologies d'apprentissage numérique et les plateformes d'apprentissage en ligne, les administrations doivent réaliser des investissements tangibles dans le développement de l'apprentissage si elles veulent réussir. Il est donc important d'allouer le budget nécessaire et de pouvoir mesurer et suivre les résultats de ces dépenses.

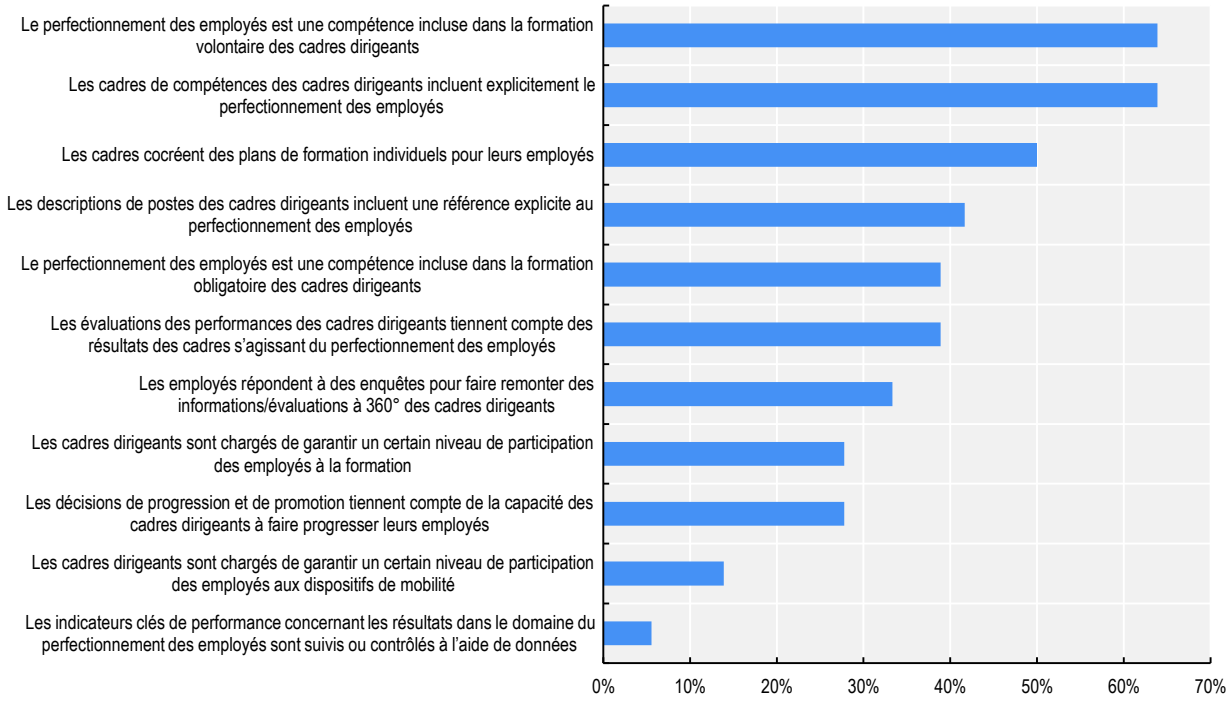
Le rôle du cadre dirigeant dans une culture de l'apprentissage

Les cadres dirigeants ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en place et le maintien d'une culture de l'apprentissage. Le sentiment que le perfectionnement des employés fait « partie du travail » des cadres contribue à une culture de l'apprentissage de manière cyclique et est renforcé par celle-ci. Des comportements et des compétences spécifiques peuvent être recherchés et développés chez les responsables pour définir et favoriser la compréhension de leur rôle en tant que facilitateurs de l'apprentissage et leur efficacité dans cette tâche. Cet aspect du rôle d'un responsable du secteur public est peut-être un changement par rapport aux systèmes traditionnels ; on est passé du responsable le plus intelligent et le mieux informé au responsable qui soutient et encourage l'excellence, l'autonomie et le perfectionnement de ses employés. Cela laisse entendre que les responsables directs ne sont plus seulement des « patrons » qui se concentrent sur l'organisation et la répartition du travail, mais deviennent des « coachs » qui travaillent avec leurs employés pour développer leurs aptitudes et leurs compétences. Les cadres dirigeants jouent également un rôle extrêmement important dans la formation et la progression de leurs employés, du simple fait de leur proximité ; les employés acquièrent un grand nombre de compétences et d'habitudes professionnelles en observant leurs supérieurs hiérarchiques et en travaillant à leurs côtés – ce qui fait de chaque responsable un mentor pour son équipe, qu'il en soit conscient ou non.

Dans les pays de l'OCDE, le perfectionnement des employés et des équipes est en train d'émerger comme une mission définie et attendue des cadres dirigeants. Le Graphique 2.4 ci-dessous montre comment le perfectionnement est encouragé ou renforcé. Près de deux tiers des pays de l'OCDE déclarent proposer aux cadres dirigeants de se former volontairement sur la manière de faire progresser leurs employés, et d'inclure le perfectionnement des employés dans les cadres de compétences des cadres, et près de la moitié attendent des cadres dirigeants qu'ils élaborent des plans d'apprentissage en collaboration avec leurs employés. Toutefois, d'autres mesures ont obtenu des résultats nettement moins bons. Très peu de pays tiennent compte de la capacité d'un cadre dirigeant à faire progresser ses employés, et de la mesure dans laquelle il y parvient, dans les décisions de promotion, tiennent les cadres pour responsables de la participation des employés à la formation, ou utilisent des indicateurs pour mesurer ou suivre les résultats en matière de perfectionnement des employés.

Graphique 2.4. Le perfectionnement des employés en tant que mission attendue des cadres dirigeants, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=36. Les données concernant les États-Unis et l'Islande ne sont pas disponibles. Question initiale : « Le perfectionnement des employés en tant que mission attendue des cadres dirigeants est-il renforcé par les éléments suivants ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/xwj3yr

Les pays envisagent de différentes manières la responsabilité du perfectionnement des employés qui incombe aux cadres dirigeants. Au Royaume-Uni, le cadre de compétences des cadres comprend « le perfectionnement des autres », tandis qu'au Portugal, le profil d'un cadre mentionne le développement des ressources humaines, et certains cadres sont évalués par rapport à ce critère dans les évaluations des performances. En Espagne, les responsables doivent compléter des questionnaires annuels décrivant les besoins en formation de leur personnel ou de leurs services ; en France, ils sont tenus de s'entretenir avec les employés sur la formation et le perfectionnement professionnels dans le cadre des évaluations professionnelles annuelles. Les responsables et les hauts responsables contribuent énormément à la culture globale d'une organisation ; ils doivent apprendre à créer de l'espace pour que les employés puissent essayer de nouvelles choses et s'engager dans une démarche de perfectionnement.

L'amélioration et les progrès continus dans la fonction publique moderne reposent sur l'apprentissage mais aussi sur la liberté d'innover, d'expérimenter et d'essayer de nouvelles choses et le soutien pour y parvenir. Les responsables qui incarnent un comportement d'apprentissage et appliquent des pratiques innovantes peuvent aussi les « insuffler » à leurs équipes ; ils peuvent également encourager et récompenser ce comportement lorsqu'il est affiché. L'expérimentation, surtout dans le cadre de l'élaboration de politiques innovantes, peut contribuer de manière substantielle à l'apprentissage individuel et à l'échelle de l'administration (Dutz et al., 2014[12]) et constitue un indicateur clé d'une culture saine de l'apprentissage. L'innovation et l'expérimentation sont des composantes essentielles du progrès, de la

résolution des problèmes et d'une fonction publique tournée vers l'avenir. Pour pouvoir créer une culture organisationnelle de l'apprentissage et du perfectionnement et favoriser l'acquisition d'une réflexion et de compétences innovantes et expérimentales, les employés doivent se sentir autorisés et encouragés à essayer de nouvelles choses et à prendre des risques, et ce malgré le potentiel d'échec associé.

C'est en faisant des expériences que l'on apprend : à vrai dire, c'est là tout l'intérêt de l'expérience. Les expériences améliorent notre compréhension car nous essayons de nouvelles choses, et, dans ce contexte, il est rare qu'elles « échouent » ; même si les choses ne « marchent » pas, l'apprentissage a bien eu lieu. Les cadres dirigeants peuvent encourager ce type d'apprentissage en supprimant clairement les attentes de « réussite » et les risques « d'échec ». Souvent, les structures traditionnelles qui existent au sein des administrations ne sont pas favorables à l'innovation et à l'expérimentation. Une tendance à maintenir le statu quo ou à suivre une direction peut souvent être observée au sein des administrations, en particulier dans celles qui sont dotées de structures managériales descendantes ou d'une réglementation abondante qui dicte la manière de travailler. En outre, la peur de l'échec (ou des évaluations négatives des performances qui en découlent) occulte certaines des meilleures possibilités d'apprentissage. Trouver des moyens de contourner ce problème est un défi majeur qu'il faut relever pour mettre en place des cultures de l'apprentissage dans la fonction publique.

Élaboration de systèmes d'apprentissage et de perfectionnement fondés sur des données

La collecte de données et d'éléments probants est essentielle à toute stratégie ou tout plan éclairé, et les systèmes d'apprentissage et de perfectionnement ne font pas exception à la règle. La collecte et l'analyse de données permettent aux administrations de mieux comprendre si les systèmes d'apprentissage fonctionnent ; s'ils parviennent à atteindre les bonnes personnes, s'ils dispensent les bons enseignements et s'ils prônent la culture qu'ils espèrent mettre en place. Tous les pays de l'OCDE ne collectent pas forcément des données sur les systèmes d'apprentissage et, lorsqu'une telle collecte existe, les types de données recueillies ne sont pas toujours les mêmes.

Environ 90 % des pays suivent, d'une manière ou d'une autre, soit au niveau central soit au niveau des ministères, la mise en place d'une formation, la satisfaction des employés, l'achèvement d'une formation et le temps passé à se former, ainsi que le retour d'informations sur les formateurs. En Australie, au Canada, en Corée et au Royaume-Uni, de nombreux types de données sont collectés au niveau central, par l'intermédiaire des écoles ou des centres de formation nationaux, et au niveau des ministères ou des organismes publics, dans une certaine mesure.

Toutefois, les pays qui suivent les résultats découlant des systèmes de formation, ou la manière dont les nouvelles compétences sont utilisées sur le lieu de travail sont moins nombreux. L'Australie recueille également des informations sur l'efficacité de l'apprentissage, en menant des enquêtes d'opinion auprès du personnel. La Corée nourrit des objectifs ambitieux en matière de collecte de données, en raison de l'importance accordée aux systèmes d'apprentissage en ligne avancés, lesquels, par extension, peuvent collecter tout un ensemble de données utiles.

De nombreuses administrations commencent à collecter davantage de données par le biais des systèmes d'apprentissage en ligne, à mesure qu'elles intègrent ces systèmes dans des parties substantielles des stratégies globales d'apprentissage. À titre d'exemple, l'Irlande dispose d'une plateforme appelée OneLearning (voir Encadré 2.2), qui permet à l'administration centrale de recueillir certaines informations sur son utilisation, et l'école nationale du Canada ainsi que la plupart des ministères recueillent et agrègent des données relatives à la formation en ligne.

Encadré 2.2. OneLearning dans la fonction publique irlandaise

OneLearning, le centre d'apprentissage et de perfectionnement de la fonction publique, est établi au sein du ministère des dépenses publiques et de la réforme (Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform - DPER). OneLearning a été mis en place en 2017 dans le cadre du « Plan de renouvellement de la fonction publique d'octobre 2014 » (action nº 9). Il s'agit de reconnaître officiellement l'importance du rôle de l'apprentissage et du perfectionnement pour aider tous les fonctionnaires à continuer d'acquérir des compétences essentielles pour leurs fonctions actuelles et futures dans une culture d'amélioration continue de la qualité des services publics.

OneLearning a centralisé l'administration des cours d'apprentissage et de perfectionnement communs à 44 organismes de la fonction publique (Civil Service Bodies - CSB), offrant ainsi une formation standardisée de haute qualité à environ 42 500 fonctionnaires dans tout le pays. Cela a eu des retombées très positives sur la fonction publique. La mise en œuvre du système de gestion de l'apprentissage à l'échelle de la fonction publique a permis d'améliorer l'efficacité de l'apprentissage et du perfectionnement dans l'ensemble de l'administration, améliorant considérablement la capacité des organismes de la fonction publique à proposer un apprentissage et un perfectionnement de haute qualité aux fonctionnaires et l'accessibilité de la formation pour tous.

Avant la création de OneLearning, 44 organismes de la fonction publique mettaient en œuvre leurs programmes d'apprentissage et de développement de manière indépendante. Il n'y avait aucune synergie ni cohérence, les organismes de la fonction publique appliquant leurs propres procédures de passation de marchés. Cela s'est traduit par d'importantes inefficacités et des activités redondantes dans la fonction publique. L'argent du contribuable n'était pas utilisé de manière optimale. En outre, l'accès des fonctionnaires à la formation n'était pas uniforme dans l'ensemble de la fonction publique.

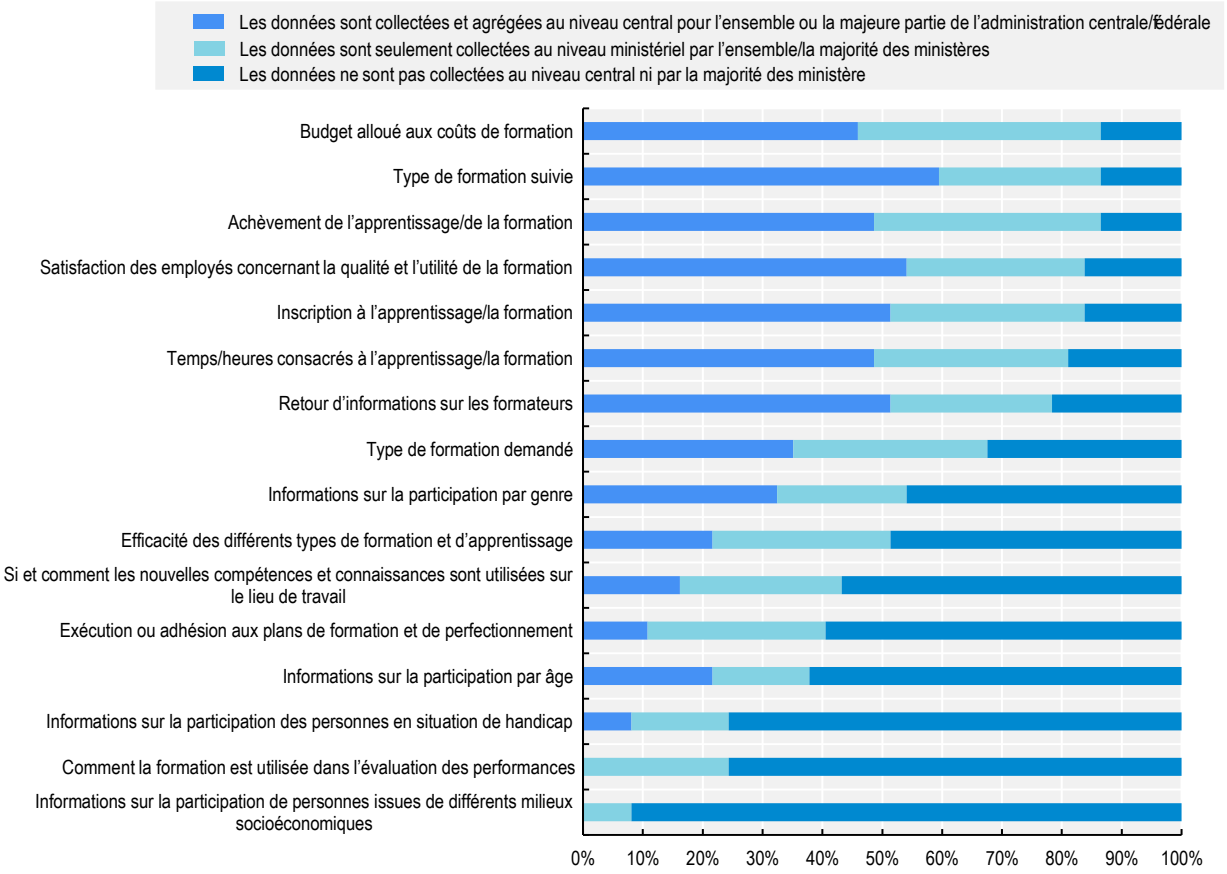
Il existe d'importantes différences entre les organismes de la fonction publique s'agissant de la taille, des besoins, de la culture et de l'emplacement. OneLearning garantit aux employés un accès uniforme à l'apprentissage et au perfectionnement et permet un apprentissage autodirigé, encourageant les fonctionnaires à s'approprier et à assumer la responsabilité de leur propre apprentissage et avancement personnel.

OneLearning est une équipe agile, efficiente et efficace (16 personnes) qui est très dynamique et passionnée par son travail. OneLearning a instauré une culture de collaboration, de flexibilité, de créativité et d'innovation, où le dialogue constructif et honnête est la norme au sein de l'équipe et dans le cadre de la coopération avec les principales parties prenantes. L'apprentissage et le perfectionnement continus, la comparaison des performances et l'analyse prospective sont des éléments clés du fonctionnement de OneLearning.

Source : d'après les données communiquées par le ministère des dépenses publiques et de la réforme (Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform.

Graphique 2.5. Données et indicateurs sur l'apprentissage et le perfectionnement, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles Question initiale : « Quels indicateurs suivez-vous concernant l'apprentissage et le perfectionnement ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/zgd16q

Notamment, la collecte de données sur les aspects des programmes d'apprentissage relatifs à l'inclusion et à la diversité affiche des pourcentages relativement bas. Il était demandé aux pays si la participation des différents groupes (genre, handicap, âge et milieu socioéconomique) faisait l'objet d'un suivi. La majorité des pays ayant répondu à l'enquête ne suivent pas ces informations. On peut donc se demander si tous les employés sont concernés par des initiatives de formation et s'ils se voient offrir des possibilités de progresser et de se perfectionner. L'absence de données ne signifie pas en soi qu'il y a un problème, mais sans données il est impossible de savoir avec certitude ce qu'il en est. Le fait d'atteindre l'ensemble des employés et de leur donner les conditions pour apprendre, se développer et atteindre leur potentiel peut être un facteur important dans la création d'une main-d'œuvre largement qualifiée.

Mesures incitatives et possibilités d'apprentissage et de perfectionnement dans une fonction publique moderne

Encourager l'apprentissage

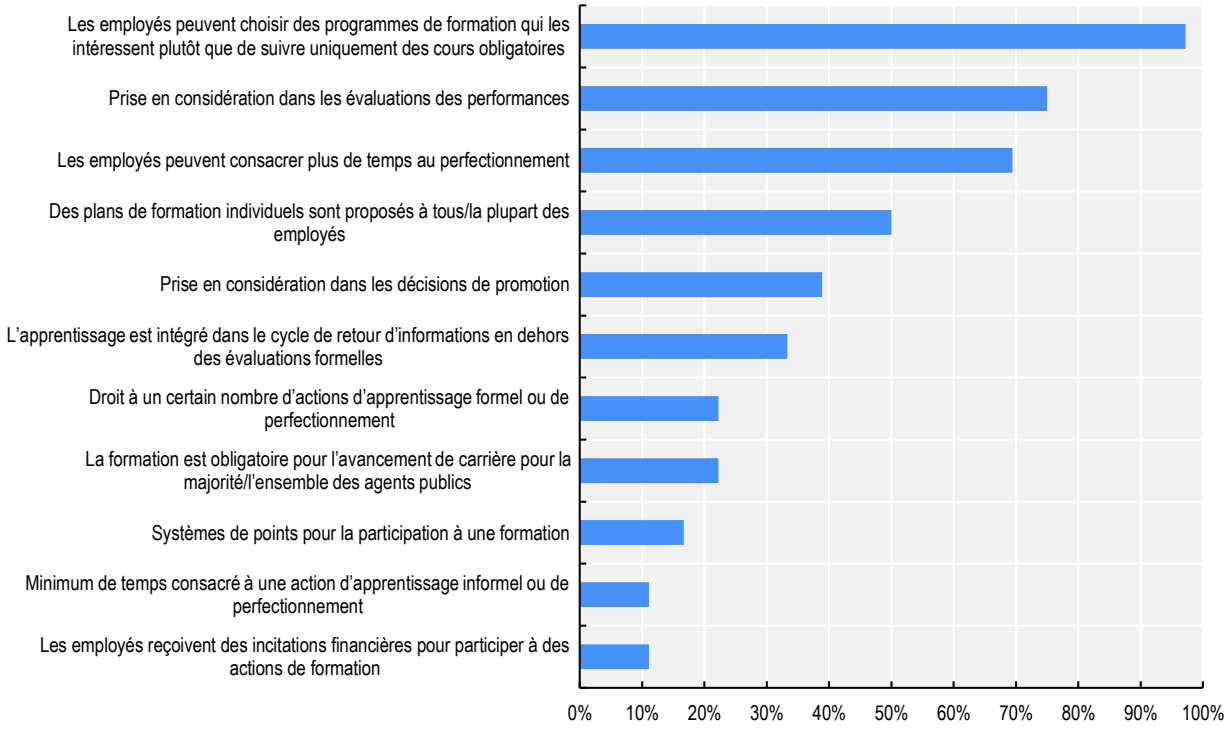
Les employés ont besoin de raisons – d'incitations – pour apprendre. Pour pouvoir engager une démarche d'apprentissage, les employés doivent percevoir l'apprentissage comme quelque chose d'utile et d'intentionnel. La manière dont une organisation et sa direction considèrent et encouragent l'apprentissage, ainsi que la culture qui entoure les attentes en matière d'apprentissage, revêtent une grande importance. L'incidence réelle de l'apprentissage sur – et pour – le lieu de travail dépend pour beaucoup de la mesure dans laquelle les organisations reconnaissent les efforts déployés par les employés pour apprendre et de leurs compétences individuelles (Ioannidou et Desjardins, 2020[13]). Les adultes décident de s'engager formellement ou non dans une démarche d'apprentissage, et décident également des modalités de cet apprentissage et du moment auquel ils souhaitent le commencer, lorsque les avantages perçus l'emportent sur les inconvénients. Pour cette raison, les directives d'apprentissage imposées par la hiérarchie ne donnent généralement pas les résultats souhaités, s'il n'existe pas une sorte d'incitation ou de justification dans l'esprit de l'apprenant.

Les incitations pour les apprenants ne doivent pas toujours être financières ; en réalité, plutôt que de le percevoir comme une tâche supplémentaire, associer l'apprentissage à des éléments tels que l'évaluation des performances, l'avancement de carrière et les cycles de retour d'informations peut s'avérer plus efficace et contribuer davantage à une culture globale de l'apprentissage. En outre, le fait d'accroître la visibilité globale de ces récompenses, justifications ou incitations pour acquérir de nouvelles connaissances peut être un levier important pour motiver les adultes à apprendre. Le fait d'associer l'apprentissage à des incitations telles que l'évaluation des performances est également un moyen efficace de mettre en évidence l'importance de l'apprentissage et de contribuer à créer une culture plus large de l'apprentissage. L'utilisation de cadres de compétences, et leur intégration dans les processus de ressources humaines et de développement, peuvent constituer une stratégie très efficace pour définir et encourager les objectifs de développement.

Bien souvent, les gouvernements ont du mal à encourager de manière significative le développement lorsqu'il n'est pas associé à ces processus – les évaluations de performances ou les décisions de promotion par exemple – et il n'est pas non plus intégré dans les retours d'information ni identifié comme un élément important par les cadres dirigeants. Pour y remédier, des systèmes d'incitations entièrement repensés se profilent dans de nombreux pays de l'OCDE, comme l'illustre le Graphique 2.6 ci-dessous. Environ 75 % des pays ayant répondu à l'enquête affirment tenir compte des efforts d'apprentissage et de perfectionnement dans les évaluations des performances, et 50 % élaborent des plans d'apprentissage individualisés pour les employés. La prise en considération de l'apprentissage et du perfectionnement dans les décisions de promotion est une incitation émergente, 39 % des pays ayant adopté cette stratégie, bien qu'il faille veiller à s'assurer de la pertinence de l'apprentissage et à ce qu'il ne soit pas réalisé uniquement pour « cocher la case » requise pour la promotion. Il est rare que les répondants à l'enquête mentionnent des incitations financières.

Graphique 2.6. Favoriser l'apprentissage et le perfectionnement, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=36. Les données concernant les États-Unis et la Lituanie ne sont pas disponibles. Question initiale : « Quels sont les types d'incitations utilisés pour l'apprentissage et le perfectionnement ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/5trofd

Les compétences qui existent mais qui ne sont pas utilisées nuisent à la motivation pour l'apprentissage. Une fois les nouvelles compétences acquises, les lacunes et les retards dans leur utilisation peuvent entraver les cultures de l'apprentissage, la productivité et la satisfaction des employés. Les employés des pays de l'OCDE déclarent que leurs compétences existantes sont souvent sous-utilisées, et que l'inadéquation des compétences – lorsque les employés sont à la fois sous-qualifiés et sur-qualifiés – est fréquente (OCDE/OIT, 2017[14]). Si les compétences ne sont pas utilisées ou récompensées de manière significative, il est peu probable que les employés soient disposés à les acquérir.

L'apprentissage en soi a de nombreux effets positifs sur le plan individuel ou personnel. Il contribue au bonheur des adultes, accroît la satisfaction au travail et le bien-être général. L'apprentissage au travail est associé une rotation moins importante des effectifs et à des niveaux plus élevés de pensée innovante et d'acceptation générale de l'innovation. De plus en plus d'études indiquent que les employés sont plus enclins à rester dans des organisations qui investissent dans la formation continue, mais les nouvelles compétences doivent être acquises et utilisées.

Systèmes d'apprentissage numérique et amélioré par la technologie

L'apprentissage continu et habituel, et l'apprentissage à l'aide des nouvelles technologies, réduisent les obstacles à la transformation numérique sur le lieu de travail. La mise en place d'une culture de l'apprentissage peut réduire la réticence à développer de nouveaux modes de pensée et à utiliser les

nouvelles technologies. Les employés qui ont l'habitude d'apprendre s'adaptent plus facilement à de nouveaux logiciels et plateformes, et sont assurés qu'ils seront en mesure d'acquérir les nouvelles compétences requises et que leur lieu de travail contribuera à les leur enseigner. Il est donc logique que l'exploitation des nouvelles technologies numériques dans le cadre de l'apprentissage présente un double avantage. Elles peuvent aider les employés à acquérir de nouvelles compétences numériques mais elles peuvent également offrir des avantages non négligeables en proposant une formation rapide et interactive que les employés peuvent suivre de manière flexible. Les technologies d'apprentissage numérique permettent aussi souvent de mesurer et de suivre plus efficacement la participation aux systèmes d'apprentissage ainsi que les résultats de ces derniers.

L'apprentissage en ligne peut également présenter certains aspects négatifs qu'il convient de prendre en considération lors de la conception des systèmes généraux d'apprentissage. La transformation numérique et la multiplication des formes et des possibilités d'apprentissage numérique réduisent dans de nombreux cas les possibilités d'apprentissage plus passif et informel qui a souvent lieu dans le cadre des échanges en personne (pour en savoir plus sur l'apprentissage informel, voir la section suivante), tout en offrant de nombreuses possibilités d'apprentissage plus formel, plus actif et plus intentionnel. Selon de récents travaux de l'OCDE, l'apprentissage informel a chuté de 25 % lors de la crise du COVID-19 en raison de la limitation des interactions sociales (OCDE, 2021[4]).

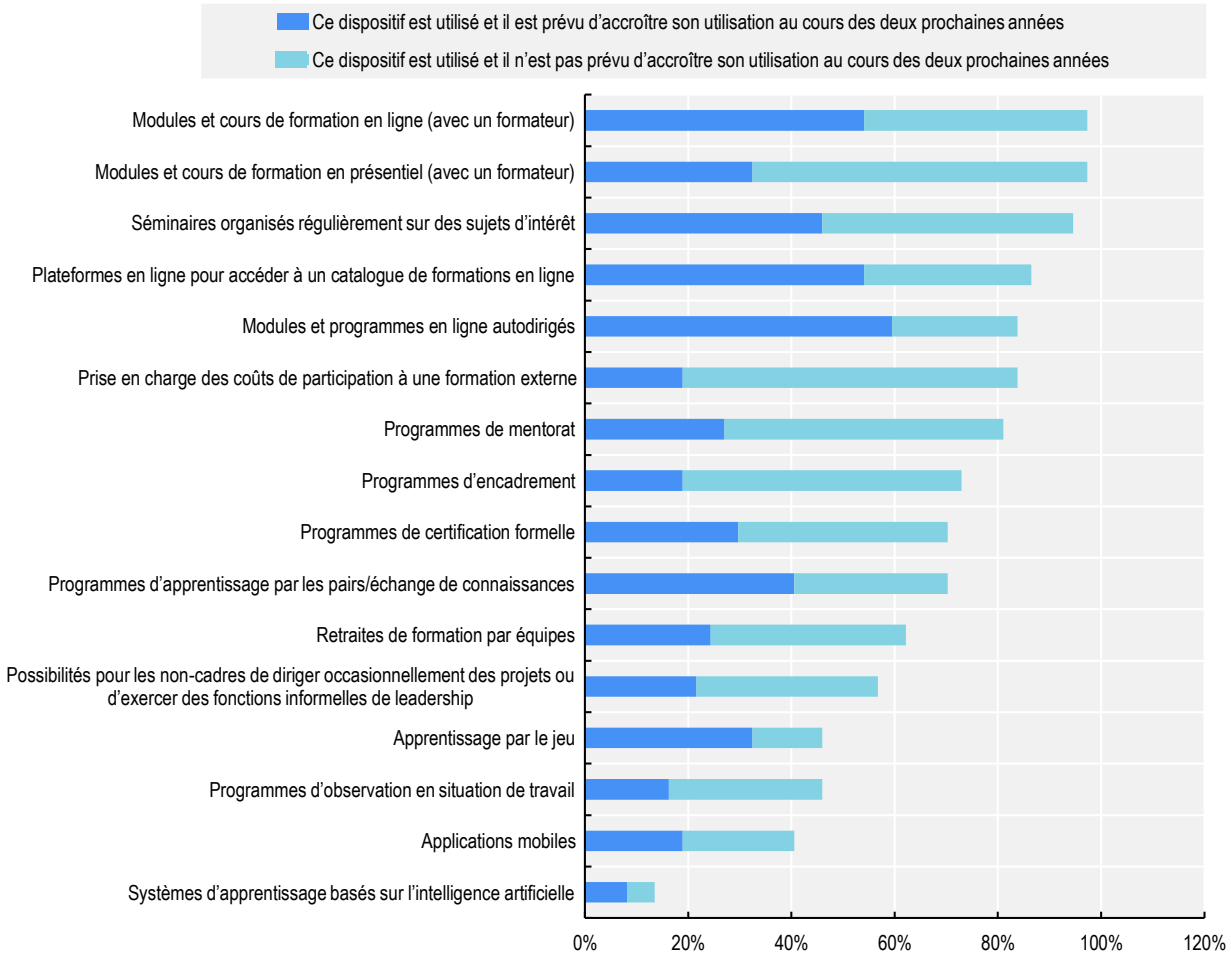
Malgré cela, l'utilisation des technologies numériques dans les systèmes d'apprentissage – par le biais de l'enseignement à distance, de l'IA et des « robots sociaux », et des approches sur mesure – offre un énorme potentiel pour aider à atteindre les objectifs comme le renforcement de la culture de l'apprentissage et de la volonté d'apprendre, le suivi et l'évaluation de l'efficacité de la formation et la mise à disposition de nouvelles connaissances à un plus grand nombre de personnes mal desservies (OCDE, 2022[15]). La libération et l'exploitation du potentiel des possibilités d'apprentissage numérique et en ligne est une tâche essentielle pour les stratégies d'apprentissage et de perfectionnement de la fonction publique, et permet également de s'assurer que l'utilisation des technologies numériques présente un avantage net. En outre, elles peuvent également avoir un impact positif sur l'environnement : la Türkiye, par exemple, a calculé que l'utilisation de sa plateforme d'apprentissage en ligne réduit les déplacements et les émissions de dioxyde de carbone qui y sont associées.

L'apprentissage en ligne est aujourd'hui répandu, bien qu'il puisse encore se développer. Après l'adoption du télétravail du fait de la pandémie de COVID-19, presque tous les pays de l'OCDE proposent aujourd'hui une formation en ligne ou une forme d'apprentissage en ligne autodirigé, souvent par le biais de leur propre portail ou plateforme. En réalité, trois des cinq premières réponses ont une composante numérique ou en ligne. Toutefois, beaucoup moins d'administrations doivent encore intégrer d'autres technologies numériques de niveau supérieur – comme les applications, l'apprentissage par le jeu et l'IA – dans leurs systèmes d'apprentissage. Le Graphique 2.7 ci-dessous illustre la nette baisse des types d'apprentissage numérique proposés. Seulement 13 % des pays ayant répondu à l'enquête intègrent l'IA dans leurs outils d'apprentissage, tandis que 40 % environ utilisent des applications mobiles ou l'apprentissage par le jeu.

La Corée, par exemple, intègre un grand nombre de ces technologies dans une plateforme d'apprentissage en ligne ambitieuse (pour des informations plus détaillées, voir l'étude de cas sur les systèmes coréens d'apprentissage en ligne, dans cette publication). La Finlande fournit un autre exemple. Sa plateforme d'apprentissage numérique, appelée eOppiva, propose non seulement des modules de formation mais aussi du contenu innovant comme du contenu de microformation, des blogs et des podcasts – tous disponibles sur une application mobile. Notamment, plusieurs pays indiquent avoir l'intention d'utiliser prochainement ces technologies numériques plus avancées (au cours des deux prochaines années).

Graphique 2.7. L'utilisation de divers outils pour l'apprentissage et le perfectionnement, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « Parmi les outils d'apprentissage suivants, quels sont ceux que votre fonction publique utilise ou prévoit d'utiliser ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/opcl0x

Anticiper et combler les déficits de compétences dans la fonction publique grâce aux systèmes d'apprentissage

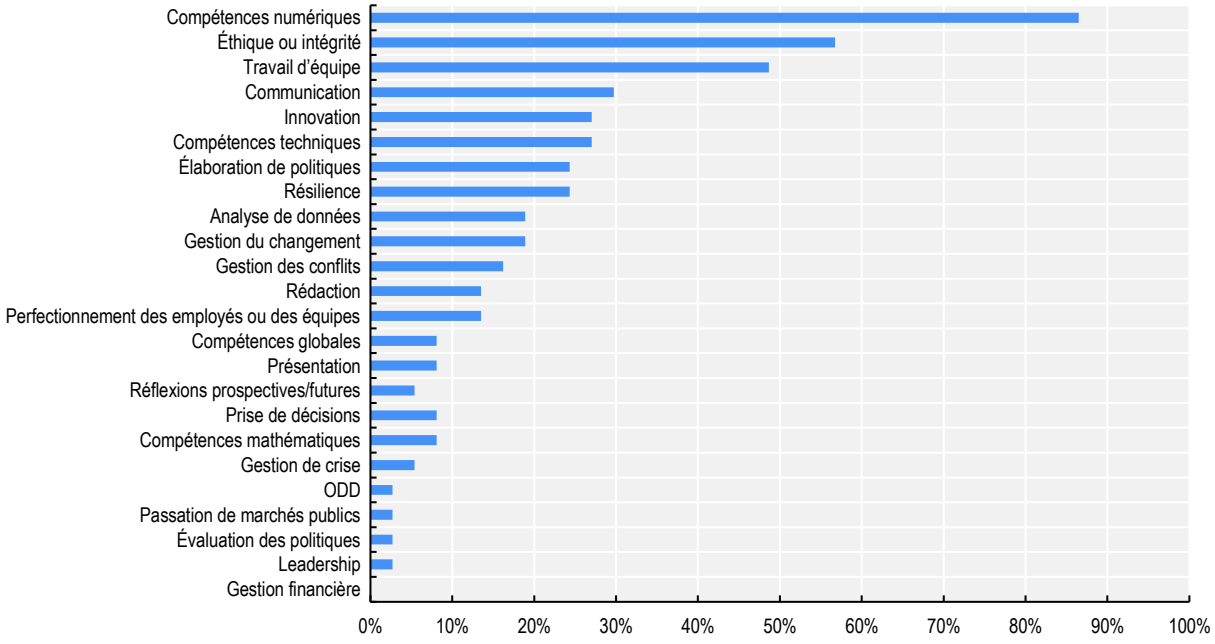
Les systèmes d'apprentissage et de perfectionnement sont essentiels pour recenser et combler les déficits de compétences. Les administrations s'efforcent de concevoir leurs offres de formation de manière à cibler les compétences prioritaires et nécessaires en interne. Le Graphique 2.8 et le Graphique 2.9 illustrent les thèmes que les pays considèrent comme les plus grandes priorités pour l'apprentissage et le perfectionnement, tant pour les salariés non-cadres que pour les hauts responsables.

Dans les deux groupes, les compétences numériques sortent du lot, 86 % des pays les classant parmi les cinq premières pour les non-cadres (première position) et 51 % pour les hauts responsables (deuxième position). Probablement sans surprise, le leadership arrive en tête des priorités des hauts responsables avec 89 % des pays, tandis que la gestion du changement, l'innovation et l'éthique ou l'intégrité obtiennent environ 40 % chacun. L'éthique et l'intégrité figurent également en bonne place parmi les priorités des

non-cadres, avec 57 %, et le travail d'équipe vient compléter le trio de tête avec 49 %. Les données font ressortir un nombre insuffisant de possibilités d'apprentissage et de perfectionnement pour créer une réserve de futurs dirigeants ; concernant les employés non-cadres, seulement 3 % des pays ont classé le leadership parmi les cinq compétences prioritaires.

Graphique 2.8. Priorités d'apprentissage et de perfectionnement pour les agents publics (non-cadres dirigeants), 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête

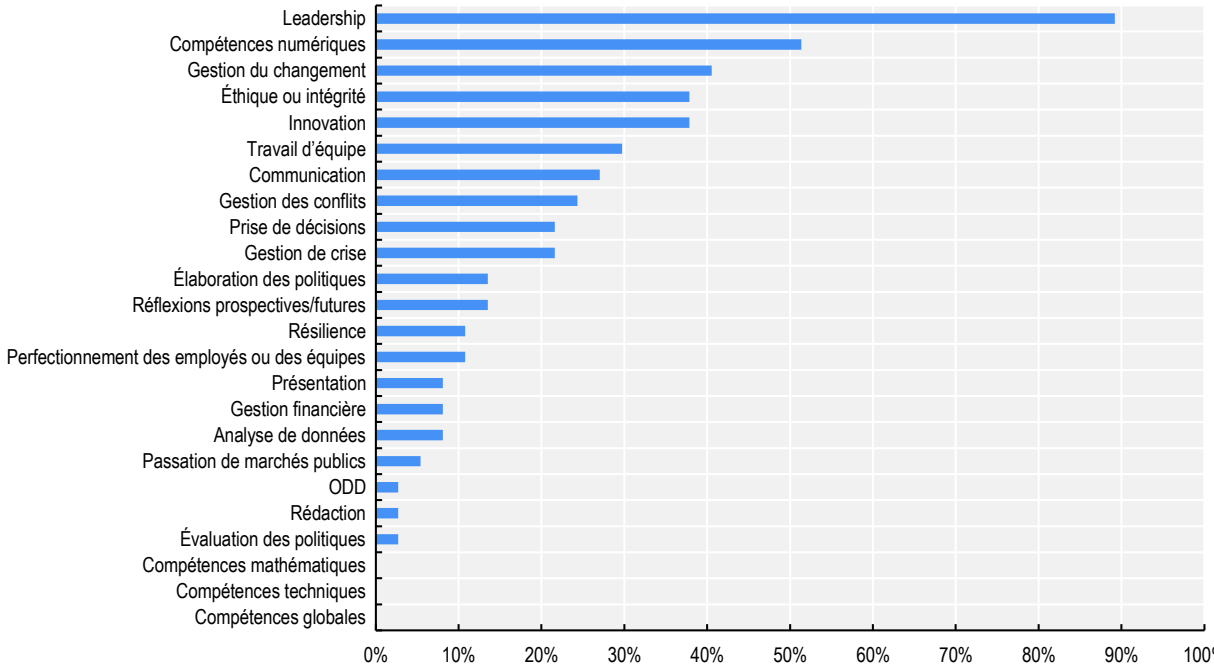


Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Les pays ayant répondu à l'enquête pouvaient en choisir cinq. Question initiale : « Quels sont les principaux types d'aptitudes ou de compétences actuellement considérés comme prioritaires pour l'apprentissage ou le perfectionnement dans la fonction publique de votre pays ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/0fm546

Graphique 2.9. Priorités d'apprentissage et de perfectionnement pour les agents publics (hauts responsables), 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Les pays ayant répondu à l'enquête pouvaient en choisir cinq. Question initiale : « Quels sont les principaux types d'aptitudes ou de compétences actuellement considérés comme prioritaires pour l'apprentissage ou le perfectionnement dans la fonction publique de votre pays ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/ouq9el

La manière dont ces domaines sont déterminés et classés par ordre de priorité peut dépendre de la stratégie de chaque pays et administration, comme le montre le Graphique 2.10. Plusieurs pays (42 %) s'efforcent de se tenir informés des bonnes pratiques mondiales, tandis que les évaluations formelles (58 %), la planification des effectifs (58 %), et le retour d'informations des supérieurs hiérarchiques (81 %) sont des stratégies couramment utilisées pour recenser les besoins. La connaissance des compétences nécessaires pour la transformation numérique est également une raison invoquée par 67 % des pays. Ces données permettent également de mieux comprendre les stratégies visant à créer une réserve de futurs dirigeants, seulement 33 % des pays déclarant qu'il s'agit d'une priorité. De même, alors que la création de cadres de compétences est une tendance émergente dans la fonction publique, seulement 14 % des pays ayant répondu à l'enquête déclarent utiliser de tels cadres pour déterminer les priorités en matière d'apprentissage et de perfectionnement.

L'Australie procède à une planification stratégique des effectifs qui tient compte de l'ensemble de l'administration centrale et vise à recenser les besoins en compétences à court et à long terme. Les données de l'enquête sont collectées à partir de diverses sources – y compris les retours d'information des employés, le leadership et les différents ministères et organismes – et servent de base à une évaluation globale des risques ainsi qu'à un cadre identifiant les domaines dans lesquels il existe des déficits de compétences. Les domaines de compétences qui présentent le plus de risques et les lacunes les plus importantes sont examinés en priorité pour faire l'objet d'actions d'apprentissage et de perfectionnement. La Grèce élabore actuellement des réformes qui visent à recenser les déficits de compétences à l'aide de différentes sources d'information, y compris le retour d'informations des cadres

dirigeants, les résultats de la gestion des performances, et la planification des effectifs à l'aide de l'IA. En Israël, les besoins en matière de perfectionnement sont liés au modèle de compétences des agents publics, qui sert de base pour déterminer les priorités de formation dans les domaines de compétences clés.

Graphique 2.10. Méthodes employées pour recenser les besoins en matière d'apprentissage et de perfectionnement, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=36. Les données concernant les États-Unis le Danemark ne sont pas disponibles Question initiale : « Comment la fonction publique de votre pays recense-t-elle les aptitudes et les compétences à examiner en priorité pour la formation ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/xf6c84

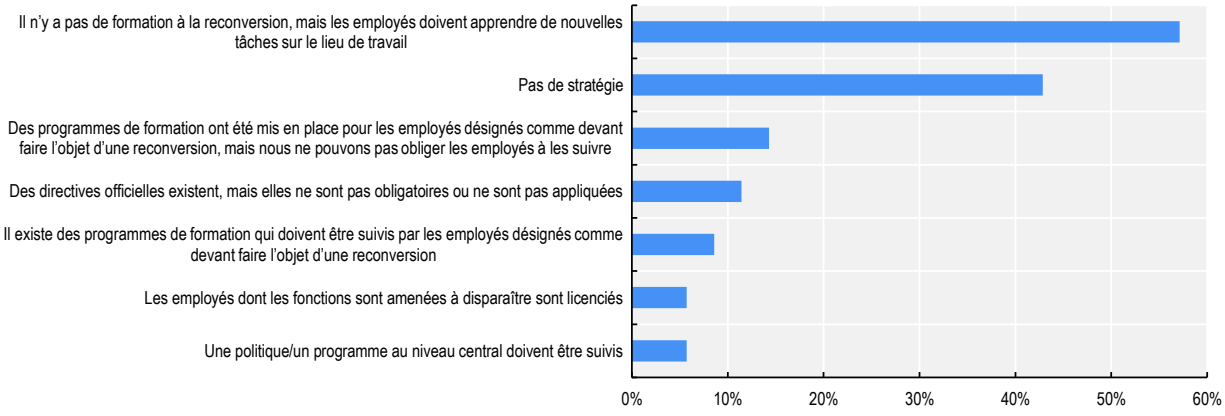
Si de nombreux pays utilisent leurs systèmes de formation pour renforcer et maintenir les compétences de leurs employés, il ressort des résultats de l'enquête que des efforts doivent être déployés pour mettre ces systèmes en adéquation avec les besoins en matière de reconversion. Comme le montre le Graphique 2.11, une grande majorité des répondants indiquent ne pas avoir mis en place de stratégie ni de formation spécifique pour la reconversion (formation des employés pour qu'ils acquièrent de nouvelles compétences et occupent de nouvelles fonctions lorsque les postes qu'ils occupaient initialement sont amenés à disparaître). L'incapacité à se reconvertir peut entraîner des problèmes majeurs dans une administration, tels que des dépenses inutiles en salaires et avantages sociaux pour des employés qui n'exercent pas des fonctions indispensables, un personnel léthargique ou improductif, une absence de culture de l'apprentissage ou de l'innovation, et des postes essentiels qui ne sont pas pourvus. La reconversion est également essentielle dans un monde numérisé, car certains emplois sont automatisés et d'autres fonctions nouvelles font leur apparition. La fonction publique moderne est en constante évolution, et doit être en mesure de faire évoluer rapidement et avec flexibilité l'ensemble de ses compétences et mentalités pour relever les défis dans un monde complexe de problèmes.

Les stratégies de reconversion éprouvées comportent de nombreux éléments. Au-delà du recensement des fonctions amenées à disparaître et du personnel concerné, il est également nécessaire de procéder à une évaluation des compétences actuelles des employés et de celles qui sont nécessaires. Des voies de reconversion peuvent être proposées aux employés, pour leur permettre de passer d'une fonction à

une autre, et les programmes de formation nécessaires doivent être mis en œuvre en interne ou externalisés. Les méthodes d'évaluation des résultats et de l'efficacité de la reconversion, ainsi que les moyens de l'adapter en tant que de besoin, peuvent également faire partie de la stratégie.

Graphique 2.11. Stratégies de reconversion, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=35. Les données concernant les États-Unis, le Danemark et l'Allemagne ne sont pas disponibles Question initiale : « Existe-t-il une stratégie pour la reconversion* des employés dont les emplois sont amenés à disparaître (par exemple en raison de l'évolution des technologies) ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/vdmqxw

Valoriser les différentes approches en matière d'apprentissage et les besoins en compétences

Un apprentissage diversifié pour atteindre des personnes aux profils variés

Chaque employé est susceptible d'avoir des besoins différents en matière d'apprentissage. Certains peuvent s'épanouir dans des environnements d'apprentissage formel comme des cours dispensés par un formateur. D'autres pourront préférer un programme autodirigé ou choisir ce qu'ils veulent apprendre. D'autres encore pourront choisir un apprentissage plus informel, comme le mentorat ou des missions sur le lieu de travail. Il est donc essentiel de proposer tout un éventail de possibilités d'apprentissage pour pouvoir atteindre le plus grand nombre d'employés.

En outre, il faut tenir compte des autres besoins de différents employés qui influencent les résultats d'apprentissage. À titre d'exemple, les employés qui ont des responsabilités parentales ne seront peut-être pas en mesure de participer à des formations qui se déroulent à certaines heures de la journée ou qui nécessitent de se déplacer. Tous les employés ne se sentiront peut-être pas à l'aise dans des fonctions de leadership ou de mentorat, et il est possible que ces techniques de perfectionnement ne soient pas les mieux adaptées à tous les rôles. Pour être efficaces, les stratégies de perfectionnement doivent tenir compte des différents styles d'apprentissage et des besoins des effectifs et doivent s'adapter avec flexibilité pour proposer des possibilités qui permettent réellement d'obtenir les meilleurs résultats.

Les pays de l'OCDE commencent à élargir les types de possibilités d'apprentissage offertes à leurs employés, ainsi qu'à examiner la capacité de chaque type d'offre d'apprentissage à atteindre et à bénéficier à l'ensemble de la population active, dans toute sa diversité. Cette stratégie est importante

surtout compte tenu du large éventail de rôles dans la fonction publique, et de la nécessité d'offrir une formation stratégique permettant de mettre en place des compétences ciblées dans tous les domaines et pour tous les employés. Les compétences nécessaires sont idéalement réparties entre divers employés, pour accroître l'étendue des compétences, de l'expérience et de la compréhension auxquelles il est possible de faire appel en cas de besoin.

L'apprentissage peut aussi être un moteur de l'inclusion et de la diversité au sein du personnel. On peut citer des exemples d'efforts visant à encourager la diversité dans l'apprentissage et le perfectionnement dans plusieurs pays de l'OCDE. À titre d'exemple, le Canada gère un programme de perfectionnement en leadership, appelé Mosaïque, qui cible plusieurs groupes spécifiques et qui est conçu pour permettre aux futurs dirigeants issus de divers milieux de progresser grâce à des initiatives de mobilité professionnelle et de formation. Le Canada propose également aux cadres dirigeants une formation spécifique destinée à promouvoir la diversité et l'inclusion, comme des sessions pour développer des compétences de leadership inclusives, une approche du leadership autochtone et des sessions de coaching par les pairs avec le Réseau des exécutifs noirs.

Au Japon, l'inclusion des genres est en partie mise en œuvre par le biais de programmes de formation interministériels qui proposent un apprentissage entre les pairs et le développement ciblé de compétences managériales. Le Japon dispense aussi une formation spéciale aux responsables des ressources humaines qui met l'accent sur la création d'environnements propices à l'évolution des femmes.

En Australie, la formation de sensibilisation à la culture des Aborigènes et insulaires du détroit de Torres est un module d'apprentissage obligatoire des programmes d'accueil des nouveaux agents dans tous les organismes publics. Certains programmes de formation du leadership apprennent aux hauts responsables à s'exercer à la « reconnaissance du pays » dans la langue des peuples autochtones locaux. Les organismes publics proposent également des formations sur la sensibilisation au handicap, les préjugés inconscients et les aménagements raisonnables (pour les responsables).

Intégrer l'apprentissage informel et élaborer des stratégies en la matière

L'apprentissage informel présente un énorme potentiel dans le cadre d'une stratégie globale. Comme indiqué plus haut, l'apprentissage peut être entrepris activement et délibérément, au moyen de cours formels par exemple. Il peut également se dérouler de manière moins formelle, notamment sous la forme d'ateliers ou de discussions plutôt que de classes, ou être davantage basé sur les expériences, notamment par le biais de l'apprentissage par la pratique ou de l'observation des autres. L'apprentissage collectif résultant de la collaboration avec les autres représente une part importante de l'acquisition des connaissances (Tikkanen, 2002[16]), surtout lorsqu'il est associé à une réflexion structurée sur ce qui a été appris et sur la manière d'utiliser ou d'adapter les nouvelles compétences ou connaissances. L'apprentissage informel représente généralement une part importante de l'apprentissage global et, selon toute vraisemblance, une part bien plus importante que l'apprentissage formel.

Lorsque l'apprentissage est plus formel, la conception des modules de formation et leur mise en œuvre peuvent être considérées comme étant aussi importantes que le contenu afin de déterminer si les employés acquièrent de nouvelles connaissances, les retiennent et les utilisent ensuite dans des situations concrètes. L'apprentissage formel peut se révéler efficace dans certaines situations, et moins dans d'autres. Parfois, les employés qui ont le plus besoin d'une formation sont les moins enclins à en suivre une. Pour les employés déjà en poste, il s'agit souvent de ceux qui occupent des emplois menacés d'automatisation, des employés plus âgés – qui ont tendance à apprendre et à utiliser certaines compétences à un rythme moins soutenu que les jeunes – ainsi que de ceux qui sont moins qualifiés ou qui occupent des postes redondants (OCDE, 2019[17] ; OCDE, 2020[18]).

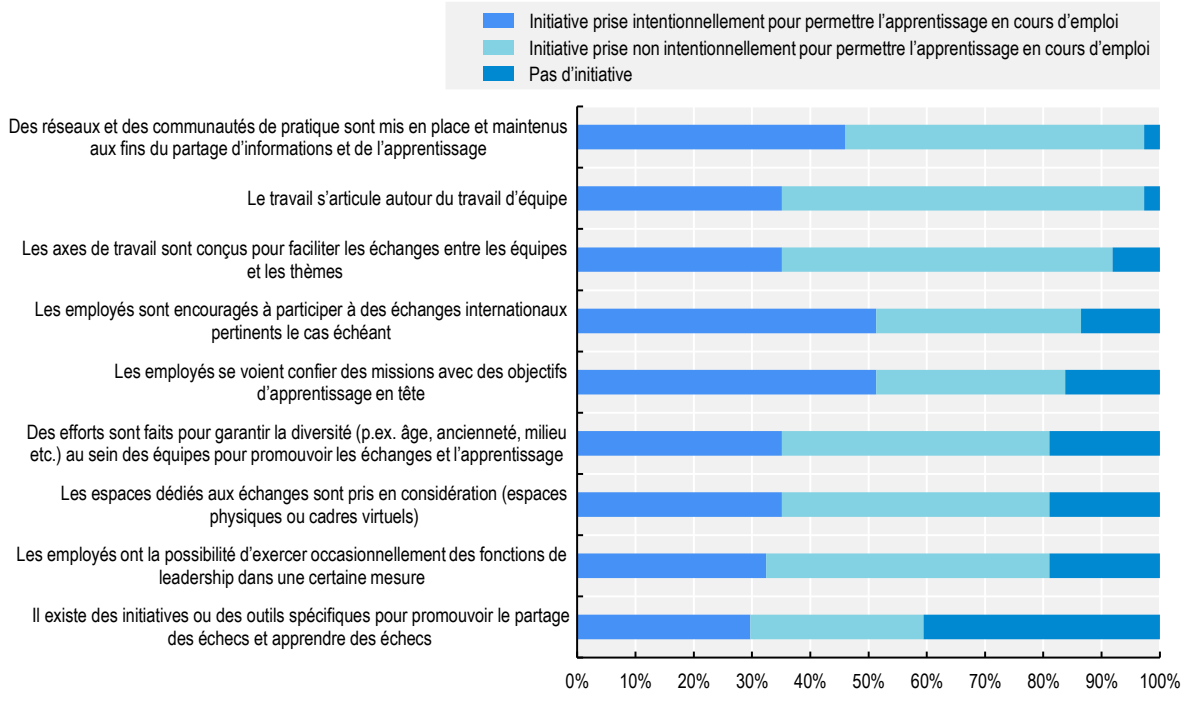
L'apprentissage informel, en plus d'être efficace, peut également contribuer à relever un grand nombre de défis associés à l'apprentissage formel. Les méthodes informelles (comme le fait de donner une plus

grande autonomie aux employés, de structurer certaines tâches autour du travail d'équipe ou de permettre aux employés qui n'occupent pas des fonctions d'encadrement d'exercer occasionnellement des missions de leadership), bien qu'elles soient difficiles à analyser et à organiser, peuvent contribuer de manière significative, voire majoritaire, à la formation des employés. Dans les pays de l'OCDE, environ 70 % des employés (tous secteurs confondus, pas seulement dans le secteur public) participent régulièrement à des activités d'apprentissage informel, contre 8 % à peine qui s'investissent dans une activité d'apprentissage formel (qui débouche sur une qualification par exemple) (Fialho, Quintini et Vandeweyer, 2019[19]). Ces types d'apprentissage peuvent être aussi efficaces, voire parfois plus efficaces, que l'apprentissage formel et peuvent souvent intégrer des niveaux plus élevés d'attention et de participation active de la part de l'apprenant et réduire ou éliminer les problèmes liés à la sélection pour l'apprentissage. Si, en apparence, ces possibilités d'apprentissage sont plus difficiles à structurer, planifier ou amplifier, trouver le moyen d'y parvenir peut permettre d'obtenir des résultats importants s'agissant du perfectionnement des employés.

Alors que l'apprentissage informel joue un rôle essentiel dans le perfectionnement des effectifs, il peut être difficile de le planifier, de le mesurer et de le proposer de manière tangible. De nombreux pays de l'OCDE commencent à structurer (ou structurent déjà) le travail de manière à mieux encourager ou faciliter l'apprentissage informel. Si les administrations s'efforcent de structurer le travail de manière plus systématique ou stratégique, en réalité nombreuses sont celles qui prennent déjà d'importantes mesures sans en avoir réellement ou délibérément conscience. Dans le Graphique 2.12, on peut voir que de nombreux pays utilisent déjà, dans une certaine mesure, des méthodes et des outils organisationnels et opérationnels qui favorisent l'apprentissage informel sans en avoir eu l'intention (tels que les réseaux de pratiques, la structuration du travail autour du travail d'équipe et le fait d'encourager les échanges entre les équipes et les axes de travail). Lorsqu'on examine les actions mises en place sans intention directe, presque tous les pays ayant répondu à l'enquête ont mis en place des méthodes de travail qui favorisent l'apprentissage informel, comme on peut le voir ci-dessous.

Graphique 2.12. Méthodes employées pour favoriser et encourager l'apprentissage informel, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles Question initiale : « Les méthodes de travail peuvent parfois être structurées de manière à encourager la formation en cours d'emploi. Est-ce qu'une ou plusieurs des méthodes suivantes sont utilisées pour encourager la formation en cours d'emploi ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

Ces éléments qui se chevauchent permettent de voir que les travaux et les systèmes qui tirent parti de l'apprentissage informel peuvent potentiellement être conçus et mis en œuvre de manière plus intentionnelle et stratégique. Cela représente un potentiel énorme pour augmenter la capacité d'apprentissage et de perfectionnement au sein des organismes publics. Il pourrait s'agir de fixer des objectifs pour la répartition des tâches de leadership, même à une petite échelle, ou de planifier et de concevoir des stratégies pour la formation d'équipes ou d'unités interprojets. Il pourrait également être question de consacrer plus de temps de réflexion dans les cycles de retour d'informations, y compris des discussions entre les cadres et les non cadres sur la manière dont ils apprennent les uns des autres, et sur la manière de mettre à profit ces interactions. La mobilité entre les équipes et les services, même pendant une courte durée, peut également être prise en considération dans la planification des effectifs.

Conclusion

Les données figurant dans ce rapport montrent que l'apprentissage et le perfectionnement contribuent dans une large mesure à la flexibilité organisationnelle. Ce domaine gagne lui-même en flexibilité, par exemple grâce à la mise à disposition de modules d'apprentissage en ligne qui permettent au personnel d'accéder à des possibilités d'apprentissage qui les intéressent, au moment qui leur convient le mieux ou où ils sont le plus motivés. Dans l'ensemble, le tableau qui se dégage des données est encourageant : la plupart des administrations de l'OCDE ont adopté une approche stratégique de l'apprentissage, des tactiques visant à créer une culture de l'apprentissage voient le jour, et on recense de nombreuses possibilités d'apprentissage informel. Que peuvent donc faire les administrations pour s'assurer que leurs systèmes d'apprentissage sont flexibles et contribuent à la flexibilité organisationnelle ?

Premièrement, l'objectif des possibilités d'apprentissage et de perfectionnement doit être de contribuer à une *culture* de l'apprentissage dans la fonction publique. L'apprentissage n'est pas seulement une activité qui se déroule dans une salle de classe ou à certains moments de la carrière d'un agent public. Il s'agit d'un élément essentiel qui permet de s'assurer que le service public est armé pour faire face aux défis émergents et futurs. Cela peut nécessiter de réexaminer le contenu et les formats d'apprentissage, par exemple pour s'assurer qu'ils correspondent bien aux objectifs organisationnels plus généraux, comme la reconversion des agents en vue de l'ère numérique. Cela signifie également élargir le champ de ce qu'est l'apprentissage et comment il se déroule pour les adultes ; l'apprentissage informel peut constituer une part importante de l'apprentissage et de l'acquisition de compétences, et peut être intégré à des stratégies.

Deuxièmement, il ne faut pas sous-estimer l'importance du leadership dans la mise en place et le maintien d'une culture de l'apprentissage. Les cultures de l'apprentissage sont renforcées par des dirigeants qui accordent la priorité à l'apprentissage, qui s'efforcent de faire progresser leur personnel et qui affichent eux-mêmes un comportement d'apprentissage en entreprenant des actions de développement tout au long de leur carrière. Par ailleurs, les employés apprennent beaucoup de leur supérieur hiérarchique direct : en effet, les responsables sont à la fois des mentors et des formateurs et, à ce titre, ils sont encore plus importants pour une culture de l'apprentissage.

Troisièmement, les incitations qui entourent les possibilités d'apprentissage, ainsi que la manière dont elles sont formulées, comptent énormément. Cela renforce la nécessité d'intégrer le contenu et les formats d'apprentissage dans le travail quotidien plutôt que de les considérer comme un « plus » si la charge de travail et le temps le permettent. Cela met également en évidence la possibilité de renforcer les liens avec l'avancement de carrière. Si les employés ont une idée claire de ce qu'il faut faire pour décrocher une

promotion, les possibilités d'apprentissage peuvent constituer un outil précieux pour les motiver et les mobiliser.

Enfin, il est possible de recueillir et d'utiliser davantage de données pour servir de base à l'élaboration des politiques relatives à l'apprentissage et au perfectionnement. De nombreux organismes publics s'intéressent avant tout au leadership et aux compétences numériques, deux domaines qui sous-tendent la flexibilité et la capacité de la fonction publique. L'élargissement de la portée des possibilités d'apprentissage, leur diversification, la fourniture d'informations sur les personnes qui accèdent à la formation ou sur les compétences requises, ainsi que sur les compétences qui ont été acquises et le domaine dans lequel elles l'ont été, peuvent contribuer à dresser un tableau plus complet de l'incidence globale – et de l'orientation future – de l'apprentissage et du perfectionnement dans la fonction publique.

Pour résumer, l'apprentissage tout au long de la vie est essentiel pour une fonction publique flexible. Les administrations qui mettent en place et maintiennent des cultures de l'apprentissage sont donc mieux préparées à relever les défis auxquels elles seront confrontées et à surmonter les difficultés qu'elles ne peuvent prévoir.

Références

Bandura, A. (1977), *Social Learning Theory*, Prentice Hall, https://books.google.fr/books?id=IXvuAAAAMAAJ. [6]

Bonesso, S. et al. (2020), « Updating the Debate on Behavioral Competency Development: State of the Art and Future Challenges », *Frontiers in Psychology*, vol. 11, https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.01267. [9]

Desjardins, R. (2017), *The Political Economy of Adult Learning: Alternative strategies, policies*, Bloomsbury. [1]

Dutz, M. et al. (dir. pub.) (2014), *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264185739-en. [12]

Elizabeth Crowley et Laura Overton (2021), *Learning and skills at work survey 2021*, Chartered Institute of Personnel and Development, Londres. [5]

Fenwick, T. (2010), « Workplace 'learning' and adult education. Messy objects, blurry maps and making difference », *European journal for Research on the Education and Learning of Adults*, https://doi.org/10.3384/rela.2000-7426.rela0006. [7]

Fialho, P., G. Quintini et M. Vandeweyer (2019), « Returns to different forms of job training: Factoring in informal learning », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 231, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b21807e9-en. [19]

Illeris, K. (2003), « Workplace learning and learning theory », *Journal of Workplace Learning*, https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13665620310474615/full/html?fullSc=1#loginreload. [3]

Ioannidou, A. et R. Desjardins (2020), « The political economy of adult learning systems », *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, vol. 43/2, pp. 137-142, https://doi.org/10.1007/s40955-020-00166-z. [13]

Kantar Public and Learning and Work Institute (2018), *Decisions of adult learners*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/742108/DfE_Decisions_of_adult_learners.pdf. [2]

Kroll, A. et D. Moynihan (2015), « Does Training Matter? Evidence from Performance Management Reforms », *Public Administration Review*, vol. 75/3, pp. 411-420, https://doi.org/10.1111/puar.12331. [10]

OCDE (2022), *Perspectives de l'OCDE sur l'éducation numérique 2021 : Repousser les frontières avec l'IA, la blockchain et les robots*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d5fe6bd0-fr. [15]

OCDE (2021), « Adult Learning and COVID-19: How much informal and non-formal learning are workers missing? », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/56a96569-en. [4]

OCDE (2020), *L'importance des compétences : Résultats supplémentaires de l'évaluation des compétences des adultes*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/176f15d3-fr. [18]

OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b7e9e205-fr. [17]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/gov/emploi-public/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm. [11]

OCDE (2005), *Promoting Adult Learning*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35268366.pdf. [8]

OCDE/OIT (2017), *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*, Développement économique et création d'emplois locaux (LEED), Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264281394-en. [14]

Tikkanen, T. (2002), « Learning at work in technology intensive environments », *Journal of Workplace Learning*, vol. 14/3, pp. 89-97, https://doi.org/10.1108/13665620210421902. [16]

3 L’avenir des modalités de travail flexibles

Le présent chapitre s'intéresse à l’avenir des modalités de travail flexibles au sein de la fonction publique. À l’heure actuelle, nombre d’administrations publiques cherchent comment intégrer les outils émergents et récemment adoptés dans leur stratégie globale de gestion du personnel, comme le télétravail et les options temporelles flexibles. Les données exposées dans le présent chapitre permettent d’apercevoir à la fois le potentiel et les limites des modes de travail flexibles.

Messages clés

- **La pandémie de COVID-19 a été un accélérateur de changement :** les modalités de travail flexibles étaient répandues dans les pays de l'OCDE avant 2020, mais la pandémie et les confinements imposés dans plusieurs pays ont contribué à leur généralisation.
- **Les administrations publiques tentent encore de définir la « nouvelle normale » :** pendant la crise, les administrations publiques des pays de l'OCDE ont mené des expérimentations liées aux modalités de travail flexibles. Alors que les pays cherchent désormais à définir la « nouvelle normale », et malgré les avantages évidents de la flexibilité, les administrations publiques ne savent pas encore quel sera l'avenir des modalités proposées pendant la pandémie, ni à quelle échelle celles-ci seront déployées.
- **Les modalités de travail flexibles sont multiformes :** il existe différentes approches concernant l'échelle, l'étendue et l'organisation de ces modalités dans les administrations publiques.
- **La flexibilité doit obéir à une approche stratégique :** les administrations publiques doivent faire en sorte que les modalités de travail flexibles s'inscrivent dans des stratégies globales de planification, d'attraction, de rétention et de mobilisation des effectifs. Il convient de trouver un équilibre entre l'autonomie accordée à ces derniers et les besoins en matière d'organisation.
- **La pérennisation du recours à ces modalités a plusieurs implications :** le travail au sein des administrations publiques prend une forme de plus en plus hybride, et il convient donc d'ouvrir la discussion sur la réglementation des modalités de travail flexibles et la réorganisation des espaces de bureaux.

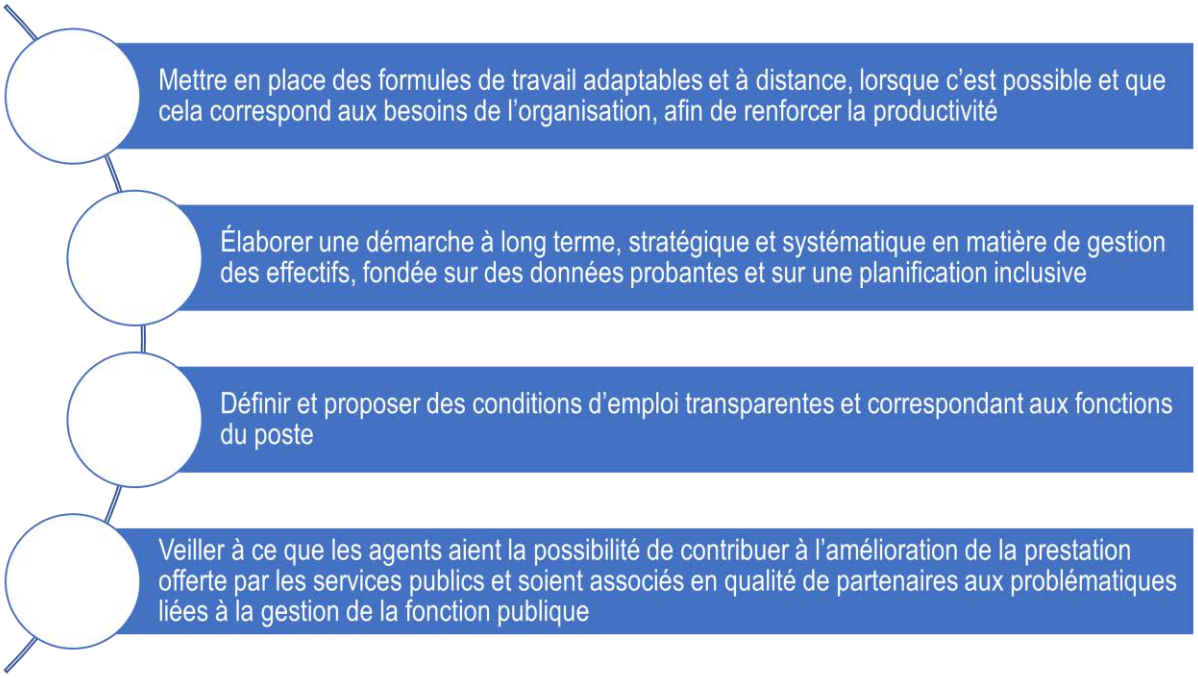
Depuis quelques années, et surtout depuis la pandémie de COVID-19, on observe un recours accru aux modalités de travail flexibles au sein de la fonction publique. Celles-ci existaient déjà, mais elles se sont largement généralisées pendant la pandémie et les confinements entraînés par cette dernière dans différentes régions du monde. Pour la plupart des agents publics, cette flexibilité s'est traduite de deux façons : l'adaptation des horaires de travail et/ou l'adaptation du lieu de travail, qui passait souvent par le travail à domicile. Les premiers jours de la pandémie de COVID-19 ont représenté un moment déterminant pour les administrations publiques, qui leur a permis de mieux percevoir les aspects positifs de cette flexibilité tout comme les limites et les risques associés.

À présent que la pandémie perd du terrain, l'administration est à la croisée des chemins. Les modalités de travail flexibles instaurées pendant la crise du COVID-19 peuvent être adaptées ou pérennisées, ce qui est susceptible d'accroître la productivité et la satisfaction du personnel. Dans le secteur privé comme dans le secteur public, la question du « bon nombre de jours » où les salariés devraient raisonnablement être présents au bureau suscite beaucoup d'interrogations. Il s'agit d'un sujet important, mais se concentrer uniquement dessus reviendrait à négliger les enjeux plus vastes sous-tendant l'évolution essentielle qui attend la fonction publique.

À l'avenir, les administrations publiques devront trouver un juste milieu entre le retour à l'organisation pré-pandémie (c'est-à-dire n'autoriser le travail à distance que dans des circonstances exceptionnelles) et la définition d'une « nouvelle normale » axée sur une individualisation accrue des modalités de travail, notamment plus de flexibilité s'agissant des horaires et du lieu de travail. Cette individualisation fait naître de nouvelles interrogations : quels emplois sont plus adaptés aux modalités de travail flexibles ? Comment promouvoir la confiance dans les relations interpersonnelles ? Et quelle est la meilleure méthode de gestion du personnel dans ce nouvel environnement ?

La Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique aborde certaines de ces questions en appelant les adhérents à la Recommandation à étudier et à mettre en place des dispositifs d'emploi public réactifs et adaptables.

Graphique 3.1. Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique



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

Cette « nouvelle normale » en est encore à ses balbutiements dans la plupart des pays de l'OCDE : des analyses approfondies et à plus long terme sont menées en ce qui concerne ses implications pour la productivité, le bien-être et les environnements de travail des employeurs comme des employés (voir (Edelmann, Schossboeck et Albrecht, 2021[2]) pour un aperçu de la recherche récente). La Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique souligne que les administrations publiques doivent s'efforcer de « mettre en place des formules de travail adaptables et à distance, lorsque c'est possible et que cela correspond aux besoins de l'organisation, afin de renforcer la productivité » (OCDE, 2019[1]). Cette recommandation, adoptée avant la pandémie, insiste sur l'intérêt que présentent les modalités de travail flexibles pour renforcer la mobilité et l'adaptabilité des agents publics.

Encadré 3.1. Portée et définitions – Modes de travail flexibles

On aborde dans le présent chapitre deux aspects structurels des modalités de travail flexibles au sein de la fonction publique : la flexibilité des horaires de travail et la flexibilité du lieu de travail. Les définitions suivantes y sont utilisées :

- **Flexibilité du lieu de travail :** les agents publics exercent totalement ou partiellement leur activité en dehors du bureau, généralement (mais pas exclusivement) depuis leur domicile. Différents termes sont utilisés dans la zone OCDE pour désigner le même concept, à savoir travail à distance, travail hybride, travail flexible, travail à domicile ou jours de travail à domicile, par exemple. La plupart des administrations publiques estiment ou précisent que le travail à distance doit être exercé exclusivement à domicile, même si certaines autorisent les agents publics à travailler depuis d'autres lieux.
- **Flexibilité des horaires de travail :** les agents publics peuvent dans une certaine mesure adapter leurs horaires de travail. Cela peut passer par des systèmes d'horaires individualisés au sein desquels les agents doivent travailler un nombre minimal d'heures par semaine mais bénéficient d'une certaine flexibilité quant à la répartition de ces heures, ou par des modalités de travail à temps partiel (uniquement quelques jours par semaine, par exemple).

Parmi les concepts associés figurent ceux définis ci-après :

- **Horaires individualisés :** modèle d'organisation du travail qui permet aux agents d'adapter l'horaire auquel ils commencent et terminent les missions qui leur sont confiées (voir le troisième considérant de la directive du Parlement européen et du Conseil relative au temps de travail des agents), voire le nombre d'heures effectuées par jour. (EUPAN)
- **Temps partiel :** 34 heures ou moins de travail par semaine (en comparaison avec le travail à temps plein ; (Eurofound, 2012[3])), le plus souvent avec des horaires fixes tous les jours (Eurofound, 2009[4]). (EUPAN)
- **Semaine de travail comprimée :** organisation du travail différente prévoyant une augmentation du nombre d'heures travaillées par jour pour permettre aux salariés d'effectuer leur temps de travail hebdomadaire en moins de cinq jours (Bambra et al., 2008[5]). (EUPAN)
- **Temps de travail fondé sur la confiance :** organisation du travail axée sur les résultats plutôt que sur les horaires, dans laquelle le temps de travail des salariés n'est pas surveillé par leurs responsables (Singe et Croucher, 2003[6]). (EUPAN)
- **Travail à distance :** possibilité de travailler en dehors du bureau, depuis le domicile du salarié ou un autre lieu. Toutefois, il ne faut pas confondre travail à distance à temps plein et à temps partiel. Dans le premier cas, le salarié n'est pas obligé de se rendre au bureau et peut travailler à distance tous les jours, tandis que dans le second, il a droit à quelques heures/jours de travail à distance mais doit être présent au bureau le reste du temps.

Source : élaboration des auteurs ; et (Korunka, Kubicek et Risak, 2018[7]).

Dans le présent chapitre, on utilise les données issues de l'enquête de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique pour décrire la situation actuelle en ce qui concerne les modalités de travail flexibles dans tout l'OCDE.

La pandémie de COVID-19, accélérateur de changements

Les modalités flexibles permettant d'adapter les horaires et le lieu de travail dans les administrations publiques ne sont pas apparues avec la pandémie de COVID-19. Des expérimentations en matière de travail à distance ont été menées dans l'administration aux États-Unis dès les années 1970, et en 1996, l'administration fédérale américaine lançait la *National Telecommuting Initiative* (« initiative nationale pour le télétravail »). Cette dernière avait pour objectif d'instaurer le travail à distance à temps partiel pour 60 000 agents fédéraux au plus tard en octobre 1998, chiffre qui devait passer à 160 000 avant la fin de l'année 2002 (Wendell Joice, 2000[8]). Plus récemment, lors de la présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne en 2018, le réseau des administrations publiques européennes (EUPAN) a publié un rapport sur les modalités de travail flexibles dans les administrations publiques de l'UE (Korunka, Kubicek et Risak, 2018[7]). Ce rapport accordait une attention particulière aux types de modalités proposées, aux personnes qui en bénéficiaient et à l'étendue des systèmes en place. L'étude montre qu'avant la pandémie, de nombreuses méthodes d'adaptation des horaires et du lieu de travail étaient mises en œuvre dans l'UE mais qu'elles ne concernaient généralement qu'un petit nombre d'agents publics. Beaucoup de pays possédaient donc déjà la base juridique et opérationnelle pour appliquer ces modalités, qui ont ainsi pu être adaptées et utilisées à une plus grande échelle assez rapidement lorsque la pandémie s'est déclarée. Toutefois, il est difficile de comparer ce jeu de données avec celui qui figure dans le présent rapport en raison de la différence de portée des questions et du nombre de personnes interrogées.

Alors que les administrations publiques devaient s'adapter, souvent du jour au lendemain, à la pandémie de COVID-19 et aux confinements imposés dans plusieurs pays de l'OCDE, le travail à distance a perdu son caractère exceptionnel pour devenir l'organisation par défaut d'un grand nombre d'agents publics. Dans près des deux tiers des pays de l'OCDE, plus de 60 % du personnel de l'administration centrale/fédérale a travaillé à distance pendant la première vague de COVID-19 (OCDE, 2020[9]). Cette situation est devenue la nouvelle norme dans beaucoup d'administrations publiques de la zone OCDE : en 2020, seules 14 % d'entre elles prévoyaient une diminution du recours aux modalités de travail à distance.

L'ampleur prise par les pratiques de travail à distance pendant la pandémie a montré qu'il était possible de continuer d'y avoir recours à la sortie de la crise et à plus long terme. Mais certaines limites du travail à distance dans les administrations publiques ont tout de même été mises en évidence :

- premièrement, celui-ci n'est pas adapté à tous les postes. Environ deux tiers des emplois relevant de la catégorie « administration publique et défense » seraient compatibles avec le travail à distance. Les postes moins compatibles correspondent généralement à des emplois manuels. Le travail à distance est davantage possible dans des domaines comme la finance (93 % des emplois), la communication (79 %) ou l'éducation (68 %) que dans l'agriculture, la construction ou les activités extractives, puisque moins de 20 % des emplois y sont compatibles avec ce mode d'organisation (Centre commun de recherche, 2020[10]) ;
- deuxièmement, tous les emplois pouvant être exercés à distance ne le sont pas obligatoirement. Ce décalage est parfois dû à des directives données explicitement par l'employeur ou par des attentes implicites de la part de l'encadrement ou des collègues concernant la présence au bureau ;
- troisièmement, tous les salariés ne sont pas nécessairement intéressés par les modalités de travail flexibles. Une étude menée avant la pandémie de COVID-19 a montré qu'en moyenne, les salariés étaient prêts à accepter une diminution de salaire de 8 % s'ils pouvaient travailler à distance, pourcentage qui a pu augmenter depuis. Ce résultat est toutefois nuancé par le fait que 20 % des salariés témoignaient peu d'intérêt pour le travail à distance en l'absence de compensation financière (Mas et Pallais, 2017[11]).

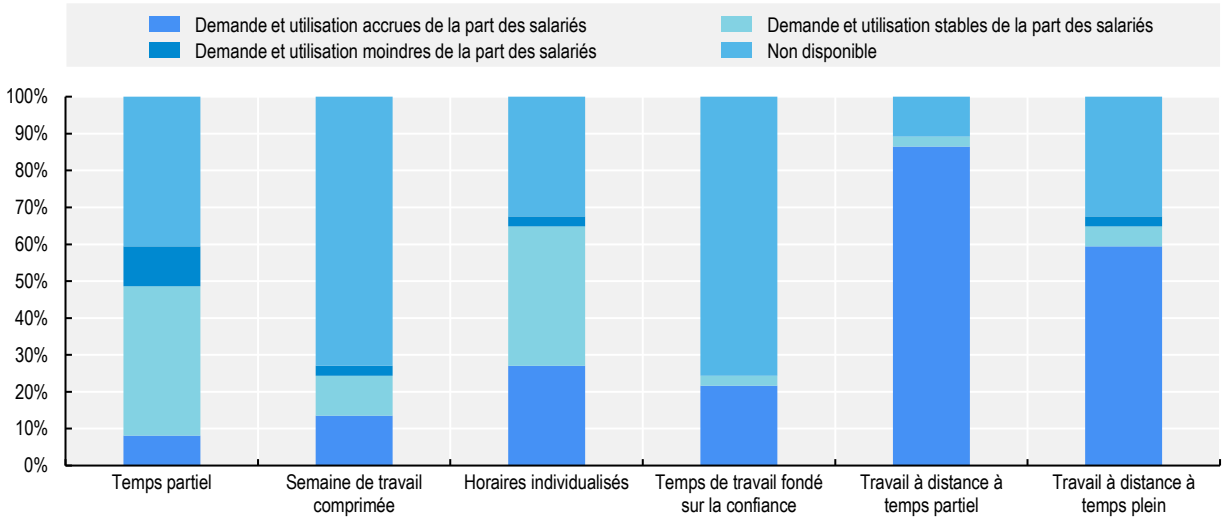
Le travail à distance pendant la pandémie a eu deux effets principaux sur la relation entre employeurs et salariés. Dans l'ensemble, l'organisation du travail était alors plus flexible pour tenir compte des contraintes liées à l'école à la maison pendant les confinements, à l'état de santé des agents et aux soins éventuels qu'ils devaient apporter à leurs proches. Puisque les responsables n'avaient que peu de moyens de surveiller l'activité des agents travaillant à distance, la relation employeur-salarié reposait davantage sur la confiance que si ces derniers avaient été au bureau. Cette évolution s'est répercutée sur trois types de relations : celle entre le salarié et son responsable, entre le salarié et ses collègues, et entre le salarié et l'organisation dans son ensemble.

- **Relation responsable-salarié :** beaucoup d'agents publics souhaitent bénéficier de modalités de travail flexibles, et les cadres dirigeants doivent donc posséder les compétences et les outils adaptés pour gérer des effectifs en format hybride. Afin de garantir l'efficacité des équipes hybrides, il convient de prendre en considération différents enjeux, tels que l'intégration des personnes travaillant à distance pour qu'elles ne soient pas injustement pénalisées par rapport aux agents sur place. Les responsables doivent avoir accès à une formation, à des directives et à des outils leur permettant de communiquer efficacement et de bâtir la confiance avec leurs équipes s'ils veulent s'adapter aux modalités de travail flexibles.
- **Relation entre les salariés :** l'absence d'interactions en face à face, ou leur rareté, peut également nuire aux relations interpersonnelles entre collègues. Le travail à distance complique l'organisation d'interactions informelles en face à face, qui sont de toute façon plus artificielles que les rencontres fortuites à la machine à café. Lorsque les agents ont des horaires de travail différents, prévoir des moments en commun pour permettre les interactions en face à face peut contribuer à rendre les modalités de travail hybrides plus épanouissantes.
- **Relation salarié-organisation :** enfin, les salariés doivent être confiants quant au fait que leur employeur (l'organisation) élaborera et appliquera des modalités de travail flexibles de façon équitable pour l'ensemble des effectifs. Si les salariés ne sont pas ou peu consultés, les modalités de travail flexibles peuvent saper la confiance dont jouit l'organisation et provoquer des frictions entre les équipes.

Appliquer les enseignements tirés de la pandémie à la « nouvelle normale »

Dans toute la zone OCDE, la fonction publique essaie désormais d'appliquer les enseignements tirés de la pandémie à une « nouvelle normale » dans laquelle les agents publics réclament un meilleur accès aux modalités de travail flexibles. Aujourd'hui, une grande majorité de pays de l'OCDE s'attendent à voir les agents publics solliciter et utiliser davantage les modalités de travail à distance, soit à temps partiel, comme dans 86 % des pays, soit à temps plein, comme dans 59 % des pays (Graphique 3.2). Les données suggèrent l'émergence d'un consensus autour d'un modèle hybride permettant aux agents publics de travailler partiellement à distance et de venir au bureau le reste du temps. Néanmoins, les effets de la pandémie sur le recours aux horaires de travail flexibles restent à déterminer. Une majorité de pays prévoient une demande stable pour ce type de modalités ou ne sont pas en mesure de se prononcer. Dans les deux cas, presque aucun pays de l'OCDE ne s'attend à voir diminuer les demandes de recours aux modalités de travail flexibles de la part des agents.

Graphique 3.2. Tendances observées dans les administrations publiques concernant les modes de travail flexibles

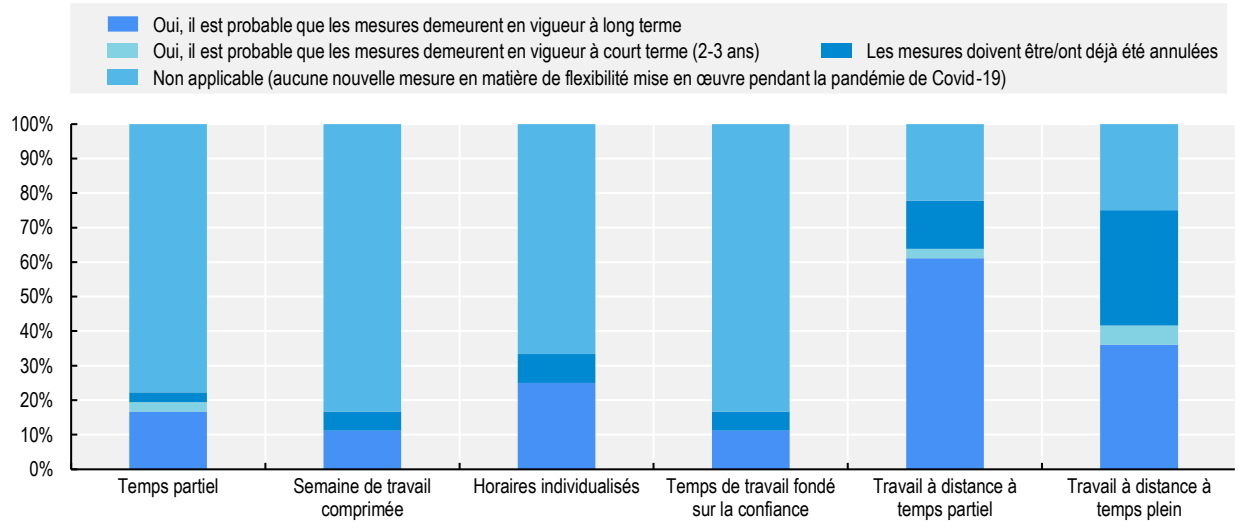


Note : N=37, les données des États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « en comparaison avec la période préalable à la pandémie de COVID-19, quelles tendances observez-vous concernant les nouvelles formes de travail ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/0o6tuj

Dans l'ensemble, les administrations publiques ont pu s'appuyer sur des modalités déjà existantes pour faire face aux nouveaux enjeux liés à la pandémie et pour répondre aux nouvelles attentes des agents concernant le renforcement de la flexibilité après la pandémie. Peu d'éléments indiquent que des mesures et outils inédits ont été mis en place pendant la pandémie afin de faciliter l'adaptation des horaires de travail des agents, comme le montre le Graphique 3.3. Toutefois, certains pays tels que la Finlande et la Lituanie ont élaboré de nouvelles mesures susceptibles de perdurer à long terme pour la quasi-totalité des modalités de travail flexibles mises en avant. La situation est différente en ce qui concerne le travail à distance, puisque de nouvelles mesures ont été mises en œuvre pendant la pandémie dans plus de 75 % des pays de l'OCDE. Toutefois, 35 % des pays prévoient de revenir sur les modalités récemment introduites régissant le travail à distance à temps plein.

Graphique 3.3. Changements concernant les mesures relatives aux modalités de travail flexibles

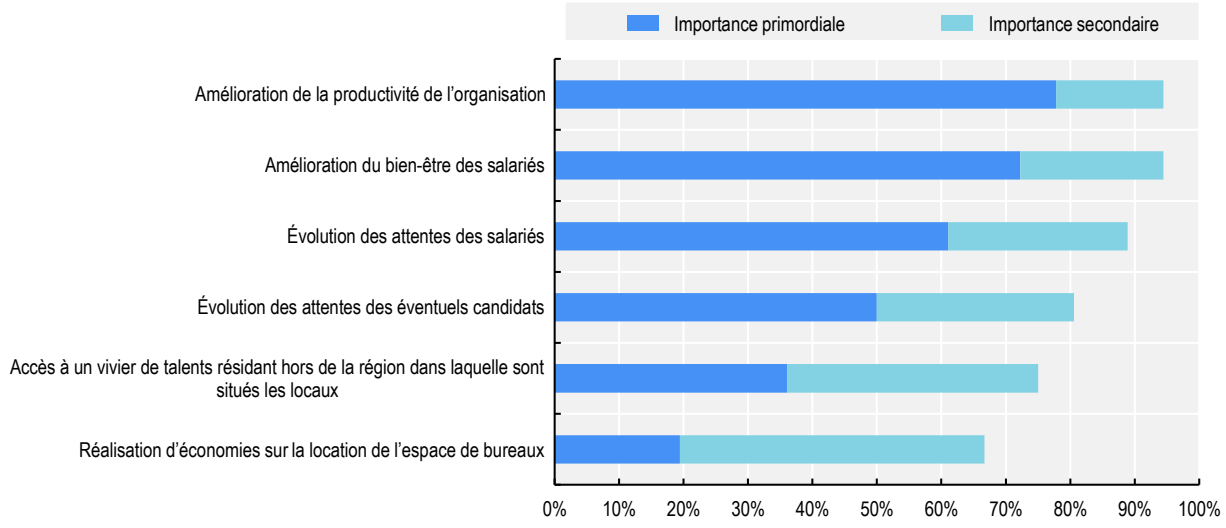


Note : N=36, les données de l'Allemagne et des États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « si des mesures ont été mises en place concernant les modes de travail ci-dessous pendant la crise du COVID-19, est-il prévu que ces mesures demeurent en vigueur pour permettre une plus grande flexibilité ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/7yzbwj

La pandémie de COVID-19 a également permis aux administrations publiques d'analyser les avantages et les risques liés aux modalités de travail flexibles. Le Graphique 3.4 met en lumière les facteurs qui promeuvent le développement des pratiques de travail flexibles : parmi les pays de l'OCDE, 78 % évoquent l'amélioration de la productivité de l'organisation comme un élément clé en faveur des mesures de flexibilité du travail, tandis que 72 % citent l'amélioration du bien-être des salariés, 61 % l'évolution des attentes des salariés et 50 % l'évolution des attentes des candidats. En d'autres termes, ces modalités de travail flexibles sont considérées comme des outils pour rendre la fonction publique plus efficace et capable d'attirer et de retenir les talents dont elle a besoin. Au Portugal, par exemple, l'administration a demandé aux hauts fonctionnaires et aux autres agents publics de donner leur avis sur leur expérience du travail à distance. Les agents publics hors hauts fonctionnaires ont indiqué que le temps de transport gagné et l'amélioration de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle étaient les principaux avantages des modalités de travail flexibles. Parmi les inconvénients, le manque de contacts professionnels, l'augmentation des coûts à la charge des agents et l'allongement du temps de travail ont été cités en priorité (DGAEP, 2021[12]). Il est probablement encore trop tôt pour déterminer si les avantages des modalités de travail flexibles l'emportent sur leurs inconvénients, mais on peut affirmer sans hésiter que celles-ci comportent des points positifs et des points négatifs évidents. Si l'on souhaite en exploiter tous les avantages et atténuer tous les risques qui y sont liés, il est nécessaire d'instaurer une communication fluide entre les agents et l'encadrement, ainsi que de continuer à expérimenter et à collecter des données pour trouver un terrain d'entente.

Graphique 3.4. Facteurs favorables aux mesures en matière de flexibilité du travail dans l'administration centrale/fédérale



Note : N=36, les données de l'Allemagne et des États-Unis ne sont pas disponibles. Question initiale : « quels facteurs pèsent-ils le plus en faveur des mesures relatives au travail flexible dans l'administration centrale/fédérale ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

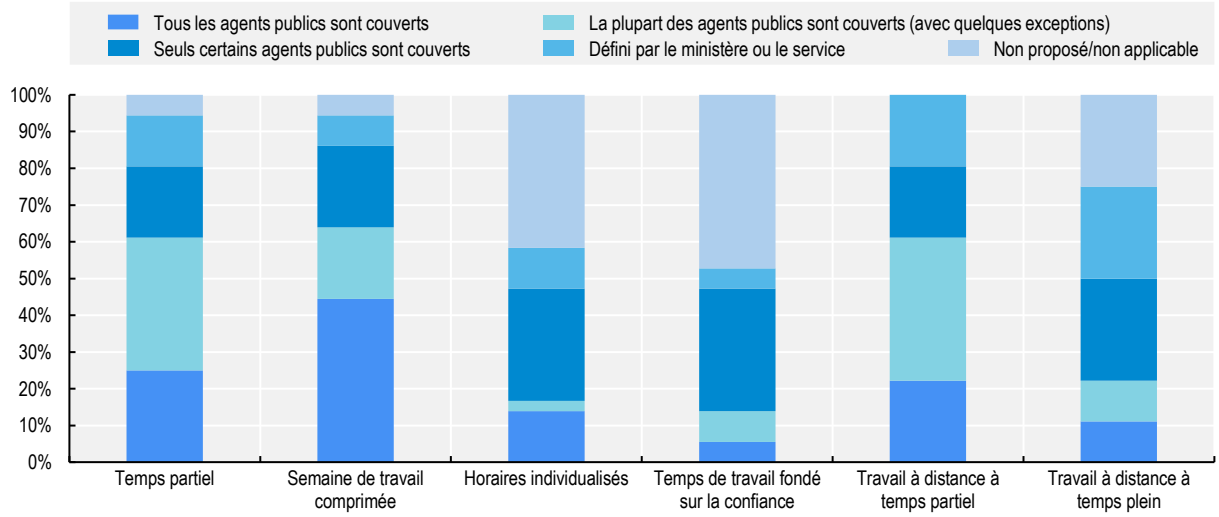
StatLink https://stat.link/l78gjh

Portée et étendue des modalités de travail flexibles dans les administrations publiques

Récemment encore, le travail à distance était l'exception plutôt que la règle. Cependant, aujourd'hui, après la pandémie de COVID-19, tous les pays de l'OCDE autorisent dans une certaine mesure le travail à distance à temps partiel (généralement en imposant un nombre minimal de jours de présence au bureau). Plus des trois quarts des pays (76 %) ont même mis en place le travail à distance à temps plein sous certaines conditions (Graphique 3.5). Avant 2020, le travail à distance n'était pas une pratique répandue dans les administrations publiques. Toutefois, l'ampleur qu'il a pris pendant la pandémie de COVID-19 a montré que la confiance, autant entre les responsables et les agents qu'entre les agents et leur organisation, était un facteur essentiel de flexibilité en matière d'adaptation des horaires et du lieu de travail. Nombre d'administrations publiques ont encore des difficultés à définir le « bon nombre » de jours de travail à distance par semaine, mais il est important d'intégrer ces modalités dans une stratégie cohérente d'attraction, de mobilisation et de rétention du personnel.

Graphique 3.5. Modalités de travail flexibles accessibles dans les administrations centrales/fédérales

Part des pays de l'OCDE



Note : N=36, les données des États-Unis et de l'Irlande ne sont pas disponibles. La ligne pointillée distingue la flexibilité en matière de temps et d'espace. Question initiale : « quelles modalités de travail flexibles sont accessibles, et à qui ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/m96alh

Si l'on compare avec les modalités de travail à distance, les administrations publiques semblent avoir utilisé ou mis en place moins de mesures favorables à la flexibilité des horaires de travail pendant la pandémie de COVID-19 (mais les données ne rendent pas compte des arrangements informels entre cadres dirigeants et agents ayant permis à ceux-ci d'adapter leurs horaires pour s'occuper de leurs enfants pendant le confinement, par exemple). Pourtant, certaines modalités visant à adapter les horaires de travail existaient depuis longtemps et nécessitaient donc moins d'adaptation sur le plan technique. Par exemple, les horaires individualisés sont d'usage dans 94 % des pays de l'OCDE. Le système d'horaires individualisés s'organise concrètement de la façon suivante : les agents publics doivent obligatoirement travailler pendant une plage horaire définie, et peuvent organiser leur temps de travail à leur convenance sur les autres plages horaires. En Norvège, par exemple, la plupart des agents publics doivent être au bureau entre 9 h et 14 h 30, mais organisent le reste de leurs heures de travail comme ils le souhaitent. Le travail à temps partiel est également une pratique ancienne : 94 % des pays de l'OCDE l'autorisent sous conditions, et 44 % permettent à tous les agents publics de travailler à temps partiel. Ce dispositif est important pour les personnes qui ne veulent ou ne peuvent pas travailler à temps plein, souvent en raison de leur situation familiale, car il peut représenter leur seul moyen d'accéder au marché du travail. Dans la zone euro, la fonction publique possède un taux plus élevé de travail à temps partiel que d'autres branches de l'économie (Banque centrale européenne, 2018[13]). Cette modalité, qu'elle soit volontaire ou subie par les salariés, est largement utilisée sur le marché du travail général dans la zone OCDE : en moyenne, 16.5 % des salariés sont concernés, pourcentage qui monte à 36 % aux Pays-Bas (OCDE, 2022[14]).

La semaine de travail comprimée et le temps de travail fondé sur la confiance sont des modalités d'organisation du temps qui demeurent moins proposées que d'autres, et elles ne concernent généralement qu'une part réduite des agents publics. Par exemple, au Portugal, seules certaines professions chargées de missions spécifiques, comme la réalisation d'études, peuvent bénéficier du temps de travail fondé sur la confiance.

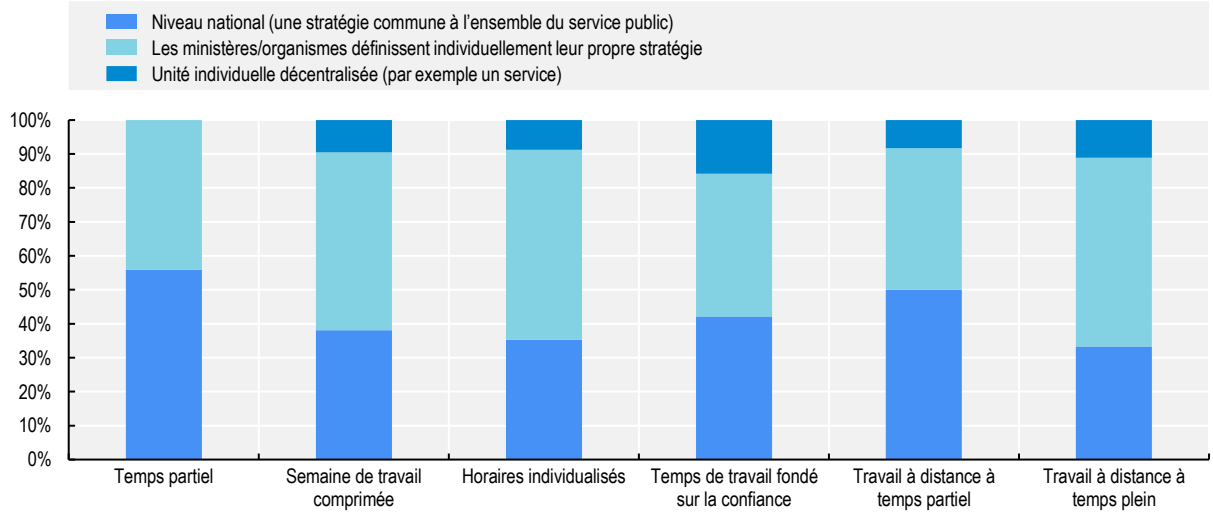
Toutefois, même si elles sont moins utilisées que les modalités relatives au lieu de travail, les modalités concernant les horaires font l'objet d'expérimentations dans l'OCDE et gagnent du terrain. En France, le ministère de la Transition écologique et le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ont mené une expérience concernant la semaine de travail comprimée entre 2019 et juin 2022. Les agents souhaitant reprendre progressivement une activité à temps plein après un changement de situation familiale se voyaient offrir la possibilité de condenser une semaine de travail en quatre jours.

Équilibre entre les niveaux centralisé et décentralisé pour la réglementation des modalités de travail flexibles

Au sein de la zone OCDE, la prise de décisions au sujet de modalités comme le temps de travail fondé sur la confiance et le travail à distance à temps partiel et à temps plein est répartie quasi équitablement entre les niveaux central et ministériel (Graphique 3.6). 56 % des pays de l'OCDE organisent le travail à temps partiel au niveau national. Lorsque cela est possible, les différents ministères sont chargés de fixer les conditions dans lesquelles la semaine de travail comprimée ou les horaires individualisés peuvent être instaurés. Dans tous ces cas, même lorsque la réglementation est conçue au niveau national, sa mise en œuvre relève souvent des ministères. Cela garantit un niveau minimum d'accord sur ce qui est possible et dans quelles conditions, les ministères étant responsables de l'application concrète des textes en fonction du contexte et de la réalité du terrain. L'administration centrale peut avoir un rôle particulier à jouer pour assurer la cohérence de la mise en œuvre dans tous les ministères et pour apporter un soutien aux organisations et aux responsables. Ce soutien peut, par exemple, prendre la forme d'orientations sur le travail à distance ou de formation en gestion inclusive pour limiter les préjugés éventuels contre les agents choisissant de travailler à temps partiel.

Graphique 3.6. Niveau auquel la réglementation/les mesures relatives aux modes de travail flexibles sont élaborées

Part des pays de l'OCDE dans lesquels cette modalité est possible dans une certaine mesure



Note : les modalités en matière de flexibilité du lieu de travail se trouvent à gauche de la ligne pointillée, et les modalités en matière de flexibilité des horaires à droite. La valeur de N varie en fonction de la catégorie. N=34 pour le temps partiel, 21 pour la semaine de travail comprimée, 34 pour les horaires individualisés, 19 pour le temps de travail fondé sur la confiance, 36 pour le travail à distance à temps partiel et 27 pour le travail à distance à temps plein. Question initiale : « à quel niveau la réglementation/les mesures concernant le recours aux modes de travail flexibles sont-elles élaborées ? ».

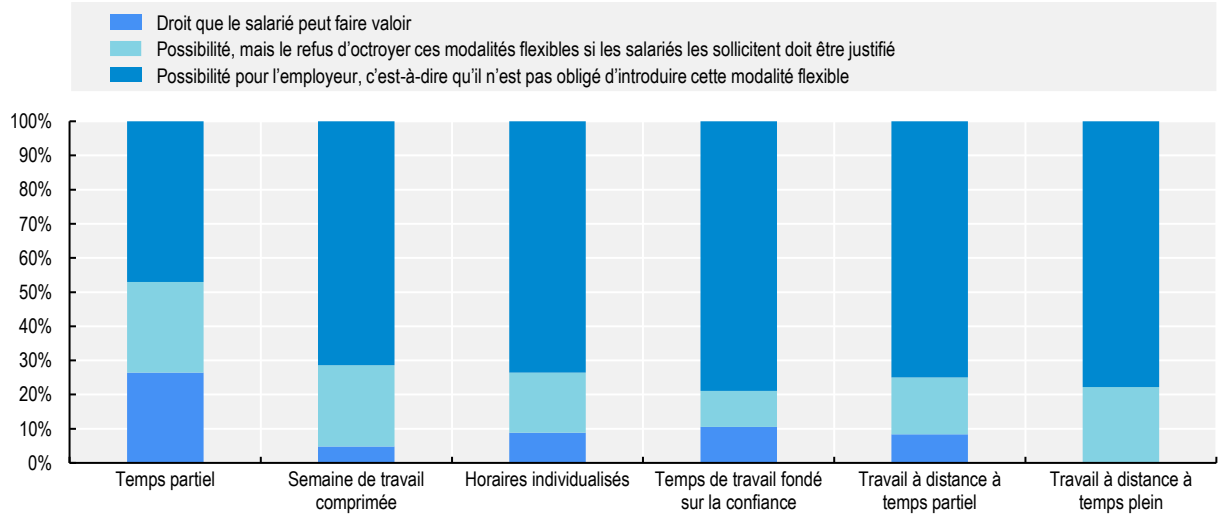
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/quskg3

Dans une grande majorité des cas, les modalités de travail flexibles demeurent à la discrétion de l'employeur

Au sein de l'OCDE, dans la plupart des cas où des modalités de travail flexibles sont proposées, les employeurs peuvent empêcher leurs salariés d'y avoir recours (Graphique 3.7). Seuls le Mexique et la Corée considèrent au moins trois modalités comme des droits pour les salariés. Par conséquent, l'intégration de modes de travail flexibles exige un dialogue constant entre les employeurs et les salariés. Dans plus de 70 % des pays de l'OCDE, les employeurs publics n'ont pas besoin de justifier les refus opposés aux demandes des salariés qui souhaiteraient bénéficier de semaines de travail comprimées, d'horaires individualisés ou d'une organisation du travail fondée sur la confiance. Le travail à temps partiel est une exception car il s'agit d'un droit que les agents publics peuvent faire valoir dans 26 % des pays de l'OCDE, et d'une possibilité dont le refus doit être justifié dans 26 % des pays.

Graphique 3.7. Degré de liberté des employeurs concernant l'octroi de modes de travail flexibles



Note : la ligne pointillée distingue la flexibilité en matière de temps et d'espace. La valeur de N varie en fonction de la catégorie. N=34 pour le temps partiel, 21 pour la semaine de travail comprimée, 34 pour les horaires individualisés, 19 pour le temps de travail fondé sur la confiance, 27 pour le travail à distance à temps partiel et 28 pour le travail à distance à temps plein. Question initiale : « dans quelle mesure les employeurs sont-ils contraints de proposer ces modes de travail flexibles ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/1e5cdb

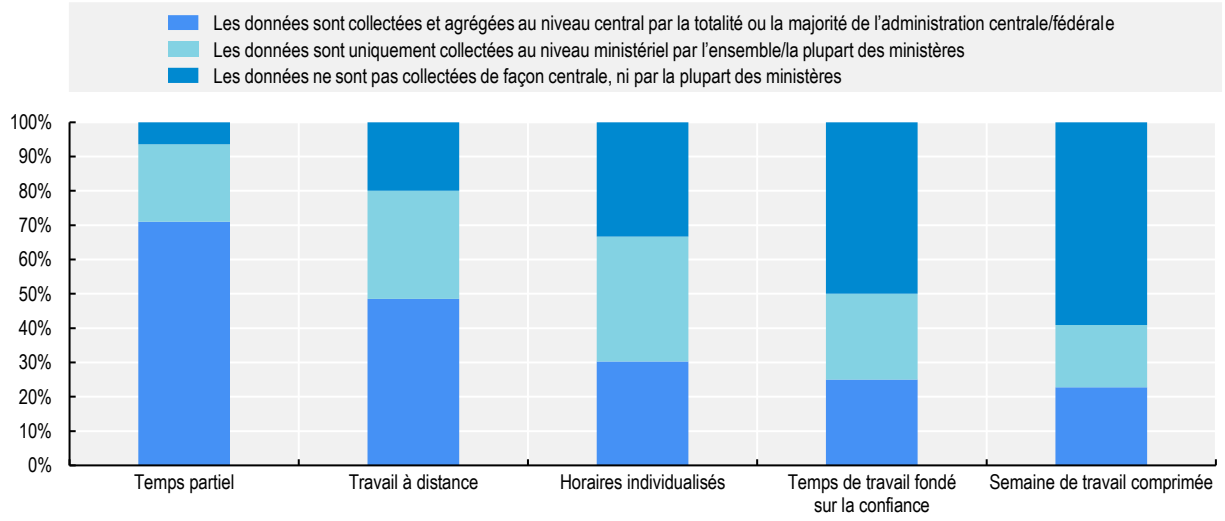
Cela souligne la nécessité de trouver un équilibre entre l'autonomie devant être accordée aux salariés pour qu'ils utilisent ces outils à leur convenance, et le contrôle que les responsables doivent conserver sur le recours aux dispositifs flexibles en fonction des besoins opérationnels. Pour gérer cette situation, il est essentiel d'instaurer un dialogue honnête entre l'encadrement et les agents au sujet des meilleures méthodes de travail. Dans ce contexte, certaines institutions australiennes ont mis en place une stratégie dénommée « si c'est non, il faut une raison » (*if not, why not*) : les responsables doivent justifier tout refus d'une demande émanant d'un salarié. En outre, même si le travail à distance est répandu au sein des administrations publiques, il ne représente un droit pour les agents qu'en Corée, en Italie et en Slovénie. Les employeurs sont toutefois contraints d'en faire bénéficier certains membres du personnel, comme les personnes en situation de handicap. Cette distinction est assez courante au sein de la zone OCDE, puisqu'une protection renforcée est accordée aux agents qui viennent d'avoir un enfant, s'occupent d'un parent ou sont en situation de handicap.

Quel avenir pour les modalités de travail flexibles ?

Collecter des données pour renforcer l'inclusion

Pour les administrations publiques, l'objectif n'est pas seulement de proposer à leurs agents des modalités de travail flexibles, mais aussi de faire en sorte que leur utilisation s'inscrive dans une stratégie plus vaste de planification des effectifs. Intégrer les modes de travail flexibles dans des stratégies plus larges passe par l'équilibre entre la liberté des agents d'y avoir recours et les besoins en matière d'organisation, qui imposent d'établir certaines limites quant à leur utilisation par l'ensemble des effectifs. Les données relatives au travail à temps partiel et à distance sont respectivement collectées au niveau central ou ministériel dans 88 % et 76 % des pays de l'OCDE qui ont mis en œuvre ces modalités. Ces chiffres baissent en ce qui concerne les horaires individualisés (63 %), le temps de travail fondé sur la confiance (50 %) et la semaine de travail comprimée (41 %).

Graphique 3.8. Collecte des données sur les modes de travail flexibles



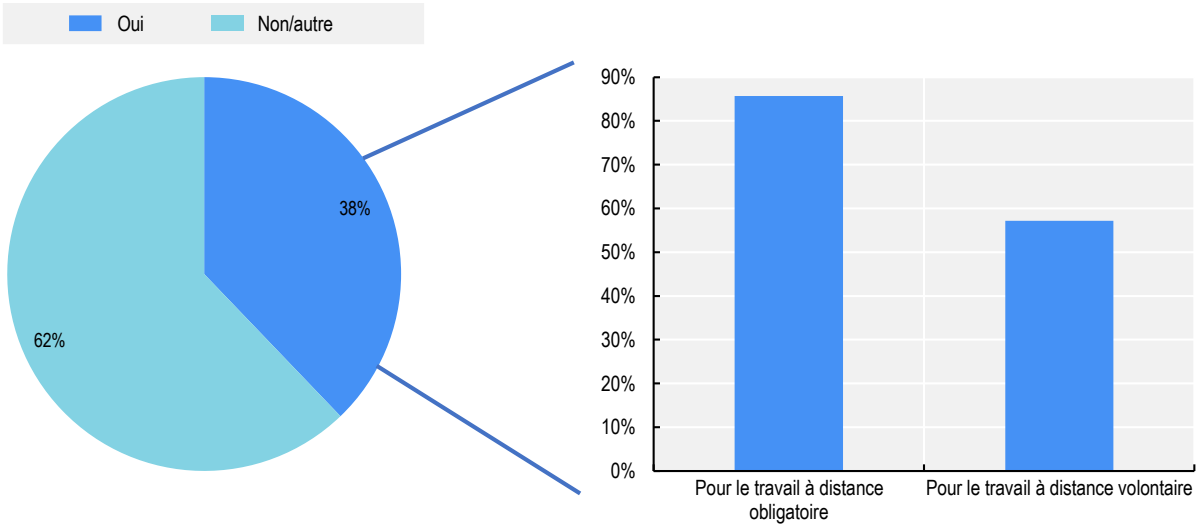
Note : la valeur de N varie en fonction de la catégorie. N=34 pour le temps partiel, 21 pour la semaine de travail comprimée, 34 pour les horaires individualisés, 19 pour le temps de travail fondé sur la confiance, 36 pour le travail à distance à temps partiel et 28 pour le travail à distance à temps plein. Question initiale : « collectez-vous et agrégez-vous les données relatives aux modes de travail flexibles ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/gn0kue

Collecter davantage de données et les utiliser plus efficacement contribue aussi à l'inclusion. Par exemple, les données peuvent servir à fixer le cap de l'action publique pour faire en sorte que le travail à distance ne devienne pas une charge pour certaines catégories de la population, pour des raisons personnelles ou économiques. On peut notamment citer les effets négatifs du travail à distance sur la répartition genrée des responsabilités domestiques et familiales, mis en lumière par la pandémie. Dans 25 pays de l'OCDE, 61.5 % des mères d'enfants de moins de 12 ans ont déclaré qu'elles assumaient la majorité ou l'intégralité du travail domestique supplémentaire, contre seulement 22.4 % des pères (OCDE, 2021[15]). Une autre étude menée au Royaume-Uni a révélé que pendant les confinements, les mères avaient été 50 % plus interrompues dans leur travail que les pères (Andrew et al., 2020[16]). Néanmoins, ces résultats traduisent une situation très spécifique, puisque la plupart des solutions de garde d'enfant étaient alors limitées ou inaccessibles.

Certains pays de l'OCDE se penchent également sur la question de l'inclusion en essayant d'atténuer les coûts liés au travail à distance généralisé : plus d'un tiers d'entre eux (38 %) ont pris des mesures pour compenser les dépenses entraînées par le travail à distance, que ce dernier soit obligatoire, comme dans 32 % des pays, ou volontaire, comme dans 22 % des pays (Graphique 3.9). Les administrations centrales belge et française ont mis en place des indemnités à cet effet. En Belgique, les agents travaillant à distance au moins 5 jours par mois perçoivent une indemnité mensuelle de 50 EUR, tandis que cette indemnité s'élève à 2.88 EUR par jour de travail à distance en France (avec un plafond de 253.44 EUR par an). Alors que la majeure partie des pays de l'OCDE fournissent du matériel technique de base permettant de travailler à distance, comme des ordinateurs portables, d'autres éléments peuvent atteindre un montant bien supérieur à celui de l'indemnité obligatoire, notamment les casques téléphoniques, les chaises et bureaux ergonomiques ou l'éclairage.

Graphique 3.9. Dispositions légales prévoyant le remboursement aux salariés des frais liés au travail à distance



Note : N=37, les données des États-Unis ne sont pas disponibles. Le graphique de droite détaille la répartition du « oui », les options ne s'excluant pas mutuellement. Question initiale : « existe-t-il des dispositions légales qui imposent de rembourser aux salariés les frais liés au travail à distance ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/zy0pre

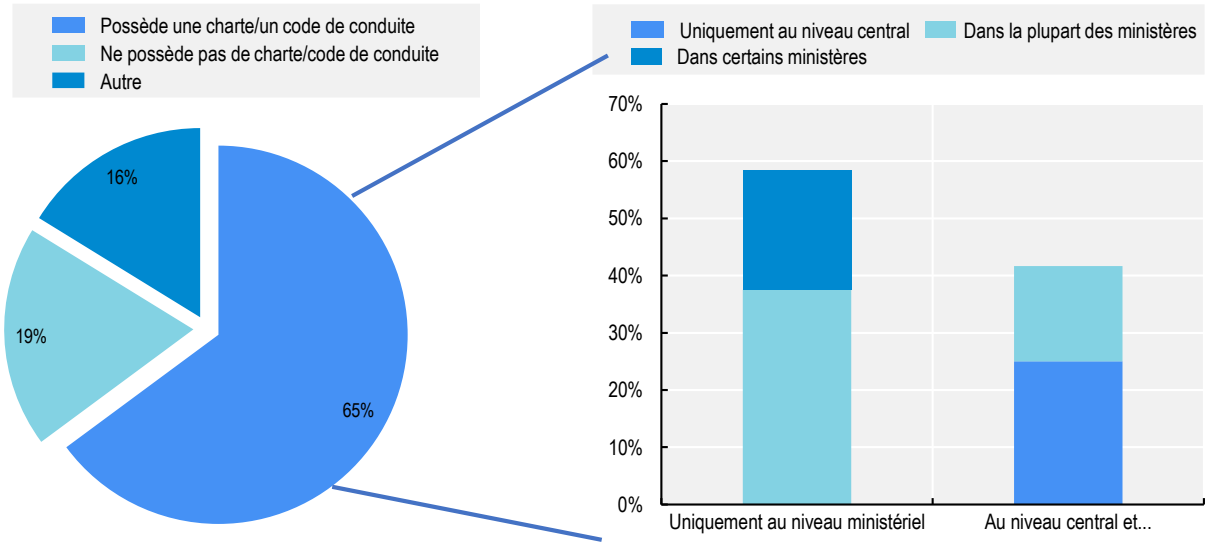
Chartes et codes de conduite pour le travail flexible

La réglementation relative au travail à distance a connu une évolution radicale pour les salariés des secteurs public et privé (Eurofound, 2022[17]). Toutefois, les pays ont adopté des approches et des processus différents pour redéfinir les règles en vigueur. Certains, comme la France ou les Pays-Bas, ont choisi de fonder cette réglementation sur la négociation collective dans les secteurs public comme privé. Les pays nordiques, quant à eux, ont eu recours à des accords collectifs par secteur. Ces différentes approches soulignent la pertinence et l'importance de la négociation collective pour poser les fondements de l'avenir du travail.

La réglementation au sujet du travail flexible peut prendre la forme de chartes ou de codes de conduite permettant d'encadrer ses modalités et les attentes associées. Des chartes et des codes de conduite ont déjà été adoptés dans 65 % des pays de l'OCDE (Graphique 3.10). Parmi ces pays, dans 59 % des cas, seuls les ministères ont conçu et mis en œuvre ces textes, ce qui peut provoquer des variations concernant

leurs implications. Les 41 % restants disposent d'une charte centrale qui peut être complétée et renforcée par des chartes ministérielles.

Graphique 3.10. Chartes et codes de conduite régissant le comportement attendu en matière de travail à distance

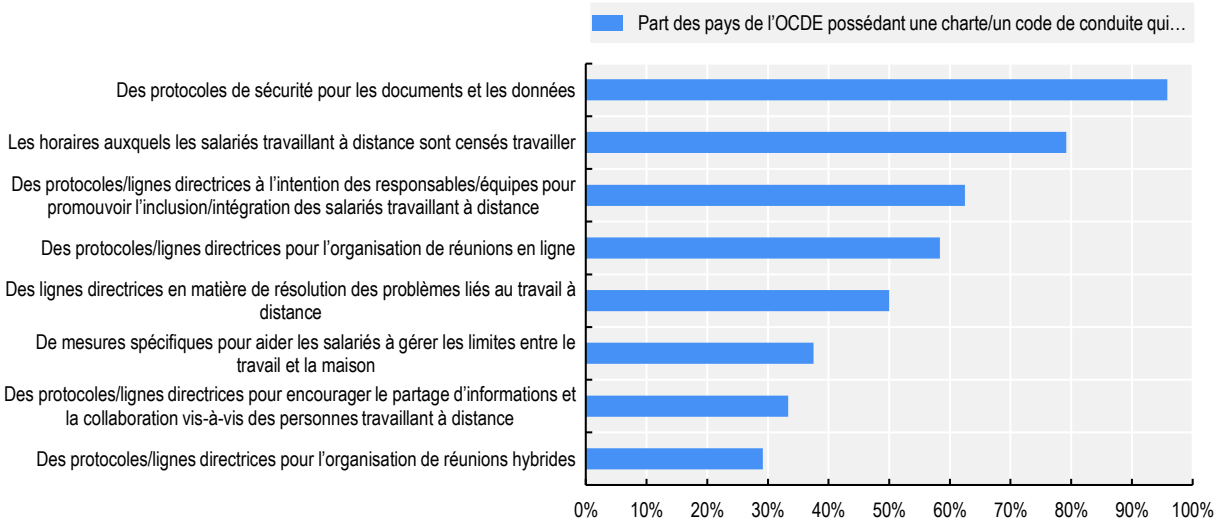


Note : dans le graphique de gauche, N=37, les données des États-Unis ne sont pas disponibles. Dans le graphique de droite, N=24 (seulement les pays qui possèdent une charte/un code de conduite quelconque). Question initiale : « existe-t-il une charte ou un code de conduite régissant le comportement attendu en matière de travail à distance ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/wmgd7x

Les chartes relatives au travail flexible se concentrent sur les protocoles de sécurité applicables aux documents et aux données (dans 96 % des pays de l'OCDE), sur les horaires de travail attendus (79 %) et sur les protocoles permettant aux responsables de gérer les effectifs à distance (63 %), comme le montre le Graphique 3.11. L'accent mis sur les horaires de travail attendus souligne l'importance de la confiance dans la mise en œuvre des modalités de travail flexibles. Cela indique également que la frontière entre horaires travaillés et non travaillés est très fine, et qu'il est difficile de séparer l'espace de travail au domicile de l'environnement personnel. Tout cela peut créer une situation de « travail sans fin » (Eurofound et Bureau international du Travail., 2017[18]).

Graphique 3.11. Éléments définis dans les chartes/codes de conduite en matière de travail à distance



Note : N=24, comprenant tous les pays de l'OCDE possédant une charte/un code de conduite pour régir le travail à distance dans les administrations publiques. Question initiale : « si [une charte ou un code de conduite existe pour régir le comportement attendu en matière de travail à distance], inclut-il : ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/20s6te

Encadré 3.2. Chartes et codes de conduite en matière de travail à distance dans l'OCDE

Guides du ministère coréen de la Gestion du personnel relatifs au travail à distance

En Corée, le ministère de la Gestion du personnel a publié trois manuels pour aider les organisations à faire le meilleur usage du travail à distance : l'un donne des lignes directrices aux agents, un autre vise à aider les cadres dirigeants à mieux gérer leur équipe. Le troisième guide, quant à lui, est un document de travail qui détaille les règles en matière de travail à distance ainsi les procédures pour demander et autoriser le travail à distance ; il répond aussi aux questions les plus courantes et contient des formulaires et des exercices pour déterminer si les agents ont un environnement de travail optimal à leur domicile.

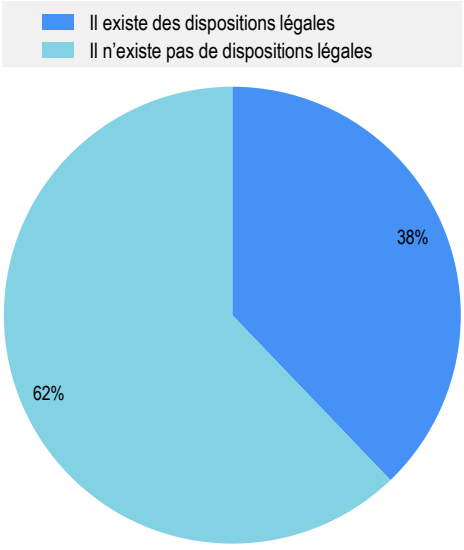
Guides relatifs au travail à distance dans les organismes publics péruviens

En avril et en juin 2020, alors que la première vague de COVID-19 perturbait les activités de la fonction publique péruvienne, l'Autorité nationale de la fonction publique (Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR) a mis au point deux guides concernant le travail à distance, l'un destiné aux agents et l'autre aux cadres dirigeants. Ces guides incluent notamment des indications sur le travail attendu de la part des agents publics, des directives concernant la conduite à adopter dans ce cadre et une définition des processus en place et des acteurs impliqués. Le guide destiné aux cadres dirigeants contient également des conseils sur la façon de gérer efficacement une équipe à distance et d'organiser des activités se déroulant intégralement à distance.

Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Le concept de « droit à la déconnexion » tente d'apporter une réponse à la question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle dans un monde hybride. Il désigne le droit des salariés à s'abstenir d'avoir des échanges professionnels en dehors des horaires normaux de travail. Plus d'un tiers des pays de l'OCDE disposent déjà de dispositions légales pour garantir le droit à la déconnexion, dans le cadre de la législation ou d'accords collectifs (Graphique 3.12). L'une des difficultés associée est de trouver une définition des « horaires de travail » qui ne soit pas trop rigide, de façon à permettre une certaine flexibilité du point de vue des agents. Au Portugal, la loi n° 83/2021 du 6 décembre a modifié le régime du télétravail et amendé le code du travail. L'article 199-A ajouté au code du travail par cette loi mentionne que « l'employeur a le devoir de s'abstenir de contacter les travailleurs pendant la période de repos, sauf en cas de force majeure ». Ce droit récent n'est pas encore véritablement appliqué dans toute la zone OCDE.

Graphique 3.12. Dispositions légales visant à garantir le droit à la déconnexion



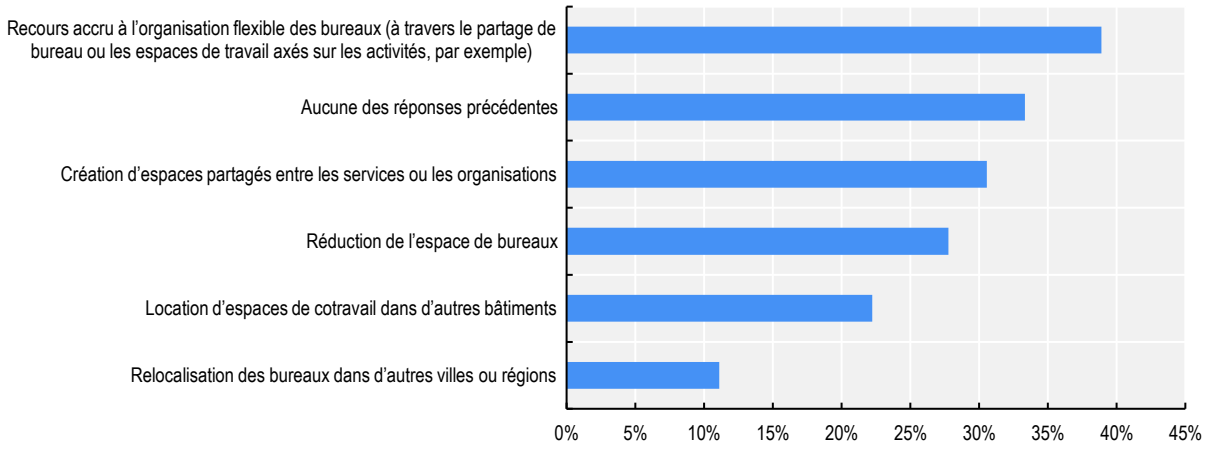
Note : N=37. En France, en Italie et aux Pays-Bas, ces dispositions prennent la forme d'accords collectifs pour les agents publics. Question initiale : « existe-t-il des dispositions légales garantissant le droit à la déconnexion ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/a2noj4

Repenser l'utilisation des bureaux et l'organisation de l'espace de travail

L'augmentation de la flexibilité en matière d'horaires et de lieu de travail pousse les administrations publiques à repenser leur utilisation des espaces de bureaux. Au sein de la zone OCDE, 59 % des pays travaillent sur l'adaptation aux modes de travail flexibles, majoritairement en modifiant leur espace de bureaux actuel ou en repensant l'organisation des bureaux. En outre, 38 % des pays de l'OCDE cherchent à se tourner davantage vers une organisation flexible des bureaux ou à créer des espaces partagés entre les services ou les organisations (27 %). La Finlande prévoit d'utiliser toutes ces modalités en matière d'espace de bureaux, car le COVID-19 a renforcé une tendance à la déconcentration géographique des bureaux qui existait déjà dans une moindre mesure.

Graphique 3.13. Projets des administrations publiques concernant les espaces de bureaux physiques



Note : N=36, deux pays ayant uniquement répondu « autre » (non représenté). La réponse « aucune des réponses précédentes » exclut toutes les autres. Question initiale : « au vu de l'expérience de la crise du COVID-19, existe-t-il des projets relatifs à l'aménagement des espaces de bureaux physiques dans les administrations ? ».
Source : Enquête 2022 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/iuh9nd

Les pays sont moins nombreux à envisager de tirer parti des modes de travail flexibles pour repenser l'organisation des bureaux, soit en réduisant l'espace de bureaux (27 % des pays de l'OCDE), soit en déménageant les bureaux dans d'autres régions (11 % d'entre eux). Alors que les aspirations des citoyens prennent une dimension de plus en plus locale, relocaliser les espaces de bureaux des capitales où la vie est chère vers des centres urbains plus abordables comporte plusieurs avantages : les services sont plus près du terrain, il est plus facile d'attirer les talents résidant hors des capitales et les dépenses opérationnelles sont réduites, comme le montre l'Encadré 3.3.

Encadré 3.3. *Bedre Balance*, la stratégie danoise qui réorganise la répartition géographique des agents publics

En 2015, le gouvernement danois a lancé la stratégie *Bedre Balance*, dont l'objectif était d'organiser de façon plus équilibrée la répartition géographique des agents de l'administration centrale sur le territoire. Cette stratégie prévoyait initialement de relocaliser quelque 3 900 emplois, soit 10 % des emplois publics, depuis la capitale vers d'autres régions. En 2018, elle a donné naissance à une deuxième stratégie, baptisée *Bedre Balance II*, visant à relocaliser 4 000 emplois supplémentaires. Des dizaines de villes et de villages danois ont ainsi accueilli différents organismes. Ces deux vagues de décentralisation des administrations centrales ont permis à l'État danois d'observer les effets de la transformation opérée. La conséquence la plus notable à court terme a été une légère baisse de la productivité et une augmentation du taux de départs. Toutefois, à long terme, les organismes reçoivent davantage de candidatures par poste après leur déménagement qu'avant, malgré certaines difficultés à attirer des profils spécialisés. Les effets négatifs mentionnés plus haut se dissipent.

La relocalisation des administrations publiques entraîne des problèmes évidents de rétention du personnel. L'administration danoise a donc décidé d'accompagner l'ensemble des agents publics tout au long du processus. Les agents ne souhaitant pas déménager ont reçu 25 000 couronnes danoises

pour se former afin de renforcer leurs compétences et de gagner en compétitivité dans leur recherche d'emploi. Les agents ayant accepté de déménager ont reçu des informations sur les services locaux accessibles à eux-mêmes et à leur famille, et ont pu être éligibles à des promotions ou à des programmes de formation.

Enfin, cette stratégie a également eu des effets sur les finances publiques, car elle a permis de réduire les coûts de location de bureaux à Copenhague grâce à la location de nouveaux bâtiments de bureaux dans des régions où la vie était moins chère. Cette tendance est encore renforcée par la volonté actuelle des organismes de partager les bâtiments de bureaux afin de réduire les coûts de location et d'entretien.

Source : Ministère des finances (2018), Bedre Balance II, Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder.

Conclusion

Les modalités de travail flexibles peuvent comporter de nombreux avantages, mais elles entraînent également des difficultés spécifiques pour les salariés et les employeurs. Davantage d'agents publics ont recours à des modes de travail flexibles plus diversifiés, et s'il est encore trop tôt pour tirer un bilan définitif de ces pratiques, quelques éléments marquants se dégagent.

Premièrement, il est manifeste que la confiance joue un rôle clé dans le développement des modalités de travail flexibles. Il peut donc être nécessaire d'aider les cadres dirigeants à adapter leur façon traditionnelle de gérer les équipes, afin qu'ils mettent l'accent sur la confiance plus que sur le contrôle. Les organisations peuvent également être conduites à mettre à jour les cadres de gestion de la performance pour valoriser les accomplissements et les résultats. Il est important de garantir la fluidité de la communication entre salariés et cadres dirigeants (ainsi que leurs représentants au sein des associations professionnelles, syndicats, etc.) au sujet de l'évolution des préférences et des besoins en matière de travail, afin d'alimenter des échanges constructifs.

Deuxièmement, l'efficacité des modes de travail flexibles peut dépendre du degré d'autonomie dont les salariés ont l'impression de disposer. La réglementation garantissant un droit à la déconnexion, par exemple, peut manquer son but si les salariés ressentent une pression implicite à consulter leur messagerie électronique en dehors des horaires de travail. Quant au travail à temps partiel, il peut également être dévoyé de son objectif si les salariés, ou certaines catégories de salariés (plus vraisemblablement les hommes que les femmes), choisissent de ne pas y avoir recours de crainte que cela ne nuise à leur carrière.

Troisièmement, cette tendance à l'individualisation des préférences et des conditions de travail semble vouée à perdurer. Il est donc nécessaire de renforcer la consultation entre les hauts responsables, les cadres dirigeants et les services de ressources humaines pour mettre au point des mesures de gestion flexible des effectifs. Les modalités de travail hybrides sont populaires auprès de nombreux agents publics, mais elles ont aussi leurs détracteurs. Au moment de l'élaboration des futures modalités de travail flexibles, il convient d'écouter toutes les personnes concernées dans le respect des principes de productivité, de mobilisation et de bien-être.

Enfin, il est probable que les modalités de travail flexibles ne séduisent pas seulement les agents publics en poste, mais aussi d'éventuels et de futurs candidats. Face à un marché du travail saturé et concurrentiel, la fonction publique ne se rendrait pas service si elle faisait marche arrière sur certains facteurs clés de flexibilité. En effet, ces derniers relèvent désormais de l'évidence pour les profils très demandés qu'elle recherche, notamment dans les domaines numérique et informatique.

Références

Andrew et al. (2020), « How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown? Institute for Fiscal Studies ». [16]

Bambra, C. et al. (2008), « « A hard day's night? » The effects of Compressed Working Week interventions on the health and work-life balance of shift workers: a systematic review », *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 62/9, pp. 764-777, https://doi.org/10.1136/jech.2007.067249. [5]

Banque centrale européenne (2018), *Economic Bulletin*. [13]

Centre commun de recherche (2020), *Who can telework today? The teleworkability of occupations in the EU*. [10]

DGAEP (2021), *A adaptação dos modelos de organização do trabalho na Administração Pública Central durante a pandemia COVID-19: Dificuldades e oportunidades*. [12]

Edelmann, N., J. Schossboeck et V. Albrecht (2021), « Remote Work in Public Sector Organisations: Employees' Experiences in a Pandemic Context », *DG.O2021: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*, https://doi.org/10.1145/3463677.3463725. [2]

Eurofound (2022), *Telework in the EU: Regulatory frameworks and recent updates*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg. [17]

Eurofound (2012), *Fifth European Working Conditions Survey*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1182en.pdf. [3]

Eurofound (2009), *European Company Survey 2009: Part-time work in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2010/86/en/3/EF1086EN.pdf. [4]

Eurofound et Bureau international du Travail. (2017), *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. [18]

Korunka, C., B. Kubicek et M. Risak (2018), *New Way of Working in Public Administration*, Austrian Presidency of the Council of the European Union/Federal Ministry for the Civil Service and Sport DG III – Civil Service and Administrative Innovation, Vienna, In cooperation with Members of the European Public Administration Network (EUPAN), https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf. [7]

Mas, A. et A. Pallais (2017), « Valuing Alternative Work Arrangements ». [11]

OCDE (2022), *Taux d'emploi à temps partiel*, https://doi.org/10.1787/daef0ffa-fr (consulté le 22 mars 2022). [14]

OCDE (2021), « Les responsabilités familiales et domestiques en temps de crise : Inégalités femmes-hommes en matière de travail rémunéré et non rémunéré pendant la pandémie de COVID-19 », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4501fad6-fr. [15]

OCDE (2020), *Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*. [9]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/gov/emploi-public/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm. [1]

Singe, I. et R. Croucher (2003), « The management of trust-based working time in Germany », *Personnel Review*, vol. 32/4, pp. 492-509, https://doi.org/10.1108/00483480310477551. [6]

Wendell Joice (2000), *The Evolution of telework in the Federal Government*. [8]

4 Examen du leadership et des aptitudes de la fonction publique brésilienne

L'OCDE a récemment réalisé un *Examen du leadership et des aptitudes de la fonction publique* (PSLC) *brésilienne*, analysant les systèmes d'emploi et de gestion publics du pays à l'aune des quatorze principes de la Recommandation PSLC de l'OCDE. Cette synthèse contient des recommandations ciblées qui pourraient être suivies afin que la fonction publique soit adaptée à ses missions et soit suffisamment flexible pour relever les défis publics actuels et à venir.

Le Brésil prend d'importantes mesures pour moderniser et rénover une fonction publique professionnelle et solide, constituée d'agents qualifiés et dévoués (Encadré 4.1). À titre d'exemple, le pays a amélioré les services numériques et les systèmes de gestion des ressources humaines, créé davantage de possibilités de mobilité professionnelle et de renforcement des compétences des équipes d'encadrement et aidé les ministères à mieux planifier les effectifs. Il est toutefois possible de faire mieux, notamment de regrouper des mesures et initiatives isolées pour en améliorer l'impact et de simplifier certains des aspects juridiques et structurels du système de carrière qui sont une source de complexité. Bon nombre des problématiques examinées ici portent sur la manière de réduire la rigidité du système d'emploi public afin qu'il devienne plus flexible et soit plus à même de faire face aux évolutions complexes auxquelles la fonction publique brésilienne est confrontée.

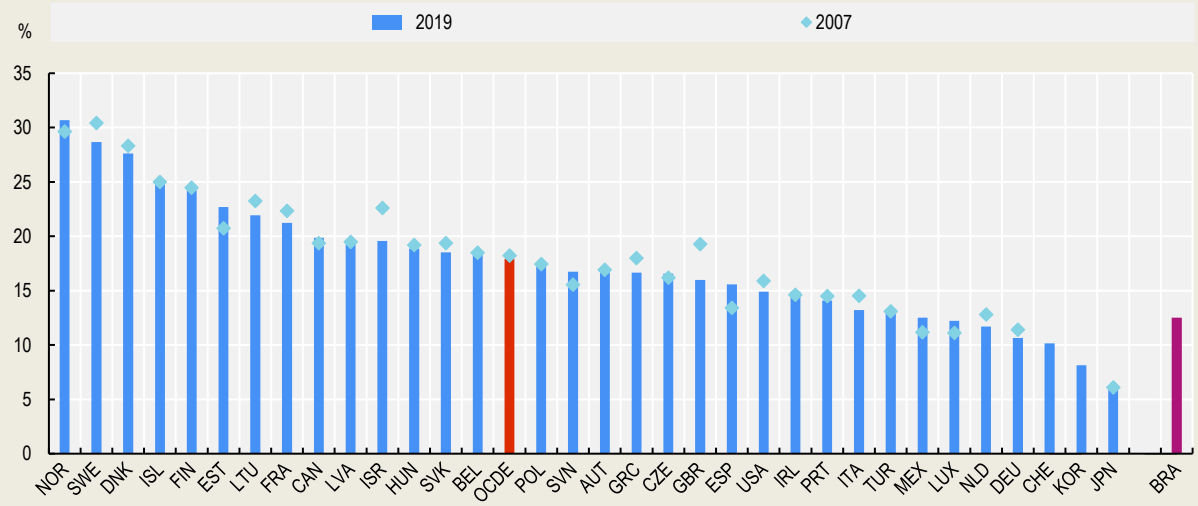
Cet examen du leadership et des aptitudes de la fonction publique du Brésil réalisé par l'OCDE est le premier de ce type – il s'agit d'une nouvelle approche des examens par les pairs, organisée autour des 14 principes de la Recommandation PSLC de l'OCDE (Graphique 4.3). Il a commencé par un examen général des pratiques de gestion des ressources humaines à l'aune de ces 14 principes, réalisée à l'automne 2022. Cette première étape a été suivie d'une analyse plus approfondie de trois axes de réforme prioritaires : la transformation du système de carrière pour créer un secteur public moderne et agile, le renforcement de la flexibilité grâce à une meilleure gestion des contrats temporaires et la conception d'un système de gestion des performances solide. L'examen a bénéficié de l'apport de représentants de la France et du Portugal, qui ont fait part de leur expérience en matière de formulation et de mise en œuvre de réformes de la fonction publique portant sur ces trois aspects prioritaires.

Encadré 4.1. Taille et caractéristiques de l'emploi public au Brésil

Au Brésil, les agents de l'administration publique représentent 12.5 % de l'emploi total, soit un pourcentage légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 17.9 %, mais supérieur à la moyenne de la région Amérique latine et Caraïbes (ALC), qui est de 11.9 % (Graphique 4.1) (OCDE, 2020[1] ; OCDE, 2021[2]). Toutefois, le budget consacré à leur rémunération est relativement élevé : il s'établit à 13.3 % du PIB (hors entreprises publiques), contre 9.2 % en moyenne dans la zone OCDE et 8.9 % dans la région ALC (Graphique 4.2) (OCDE, 2020[1] ; OCDE, 2021[2]). Il faudrait donc rentabiliser au maximum ce gros investissement pour donner naissance à une fonction publique professionnelle, compétente et réactive, capable de fournir avec efficience des services publics adaptés aux besoins des citoyens.

Graphique 4.1. Emploi dans les administrations publiques, 2007 et 2019

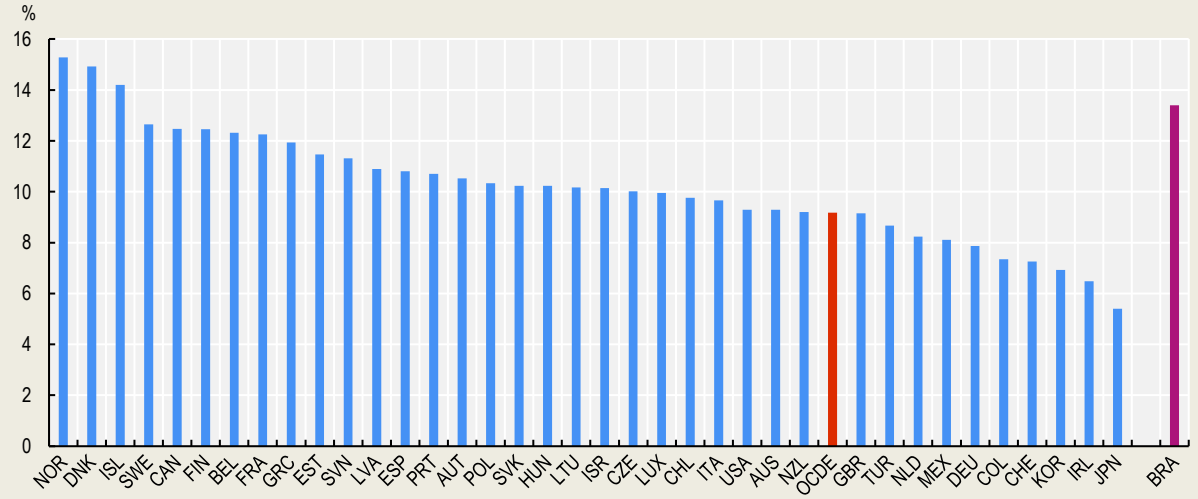
Pourcentage de l'emploi total



Note : On ne dispose pas de données pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les données sur la Corée et la Suisse ne sont pas prises en compte dans la moyenne de la zone OCDE car il manque des séries chronologiques. Les données sur le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Luxembourg, la Norvège et la Suisse sont relatives à 2018 et non à 2019. Les données sur le Japon se rapportent à 2017 et non 2019. Les données sur l'Islande et les États-Unis se rapportent à 2008 et non à 2007.
Source : (OCDE, 2020[1] ; OCDE, 2021[2]).

Graphique 4.2. Dépenses de rémunération des agents publics, 2019

Pourcentage du PIB



Note : Les données sur le Chili et la Türkiye ne sont pas prises en compte dans la moyenne de la zone OCDE car il manque des séries chronologiques ou certains des principaux agrégats non financiers des administrations publiques. Les données relatives au Japon, au Brésil et à la Russie concernent l'année 2018 et non 2019.
Source : Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données). Pour l'Australie, les données sont tirées à la fois des statistiques sur les comptes nationaux et des statistiques sur les finances publiques fournies par le Bureau australien des statistiques.

Graphique 4.3. Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique

1 Une fonction publique guidée par des valeurs	2 Une fonction publique fiable et capable	3 Une fonction publique réactive et adaptable
1. Des valeurs définies 2. Des dirigeants capables 3. Une fonction publique inclusive et sûre 4. Une fonction publique dynamique et innovante	5. Des aptitudes et compétences appropriées 6. Un employeur attractif 7. Un recrutement fondé sur le mérite 8. Une culture de l'apprentissage 9. Une reconnaissance des performances	10. Responsabilités institutionnelles 11. Démarche stratégique 12. Mobilité et capacité d'adaptation 13. Conditions d'emploi appropriées 14. Participation des employés

Source : OCDE (2019[3]), Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/gov/emploi-public/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm.

S'agissant du premier thème autour duquel s'articule la Recommandation – une culture et un leadership guidé par des valeurs –, l'examen général montre que le Brésil a pris quelques mesures pour renforcer la haute fonction publique en assainissant le système pour qu'il soit plus facile de distinguer les rôles d'encadrement à tous les niveaux de la hiérarchie et en introduisant des critères minimums pour la nomination des membres de la haute fonction publique. L'École nationale de l'administration publique (ENAP) a coopéré avec les entités pour créer un vivier de membres de la haute fonction publique et former les futurs hauts responsables. Par ailleurs, *LA-BORA!gov* (un laboratoire d'apprentissage et d'innovation intégré au ministère de la Gestion et de l'Innovation publiques) et l'ENAP ont apporté une contribution précieuse à la recherche de solutions innovantes. L'Examen recommande néanmoins au pays de déployer plus largement ces initiatives dans l'ensemble de la fonction publique et de les inscrire dans le cadre d'une vision plus large de la haute fonction publique brésilienne. Il montre également qu'il reste d'importants progrès à accomplir dans le domaine de la diversité et de l'inclusion et qu'il faudrait à cet égard aller au-delà de l'imposition de quotas et collecter des données de meilleure qualité.

Pour ce qui est du deuxième thème autour duquel s'articule la Recommandation – une fonction publique fiable et capable –, l'Examen recommande au Brésil de procéder à un recensement systématique des compétences nécessaires, qui évoluent, et de veiller à l'articulation entre le renforcement de ces compétences et l'offre de formation. Actuellement le système de carrière impose des limites parce qu'il n'est pas suffisamment souple pour permettre de recruter et d'évaluer des candidats présentant de nouveaux profils de compétences. Les procédures de recrutement sont certes très transparentes, mais il serait possible de moderniser les méthodes d'évaluation des compétences des candidats. Des méthodes plus adaptées pourraient être trouvées et le rôle des organismes privés dans la conduite des évaluations pourrait être clarifié. Le Secrétariat de la gestion des ressources humaines *(Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoal,* SGP) pourrait utiliser sa délégation de pouvoir en matière d'ouverture de nouveaux concours de recrutement de façon plus stratégique de manière à mettre en lumière le besoin de compétences stratégiques orientées vers l'avenir.

Enfin, le troisième thème qui sous-tend la Recommandation est que la fonction publique doit être réactive et adaptable. Au sein de la fonction publique brésilienne, le SGP jouit d'une grande latitude en ce qui concerne la définition de normes opérationnelles. La progression de la transformation numérique de la

fonction publique serait l'occasion de déléguer davantage de tâches stratégiques en matière de gestion des ressources humaines aux services chargés des ressources humaines, étant donné qu'un plus grand nombre de tâches opérationnelles sont automatisées. Il faudrait cependant que cette évolution s'accompagne de mesures permettant de renforcer les capacités de ces services à prendre en charge les aspects plus stratégiques de la gestion des ressources humaines. Il devrait en résulter une approche stratégique de la fonction publique qui aille dans le sens des efforts déjà déployés pour parvenir à une planification des effectifs de nature à édifier une fonction publique davantage tournée vers l'avenir. Enfin, il serait judicieux que les premières initiatives prises pour mesurer et améliorer l'engagement du personnel soient suivies d'actions ambitieuses visant à instaurer une culture de la fonction publique accordant plus de place à l'ouverture et à la motivation.

La solution à bon nombre des problèmes à surmonter dans le cadre de ces trois thèmes passe par une simplification du système de carrière, qui constitue la base juridique et structurelle de la fonction publique brésilienne. Le SGP a certes entrepris de réduire le nombre de carrières et d'harmoniser le système, mais une réforme plus vaste est nécessaire pour gagner en efficience.

Réformer radicalement le système est sans doute une entreprise de longue haleine qui exige un large soutien politique, mais diverses mesures peuvent être prises à court et moyen terme pour remédier à la fragmentation, à la rigidité et à l'iniquité du système. Les recommandations à suivre sont notamment les suivantes :

- **Simplifier le système de carrière** en imaginant un système idéal fondé sur des fonctions et sur des compétences transversales et en œuvrant pour que cette représentation idéale devienne réalité en limitant le chevauchement des carrières, en fusionnant celles qui comportent les mêmes fonctions, en harmonisant les conditions d'emploi et en élaborant des fiches de poste communes comprenant des compétences transversales et d'avenir.
- **Garantir l'équité salariale** en passant en revue les fonctions comparables dans les différentes carrières de manière à fixer des salaires de base identiques pour les nouvelles carrières.
- **Définir des critères d'avancement communs** tenant compte du développement et des performances professionnels et tenter de mettre au point un système de progression de carrière dans lequel le niveau de responsabilité et de compétence augmente à mesure que les agents gravissent les échelons.
- **Accroître la flexibilité des ressources humaines à travers une amélioration de la mobilité** en définissant des cadres communs mettant en valeur les compétences et aptitudes transversales ; en réduisant les obstacles qui empêchent les agents publics de passer d'une carrière à l'autre alors que ce serait justifié ; en s'appuyant sur les programmes de mobilité existants et en les faisant davantage connaître ; en tenant compte de la mobilité dans les promotions et l'évaluation des performances. Comme recommandé dans l'examen du centre de gouvernement du Brésil réalisé par l'OCDE (OCDE, 2022[4]), cette évolution pourrait aussi être un moyen d'améliorer la coordination entre les entités qui composent le centre de gouvernement.

Un recours plus stratégique aux contrats temporaires pourrait être un autre moyen d'accroître la flexibilité, et pourrait permettre de pourvoir aux besoins immédiats et à court terme et de recruter des agents dotés de compétences particulièrement recherchées. Pour y parvenir, le Brésil pourrait :

- **Actualiser les conditions auxquelles est soumis le recrutement de personnel temporaire.** Il faudrait que les acteurs concernés s'engagent dans une large réflexion sur les conditions d'emploi du personnel temporaire de manière à ne pas créer un système à deux vitesses. Une procédure de recrutement simplifiée pourrait aussi être envisagée.
- **Examiner les mesures susceptibles de permettre de mieux répondre à une augmentation soudaine de la charge de travail ou à des besoins ponctuels**, par exemple l'amélioration de la mobilité.

- **Atténuer le risque de recours abusif à l'emploi temporaire** en limitant la durée pendant laquelle il est possible de recruter un agent temporaire et de renouveler son contrat, en veillant à ce que des mesures de lutte contre les conflits d'intérêts soient en place et soient respectées et en garantissant que toutes les procédures de recrutement satisfassent à des critères identiques et exigeants en ce qui concerne le principe du mérite et la transparence.

Enfin, améliorer le système de gestion des performances est un moyen de motiver les agents publics. À cette fin, il est recommandé :

- **D'harmoniser les processus et modalités d'évaluation des performances** entre les carrières pour établir une norme connue de tous les agents, ce qui implique de confier la responsabilité de l'évaluation à l'entité d'accueil quelle que soit la carrière.
- **De simplifier l'échelle de notation des performances** de telle manière qu'elle ne comporte que trois points et de fixer la note par défaut au milieu (2) pour tous les agents.
- **De lutter contre l'insuffisance des performances** en mettant au point un mécanisme qui y remédie au moyen du perfectionnement professionnel et en encadrant la possibilité de recourir en dernier ressort à un licenciement pour insuffisance professionnelle.
- **D'assurer la cohérence entre les objectifs institutionnels et les objectifs individuels** en renforçant ImpactaGOV, organisme de formation stratégique, et de continuer d'articuler le Plan de développement des ressources humaines *(Plano de Desenvolvimento de Pessoas)* avec les objectifs individuels.
- **De renforcer les compétences du personnel d'encadrement** en lui fournissant des conseils, une formation et un soutien de meilleure qualité concernant l'évaluation des performances et l'attitude à tenir face à des résultats insuffisants.

L'OCDE s'est appuyée sur cet éclairage et ces recommandations pour élaborer, en coopération avec le SGP, des lignes directrices pour la création ou la fusion de carrières dans la fonction publique brésilienne. Ces lignes directrices plaident pour une vision commune de l'architecture des carrières, reposant sur une simplification du système, encourageant la création de carrières transversales, communes à plusieurs entités, et favorisant la mobilité. Une simplification de la structure de la rémunération pourrait faciliter la gestion des dépenses de personnel. La prise en compte des performances professionnelles dans l'avancement et les possibilités de formation pourraient encourager les agents publics à se perfectionner en permanence.

Les parties qui suivent analysent de manière plus approfondie chacun des axes décrits plus haut.

Concevoir le système de carrière de telle façon qu'il soit au service d'une fonction publique moderne et agile

Au Brésil, le « système de carrière » constitue la colonne vertébrale de la fonction publique, ce qui signifie qu'il est difficile de mettre sur pied une fonction publique adaptée aux missions qui sont les siennes sans repérer au préalable les difficultés induites par ce système et y remédier.

Le système est composé de 117 carrières (*carreiras*) et 43 groupes d'emplois (*Plano de cargos*), et 87 % des agents publics brésiliens relèvent d'une de ces carrières. Ces carrières et groupes d'emplois correspondent à des catégories professionnelles définies de manière étroite et souvent attachées à un organisme spécifique. Beaucoup de carrières correspondent à des fonctions et types d'emplois identiques, à ceci près qu'ils sont attachés à des entités différentes. Nombre d'entre elles présentent des doublons et se chevauchent, et certaines ne répondent plus aux besoins du service public. Elles ne peuvent cependant pas être supprimées (« frappées d'extinction ») tant que des agents en relèvent encore. Il en résulte un niveau élevé de rigidité, de fragmentation et d'inégalité.

Ces dernières décennies, beaucoup de pays de l'OCDE ont analysé leur administration publique et restructuré les catégories d'emplois et parcours professionnels pour qu'ils répondent mieux aux besoins d'une fonction publique moderne. De manière générale, les administrations restructurent les systèmes de classification des emplois de sorte à réduire les coûts de transaction en traitant (dans la mesure du possible) avec des collectifs plutôt qu'avec des individus, ce qui signifie qu'elles répartissent en principe leurs ressources humaines entre plusieurs catégories distinctes. Cette démarche peut reposer sur la constitution de catégories d'emplois, c'est-à-dire de groupes constitués sur la base de l'emploi occupé, ou de corps professionnels (sur la base de la profession à laquelle un agent appartient). Pour qu'elle soit efficace, il faut veiller à utiliser des catégories communes au plus grand nombre d'organismes possible. La gestion des gros effectifs s'en trouve simplifiée parce que les mêmes conditions et modalités d'emploi s'appliquent à un maximum d'agents.

Dans les pays de l'OCDE, les efforts déployés pour accroître la flexibilité ont conduit à créer des groupes d'emplois plus larges et à les appliquer de manière transversale au plus grand nombre d'organismes publics possible. En conséquence, les aptitudes et compétences sont définies de manière à permettre aux agents d'évoluer d'un groupe d'emplois à l'autre et d'un organisme à l'autre, d'où une flexibilité accrue. Les pays qui ont réformé les grilles salariales et systèmes d'échelons et de grades ont par exemple remplacé les échelles de salaire progressives par des tranches de salaire larges, ont restructuré les grilles en fonction des familles d'emplois et rationalisé les systèmes de classification des emplois.

Au Brésil, il n'existe ni normes de classification des emplois ni cadre de compétences général pour la fonction publique. Les conditions d'emploi, notamment le montant et la structure de la rémunération, sont très variables, chaque carrière négociant, souvent directement avec le Congrès, les changements à apporter à la loi dont elle relève. Il en résulte une grande fragmentation et une concurrence interne entre carrières concernant les conditions d'emploi.

Chaque carrière est définie dans sa propre loi, ce qui signifie que la rigidité est accentuée par le fait que toute création d'une carrière ou modification d'une carrière existante doit être adoptée par le Congrès. Dès lors, préparer la fonction publique à affronter l'avenir en la dotant des nouvelles compétences et aptitudes nécessaires est un processus complexe et long, tout comme la modification de carrières existantes. Dans ce contexte, le SGP a demandé aux entités d'accompagner toute demande de création d'une nouvelle carrière d'une évaluation de la cohérence de la carrière en question avec le programme de numérisation de la fonction publique. Cette démarche est un premier pas vers l'intégration de nouvelles compétences, même si elle ne contribue pas à réduire le nombre total de carrières.

Le SGP s'est mobilisé pour mieux contrôler la création de nouvelles carrières en vérifiant régulièrement si les demandes de création ne pourraient pas être l'occasion de fusionner des carrières existantes ou de créer des carrières plus transversales (autrement dit existant dans de multiples organismes, ce qui permettrait une uniformisation des conditions d'emploi). C'est pourquoi aucune nouvelle carrière n'a été introduite ces dernières années. À titre d'exemple, lors de la fondation de l'Autorité nationale pour la sûreté nucléaire, en 2021, plutôt que de créer une carrière spécifique pour cette autorité, une carrière existante a été transposée.

Transformer en profondeur le système de carrière implique d'engager d'importantes réformes juridiques et constitutionnelles, ce qui est difficilement réalisable à brève ou moyenne échéance étant donné qu'un consensus politique serait nécessaire. Il serait toutefois possible d'adopter d'autres mesures de court et moyen terme n'impliquant pas de réformer la loi.

Ainsi, pour rationaliser la création de nouvelles carrières, le SGP pourrait s'appuyer sur les lignes directrices proposées en la matière. Ces lignes directrices pourraient être utilisées pour parvenir à une vision commune des efforts à déployer pour réduire la fragmentation et la rigidité du système de carrière. Former le personnel des services de gestion des ressources humaines sur la base de ces lignes directrices, examiner les critères proposés ou vérifier que les critères sont remplis avant le dépôt d'une demande de création de carrière auprès du SGP sont autant d'initiatives qui faciliteraient la tâche du SGP.

Le SGP pourrait sur cette base élaborer une stratégie pour regrouper et organiser les fonctions au sein de la fonction publique, y compris préciser la méthode à utiliser pour repérer les catégories d'emplois et de postes communes au sein d'une même fonction et établir une classification afin d'éviter les doublons et de réduire le nombre total de carrières. Il existe un risque que des postes soient dissociés de la fonction dont ils dépendent, ce problème s'étant déjà produit. Il faudra donc faire preuve de vigilance. Parce qu'elle implique une analyse des carrières et des compétences et aptitudes qui sont nécessaires ou le seront à l'avenir, la mise au point d'un cadre de compétences est un moyen de favoriser l'acquisition de ces compétences. Cette démarche pourrait également comporter une réflexion sur les compétences transversales de façon à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre.

Promouvoir la mobilité peut aussi être un moyen de professionnaliser le personnel et de renforcer sa résilience. Au Brésil, seules quelques carrières sont conçues pour être transversales – à savoir qu'elles comprennent des postes que l'on retrouve dans de nombreux ministères et organismes, comme la carrière de spécialiste des politiques publiques et de la gestion de l'administration (EPPGG). Le seul moyen d'accéder à une carrière consiste à passer un concours qui est spécifique à la carrière en question et aboutit à un recrutement à l'échelon le plus bas. Le système est donc relativement rigide et n'est pas suffisamment souple pour anticiper les besoins à court terme et y répondre étant donné qu'un agent public ne peut pas être affecté, que ce soit définitivement ou temporairement, à une autre carrière que la sienne. La mobilité est limitée puisqu'elle n'est envisageable qu'au sein d'une même carrière et suppose que les membres de la haute fonction publique en offrent la possibilité.

Mettre en valeur les compétences transversales pourrait être en moyen de doter la fonction publique d'un personnel plus flexible, susceptible de répondre aux besoins à court terme. La mobilité peut favoriser l'apprentissage et l'échange d'informations, de même que la coordination concernant des priorités transverses, aspect qui a été jugé problématique dans le rapport publié par l'OCDE à l'issue de l'examen du centre de gouvernement du Brésil (OCDE, 2022[4]). Or, au Brésil, les descriptifs de compétences et qualifications correspondant aux différentes carrières ne valorisent pas les compétences transversales parce que les carrières sont généralement rattachées à un organisme spécifique.

Pour promouvoir une fonction publique plus flexible et accordant une large place à la transversalité, il pourrait être judicieux de privilégier de nouvelles carrières organisées autour de fonctions, de ne pas attacher une carrière à un seul organisme et de définir des compétences et qualités transversales. Il faudrait aussi explorer la possibilité d'imposer des critères moins sélectifs aux agents publics qui souhaitent changer de carrière et leur permettre d'accéder à une autre carrière à un échelon plus élevé. Le programme de mobilité mis sur pied par le SGP conformément à l'ordonnance n° 282 du 24 juillet 2020 pourrait être amélioré. En effet, s'il constitue un pas encourageant vers plus de mobilité, il pourrait être promu et déployé dans l'ensemble de la fonction publique pour que d'autres organismes en profitent. La banque des talents qui est déjà en place pourrait permettre de disposer d'une plateforme pour trouver des compétences dans des domaines spécifiques ou des compétences recherchées pour peu qu'une recherche ciblée sur ces compétences (ex. : innovation) soit possible. Enfin, un accompagnement pourrait être proposé aux agents, aux équipes d'encadrement et aux organismes. Outre des conseils généraux, cet accompagnement pourrait revêtir la forme de listes de points à vérifier pour la planification de la relève et pour les mutations, d'ateliers sur l'accueil des nouvelles recrues, de conseils pour l'évaluation des risques (de conflits d'intérêts) et d'orientations sur la gestion des performances.

Pour ce qui est de l'avancement, dans la fonction publique brésilienne, la seule forme de progression possible dans la plupart des carrières est l'évolution le long de la grille salariale sur la base de l'ancienneté ou de critères tenant compte à la fois de l'ancienneté et des performances. Selon la carrière, le haut de l'échelle salariale peut être atteint relativement vite. Les agents des services fiscaux par exemple peuvent atteindre le haut de la grille en 11 ans. À titre de comparaison, il faut parfois 20 ans à un agent du groupe d'emplois spécial, qui dépend du ministère des Finances (devenu ministère de l'Économie), pour parvenir à ce niveau. De plus, au Brésil, il est rare que le passage à un échelon supérieur soit synonyme de plus d'exigences en termes de compétences techniques ou managériales.

Le Brésil pourrait envisager de réformer le système de progression de carrière. Premièrement, pour les nouvelles carrières qui seront créées, les critères à satisfaire pour progresser pourraient ne pas se limiter à l'ancienneté et pourraient prendre en compte d'autres aspects, par exemple les performances. Le pays pourrait commencer par une carrière à trois niveaux – junior, confirmé, senior. Les postes « junior » pourraient constituer le point de départ habituel et être axés sur l'apprentissage. La catégorie « confirmé » serait la plus importante numériquement, tandis que les postes « senior » seraient réservés aux personnes qui ont acquis une compétence hautement spécialisée ou assument des fonctions d'encadrement. Dans ce type d'architecture, il faudrait apporter la preuve de ses compétences et de son efficacité pour progresser – à titre d'exemple, la promotion pourrait être soumise à un processus de sélection, ce qui serait plus incitatif. À long terme, le Brésil pourrait aussi envisager d'ouvrir une réflexion sur les moyens de permettre aux agents publics d'accéder à une autre carrière à un échelon plus élevé, ce qui leur permettrait de progresser.

Dans la fonction publique fédérale, la structure de la rémunération est complexe, chaque carrière ayant sa propre grille salariale et ses propres avantages accessoires au salaire, si bien que l'on dénombre plus de 700 grilles salariales. Le salaire de base représente environ 40 % à 60 % du traitement des agents publics, tandis que la fraction restante est faite d'une multitude prestations différenciées (OCDE, 2010[5]). Étant donné la fragmentation des carrières, des fonctions similaires donnent lieu à des salaires de base très différents.

Enfin, le Brésil pourrait être contraint de revoir la structure des salaires pour qu'elle soit adaptée aux besoins de demain plutôt qu'à ceux d'hier. Cette restructuration pourrait passer par une uniformisation et un regroupement des diverses composantes de la rémunération (salaire de base, primes, etc.) dans le but d'améliorer la transparence et de faciliter la gestion. Il pourrait s'agir là d'une entreprise complexe et de longue haleine compte tenu des intérêts en présence. Le SGP pourrait cependant prendre des mesures pour atténuer les inégalités de salaire entre fonctions comparables. Pour garantir une équité salariale, il pourrait définir un salaire de base moyen pour chaque fonction en s'appuyant sur un examen de la rémunération de tous les emplois correspondant à des tâches similaires dans les différentes carrières. Ce salaire de base par fonction pourrait être considéré comme la référence à retenir pour toute nouvelle carrière créée. La désignation d'une commission indépendante ou d'un service indépendant pourrait contribuer à se concentrer sur les caractéristiques réelles de chaque carrière, ce qui atténuerait le risque de politisation de la fixation des salaires.

Accroître la flexibilité en recourant davantage aux contrats temporaires

Le recrutement temporaire dans la fonction publique peut être un moyen de répondre à des besoins immédiats et de courte durée, et de recruter des personnes dotées de compétences particulièrement recherchées. En toutes circonstances mais en particulier en cas de crise, la fonction publique doit agir rapidement et a besoin d'agents susceptibles de faire face à une surcharge de travail inattendue, de remplacer des agents malades ou en congé et des agents qui ont quitté leur poste. Parallèlement, ces agents temporaires ont besoin d'être formés et intégrés, alors même que les connaissances et compétences qu'ils auront acquises seront perdues à la fin de leur contrat.

Au Brésil, le recrutement de personnel temporaire est encadré par des conditions restrictives et doit être justifié par un motif d'intérêt général exceptionnel. Toutes les situations spéciales pouvant justifier le recours à l'emploi temporaire sont énumérées dans une liste prescriptive contenue dans la loi n° 8 745 de 1993. En font par exemple partie le besoin d'assistance en cas d'état d'urgence ou d'enquêteurs pour recueillir des données pour les besoins de l'Institut brésilien de géographie et de statistique. Ces restrictions privent la fonction publique brésilienne de la souplesse nécessaire pour réagir à des besoins immédiats. Elles signifient aussi que tout recrutement ou presque a des conséquences budgétaires considérables parce qu'il implique un engagement à long terme. En conséquence, le personnel temporaire

représente un pourcentage relativement faible des effectifs de la fonction publique du pays. En juillet 2022, 5 % des effectifs de la fonction publique fédérale relevaient du régime de l'emploi temporaire, alors de 87 % relevaient de l'emploi permanent.

Recourir davantage à l'emploi temporaire supposerait de réformer la loi pour modifier les conditions qui encadrent le recrutement temporaire. Il faudrait au préalable ouvrir un large débat avec les acteurs concernés pour déterminer qui a besoin de la protection de la fonction publique et quelles sont les activités qui relèvent de la mission fondamentale de l'État et ne peuvent être exécutées que par le personnel permanent de la fonction publique et pour réfléchir aux conditions qui devraient encadrer le recours au travail temporaire. Le Brésil pourrait aussi explorer des mesures qui permettraient de constituer une capacité d'appoint, par exemple en créant une réserve d'agents publics mobilisables très rapidement et en augmentant les possibilités de mobilité temporaire.

Il existe un risque que les mécanismes de recrutement temporaire soient utilisés afin de pourvoir à des besoins à long terme. Il importe d'éviter la création d'un système à deux vitesses au sein duquel coexisteraient des agents permanents et des agents temporaires employés de façon prolongée et effectuant les mêmes tâches. Pour éviter que les règles relatives au recours à l'emploi temporaire ne soient contournées, il faut que les responsables de service soient accompagnés par les services des ressources humaines et que le recours à des salariés temporaires fasse l'objet d'un contrôle accru. À défaut, l'égalité d'accès, le principe du mérite et la transparence risquent d'en pâtir.

Il faudrait que des règles claires soient introduites pour encadrer le recrutement d'agents temporaires dans l'ensemble de la fonction publique afin de garantir la transparence et une application uniforme. Ces règles pourraient notamment être les suivantes :

- Type de fonctions/de postes et de circonstances : définir le type de fonctions pouvant être assumées par des agents temporaires – et celles qui relèvent des missions fondamentales de l'État et doivent être réservées à des agents permanents. Des exceptions pourraient être prévues si certaines conditions sont réunies – par exemple pour des activités temporaires par nature. Il conviendrait notamment de déterminer si les missions figurant dans la loi en vigueur actuellement sont les bonnes ou si des modifications sont nécessaires.
- Recrutement : une procédure simplifiée, prévoyant un calendrier plus court, pourrait être introduite.
- Rémunération : la rémunération devrait être globalement semblable à celle perçue par le personnel permanent pour une fonction similaire, mais une certaine souplesse doit être ménagée pour attirer des personnes dotées de compétences très recherchées.
- Durée : il importe de fixer des limites claires, notamment des critères précis et des limites concernant le renouvellement des contrats pour éviter que le recrutement temporaire ne devienne un moyen de contourner le régime de la fonction publique en recrutant des agents temporaires pour une longue durée. À cet égard, il faudrait notamment examiner si les durées actuellement prévues sont adaptées et effectivement respectées ou s'il convient de les modifier.
- Délai d'attente : définir une période au terme de laquelle un agent temporaire peut de nouveau être recruté dans la fonction publique. Ce délai est actuellement fixé à 24 mois. Il conviendrait d'examiner si cette durée est appropriée ou devrait être modifiée.
- Conditions de travail et déontologie : elles devraient être en grande partie semblables à celles des agents publics permanents.
- Évaluation des performances : elle devrait être semblable à l'évaluation des performances des agents permanents qui assument des fonctions comparables et être prise en compte lorsqu'un renouvellement du contrat est possible.

Le recrutement temporaire permet souvent de recourir à des procédures de recrutement simplifiées, ce qui est un moyen d'éviter des procédures longues et de recruter plus rapidement et avec plus de flexibilité. Au Brésil, il faut en moyenne un an pour recruter un agent public permanent et environ 255 jours pour

recruter du personnel temporaire parce que les mêmes formalités doivent être accomplies tout au long de la procédure que pour recruter un agent permanent. Il n'est possible de raccourcir ce délai qu'en cas d'urgence, en renonçant à une étape de la sélection. Autrement dit, la possibilité de faire appel à des agents temporaires n'améliore pas la flexibilité.

Dans le cadre de la réflexion sur une éventuelle réforme juridique, l'introduction d'une procédure de recrutement simplifiée pourrait être envisagée. Pour plus de flexibilité, il faudrait raccourcir considérablement la durée de la procédure, même si cette accélération ne doit pas se faire au détriment de la transparence, de l'équité et du principe du mérite. Il faudrait également prévoir des mécanismes pour gérer les conflits d'intérêts durant la procédure de recrutement et des mesures pour éviter toute influence politique. Le recrutement pourrait être décentralisé et confié directement aux organismes. Une procédure simplifiée, ne reposant que sur un entretien d'embauche, pourrait être prévue. De même, il serait bon d'analyser les procédures administratives pour en raccourcir la durée, par exemple en réduisant le délai de réponse aux demandes d'autorisation de recrutement temporaire. Toutefois, s'agissant de la simplification du recrutement, il faudra veiller à ce que les limites imposées au recours au travail temporaire soient à la fois appropriées et respectées pour que le régime temporaire ne soit pas utilisé insidieusement pour pourvoir des postes relevant des missions fondamentales de l'État.

Mettre au point un système d'évaluation des performances solide

Dans un environnement de plus en plus contraint, les administrations publiques s'efforcent d'optimiser les processus, de gagner en efficience et d'atteindre leurs objectifs, ce qui suppose d'accorder de l'importance à la performance institutionnelle comme individuelle. Dans ce contexte, les systèmes de gestion des performances peuvent établir un lien entre les performances et les décisions en matière de gestion des ressources humaines et permettre ainsi d'assurer un suivi et une évaluation des performances des administrations publiques et de leurs agents. Dans la zone OCDE, les systèmes de gestion des performances ont pour marque de fabrique des mécanismes de suivi sophistiqués, des objectifs explicites, des indicateurs et objectifs chiffrés. Ils sont utilisés comme des outils de développement qui peuvent améliorer les compétences, rapprocher les objectifs individuels et les objectifs institutionnels et apporter des réponses à l'insuffisance des performances.

Les systèmes d'évaluation des performances utilisés par l'administration fédérale brésilienne poursuivent un grand nombre de ces objectifs, mais auraient sans doute plus d'impact s'ils étaient simplifiés, réorganisés et plus cohérents. L'évaluation se traduit par une note attribuée à l'agent par son responsable hiérarchique direct. La note moyenne, calculée pour l'ensemble de la fonction publique fédérale brésilienne, s'établit à 98/100, ce qui est très élevé et conduit à s'interroger sur la signification et la valeur du système actuel.

Le système de carrière en place au Brésil influe aussi sur l'évaluation des performances en ce sens qu'il revient à la carrière d'origine et à l'organisme auquel elle est rattachée de concevoir dans le détail les méthodes de gestion des performances sur la base des lignes directrices du SGP.

Il est difficile de repérer les situations de bonnes ou de mauvaises performances au sein de l'administration fédérale brésilienne parce que les notes élevées qui sont attribuées ne reflètent pas fidèlement le travail des agents. Dans ce contexte, les bonnes notes ne produisent pas les effets attendus sur la motivation parce qu'elles sont perçues comme des récompenses automatiques, accordées par défaut. Il n'est donc pas possible de remédier aux mauvaises performances, quels que soient les mécanismes incitatifs mis en place pour y parvenir.

Le Brésil devrait envisager d'introduire un système de notation comportant trois notes, dans lequel tous les agents recevraient par défaut la note de 2. Le 3 serait réservé à un petit nombre d'agents qui s'illustrent par des performances exceptionnelles, tandis que le 1 serait attribué à ceux qui ont à l'évidence des

insuffisances qu'il faut éliminer. Dans un premier temps, il pourrait être prudent de fixer un pourcentage maximum d'agents pour l'attribution de la note élevée.

Pour un maximum d'efficacité, il faudrait aussi que les systèmes d'évaluation soient harmonisés entre les différentes carrières, de telle manière que les responsables hiérarchiques travaillent avec un même système pour l'ensemble de leurs agents. Il pourrait à cette fin être envisagé d'uniformiser le calendrier et la méthode utilisée entre les carrières et/ou de confier la responsabilité de concevoir le système d'évaluation à chaque organisme plutôt qu'à chaque carrière.

Au Brésil, de bonnes performances permettent surtout d'obtenir une prime de résultat, et la rémunération liée aux performances représente une part de la rémunération totale qui varie d'une carrière à l'autre et qui peut dans certains cas en représenter entre 50 % et 70 %. Ce pourcentage élevé pourrait être incitatif si le système permettait de repérer les bonnes performances et de les récompenser correctement, mais au Brésil, il aboutit à créer un système qui permet aux agents publics de recevoir quasi systématiquement l'intégralité de leur prime de performances, qu'ils conçoivent comme une partie de leur salaire fixe. Étant donné leur importance, ces primes élevées dissuadent les responsables hiérarchiques d'attribuer des notes plus faibles, susceptibles de remettre en cause la rémunération de leurs agents, ce qui est sans doute l'une des raisons expliquant le niveau élevé des notes attribuées. Parallèlement à la simplification du système d'évaluation pour le transformer en une échelle sur trois points comme suggéré plus haut, il pourrait être envisagé d'intégrer la prime de performances actuelle au salaire de base (ou de la maintenir pour les agents qui obtiennent la note de 2) et de n'accorder une prime – plus faible – et/ou une gratification non financière qu'à ceux qui obtiennent 3, ce qui associerait les gratifications à une performance réellement exceptionnelle.

Un système efficace de gestion des performances peut aider à repérer les insuffisances et à concevoir des solutions pour y remédier – accompagnement informel, avertissement oral ou obligation de formation voire licenciement.

L'insuffisance professionnelle est rarement traitée au Brésil. Bien que l'article 247 de la Constitution fédérale dispose qu'elle peut conduire à un licenciement, aucun mécanisme adapté n'est en place. Le Brésil pourrait encadrer le licenciement pour insuffisance professionnelle, qui ne serait qu'une solution de dernier recours. Il faudrait toutefois instituer en parallèle un système fonctionnant par paliers, prévoyant en cas de performances insuffisantes : 1) un accompagnement et un soutien ; 2) une offre de formation ; 3) l'affectation à un nouveau poste ; 4) le licenciement.

Au niveau institutionnel, les accords de performance permettent de disposer d'un cadre de mesure des résultats et objectifs. Les organismes devraient pouvoir définir et fixer quelques objectifs, sur la base desquels les performances peuvent être mesurées et améliorées. Ces objectifs devraient ensuite être déclinés au niveau des différents services et unités, les chefs de service traduisant les objectifs collectifs en objectifs individuels.

Au Brésil, chaque organisme élabore un Plan de développement des ressources humaines (*Plano de Desenvolvimento de Pessoas*, PDP) pour mettre en cohérence sa stratégie et les besoins de développement des ressources humaines à travers des objectifs institutionnels clairs. Concrètement, le PDP porte sur les compétences recherchées et sur les moyens de les développer. Soucieux d'accompagner les organismes, le SGP met actuellement au point une initiative dénommée *ImpactaGOV* pour les aider à élaborer leur PDP.

En continuant de les soutenir pour définir des objectifs de performance institutionnels, il pourrait les aider à définir des objectifs individuels en lien avec le PDP, ce qui impliquerait, entre autres, de renforcer la capacité des responsables de service à le faire et à structurer des objectifs au niveau des organismes, services et individus.

Enfin, étant donné le rôle des membres de la haute fonction publique et la position spéciale qu'ils occupent, leurs performances sont souvent évaluées différemment. Plus des deux tiers des pays de l'OCDE sont

dotés d'un régime d'évaluation spécifiquement applicable à la haute fonction publique, reposant le plus souvent sur les résultats et les réalisations, sur des indicateurs de gestion institutionnelle et sur une rémunération à la performance. Au Brésil, les membres de la haute fonction publique n'ont pas l'obligation de se soumettre à une évaluation formelle, ce qui peut nuire à la légitimité des systèmes d'évaluation aux yeux des agents publics et engendre un problème de redevabilité aux yeux des citoyens. À mesure que de nouvelles carrières seront créées dans la haute fonction publique et lorsqu'un cadre de compétences spécifique à la haute fonction publique aura été défini, il pourrait être judicieux de mettre au point des mécanismes d'évaluation des performances efficients pour cette catégorie d'agents.

Évaluation du système d'emploi et de gestion publics du Brésil à l'aune de la Recommandation PSLC

Alors que la première section portait sur les axes prioritaires, les parties qui suivent comparent le système d'emploi et de gestion publics du Brésil et les principes de la Recommandation PSLC qui n'ont pas été évoqués dans la partie sur les axes prioritaires.

Thème 1 : Une culture et un leadership guidés par des valeurs

Définir les valeurs de la fonction publique et favoriser une prise de décisions fondée sur ces valeurs

Au sein des administrations publiques, des valeurs communes forment la base d'une vision commune de ce qui est souhaitable, non seulement en termes de résultat (bien-être et progrès de la société) mais aussi en termes de manière d'obtenir ce résultat (équité, transparence, redevabilité, etc.). Des valeurs publiques communes jettent les bases d'une culture de la confiance qui permet elle-même plus de flexibilité et d'innovation au niveau institutionnel et individuel tout en garantissant respect des règles et intégrité. Pour instaurer une culture de la confiance dans la fonction publique, il faut bien appréhender ces valeurs communes et la manière dont elles peuvent être transmises par un leadership guidé par des valeurs.

Les valeurs des institutions publiques brésiliennes sont énoncées dans divers textes de la législation primaire et secondaire, qui définissent des normes ou des codes de conduite à respecter par les agents publics. En 2021, le Bureau du contrôleur général de l'Union (*Controladoria-Geral da União*, CGU) a défini un ensemble de valeurs publiques fondamentales en coopération avec l'OCDE à l'issue d'une vaste consultation. Parmi ces valeurs figurent notamment l'engagement, l'intégrité, l'impartialité, la gentillesse, la justice, le professionnalisme et la vocation (Controladoria-Geral da União, s.d.[6]).

Le SGP pourrait faire plus pour faire connaître et diffuser ces valeurs communes. Il pourrait les intégrer à toutes les politiques relatives à l'emploi public. Le ministère de l'Économie devrait veiller à incarner des valeurs publiques telles que le mérite, la transparence, la gestion par la performance (redevabilité) et l'orientation usager, en particulier dans le cadre des processus de recrutement, de promotion et d'évaluation des agents publics.

Renforcer les aptitudes des dirigeants de la fonction publique

Les administrations publiques ont besoin de dirigeants capables pour rester en phase avec un monde de plus en plus complexe, instable et incertain. C'est aux membres de la haute fonction publique qu'il revient de transformer les politiques en action. Toutefois, pour y parvenir, ils doivent à la fois être dotés des compétences nécessaires et bénéficier d'un soutien institutionnel.

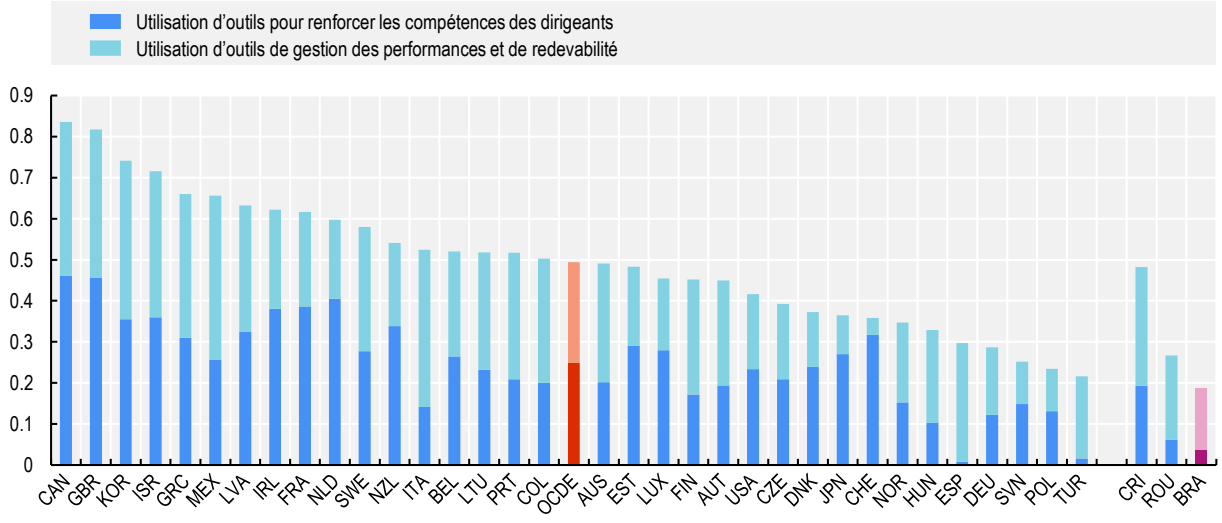
Le Brésil a récemment engagé des réformes pour clarifier et assainir la haute fonction publique en introduisant le régime CCE/FCE. Ce nouveau dispositif applique certaines exigences récentes, issues d'un décret de 2019, concernant la définition de critères minimum pour la sélection/la nomination. Souhaitant

créer un vivier de dirigeants, le SGP et l'ENAP ont élaboré ensemble un programme dénommé *LIDERAGOV*, dont ils ont récemment lancé la phase pilote. Des membres de la haute fonction publique ont été sélectionnés pour participer à un programme de formation des dirigeants, à la suite duquel ils ont été proposés pour des postes accessibles dans le cadre du régime CCE/FCE.

Malgré ces initiatives, le Brésil a encore un long chemin à parcourir pour se doter d'une haute fonction publique cohérente, pouvant s'appuyer sur une stratégie plus large et un soutien institutionnel suffisant. La sélection sur concours demeure l'exception plutôt que la règle. Certaines mesures doivent encore être prises pour renforcer le régime de la haute fonction publique : il faut notamment introduire des critères d'évaluation des performances, des dispositifs de formation et des possibilités de promotion transparentes et ouvertes. L'indicateur composite pilote de l'OCDE sur la gestion de la haute fonction publique en témoigne.

Le Brésil devrait continuer de renforcer le cadre juridique de la haute fonction publique et le soutien institutionnel dont elle a besoin en s'appuyant sur les constatations du rapport sur les compétences nécessaires pour innover et le leadership publié en 2019 par l'OCDE (OCDE, 2019[7]), qui recommande, entre autres, de définir des critères de recrutement minimum plus précis et de développer le recrutement par concours. Il pourrait également être envisagé de créer une équipe ou une unité spécialement chargée de la gestion de la haute fonction publique, de veiller au respect des lignes directrices et d'élaborer une stratégie de formation et de développement cohérente. Cette unité contribuerait à la mise en œuvre de nouvelles mesures, fournirait des conseils et un soutien aux ministères, faciliterait la mobilité stratégique des responsables hiérarchiques et dirigeants entre services et assurerait un suivi des progrès accomplis au fil du temps.

Graphique 4.4. Indice pilote : gestion de la haute fonction publique, 2020



Note : Les données concernant le Chili, l'Islande et la République slovaque ne sont pas disponibles. Les données concernant la République slovaque ne sont pas disponibles parce que la haute fonction publique ne constitue pas une catégorie officielle.
Source : OCDE (2020), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

StatLink https://stat.link/h2lrt0

Mettre en place une fonction publique inclusive et sécurisante reflétant la diversité de la société qu'elle représente,

L'inclusivité et la représentativité de la fonction publique sont non seulement un gage de justice et d'équité, mais elles améliorent aussi l'efficience et les capacités en élargissant l'éventail des compétences et de l'expérience des ressources humaines, ce qui favorise l'innovation.

Au Brésil, la diversité de la fonction publique n'est pas une priorité, en particulier s'agissant des postes d'encadrement, où les hommes sont fortement surreprésentés comparativement à la population générale. En 2018, les femmes constituaient 44.8 % des effectifs du secteur public brésilien (Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018[8]), mais seulement 16.8 % de l'encadrement supérieur dans le secteur public et 35.1 % de l'encadrement intermédiaire, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 37.1 % pour l'encadrement supérieur et à 48.2 % pour l'encadrement intermédiaire (OCDE, 2021[2]). À cela s'ajoute que la fonction publique brésilienne est principalement blanche. Les blancs représentent 64 % de l'ensemble des agents publics et 75 % de l'encadrement, contre 43 % de la population générale (IBGE, 2018[9]).

Hormis les quotas, peu de mesures sont prises pour accroître la diversité. Les individus qui s'estiment victimes de discrimination ont peu de voies de recours à leur disposition, et les mécanismes de recours qui existent sont apparemment mal connus et ne sont pas activement promus. Qui plus est, il n'existe souvent pas de données sur cette question. Si des informations sont recueillies sur le genre et l'origine ethnique, il est rare que des données sur d'autres formes d'inclusion le soient. À cela s'ajoute que les données qui existent sont peu utilisées à des fins de mesure ou de suivi.

Pour favoriser la diversité et l'inclusion, il faudrait adopter des mesures plus ambitieuses, notamment recueillir des données pour effectuer un suivi et des mesures. Le Brésil pourrait aussi conduire une analyse des barrières pour s'attaquer à ce qui empêche les groupes sous-représentés d'accéder à la fonction publique. L'évaluation des attitudes à l'égard de la diversité au sein de l'administration pourrait aider à repérer les domaines où il faut agir. Enfin, la création de mécanismes et procédures de recours, de surveillance ou de réclamation aiderait les agents à engager des actions pour discrimination.

Édifier une fonction publique volontariste et innovante adoptant une logique de long terme pour la conception et la mise en œuvre de l'action publique et des services publics

Le secteur public doit affronter des défis de plus en plus complexes et changeants, exigeant innovation et esprit d'anticipation. Les initiatives prises pour accroître l'innovation dans ce secteur ont souvent pour origine la volonté et l'enthousiasme d'agents engagés, œuvrant pour transformer une culture institutionnelle qui privilégie la stabilité et l'immobilisme.

Le Brésil a cherché à favoriser l'innovation à travers plusieurs initiatives visant multiplier les processus et systèmes innovants et à développer les compétences nécessaires à l'innovation. Parmi ces initiatives figurent la création de *LA-BORA!gov*, un laboratoire qui se consacre à l'innovation dans la gestion des ressources humaines, et le lancement de programmes de formation pilotes au sein du SGP. L'ENAP joue aussi le rôle de plateforme et d'incubateur de projets liés à l'innovation.

Il reste néanmoins possible d'aller plus loin pour faire de l'innovation une valeur ou une compétence fondamentale et la développer. L'innovation suscite souvent une forte méfiance en raison des répercussions que peut avoir un échec. L'administration aurait intérêt à se doter d'un cadre pour repérer et promouvoir les qualifications et compétences innovantes dont elle a besoin.

Pour encourager l'innovation, le Brésil devrait se fonder sur les recommandations qui figurent dans le rapport sur l'innovation dans la fonction publique brésilienne *(The Innovation System of the Public Service of Brazil)* (OCDE, 2019[10]). Les cadres de compétences nouvellement élaborés pourraient inclure des compétences nécessaires à l'innovation et les intégrer aux stratégies relatives à la gestion des ressources

humaines, à l'évolution de carrière, au recrutement et à la mobilité. Les systèmes d'évaluation des performances pourraient être utilisés pour modifier les mécanismes incitatifs de telle manière qu'ils favorisent l'innovation. Enfin, les réseaux d'innovateurs qui créent des liens entre les individus travaillant dans des domaines innovants pourraient être renforcés et encouragés, de façon à favoriser la naissance de nouvelles idées et à créer une culture de l'innovation.

Thème 2 : une fonction publique fiable et capable

Recenser en permanence les aptitudes et compétences nécessaires pour transformer une vision politique en services apportant une valeur ajoutée à la société

Parce que les problèmes qu'ils ont à affronter sont à la fois complexes et liés les uns aux autres, les pouvoirs publics doivent pouvoir attirer, recruter et développer de nombreux types d'aptitudes et de compétences. Les administrations doivent donc acquérir une connaissance fine de la nature et de l'éventail des compétences dont elles ont besoin aujourd'hui et auront besoin à l'avenir.

Le Brésil a beaucoup investi dans la numérisation des services les plus importants. Toutefois, les organismes éprouvent des difficultés à repérer et à renforcer les compétences dont ils ont besoin à l'appui de cette transition numérique. Ils peuvent pour y parvenir s'appuyer sur l'établissement du PDP, qui est obligatoire. À partir de ces évaluations, le SGP prévoit en coopération avec l'ENAP des programmes de formation concrets permettant de renforcer les capacités dans l'ensemble de la fonction publique.

L'ENAP a également élaboré une grille de compétences transversales, ce qui constitue un grand pas en avant pour le repérage des compétences et aptitudes dont à besoin la fonction publique brésilienne. Ce cadre constitue une première étape vers l'établissement d'un cadre de compétences commun mais souple.

Pour aller plus loin, le SGP pourrait accompagner davantage les organismes pour qu'ils soient plus en mesure d'identifier les compétences numériques et transversales qu'exige la transition numérique de la fonction publique. Cette démarche pourrait également concerner les compétences en matière de planification, de coordination et de hiérarchisation des priorités de manière à améliorer l'efficacité du centre de gouvernement, comme recommandé dans l'examen du centre de gouvernement réalisé par l'OCDE (OCDE, 2022[4]). Le SGP pourrait aussi faciliter les discussions sur l'évolution des compétences exigées entre les organismes et les prestataires de formation tels que l'ENAP. Enfin, il faudrait intégrer les compétences repérées dans les processus de gestion des ressources humaines, en particulier le recrutement et la formation et le développement.

Attirer et retenir des employés dotés des compétences et des aptitudes requises sur le marché du travail

La fonction publique a de plus en plus besoin d'un large éventail de compétences et de profils professionnels pour relever les défis complexes auxquels est confrontée l'action publique. Elle doit donc pouvoir attirer des personnes dotées d'un éventail de compétences nouvelles et émergentes ou de compétences rares (dans le domaine numérique par exemple) recherchées par le secteur privé.

De manière générale, le secteur public brésilien est perçu comme un bon employeur, mais il a des difficultés à attirer des candidats dotés de certaines compétences, ce qui est dû, entre autres, aux limites imposées par le système de carrière. Parallèlement, les restrictions visant le recrutement limitent la capacité de l'administration fédérale à séduire de nouveaux talents. À cela s'ajoute que les distorsions du système de rémunération décrites plus haut peuvent entraîner un décalage entre l'offre et la demande.

Le SGP pourrait chercher à en savoir davantage sur les dimensions de l'attractivité d'un emploi qui séduisent tel ou tel groupe ou les personnes dotées de telles ou telles compétences recherchées. Il pourrait aussi mettre au point des méthodes de recrutement plus volontaristes pour compenser la rareté relative des nouvelles offres et assurer une meilleure adéquation entre les candidats et les emplois

proposés. Il pourrait par exemple établir et systématiser des partenariats avec des universités pour présenter aux étudiants des carrières possibles dans les domaines particulièrement intéressants pour la fonction publique, communiquer de façon plus efficace sur les offres d'emploi dans le secteur public (par l'intermédiaire des réseaux sociaux par exemple) ou aider les agents déjà en poste à dialoguer avec des groupes ou personnes venant d'horizons plus divers.

Recruter, sélectionner et promouvoir le personnel en appliquant des procédures transparentes, ouvertes et fondées sur le mérite, garantissant un traitement juste et équitable

Les processus de recrutement et de promotion devraient être conçus pour garantir un traitement juste et équitable. La transparence est au centre des processus de recrutement dans la fonction publique fédérale brésilienne. Les concours sont annoncés publiquement et la liste des candidats retenus est publiée. Cette transparence est certes bienvenue, mais il faut aussi que les procédures permettent de s'assurer que les candidats possèdent les connaissances et compétences requises. Il est possible de trouver des moyens de mieux évaluer les compétences et de le faire de façon systématique (OCDE, 2019[7]). Il faudrait s'assurer que les épreuves de sélection testent, au moyen de méthodes modernes, les compétences appropriées compte tenu des objectifs de performances du poste et des objectifs institutionnels à long terme.

Actuellement, la plupart des étapes du recrutement sont confiées à des prestataires privés par l'organisme recruteur. L'externalisation de certains volets de la procédure de recrutement et de sélection peut permettre aux organismes d'accéder à des méthodes d'évaluation plus sophistiquées que celles disponibles en interne. Toutefois, l'ampleur de l'externalisation peut aussi être le signe que l'organisme ne dispose pas des compétences et moyens nécessaires en matière de gestion des ressources humaines, ce qui doit être exploré plus avant.

Le Brésil pourrait analyser dans quelle mesure le recours à de nouvelles méthodes de recrutement faciliterait l'embauche de candidats dotés de compétences d'avenir et assurer une plus grande cohérence entre les autorisations d'ouverture de concours et les besoins en matière de planification stratégique des effectifs dans la fonction publique fédérale Il faudrait également évaluer la place des prestataires privés dans la conception et l'organisation des épreuves de sélection et des évaluations des candidats à des postes dans la fonction publique et adopter une approche stratégique concernant le recours à ces prestataires.

Développer les qualifications et compétences nécessaires en instaurant un environnement et une culture de l'apprentissage dans la fonction publique

L'apprentissage et le développement sont des composantes essentielles des capacités de la fonction publique. L'apprentissage n'est pas seulement un outil ou un produit fourni par les services des ressources humaines : c'est une compétence essentielle que les agents publics doivent acquérir au cours de leur carrière.

La fonction publique brésilienne offre certes des possibilités de formation, mais il reste beaucoup à faire pour qu'une culture plus homogène s'instaure dans ce domaine. L'ENAP s'est efforcée d'impulser une culture de l'apprentissage permanent en restructurant son offre de formation pour qu'elle réponde aux besoins, mais il existe un décalage entre les résultats du PDP établi au niveau de l'organisme et les formats et contenus des formations qu'elle propose.

Au Brésil, les organismes publics ont des difficultés à offrir des possibilités d'apprentissage et de formation en phase avec les objectifs institutionnels à long terme. À titre d'exemple, les personnes qui suivent certains modules proposés par l'ENAP reçoivent un certificat, mais ce certificat a peu de poids dans les

décisions de recrutement et de promotion. C'est principalement aux chefs de service qu'il revient d'encourager l'apprentissage et d'entretenir la motivation des salariés.

Il serait bon qu'ils soient aidés à instaurer et favoriser une culture de l'apprentissage, par exemple dans le cadre de la gestion des performances. Les organismes pourraient recevoir des orientations sur la marche à suivre pour établir un lien entre le PDP et l'offre de formation de l'ENAP et pour intégrer les résultats des formations au niveau institutionnel.

Thème 3 : une fonction publique réactive et adaptable

Préciser les responsabilités institutionnelles en matière de gestion des effectifs

Au sein du système d'emploi public, diverses institutions et entités ont des attributions dans la gestion des ressources humaines. Pour que ce système fonctionne efficacement, il est indispensable de définir des responsabilités institutionnelles pour la conception, le pilotage et la mise en œuvre des divers volets de la gestion des ressources humaines.

Au Brésil, les responsabilités, le mandat et les capacités des institutions et de leurs acteurs gagneraient à être mieux articulés. Actuellement, le SGP fixe des normes opérationnelles et s'appuie sur des règles descendantes, alors qu'il n'intervient pas au niveau opérationnel. De leur côté, les divisions chargées des ressources humaines sont souvent surchargées de tâches administratives et ne disposent pas de ressources et capacités suffisantes pour assurer une gestion plus stratégique du personnel.

Conscient de ce problème, le SGP œuvre pour une plus grande automatisation des tâches administratives grâce à la création de la plateforme électronique « *Sou.gov* ». Les agents publics peuvent accéder à leur dossier et exécuter des démarches administratives, y compris rechercher des offres d'emploi, par l'intermédiaire de la plateforme, ce qui allège le travail du personnel des services de gestion des ressources humaines et lui permet de prendre en charge des tâches plus stratégiques.

Pour encourager une gestion plus stratégique des ressources humaines dans les différents organismes, le SGP pourrait coopérer avec leurs services des ressources humaines afin de déterminer quelles normes et règles font obstacle à la flexibilité et d'évaluer quels pouvoirs pourraient être délégués à ces services pour favoriser l'adoption de pratiques plus innovantes. Cette délégation de pouvoirs devra s'accompagner d'une hausse équivalente des moyens dont disposent ces services. Enfin, le rôle des professionnels des ressources humaines évoluant, il pourrait être envisagé d'élaborer un parcours professionnel spécifique sur la base de la formation certifiante sur la « paie » et la « planification des effectifs » proposée en 2022.

Adopter une approche stratégique et à long terme de la gestion des ressources humaines

L'adoption d'une approche stratégique et à long terme de la gestion des ressources humaines de la fonction publique est un moyen d'affecter les bonnes personnes au bon emploi ou poste au bon moment. Évaluer quelles compétences sont nécessaires et disponibles compte tenu des priorités et exigences stratégiques aide à préparer le personnel en prévision des besoins futurs.

Au Brésil, la gestion stratégique des ressources humaines est peu développée et les outils sont peu nombreux en raison de la rigidité du système de carrière. L'accent est mis sur le respect des normes et des règles, sur l'encadrement de la taille des organismes, sur la limitation du nombre de nouvelles carrières créées et sur la dotation en personnel des domaines prioritaires de l'action publique. Il serait bon de travailler davantage pour élaborer une vision commune de la gestion publique afin de faire émerger une conception commune de ce que doit être la fonction publique.

Il faudrait à cette fin recenser les objectifs définis en matière d'emploi public dans la Stratégie de développement fédérale et les décliner en éléments opérationnels, en précisant ce qu'ils signifient en

pratique pour l'emploi et la gestion publics. Il faudrait aussi mesurer les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés.

La mise en pratique de la vision stratégique de la fonction publique dépend du personnel et des moyens et compétences dont il dispose pour fournir les services à la population. Il est donc indispensable de planifier l'évolution des ressources humaines. Le SGP a une bonne idée d'ensemble des effectifs totaux et des dépenses de personnel et il est en mesure de prévoir l'évolution des ressources humaines, mais il pourrait faire une utilisation plus stratégique de ces statistiques. Actuellement, il se contente dans une large mesure de réagir aux informations fournies par les organismes concernant leurs futurs besoins de recrutement à mesure que de nouvelles priorités publiques sont définies. Le SGP en est conscient et ces dernières années, il a fait quelques progrès dans le sens d'une planification stratégique des effectifs. Il a ainsi établi, en coopération avec la Fondation de l'Université de Brasilia, le *Projet de dimensionnement des ressources humaines*. L'objectif est de créer et d'appliquer un modèle devant servir de référence à la définition de l'effectif idéal de chaque organisme et devant permettre d'établir les besoins en personnel et d'anticiper les changements.

Ce projet constitue certes une première étape vers la planification stratégique des effectifs et vers la mise en place d'une vision commune, mais il est très ambitieux et sa mise en œuvre risque d'être très lourde pour ceux qui en sont chargés. Il faut donc impérativement en hiérarchiser les objectifs et définir une approche par paliers à partir des progrès accomplis. Outre cette approche au niveau de chaque organisme, le SGP pourrait essayer d'exploiter les informations fournies par le Projet de dimensionnement des effectifs pour analyser les compétences disponibles et celles qui seront nécessaires à l'avenir à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique.

Associer les agents en qualité de partenaires aux problématiques liées à la gestion de la fonction publique

In fine, l'efficacité de la fonction publique dépend des agents qui fournissent les services publics. Leur degré d'engagement joue donc un rôle essentiel. Le fait de permettre la représentation des agents et d'établir avec eux un dialogue social constructif est un moyen de les associer aux problématiques liées à la gestion de la fonction publique et de les impliquer dans l'amélioration du service public.

Le SGP a cherché à ouvrir des possibilités de dialogue en créant un mécanisme institutionnel permanent de dialogue avec les syndicats par l'intermédiaire du Département des relations de travail dans la fonction publique. Même si ce mécanisme permet un dialogue constructif avec les syndicats, les débats portent souvent sur des sujets relativement éloignés des priorités définies au sein du SGP ou sur des problèmes qui se posent au niveau d'un organisme et qui sont généralement soulevés par les syndicats et non l'inverse. De plus, il ne semble pas y avoir d'accord formel sur la suite à donner aux problématiques évoquées. Le droit de grève dans la fonction publique n'est pas formellement encadré.

Le SGP pourrait utiliser davantage la voie institutionnelle pour établir un dialogue constructif et volontariste avec les syndicats sur les évolutions et réformes. Le Brésil pourrait aussi envisager d'adopter des règles pour encadrer le droit des agents de la fonction publique à la négociation collective afin de permettre une réelle représentation du personnel.

Outre l'établissement d'un dialogue formel par la voie syndicale, d'autres outils peuvent renforcer l'implication des salariés dans les organismes. Premièrement, il faudrait mesurer leur implication et leurs perceptions au moyen d'enquêtes régulières (annuelles par exemple) menées à l'échelle de l'administration. Le SGP a pris plusieurs initiatives dans ce sens : il a par exemple utilisé le module pilote de l'OCDE sur l'engagement du personnel et a conduit dans l'ensemble du secteur public une enquête en partenariat avec *« Great Place To Work »*, l'ENAP et l'institut República. Même si ces démarches représentent un premier pas vers l'établissement d'indicateurs de référence sur l'engagement du personnel, elles n'ont pour l'heure été suivies d'aucune autre action.

Le SGP devrait mettre au point une enquête pour mesurer l'engagement des agents vis-à-vis de leur emploi et en comprendre les leviers, puis administrer cette enquête à intervalle régulier afin de suivre les évolutions dans le temps. Il pourrait ainsi aider les équipes dirigeantes des organismes à prendre des mesures en fonction des résultats de l'enquête afin d'améliorer l'engagement et de remédier aux faiblesses mises en lumière.

Enfin, les voies de recours que les salariés peuvent utiliser pour faire part de doléances ou signaler des infractions aux règles d'intégrité sans craindre les représailles peuvent être un bon moyen de découvrir des irrégularités, des problèmes de mauvaise gestion ou de corruption. Au Brésil, les agents publics ont à leur disposition divers mécanismes pour se plaindre ou signaler des atteintes à l'intégrité. Toutefois, l'existence de ces mécanismes n'est qu'une première étape. Pour qu'ils fonctionnent réellement, il faut que la fonction publique instaure un climat permettant que le personnel soit convaincu qu'il peut signaler des problèmes de comportement sans avoir peur de subir des représailles.

Le Brésil pourrait mettre au point des campagnes d'information à l'échelle de l'administration sur les mécanismes existants afin de créer un climat de confiance et de montrer que l'encadrement adhère à ces mécanismes. Le SGP pourrait également former les équipes d'encadrement pour les aider à créer une culture institutionnelle ouverte et à recevoir et gérer les signalements de comportements répréhensibles en coordination avec Bureau du contrôleur général de l'Union (CGU).

Lignes directrices pour la création de nouvelles carrières ou la fusion de carrières dans la fonction publique brésilienne

D'après les constatations et recommandations de l'Examen du leadership et des aptitudes de la fonction publique du Brésil, l'OCDE a formulé, en concertation avec le SGP, des lignes directrices présentant des critères pour la création de nouvelles carrières et la fusion de carrières existantes dans la fonction publique brésilienne.

1. Simplification des groupes d'emplois, carrières et postes

La multiplicité des groupes d'emplois, des carrières et des postes complique la gestion des effectifs, accroît les dépenses de personnel et engendre diverses asymétries. Elle crée une rigidité parce qu'elle limite les possibilités de restructuration et de redéploiement du personnel. Elle peut aussi nuire à l'attractivité de la fonction publique, qui offre peu de perspectives d'évolution de carrière, les possibilités de mobilité et la variété étant limitées. Réduire le nombre total de carrières et éviter les doublons tout en harmonisant les principales conditions d'exercice entre les carrières et groupes d'emplois pourrait contribuer à remédier à ces problèmes et à diversifier les activités qui peuvent être exercées.

2. Étendre les carrières à de multiples organismes au lieu de limiter une carrière à un organisme (autarchie)

Actuellement, le système de carrière est organisé selon la logique « à chaque entité sa carrière ». Pour simplifier ce système et introduire une certaine souplesse, il faudrait que les carrières soient organisées d'après la fonction qu'elles remplissent et non d'après l'entité ou l'organisme auquel elles sont liées. En d'autres termes, il faudrait que les fonctions communes à plusieurs organismes soient regroupées pour former une carrière possédant des composantes transversales susceptibles de fonctionner dans tous les organismes exerçant la fonction en question. La carrière peut ensuite être décomposée en familles d'emplois, mais il faut veiller à ce que la progression de carrière, les principales compétences exigées et la rémunération restent globalement comparables. Il est tout à fait possible de mettre en valeur et de prendre en compte les spécificités d'un organisme dans le cadre des processus de gestion des ressources

humaines, par exemple de la sélection, de l'admission et du développement, sans qu'il soit nécessaire que l'organisme dispose d'une carrière qui lui est propre.

L'existence de carrières composées de fonctions communes à plusieurs organismes présente plusieurs avantages pour le secteur public :

- elle offre une flexibilité qui permet d'affecter les effectifs en fonction des besoins qui se révèlent prioritaires au fil du temps ;
- elle incite les agents à se lancer de nouveaux défis professionnels ;
- elle élargit les possibilités d'apprentissage et de développement pour les agents ;
- elle introduit plus de cohérence entre les organismes et élimine les cloisonnements en favorisant l'apparition d'un réseau de relations plus large entre les agents, ce qui est susceptible de faciliter la mise en œuvre de nouveaux projets et programmes, notamment s'ils impliquent plusieurs organismes.

Un modèle transversal est aussi un moyen d'améliorer la qualité des politiques publiques et des services publics fournis aux citoyens.

Pour introduire plus de flexibilité dans la fonction publique, il faut faire de la transférabilité des postes, des carrières et des groupes d'emplois un impératif. Il faut donc que les nouveaux postes, carrières et groupes d'emplois soient adaptés aux différents organismes et, éventuellement, regroupent plusieurs fonctions sur la base d'attributions larges et transversales. De cette façon, les postes, carrières et groupes d'emplois sont conçus pour pouvoir évoluer au fil du temps à mesure que les besoins des administrations publiques changent.

3. Mécanismes de mobilité garantissant une flexibilité

La mobilité des agents est entravée voire empêchée par le fait que le contenu des postes et carrières est décrit de façon précise et étroite dans une loi spécifique. À cela s'ajoute que l'idée que les agents doivent rester dans l'entité de leur première affectation est ancrée dans la culture. Il existe des mécanismes juridiques qui facilitent la mobilité horizontale, verticale, fonctionnelle, interne, externe, temporaire ou permanente, notamment : la révocation, la réaffectation, le détachement, la réquisition et le changement d'activité pour des raisons liées à la composition du personnel.

Pour que ces mécanismes de mobilité soient utilisés avec efficacité et efficience, il faut que les groupes d'emplois et carrières nouveaux ou modifiés contiennent des critères qui favorisent leur application et contiennent des éléments de transversalité – par exemple des compétences et qualifications transversales – nécessaires pour disposer de la main-d'œuvre dynamique, agile, adaptable et souple dont a besoin le monde du travail contemporain.

4. Amélioration de l'équité des rémunérations

Le grand nombre de groupes d'emplois et de carrières a pour autre conséquence de gros écarts de rémunération entre des postes comportant les mêmes tâches, y compris au sein du pouvoir exécutif fédéral. Il serait bon de rechercher un modèle plus équitable tout en respectant les spécificités de certains domaines et certaines activités si nécessaire. Il est important que les agents perçoivent leur rémunération comme équitable lorsqu'ils analysent la grille des rémunérations dans l'administration publique, ce qui signifie que le principe « à travail égal, rémunération égale » doit être appliqué.

5. Simplification de la structure de la rémunération

Il existe actuellement une variété de primes, indemnités, avantages, salaires, aides, suppléments et autres éléments de rémunération. Cette situation empêche la bonne gestion des dépenses de personnel, entraîne

des inégalités internes et dévoie l'objectif qui avait au départ motivé la création de ces composantes de la rémunération. Outre qu'elle facilite la gestion, la simplification de la structure de la rémunération est un gage de transparence pour les agents eux-mêmes et pour la société et encourage l'égalité juridique des politiques de rémunération.

6. Prise en compte des performances et du développement dans la progression de carrière

À l'heure actuelle, la plupart des agents publics parviennent au sommet de leur carrière après dix ou vingt ans d'ancienneté. Comme cette durée ne correspond pas à la durée de service à accomplir pour pouvoir partir en retraite, l'agent peut rester dans une « voie de garage » pendant plus de vingt ans entre le moment où il atteint le plus haut niveau de sa carrière et celui où il prend sa retraite. De surcroît, toutes les carrières ne permettent pas d'accéder aussi rapidement au sommet. Enfin, il est établi que l'avancement et la promotion sont actuellement des processus purement formels, qui ne reposent pas sur les résultats professionnels de l'agent.

Il faut que les groupes d'emplois et carrières nouveaux ou modifiés tendent vers une harmonisation dans l'ensemble de la fonction publique. Ils devraient offrir aux agents publics des possibilités de développer leurs aptitudes tout au long de leur vie active. Il faudrait également évaluer les règles d'avancement et de promotion et les outils de gestion des performances afin qu'ils favorisent le développement professionnel continu dans l'intérêt de la société.

7. Donner la priorité aux activités stratégiques et complexes

Le recrutement d'agents publics est un engagement (financier) à long terme pour l'administration publique parce qu'il est définitif. Comme l'action de l'État évolue au fil du temps, il faut concevoir les postes, les carrières et les groupes d'emplois de telle manière qu'en plus de répondre aux besoins du moment, ils soient suffisamment souples pour s'adapter à des besoins futurs. Parallèlement, certaines fonctions ponctuelles et temporaires gagneraient à être confiées à des personnes extérieures, ce qui signifie que la personne possédant la compétence requise peut être recrutée pour une période définie.

Dans ce contexte, la création de nouvelles carrières devrait concerner en priorité les missions fondamentales de l'État. Il faudrait concentrer les investissements sur les activités finales et recourir à la sous-traitance à chaque fois que cette modalité est plus adaptée pour garantir que la priorité est donnée à l'action directe de l'administration publique.

Références

Controladoria-Geral da União (s.d.), *Valores para Priorização*, https://www.gov.br/cgu/pt-br/valores-do-servico-publico/priorizacao (consulté le 3 février 2022). [6]

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (2018), *Informe de Pessoal*, https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3215/4/Informe%20de%20Pessoal%20-%20INFOGOV.pdf. [8]

IBGE (2018), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018*, https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/population/26017-social-inequalities-due-to-color-or-race-in-brazil.html?=&t=resultados (consulté le 17 janvier 2022). [9]

OCDE (2022), *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/33d996b2-en. [4]

OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr. [2]

OCDE (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/13130fbb-en. [1]

OCDE (2019), *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ef660e75-en. [7]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/gov/emploi-public/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm. [3]

OCDE (2019), *The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/a1b203de-en. [10]

OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 : Federal Government*, Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264082229-en. [5]

5 Études de cas sur la flexibilité dans la fonction publique

Ce chapitre présente quatre études de cas qui illustrent l'approche adoptée par les pays de l'OCDE en matière de flexibilité. Il montre comment le Royaume-Uni intègre la flexibilité dans un nouveau cadre d'apprentissage et de perfectionnement et comment la Corée exploite les technologies numériques pour renforcer son offre en matière d'apprentissage et optimiser la collecte de données. Il présente également la manière dont la Belgique conçoit ses offres de mobilité pour améliorer sa flexibilité et dont la Slovénie utilise des outils informatiques spécifiques pour encourager la mobilité.

Le futur de la formation et du perfectionnement dans la fonction publique au Royaume-Uni : le programme « *Government Campus and Curriculum* »

Introduction

Le Royaume-Uni s'est doté d'une stratégie à grande échelle, à la fois novatrice et ambitieuse, qui entend réinventer et simplifier le système de formation et de perfectionnement destiné à ses 450 000 agents publics. Le Campus et programme de formation de la fonction publique (*Government Campus and Curriculum*[1] - GCC), vise à réunir au sein d'un seul et même portail l'ensemble des équipes de l'administration centrale en charge de la formation, de l'apprentissage et du perfectionnement, tout en restructurant la stratégie globale afin de produire un ensemble cohérent. Il intégrera également la formation en ligne, les données et les éléments probants dans la stratégie et l'offre en matière de formation et de perfectionnement. L'idée est d'élaborer un programme clairement défini – qui repose sur les connaissances, les compétences, les comportements, les réseaux, les capacités et les qualités – répondant aux besoins de l'ensemble de la fonction publique. Articulé autour de cinq axes, le programme s'attache davantage à la gestion et au leadership, élabore des normes et définit plus clairement ce qui est attendu de tous les fonctionnaires. Le Campus et programme de formation de la fonction publique (*Government Campus and Curriculum* - GCC) est un programme de modernisation et de réforme[2] conçu et mis en œuvre par le Bureau du développement des compétences et de la formation dans la fonction publique (*Government Skills and Curriculum Unit* - GSCU). Il constitue un pilier important des efforts à long terme visant à professionnaliser le secteur public britannique.[3]

La plupart des fonctionnaires britanniques se voient attribuer une « profession » : il s'agit d'une série de rôles qui ont été créés pour définir les carrières et leur évolution, assurer la formation, le perfectionnement et l'accréditation, et clarifier les fonctions, les flux de travail et l'avancement. Le système des professions forme la base de la structure de l'emploi dans la fonction publique au Royaume-Uni. En garantissant l'existence d'un système structuré et stratégique en matière de perfectionnement des agents et de clarification des parcours d'apprentissage, l'initiative GCC encourage et favorise la professionnalisation de la fonction publique. Les professions répertoriées comprennent notamment l'économie, la mise en œuvre opérationnelle, la finance, la science et l'ingénierie, l'exécution des projets, et l'action publique. Le GCC prévoit des formations propres à ces professions, ainsi que des formations pour acquérir les compétences nécessaires dans l'administration publique en général et à différentes étapes de la carrière publique, comme le développement des compétences d'encadrement.

Début 2021, les pouvoirs publics britanniques ont publié leur plan concernant la création du GCC.[4] La volonté est de créer un système global qui recense et analyse les besoins de compétences et les offres de formation correspondantes, assure la cohérence et la clarté des plans de perfectionnement, favorise une culture de l'apprentissage, reconnaisse les compétences, identifie les futurs besoins de compétences et serve de point d'accès à l'ensemble des offres d'apprentissage pour tous les agents publics.

Intégration de la flexibilité

Comme le suggère son nom, le Campus et programme de formation de la fonction publique (*Government Campus and Curriculum* - GCC) comporte deux volets : le campus et le programme de formation. Ces deux dimensions représentent les piliers centraux du GCC : le lieu et la méthode d'apprentissage (par exemple, sur une plateforme en ligne ou en personne) d'une part, et les compétences, aptitudes et connaissances transmises d'autre part.

Sur le plan conceptuel, la notion de campus va au-delà d'un simple modèle d'exécution – il s'agit d'un écosystème complexe de prestataires internes et externes qui utilisent de nombreux modes d'apprentissage différents. Précédemment, les programmes de formation de la fonction publique étaient mis en œuvre par les départements, ministères, organismes et professions, qui agissaient souvent de

manière indépendante ou individuelle. Le GCC s'efforce de regrouper toutes les formations proposées par les pouvoirs publics et de les mettre à la disposition de l'ensemble de la fonction publique, qu'elles soient ou non conçues et dispensées dans le cadre de la stratégie centrale. Il cherche à réduire les doublons, à maximiser les économies d'échelle et à éliminer les obstacles barrant l'accès aux formations existantes. Certains programmes de formation sont proposés en ligne sur une nouvelle plateforme ou par d'autres moyens (webinaires, manuels d'information, accompagnement), et d'autres sont dispensés en personne, l'idée étant d'utiliser plus efficacement les équipements publics et de reconnaître la flexibilité qu'offrent les plateformes ouvertes (comme FutureLearn, plateforme d'apprentissage en ligne populaire, avec laquelle le Royaume-Uni a conclu un contrat portant sur la création de formations et l'accès au portail par des gros volumes d'utilisateurs). Le système recense l'espace disponible dans les bâtiments et permet à l'ensemble du secteur public d'accéder aux formations existantes au lieu de les limiter à certains ministères, conduisant à une utilisation plus efficace des équipements physiques disponibles. L'extension et la simplification des systèmes d'apprentissage permettent aux agents de différents ministères de suivre des formations en personne dans un autre ministère, ce qui réduit les recoupements et favorise la création de réseaux. Cette multiplication des points d'accès à l'apprentissage et la communauté ainsi créée représentent la dimension « campus » du GCC.

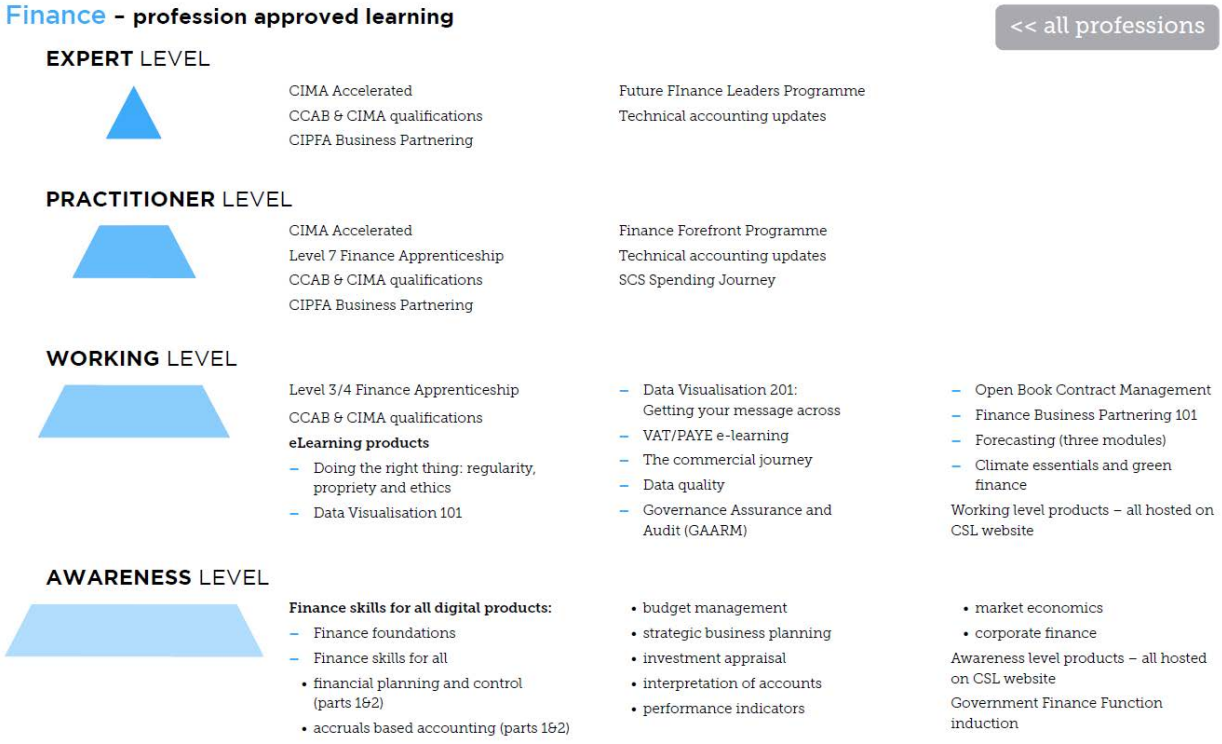
Les différents sujets disponibles composent le « programme de formation » (*curriculum* en anglais). Ils sont répartis entre cinq axes d'apprentissage :

- Premier axe : Fondements de l'administration publique
  - Les compétences et connaissances essentielles et universelles. Il s'agit par exemple des compétences numériques essentielles, de l'efficacité personnelle, de l'hygiène et la sécurité.
- Deuxième axe : Travailler dans la fonction publique
  - Les connaissances et compétences spécifiques nécessaires pour travailler au sein d'une administration publique, comme la gestion des fonds publics, la gestion des relations avec les ministres et le fonctionnement des pouvoirs publics.
- Troisième axe : Encadrement et gestion
  - Les compétences de gestion et d'encadrement que doivent posséder les cadres dirigeants actuels et futurs à différents postes dans divers départements.
- Quatrième axe : Compétences spécialisées
  - « Formations dispensées par les professions pour les professions ». Les compétences spécialisées acquises dans le cadre de programmes de formation agréés et de la formation continue destinée aux membres des professions et des fonctions. Le secteur public britannique compte 28 professions reconnues et 14 fonctions.
- Cinquième axe : Connaissances thématiques
  - Les connaissances sur certains sujets, relevant souvent des grands domaines de l'action publique ou propres à un ministère.

Chacun de ces axes englobe une série de sujets connexes, chacun d'eux regroupant une multitude de propositions d'apprentissage. Les possibilités de formation disponibles pour chaque sujet couvert augmentent constamment. Le Graphique 5.1 présente les options proposées dans la profession Finance :

Graphique 5.1. Exemple illustrant la diversité de l'offre contenue dans le GCC

Voici quelques-unes des formations proposées dans la profession Finance à différents niveaux



Source : Bureau du GCC.

Les travaux de recensement, de classification, d'évaluation et de mise à disposition de l'ensemble des possibilités d'apprentissage se poursuivent dans le cadre de l'initiative GCC. Lorsque des lacunes sont identifiées, il est possible de concevoir ou de mettre en place d'autres formations pour compléter les contenus existants. Ces programmes complémentaires peuvent être obtenus en interne, mais sont souvent achetés ou sous-traités auprès de fournisseurs de contenus et de prestataires de service spécialisés. Il est prévu que tous les agents publics puissent avoir accès aux formations disponibles dans le cadre du GCC, ce qui élargit considérablement les possibilités d'apprentissage disponibles, développe les réseaux transversaux et interministériels, réduit les recoupements et facilite le suivi des formations entreprises et des compétences acquises par les agents.

Encadré 5.1. Comment … être un ministre ?

Campus et programme de formation de la fonction publique (*Government Campus and Curriculum* - GCC) : Formation d'intégration pour tous - formation destinée aux nouveaux ministres et à leur cabinet

Le Campus de la fonction publique peut élargir son offre lorsque des besoins d'apprentissage exceptionnels se font sentir, notamment lors de l'émergence de nouveaux domaines importants de l'action publique ou en cas d'identification d'un besoin de compétence. La nouvelle formation d'intégration destinée à tous les nouveaux fonctionnaires et le programme de formation spécialisé visant à aider les nouveaux ministres et leurs proches collaborateurs constituent des exemples de formations initiales qui répondent à un besoin important. Ainsi, toute personne qui entre dans l'administration publique se voit offrir les meilleures chances de réussite.

Le programme en ligne « Intégration dans la fonction publique » (« *Induction to the Civil Service* ») a été suivi par 15 000 fonctionnaires environ en deux ans. Le GSCU s'est appuyé sur la flexibilité et la fonctionnalité d'apprentissage social de la plateforme FutureLearn pour offrir aux nouvelles recrues une expérience d'apprentissage personnalisée, innovante et active. Produit en interne par des experts, le contenu est testé en permanence par des agents travaillant dans l'ensemble de l'administration publique afin de garantir sa pertinence. Il est conçu de manière à s'intégrer avec les formations d'intégration mises en place dans les départements ou au niveau local. Les retours font systématiquement état de bons niveaux d'acquisition des connaissances dans huit domaines importants, ainsi que d'une expérience utilisateur très positive.

La formation destinée aux ministres et à leur cabinet, composée d'une série de cours spécialisés, a été élaborée à partir de recherches documentaires et d'observations formulées par des groupes de consultation composés de ministres. L'analyse a fait clairement apparaître un besoin de formation et d'intégration chez les ministres, qui ressentaient un manque de soutien du centre de gouvernement dans leurs nouvelles fonctions.

Tous les programmes d'intégration ont vocation à être suivis au cours des 100 jours suivant la prise de fonctions, bien qu'ils puissent apporter des connaissances pertinentes et utiles aux personnes en poste depuis plusieurs mois voire plusieurs années. Le programme de formation des ministres comporte un bel exemple de réussite : le déploiement de la formation à la législation destinée aux ministres qui portent un projet de loi devant le parlement, qui leur permet d'acquérir des connaissances importantes en matière de procédure et de pratique auprès de collègues plus expérimentés. La formation d'intégration générale, quant à elle, a pour but de démystifier le jargon et la complexité du système public britannique et de partager des suggestions et des astuces afin de bien commencer. L'apprentissage social est également source d'enseignements précieux : les participants apprennent les uns avec les autres et les uns des autres, grâce à un mécanisme de commentaires et de questions soumises à modération pendant toute la durée de la formation.

Conclusion

Le GCC reste une initiative en cours de développement, qui n'en est encore qu'à ses débuts puisqu'elle a été lancée en 2021. Le GCC a pour objectif premier et immédiat la meilleure organisation et la simplification de l'apprentissage, ainsi que l'identification de moyens permettant de regrouper la totalité de l'offre au sein d'un système cohérent. Mais au-delà de cela, il a des ambitions à moyen et long terme. Il est ainsi prévu de développer le GCC pour en faire un système de formation global, couvrant de nombreux sujets, qui favorise et rend possible la mise en place d'une culture de l'apprentissage et la réalisation des objectifs de formation du secteur public britannique.

La première de ces ambitions consiste à mieux utiliser les données et la technologie. Il sera ainsi possible de renforcer et de mesurer l'offre et les plateformes de formation, mais également de réagir de manière plus satisfaisante aux crises, d'accompagner l'évolution professionnelle des agents et de maintenir des effectifs tournés vers l'avenir. En s'appuyant sur des technologies et des solutions numériques innovantes, conjuguées à la collecte effective de données cohérentes, le Royaume-Uni pourra développer le GCC et en faire la clé de voûte robuste et fiable d'une culture de l'apprentissage et de la croissance.

À cette fin, il est prévu de créer une base de données répertoriant et classant les compétences pertinentes de l'ensemble des agents publics. Il s'agit d'un objectif très ambitieux, dont la réalisation se fera sur le long terme par l'intégration des acquis et des formations, ainsi que des données sur le recrutement, l'évaluation et la promotion, outre les informations provenant des agents et des supérieurs hiérarchiques. L'idée est de disposer d'une base de données cohérentes qui contient les compétences de chaque agent, afin de pouvoir y faire appel si nécessaire, notamment en cas de crise, d'événement nécessitant une capacité d'appoint, de formation d'une nouvelle équipe de travail, etc. Les compétences en langues seraient, par exemple, à inclure dans la base de données. Leur nécessité est d'ailleurs apparue clairement à l'occasion de la guerre en Ukraine ; on avait besoin d'agents parlant ukrainien pour gérer des questions comme la communication avec l'administration ukrainienne, l'afflux de réfugiés et la coordination des envois d'aide et d'armes. Une base de données des compétences permettrait d'identifier rapidement et efficacement les agents possédant les compétences nécessaires. Étant donné qu'on ne sait pas à l'avance quelles seront les compétences requises, il est important que la base de données contienne autant d'informations que possible.

Cela permettrait également d'analyser les données en vue d'identifier les lacunes en matière de compétences, de faciliter la gestion des performances et de préparer la planification stratégique de l'offre de formation. De manière plus générale, le GCC entend également exploiter les données pour mieux gérer les lacunes en matière de compétences, contribuer à répondre aux besoins de recrutement et concevoir des formations. La collecte de données cohérentes et leur analyse par des experts peuvent aider le Royaume-Uni à se préparer pour l'avenir et à s'assurer que ses agents possèdent les compétences et les qualifications nécessaires.

Grâce aux données et à la technologie, il est possible de personnaliser et de cibler la formation, facilitant ainsi la planification des compétences globales des agents. Le Royaume-Uni veut créer un système dans lequel les agents sont orientés et guidés vers les types de formations qui leur conviennent, qu'elles soient générales ou spécialisées. Il sera ainsi possible de combler les lacunes de chaque agent en termes de connaissances et de compétences. Pour les spécialistes de la formation au sein de l'administration publique britannique, les plans de perfectionnement sont souvent en forme de T : les agents doivent posséder des connaissances sur certains domaines particuliers, mais également des connaissances et des compétences générales (concernant notamment les méthodes de travail efficaces dans l'administration publique ou l'actualisation de leurs compétences numériques). Dans un service public moderne, il n'est pas suffisant de posséder des connaissances dans un seul domaine. La technologie peut renseigner les agents sur les formations dont ils ont besoin, évaluer les compétences et assurer le suivi des activités entreprises ou nécessaires. C'est là l'un des objectifs futurs du GCC.

Les données sont également nécessaires pour mesurer les résultats et suivre les actions menées en matière d'apprentissage et de perfectionnement comme l'offre de formations. Le GSCU a élaboré une stratégie d'évaluation exhaustive et rigoureuse en vue de mesurer l'impact des offres de formation et du Campus et programme de formation de la fonction publique (*Government Campus and Curriculum* - GCC).[5] Il faut des informations sur les résultats des formations, l'évaluation des programmes, l'utilisation des plateformes, l'assiduité et la participation, les indicateurs de diversité, etc. Évaluer le degré de réussite de l'apprentissage relève de l'intérêt public et les programmes font donc l'objet d'audits. La fonction publique britannique estime que ses dépenses annuelles d'apprentissage et de perfectionnement s'élèvent à 300 millions GBP environ et l'obtention de rendements élevés sur ces investissements est une priorité pour les pouvoirs publics. Le GCC dispose à présent d'une équipe chargée de reconfigurer les

données, notamment en termes de collecte et d'utilisation. Cette équipe est cependant confrontée à une difficulté : la qualité des données existantes n'est pas suffisamment bonne et en l'absence de données de qualité, l'équipe ne peut pas obtenir d'informations de qualité. Les données vont devoir être placées au centre des préoccupations sur le long terme, et il faudra s'engager à mettre en place et maintenir les infrastructures nécessaires à leur stockage et à leur consultation.

Les infrastructures ne sont que l'une des conditions technologiques essentielles pour réaliser les objectifs à long terme du GCC. Cette initiative suppose en effet une plateforme moderne et modulaire, capable d'établir des liens entre toutes les formations existantes et permettant à près d'un demi-million d'agents publics d'y accéder. Avant la création du GCC, de nombreux ministères et départements exploitaient des plateformes distinctes, dont certaines sont encore utilisées. Regrouper tous les systèmes au sein d'un seul et même portail constitue une importante gageure technologique. Le GCC vise également à élargir le rôle de la formation électronique en la faisant évoluer de simples modules en ligne à un écosystème capable d'encourager et de faciliter le partage, les interactions, la création de contenus et une offre de formation étendue.

Le GCC recherche également le meilleur équilibre entre la formation en ligne et numérique d'une part et l'utilisation des espaces physiques d'autre part. Un programme de formation mis en place précédemment dans la fonction publique britannique, l'École nationale de la fonction publique (*National School of Government*), consistait en un campus physique proposant des formations en personne et a laissé sa marque dans l'administration. Bien qu'il ait été mis un terme à ce programme en 2012, le Royaume-Uni réfléchit actuellement au moyen d'équilibrer au mieux les capacités de formation physique et de formation en ligne. Le pays doit également trouver un arbitrage entre la centralisation et la décentralisation de l'apprentissage, et élargir l'accès aux meilleures options. La création de réseaux, le partage interministériel et les communautés de pratiques sont envisagés. Un système accessible à tous peut encourager les grands ministères performants à créer et partager des formations, et aider les ministères qui manquent de ressources et n'ont pas les capacités nécessaires pour concevoir des offres de formation. L'idée principale est désormais de faciliter la collaboration et de répondre aux besoins des apprenants, quel que soit le meilleur moyen pour y parvenir. Il s'agit à bien des égards d'une page blanche sur laquelle il faut élaborer une nouvelle stratégie et une nouvelle manière d'agir.

L'équipe à l'origine du GCC a l'intention d'en faire un élément essentiel et pérenne de la stratégie des ressources humaines de l'administration britannique, vecteur de constance et de cohérence dans la définition des priorités. Ce programme représente un facteur majeur pour cultiver et entretenir une culture de l'apprentissage dans l'ensemble du service public. Intégrer le GCC dans les processus et dans la pratique, grâce à des méthodes innovantes et une approche fondée sur les preuves : voilà l'objectif global à long terme de cette initiative.

La culture de l'apprentissage dans le secteur public : la formation en ligne en Corée

Introduction

Cette étude de cas présente l'exemple de la Corée, qui élabore des systèmes d'apprentissage numérisés et en ligne pour favoriser une culture de l'apprentissage au sein d'un secteur public moderne et tourné vers l'avenir. L'apprentissage en ligne est une priorité des pouvoirs publics depuis plus de vingt ans. La stratégie a évolué avec la technologie, et les progrès et réformes récents ne font pas exception. Une nouvelle plateforme d'apprentissage en ligne incorpore une multitude de types de contenus éducatifs et encourage la création de nouveaux contenus éducatifs et les interactions au sein du secteur public. Ce système reflète l'évolution des interactions en ligne dans la société, et s'adapte aux besoins d'une société en mutation et aux attentes des prochaines générations d'agents publics.

La plateforme en ligne de développement des ressources humaines (« *Human Resources Development* » - HRD) destinée aux agents du secteur public coréen se compose du Centre de formation en ligne de la fonction publique en place depuis plus de 20 ans et d'une nouvelle Plateforme HRD lancée en 2023.

Intégration de la flexibilité

La Corée possède deux principales plateformes en ligne de développement des ressources humaines : le Centre de formation en ligne de la fonction publique et la plateforme ouverte intelligente HRD. Les deux plateformes – le Centre de formation en ligne de la fonction publique et la Plateforme HRD – permettent le regroupement et la consommation de contenus éducatifs destinés aux agents publics, mais elles présentent des différences au niveau des fournisseurs de contenus, des types de contenus et des technologies appliquées.

Premièrement, les organismes publics de formation et de perfectionnement sont les principaux fournisseurs de contenus du Centre de formation en ligne de la fonction publique. Pour la Plateforme HRD en revanche, tout le monde, y compris les organismes publics, les entreprises du secteur privé et les créateurs privés, peut fournir des contenus éducatifs. Le Centre de formation en ligne de la fonction publique joue d'ailleurs un rôle de fournisseur de contenus pour la Plateforme HRD.

Deuxièmement, le Centre de formation en ligne de la fonction publique s'attache avant tout à la formation en ligne des agents publics, tandis que l'objectif principal de la Plateforme HRD est de leur permettre d'utiliser divers supports existant sur leur lieu de travail pour apprendre, afin que l'apprentissage puisse se faire de manière naturelle tout en travaillant et fasse partie de la culture de travail. La Plateforme HRD ne contient donc pas seulement des contenus éducatifs en ligne, mais également des contenus documentaires comme les publications universitaires, les articles de recherche et les documents d'orientation qui peuvent être mentionnés dans le cadre du travail.

Troisièmement, la Plateforme HRD recommande des contenus éducatifs personnalisés qui prennent en compte des éléments comme les fonctions et les formations précédentes, en s'appuyant sur les mégadonnées et l'IA qui ne sont pas utilisées dans le Centre de formation en ligne de la fonction publique. La Plateforme HRD a donc vocation à être un système de recommandation de contenus éducatifs personnalisés qui, pour la première fois, applique les technologies basées sur l'IA et les mégadonnées au domaine du perfectionnement des ressources humaines de la fonction publique.

Centre de formation en ligne de la fonction publique

Le Centre de formation en ligne de la fonction publique a été lancé avant le début du millénaire. Il s'agit d'un système d'apprentissage en ligne destiné aux agents publics, qui fournit aux apprenants des programmes de formation en ligne et des services d'apprentissage mobiles pour leur permettre d'accéder aux contenus éducatifs souhaités partout et à tout moment. Il vise à renforcer l'efficacité de l'apprentissage en offrant aux agents publics des contenus éducatifs diversifiés et de qualité à la demande.

Les contenus éducatifs de base comme les valeurs du secteur public, la philosophie administrative, les compétences d'encadrement et les aptitudes professionnelles que les agents publics doivent maîtriser sont téléchargés et actualisés. Les établissements de formation et de perfectionnement achètent différents programmes de formation auprès de fournisseurs du secteur privé (dans des domaines comme les langues, l'économie et la gestion d'entreprise, les arts libéraux et les affaires internationales) et les mettent gratuitement à la disposition des agents publics dans le cadre du centre. Par ailleurs, des cours et des séminaires physiques sont filmés et proposés sous forme de formations publiques en ligne ouvertes à tous (Gov-MOOC) et les utilisateurs peuvent également sélectionner des microformations pour découvrir des sujets qui les intéressent. Il est également possible de consulter des manuels électroniques et de suivre des formations ouvertes sans inscription.

Pour améliorer l'expérience utilisateur, l'Institut national de développement des ressources humaines (*National Human Resources Development Institute* - NHI) a mis en place en 2017 un système tout-en-un optimisé pour les périphériques mobiles comme les tablettes et les smartphones, en coopération avec des établissements de formation et de perfectionnement publics et privés. Grâce à tous ces efforts, les agents publics peuvent utiliser les services d'apprentissage en ligne quels que soient l'heure et le lieu.

Le Centre de formation en ligne de la fonction publique fournit également un service de collaboration sociale informelle afin que les apprenants puissent partager connaissances et informations. Les utilisateurs peuvent entreprendre différentes activités éducatives informelles, comme les communautés, les blogs, le partage des connaissances par les questions-réponses, les panneaux d'affichage gratuits et l'évaluation des contenus. Le NHI s'attend à ce que ce service d'apprentissage collaboratif sur réseau social contribuera à créer un écosystème de la connaissance dans le secteur public.

Le Centre de formation en ligne de la fonction publique s'efforce depuis longtemps d'offrir aux agents publics un espace dans lequel ils peuvent apprendre sereinement partout et à tout moment. Il a ainsi joué un rôle moteur dans la création d'un écosystème de la connaissance en ligne au sein du secteur public coréen.

Le Centre de formation en ligne de la fonction publique est toutefois confronté à certains problèmes fondamentaux qui limitent sa capacité à s'adapter à l'évolution rapide du contexte de l'action publique. Premièrement, la majeure partie des contenus sont fournis par les pouvoirs publics ; la création et la distribution de nouveaux contenus sont donc soumises à des procédures de passation de marché longues et complexes. Il arrive donc parfois qu'il soit impossible de fournir les contenus éducatifs au moment voulu, ce qui peut représenter un obstacle de taille pour les jeunes entreprises et les petites sociétés désireuses de pénétrer le marché de la formation des agents publics. Deuxièmement, le Centre de formation en ligne de la fonction publique n'intègre pas de fonctions sophistiquées de recommandation de contenus basées sur les technologies les plus récentes comme les mégadonnées et l'IA. Il est donc possible qu'il ne puisse pas recommander avec précision les contenus éducatifs dont l'utilisateur a besoin et envie. Troisièmement, le système du Centre de formation en ligne de la fonction publique ne permet pas les cours en ligne en temps réel. Ainsi, pendant la pandémie de COVID-19, la plupart des établissements de formation et de perfectionnement ont eu recours à des systèmes de vidéoconférence produits par le secteur privé pour dispenser des cours en ligne en temps réel. Les systèmes de vidéoconférence privés sont onéreux, engendrent des coûts annuels et soulèvent des inquiétudes quant à la sécurité.

Pour venir à bout de ces difficultés et progresser, le ministère de la Gestion du personnel (*Ministry of Personnel Management* - MPM) a mis en place une nouvelle plateforme ouverte en 2020.

Plateforme ouverte intelligente HRD

Les innovations dans le domaine de la science et de la technologie, ainsi que l'évolution du contexte de l'action publique, présentent une occasion de renouveler intégralement les méthodes employées pour assurer le développement des ressources humaines publiques. Avec les progrès de la technologie, il est devenu possible qu'un système d'apprentissage recommande des contenus éducatifs personnalisés en s'appuyant sur l'IA et les mégadonnées. En outre, les jeunes générations préfèrent souvent les contenus qu'elles peuvent consommer rapidement. Par ailleurs, la majeure partie des formations physiques destinées aux agents publics ont été suspendues en 2020 pour éviter la propagation du COVID-19, ce qui a conduit à accorder une plus grande importance à la mise en place d'une infrastructure numérique permettant l'apprentissage à distance.

Dans ce contexte, le MPM élabore une plateforme d'apprentissage innovante depuis 2020, qui collecte des contenus de qualité à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique, recommande des produits éducatifs personnalisés, facilite différentes activités qui font le lien entre le travail et l'apprentissage, et intègre un système de cours vidéo en temps réel. Après une phase de test, la plateforme est petit à petit déployée dans l'ensemble de l'administration publique.

La Plateforme HRD est conçue selon une architecture ouverte afin que quiconque puisse fournir facilement des contenus de formation et de perfectionnement, y compris les petites entreprises qui étaient souvent exclues du processus de passation de marché du Centre de formation en ligne de la fonction publique. Tout fournisseur de contenu peut accéder et participer à la plateforme sans passer par une procédure complexe, fournir des contenus directement aux consommateurs et réaliser un bénéfice. Les agents eux-mêmes peuvent également devenir des créateurs de contenu en téléchargeant les formations qu'ils conçoivent, souvent sous forme de micro-contenus (comme des vidéos brèves). Le MPM prévoit en outre de communiquer diverses données analytiques comme les préférences des utilisateurs et les recettes des ventes pour chaque thème couvert dans les contenus proposés sur la plateforme, afin d'aider les créateurs à concevoir de meilleurs produits éducatifs qui correspondent aux besoins effectifs des agents publics.

Une fonction de recommandation de contenus personnalisés, basée sur les mégadonnées et l'intelligence artificielle, occupe une place centrale dans la Plateforme HRD. Cette fonction de recommandation s'appuie sur un modèle d'étiquetage des contenus : la méthodologie d'apprentissage actif. Cette méthode permet de classer avec efficacité et précision de gros volumes de données comme les produits d'apprentissage et les informations sur les ressources humaines, et de recommander des contenus éducatifs personnalisés aux apprenants. En décembre 2022, plus de 1 200 000[6] produits d'apprentissage ont été téléchargés sur la Plateforme HRD.

Les agents publics doivent suivre 100 heures de formation par an, mais il n'est pas facile pour la plupart d'entre eux d'obtenir des temps de formation supplémentaires et de nombreuses activités d'apprentissage pratique au travail comme la collecte de données, la recherche documentaire et le partage d'informations ne comptent pas dans le temps de formation. En revanche, différentes activités proposées sur la Plateforme HRD, comme la recherche, la communication et le partage des savoir-faire professionnels, entrent dans le cadre du travail et seront reconnues automatiquement en tant qu'heures de formation. Les agents publics qui utilisent efficacement la Plateforme HRD n'auront plus à se précipiter à la fin de l'année pour remplir leur quota d'heures de formation.

La Plateforme HRD fournit un environnement d'apprentissage hybride dans lequel les instructeurs ou les cadres dirigeants ont toute liberté pour concevoir et proposer un programme qui combine les méthodes d'apprentissage en ligne, physiques, formelles et informelles. Un programme peut donc comprendre des contenus en ligne, des cours vidéo en temps réel et des cours physiques. Le préapprentissage est ainsi possible grâce à la formation en ligne ou à la microformation, et des cours théoriques peuvent être dispensés en utilisant un système de cours vidéo en temps réel. La mise en pratique et l'évaluation peuvent se dérouler dans le cadre de cours physiques. Comme plusieurs méthodes pédagogiques peuvent être mélangées, il est possible de concevoir le programme le plus efficace possible et de maximiser les effets de la formation.

La Plateforme HRD intègre des outils d'apprentissage social qui favorisent les interactions et le partage des connaissances entre les apprenants. Elle devrait faciliter l'établissement d'une communauté éducative en ligne qui permettra de concentrer les informations et les connaissances existant dans la fonction publique et de partager l'expertise grâce aux fonctions d'apprentissage social. Ainsi, si les agents publics souhaitent partager des contenus avec leurs collègues, ils peuvent les enregistrer en copiant l'URL. Lorsqu'un agent public partage des contenus éducatifs, ses collègues peuvent cliquer sur « J'aime » et publier des commentaires comme des retours et expériences d'apprentissage. Ils peuvent également « s'abonner » aux apprenants qui les intéressent et créer des groupes d'apprenants autour de centres d'intérêts communs pour échanger des informations et constituer des groupes d'étude. Les apprenants ont aussi la possibilité de rassembler plusieurs ressources pédagogiques au sein d'un processus d'apprentissage unique couvrant un sujet ou un objectif particulier. Ils peuvent partager leur propre collection de contenus éducatifs et découvrir les collections créées par leurs collègues.

En 2021, un système de cours vidéo en temps réel a été ajouté à la Plateforme HRD. Plusieurs fonctions ont été testées pour ce service, notamment la gestion de l'assiduité, les registres de classe et les

interactions en temps réels comme le bavardage en ligne et les questionnaires. Par ailleurs, plusieurs fonctions complémentaires aux cours vidéo seront ajoutées avant la fin de 2022, comme des interfaces, un suivi de la concentration de la classe et des mécanismes encourageant la participation à l'apprentissage. Le développement d'un service mobile adapté aux cours vidéo est également prévu.

Conclusion

La Corée a recours à différentes technologies numériques pour construire un univers d'apprentissage ambitieux, adapté au monde moderne et à la nouvelle génération d'apprenants et d'utilisateurs du secteur public. Avec le lancement de la plateforme ouverte intelligente, les pouvoirs publics innovent et utilisent les progrès de la technologie pour aligner la mise en œuvre de leur stratégie actuelle sur leurs besoins futurs. La plateforme adopte de nouvelles façons de travailler, en s'affranchissant des méthodes traditionnelles et en s'appuyant sur les compétences en matière d'innovation – ce que de nombreuses administrations centrales s'efforcent de mettre en place. Ce nouveau système numérique ouvert et collaboratif tire pleinement parti des nouvelles technologies, comme l'IA pour filtrer et suggérer des formations. Le système exploite également les avantages énormes qu'offrent les modes d'apprentissage moins formels, comme les interactions et la discussion, ainsi que le partage des connaissances grâce à la participation à la création de contenus.

La Corée se montre également pionnière en matière de collecte et d'utilisation des données relatives à l'apprentissage. Les systèmes numériques sont capables de fournir des données sur une multitude d'éléments, ce qui peut aider les pouvoirs publics à améliorer en permanence la conception de la plateforme en ligne ainsi que la stratégie de formation et de perfectionnement du secteur public dans son ensemble. Il est possible de recueillir des données sur les activités de chacun, et sur les modes d'apprentissage et d'interaction des agents avec la technologie. Le suivi des acquis de l'apprentissage au travail et la localisation des compétences déjà disponibles au sein du personnel (emplacements où des contenus sont créés et où les discussions à ce sujet sont plus avancées) peuvent également être assurés.

La Corée projette de relier les deux systèmes (le centre de formation en ligne historique et la plateforme en ligne intelligente) et de renforcer les formations proposées par chacun d'eux, ce qui fluidifiera la transition vers de nouveaux modes d'apprentissage et assurera que tous les agents publics puissent trouver et suivre les formations adaptées à leurs fonctions. Ensemble, ces systèmes visent à instaurer une stratégie et une plateforme de formation et de perfectionnement complètes, en adéquation avec le monde moderne et ses problématiques publiques complexes. Ambitieuse, la prochaine génération d'agents publics coréens participe à la création de ses systèmes de formation et ainsi d'une culture de l'apprentissage tout au long de la carrière.

Promouvoir la mobilité dans la fonction publique belge

Introduction

Promouvoir la mobilité des agents publics au sein d'une organisation, entre les organisations et entre différents niveaux de l'administration publique permet d'offrir des possibilités de développement des compétences et des aptitudes au sein du secteur public et de restructurer les effectifs publics en fonction de la demande.

La fonction publique belge a mis au point plusieurs programmes visant à encourager les possibilités de mobilité permanente et temporaire, aussi bien au sein des organisations qu'entre elles. Ces programmes sont très variés, ce qui renforce la flexibilité du secteur public belge en lui permettant d'adapter activement les effectifs en fonction des besoins à long terme et à court terme. Cette diversité offre également des parcours professionnels plus variés aux fonctionnaires. Cette étude de cas examine les programmes de

mobilité dans le détail, et en particulier leur mise en œuvre et leur intégration dans la panoplie des outils utilisés pour l'emploi et la gestion publics.

Intégration de la flexibilité

Possibilités de mobilité permanente

Dans la fonction publique belge, la mobilité permanente peut être de trois types :

1. la mobilité interne (au sein d'une même organisation)
2. la mobilité intra-fédérale (entre organisations de l'administration fédérale)
3. la mobilité inter-fédérale (entre différents niveaux de l'administration publique)

Le mode de fonctionnement de la mobilité interne dépend largement des organisations, mais les offres sont souvent publiées en interne. Dans les grandes organisations, ce système fonctionne plutôt bien, tandis que les petites institutions ont parfois du mal à trouver des candidats adéquats. Au cours des cinq dernières années, le nombre de fonctionnaires tirant parti des offres de mobilité n'a cessé d'augmenter (Tableau 5.1).

Tableau 5.1. Acceptation des offres de mobilité permanente interne

Année	Moyenne	Maximum
2018	5.3 %	37.4 %
2019	5.9 %	31.6 %
2020	6.2 %	30.6 %
2021	8.4 %	54.8 %

Note : le pourcentage indique le nombre de fonctionnaires qui ont tiré parti de la mobilité au sein de la même organisation par rapport au nombre total de fonctionnaires que compte l'organisation.
Source : informations fournies par le Service fédéral belge.

Comparée à la mobilité interne, la mobilité intra-fédérale permanente, qui désigne la mobilité entre les organisations, présente une structure plus standard. Les offres sont publiées sur un site web interne, ce qui crée de fait un marché interne des possibilités de mobilité. Par rapport au recrutement externe, cette méthode a pour avantage de simplifier le recrutement et de permettre des embauches ponctuelles en fonction des besoins. Le nombre de fonctionnaires acceptant des offres de mobilité permanente auprès d'autres organisations est resté relativement stable. Cependant certaines institutions utilisent principalement ce programme de mobilité permanente pour recruter de nouveaux agents (Tableau 5.2).

Tableau 5.2. Offres promouvant la mobilité permanente entre les organisations, par organisation

Année	Moyenne	Maximum
2018	16.8 %	50.0 %
2019	13.7 %	50.0 %
2020	12.3 %	88.2 %
2021	10.4 %	84.6 %

Note : le pourcentage indique le nombre de fonctionnaires qui ont tiré parti de la mobilité entre différentes organisations fédérales par rapport au nombre total de nouvelles embauches (internes et externes) par organisation.
Source : informations fournies par le Service fédéral belge.

La mobilité inter-fédérale, qui désigne la mobilité entre différents niveaux de l'administration, est assez rare dans la fonction publique belge. Moins de 1 % des cas de mobilité relèvent de cette catégorie. Actuellement, aucune politique publique particulière n'y incite les fonctionnaires et les systèmes de rémunération ne sont pas les mêmes dans les administrations locales, régionales et fédérales, ce qui explique peut-être la rareté relative de ce type de mobilité. La mobilité inter-fédérale peut également coûter plus cher aux fonctionnaires en raison du déménagement qu'elle peut entraîner, du changement en termes de langue de travail et de pratiques professionnelles étant donné que le degré d'harmonisation peut être moindre qu'au niveau fédéral.

Possibilités de mobilité temporaire

Le recours à la mobilité temporaire permet au secteur public de s'adapter avec flexibilité aux besoins temporaires ponctuels dans des domaines particuliers, par exemple en cas de crise sanitaire, comme lors de la pandémie de COVID-19, ou lors d'autres événements isolés spécifiques comme le recensement national.

Il existe plusieurs programmes de mobilité temporaire en Belgique. Le service fédéral belge peut donc s'adapter, comme pendant la pandémie de COVID-19 où le nombre d'offres de mobilité temporaire a beaucoup augmenté par rapport aux années précédentes (Tableau 5.3). Dans une organisation, le personnel temporaire issu d'autres institutions représentait ainsi 97.3 % des nouvelles embauches en 2020.

Tableau 5.3. Offres de mobilité temporaire acceptées

Année	Moyenne	Maximum
2018	3.0 %	17.4 %
2019	4.2 %	32.7 %
2020	9.7 %*	97.3 %
2021	4.4 %	37.1 %

Note : le pourcentage indique le nombre de fonctionnaires qui ont tiré parti de la mobilité temporaire entre différentes organisations fédérales par rapport au nombre total de nouvelles embauches (internes et externes) par organisation.
* forte augmentation liée à la crise du COVID-19.
Source : informations fournies par le Service fédéral belge.

Il existe deux axes de mobilité temporaire :

1. Le programme de mobilité temporaire *Special Federal Forces* s'adresse aux organisations qui ont un besoin urgent de personnel temporaire pour des missions ou projets spécifiques, par exemple un centre de gestion des demandes d'asile pendant la crise des réfugiés. La durée de la mission temporaire n'est généralement pas déterminée à l'avance. Les offres sont publiées dans le cadre d'un appel à candidatures, suivi par une procédure de sélection simplifiée qui consiste en un entretien. Le salaire du candidat retenu est versé par l'institution d'origine.
2. *Talent Exchange* correspond à un concept de mobilité destiné aux agents du secteur public belge à tous les niveaux, couvrant les services fédéraux, régionaux, communautaires, municipaux et provinciaux. *Talent Exchange* permet aux organisations participantes d'échanger des talents pour des missions ou projets spécifiques d'une durée de 6 à 18 mois, et de leur offrir ainsi de nouveaux défis adaptés à leurs compétences. La promotion du réseau est assurée au niveau central et soutenue par les bureaux des ressources humaines au niveau des organisations.

Contrairement au programme *Special Federal Forces* la durée de la mission est déterminée au préalable. Les offres sont publiées sur un portail web central ainsi que sur les sites web internes des organisations. Les candidats suivent une procédure de recrutement simplifiée qui consiste en un entretien. Ce système

permet de pourvoir les postes vacants plus rapidement que par le recrutement externe. Comme dans le programme *Special Federal Forces,* le salaire des agents qui participent à *Talent Exchange* est versé par leur institution d'origine.

Le nombre d'organisations participantes a augmenté rapidement au début, avant de se stabiliser. Les grandes institutions représentent la majorité des membres du réseau. En 2021, 219 offres ont été publiées. Les chiffres augmentent régulièrement dans l'ensemble, les possibilités de mobilité d'une durée de 12 mois étant les plus fréquentes (Tableau 5.4).

Tableau 5.4. Offres de mobilité acceptées dans le cadre de Talent Exchange

		2019	2020	2021
6 mois	**Total**	2	2	0
	Retours	1	0	0
12 mois	**Total**	31	47	53
	Retours	17	30	*
18 mois	**Total**	3	0	1
	Retours	3	0	*

Note : données communiquées par 11 organisations fédérales sur 19.
* Pas d'informations.
Source : informations fournies par le Service fédéral belge.

La promotion de la mobilité revient largement aux services des ressources humaines et aux sites web internes. Lors du lancement de programmes comme *Talent Exchange* et *Special Federal Forces*, des campagnes d'information spécifiques ont été mises en œuvre afin de les faire connaître. Les cadres dirigeants jouent un rôle important pour encourager les agents à profiter des programmes de mobilité ou à y recourir dans leurs équipes. D'autres programmes offrent des conseils d'orientation professionnelle et identifient les options qui existent pour les fonctionnaires. Il s'agit notamment du *Centre de carrière*, géré par la DG Recrutement et développement du service public fédéral Stratégie et appui (BOSA) et appuyé par un réseau de conseillers d'orientation professionnelle dans les organisations. Pour faciliter la mobilité, la Belgique travaille par ailleurs à la création d'une plateforme de collecte des demandes et des offres de mobilité qui regroupera les possibilités au sein d'un seul outil.

Conclusion

Pour la fonction publique belge, les principaux avantages du recours aux programmes de mobilité consistent en une plus grande flexibilité et un processus de recrutement plus rapide. Ils peuvent également faciliter le recrutement à des postes qui sont difficiles à pourvoir sur le marché externe. Pour les fonctionnaires du service public fédéral belge, la mobilité n'est pas officiellement prise en compte dans l'avancement, mais elle peut néanmoins s'avérer utile pour démontrer la flexibilité des candidats et leurs compétences transversales.

En Belgique, les postes qui sont le plus adaptés aux programmes correspondent aux professionnels de niveau intermédiaire, comme les chefs de projet. Les services opérationnels utilisent moins les programmes de mobilité, souvent en raison des compétences spécifiques nécessaires. Pour élargir le champ des programmes de mobilité, la Belgique s'efforce de trouver le moyen de proposer des programmes dans les carrières qui exigent un niveau de qualification inférieur. Une option consisterait à proposer une forme de mobilité régulière certains jours de la semaine. Il s'agirait d'un échange plus ponctuel susceptible d'apporter une plus grande flexibilité. Les compétences se trouveraient ainsi renforcées, tout en assurant que les compétences spécialisées ne quittent pas l'organisation.

L'étude de cas portant sur les programmes de mobilité dans le service public fédéral belge montre que pour promouvoir la mobilité, il peut s'avérer utile d'établir différents programmes de mobilité qui répondent à des types de mobilité et de besoins spécifiques. L'un des principaux facteurs de réussite des programmes de mobilité belges réside dans la mise en avant des succès et des avantages qu'en ont tirés tant l'organisation publique que le fonctionnaire concernés. Une fois que les cadres dirigeants ont constaté que la mobilité peut les aider à répondre à leurs besoins et que leurs équipes peuvent bénéficier des expériences acquises lors d'un détachement, ils sont non seulement plus enclins à soutenir leurs agents qui souhaitent accepter des offres de mobilité, mais aussi à les y encourager activement et à recourir aux programmes de mobilité au sein de leurs équipes. Les programmes connexes, comme l'orientation professionnelle, contribuent à institutionnaliser les programmes de mobilité.

En Belgique, il s'est également avéré vital de poursuivre le développement de nouveaux formats et programmes de mobilité afin de cibler des groupes ou domaines de spécialisation particuliers. Le suivi des groupes cibles touchés par les principaux programmes permet au service fédéral de les réajuster et de concevoir de nouvelles possibilités de mobilité dans les domaines qui y ont moins recours. Les efforts déployés pour concevoir des possibilités de mobilité permettant aux agents de renforcer leurs compétences informatiques en sont la preuve.

Les programmes de mobilité mis en place en Belgique ont ainsi renforcé la capacité du secteur public à réagir aux besoins à court terme. Cette faculté était particulièrement visible pendant la pandémie de COVID-19 où le nombre de détachements temporaires a augmenté de manière exponentielle. Ainsi, dans certaines organisations plus de 90 % des nouvelles embauches ont été recrutées via la mobilité temporaire.

« *Is-Muza* » : développement d'un outil informatique destiné à renforcer la mobilité et le perfectionnement du personnel dans l'administration publique slovène

Introduction

La réforme de la fonction publique en Slovénie repose sur plusieurs valeurs fondamentales, dont la volonté d'assurer aux agents publics un travail enrichissant et de favoriser la formation tout au long de la vie afin de les doter des compétences dont ils auront besoin pour l'avenir. Parallèlement, la réforme a également pour objectif de renforcer la mobilité en vue d'améliorer la productivité au travail et la réactivité de l'administration publique. La Slovénie a donc créé un système informatique interactif, *Is-Muza*, pour soutenir la gestion et le perfectionnement des agents et faciliter la mobilité. L'objectif du système est double :

- améliorer la mobilité, l'évolution de carrière, la mobilisation et la motivation des agents en offrant un marché des projets interne.
- accompagner les cadres dirigeants, les agents et les départements des ressources humaines dans le domaine de la gestion efficace du personnel.

Cet outil, qui ciblait au début les agents du ministère de l'Administration publique, a été progressivement déployé dans l'ensemble du secteur public.

Intégration de la flexibilité

Pendant la phase de développement d'*Is-Muza*, le ministère de l'Administration publique slovène a mis au point un plan de mise en œuvre qui comprenait une phase de test avant le déploiement dans l'ensemble de l'administration publique. Ce plan identifiait les parties prenantes, les ressources, le calendrier et les

responsabilités. Un groupe de travail a en outre été instauré, composé de représentants de différents ministères qui serviront d'« ambassadeurs » auprès de chaque entité. Les éléments suivants ont été pris en considération pour mener à bien la mise en œuvre d'*Is-Muza* :

Parties prenantes

- Les chefs de projet doivent comprendre le système et avoir des attentes raisonnables concernant son fonctionnement
- Les agents participants doivent avoir le temps d'effectuer les missions proposées

Ressources

- L'échelle du test est importante : si le nombre d'agents participants est trop élevé, le test sera complexe et il sera difficile d'en tirer les enseignements ; à l'inverse, s'ils sont trop peu nombreux, le nombre de projets risque de ne pas être suffisant pour que le personnel dispose réellement d'un choix et d'un pouvoir de décision
- Pour fonctionner, la plateforme en ligne aura besoin de logiciels ; il peut s'agir d'un simple forum permettant de publier des commentaires et les noms des utilisateurs

Calendrier et responsabilités

- Dans un premier temps la responsabilité de la plateforme reviendrait au ministère de l'Administration publique, étant entendu qu'il sera possible d'en faire un service indépendant décentralisé à mesure que d'autres ministères rejoindront le programme

La mise en œuvre de la plateforme s'est déroulée sur une période de 12 mois, des réunions – hebdomadaires le premier mois puis mensuelles – permettant d'évaluer l'installation et l'utilisation du système. Une conférence de lancement a été organisée afin de faire connaître l'outil. Le ministère de l'Administration publique a également dispensé des sessions de formation en direct à l'intention des cadres dirigeants et des bureaux des ressources humaines, et tourné une vidéo promotionnelle à l'intention des agents.

Is-Muza comprend deux modules :

1. Marché du travail interne
2. Perfectionnement des agents

Module 1 : Marché du travail interne

Le module 1 fournit un marché du travail interne couvrant la mobilité temporaire et permanente. Il offre des possibilités d'échange informel d'informations sur l'offre et la demande dans les organismes de l'administration publique. Il encourage les entités à recourir au marché du travail interne avant de lancer un appel à candidatures externes ou de publier une annonce publique. En augmentant la mobilité des agents, le marché du travail interne vise à accélérer l'acquisition des principaux personnels, optimiser la planification des effectifs et faciliter la recherche d'experts et de connaissances au sein de l'administration publique. Enfin, on s'attend à ce que la mobilité facilite l'identification des talents et favorise la motivation et la mobilisation des agents en leur proposant différentes possibilités de perfectionnement.

Les agents publics et les bureaux des ressources humaines peuvent utiliser le marché du travail interne pour publier des offres concernant les postes vacants, et les agents peuvent signaler leur disponibilité pour la mobilité. Le module comprend des données sur les connaissances recherchées, les besoins en matière de travail et les candidats potentiels, y compris leurs connaissances, compétences et aptitudes. Environ 30 000 utilisateurs, sous contrat à durée indéterminée et déterminée, utilisent actuellement *Is-Muza*. Du côté des employeurs, le système est utilisé par des ministères, des organismes relevant des ministères, des entités administratives et des administrations.

Il était particulièrement important que l'outil soit conçu pour être intuitif. Les systèmes informatiques ont fourni un modèle pour le mode de publication des offres, qu'il s'agisse des postes à pourvoir ou de la disponibilité des agents. Les offres sont formulées de manière engageante, simple et accessible (Tableau 5.5). Les postes peuvent être temporaires ou permanents. Les cadres dirigeants peuvent publier des projets et des missions sur la plateforme en ligne, et les agents peuvent alors se déclarer volontaires ou candidats. Les agents peuvent publier leurs disponibilités et chercher des offres de manière anonyme s'ils le souhaitent. Les agents, les cadres dirigeants et les bureaux des ressources humaines peuvent consulter les offres d'emploi, et les cadres dirigeants peuvent envoyer un message direct aux agents pour exprimer leur intérêt. La procédure de recrutement est simplifiée et consiste généralement en un entretien. Il faut en moyenne 75 jours pour finaliser le recrutement.

Tableau 5.5. Types d'annonces publiées sur Is-Muza

Contrat de travail à durée indéterminée	
Agent public	**Bureaux du personnel de l'organe d'État**
Je veux changer de poste de travail ou de domaine de travail (anonyme)	Nous recherchons un employé public pour un poste de travail
Je veux travailler en plus dans un groupe de projet, un groupe de travail ou une unité de projet	Nous recherchons un employé du secteur public pour travailler au sein d'un groupe de travail, d'un groupe de projet ou d'une unité de projet.
Je veux partager mes connaissances, mon expérience, mes compétences	Nous recherchons un employé public avec des connaissances, des expériences et des compétences
	Fonctionnaires disponibles placés sur le marché intérieur du travail — OBLIGATION JURIDIQUE
	Personnes handicapées — Recherche de possibilités de réinstallation en fonction de leur capacité de travail restante — OBLIGATION JURIDIQUE
	Nous sommes à la recherche d'un candidat pour pourvoir des postes dans l'armée
Contrat de travail à durée déterminée	
Agent public	**Bureaux du personnel de l'organe d'État**
Je cherche du travail en raison de la résiliation d'un contrat de travail à durée déterminée	Nous recherchons un employé public pour conclure un contrat de travail à durée déterminée

Module 2 : Perfectionnement des agents

En complément du marché du travail interne, *Is Muza* comprend un module consacré au perfectionnement des agents, portant notamment sur l'identification des aptitudes, l'entretien de perfectionnement et l'identification des besoins de formation. L'objectif de ce module est de donner aux supérieurs hiérarchiques un outil simple pour gérer les agents et les accompagner dans leur apprentissage tout au long de la vie en identifiant leurs lacunes et les formations adéquates. L'identification des compétences s'appuie sur un modèle qui les répartit selon trois types : compétences d'encadrement, compétences propres au poste et compétences fondamentales. Des entretiens de perfectionnement sont organisés plusieurs fois par an sur la base de ce modèle. L'outil informatique fournit aux supérieurs hiérarchiques un appui pour mener ces entretiens, en produisant un formulaire électronique unifié qui crée des rapports automatiques pour différents utilisateurs. Dans le cadre du développement des compétences, l'outil facilite également l'analyse des possibilités de mobilité identifiées dans le cadre du Module 1 : Marché du travail interne d'*Is-Muza.*

Conclusion

Lors du développement d'*Is-Muza*, le ministère de l'Administration publique a pu identifier la valeur ajoutée de cet outil pour différents groupes cibles. S'agissant de l'administration publique, *Is Muza* fournit un outil informatique qui facilite les processus liés aux ressources humaines, réduisant ainsi les formalités et permettant des économies de temps. Il soutient également le processus permanent d'intégration des

procédures de ressources humaines, tout en améliorant leur transparence. La capacité globale de l'administration publique est donc renforcée.

Les bureaux des ressources humaines tirent un bénéfice d'*Is Muza* car cet outil améliore les capacités de la fonction des ressources humaines. Il fournit des modèles pour certains processus spécifiques comme la mobilité interne et le perfectionnement des agents. En lui-même, l'outil incarne une approche contemporaine de la gestion des ressources humaines et du perfectionnement en présentant la mobilité comme un moyen de renforcer la flexibilité et l'apprentissage tout au long de la vie afin de doter les agents des compétences nécessaires.

Pour les responsables publics, *Is Muza* est un outil intuitif à l'appui de la gestion et du perfectionnement des agents publics. Les modèles fournis sont faciles à utiliser et contribuent donc à faire prendre conscience de la nécessité de gérer la formation continue. Complété par des formations et des campagnes de sensibilisation, l'outil peut également renforcer les compétences, les connaissances et les aptitudes pour le perfectionnement des agents publics.

Enfin, du point de vue des agents, *Is Muza* fait mieux comprendre l'importance de la formation continue tout au long de la vie et permet d'identifier les possibilités de mobilité qui favoriseront le développement des compétences, des connaissances et des aptitudes, ce qui aura pour effet d'accroître la motivation et la mobilisation.

Dans son évaluation de la phase de test, le ministère de l'Administration publique a identifié plusieurs facteurs favorisant l'instauration d'un climat propice au déploiement et à l'utilisation d'*Is Muza* :

- Il est indispensable de faire évoluer les mentalités des responsables publics pour leur faire comprendre que la mobilité n'entraîne pas la perte de talents, mais qu'elle doit être perçue comme un outil de développement des compétences et qu'ils doivent donc encourager les agents à tirer parti des offres publiées. Les exemples positifs et les expériences réussies sont essentiels pour illustrer ce point.
- La participation des cadres dirigeants dès les premiers stades de conception de l'outil leur a permis de se l'approprier en tant que cocréateurs.
- La révision et l'évaluation permanentes du système contribuent à garantir sa convivialité.
- La désignation d'« ambassadeurs », qui assurent la promotion de l'outil informatique auprès des entités et peuvent répondre aux questions éventuelles, permet de créer un sentiment d'appropriation et de faire connaître *Is Muza* au sein des entités.

Notes

[1] https://www.gov.uk/government/collections/the-government-campus-curriculum, ou la plateforme https://campus.learn.civilservice.gov.uk/

[2] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/993902/FINAL_Declaration_on_Government_Reform.pdf

[3] https://www.civil-service-careers.gov.uk/professions/

[4] https://www.gov.uk/government/publications/the-new-curriculum-and-campus-for-government-skills/better-training-knowledge-and-networks-the-new-curriculum-and-campus-for-government-skills

[5] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1035932/Evaluation_strategy_final_version_24_Nov.pdf

[6] 800 000 revues académiques, 200 000 précédents judiciaires, 42 000 contenus Youtube, 140 000 contenus du Government e-Learning Centre.

Emploi et gestion publics 2023

VERS UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS FLEXIBLE

Ce rapport est la deuxième édition d'une publication régulière sur les questions d'emploi et de gestion publics. Cette édition analyse en profondeur la thématique de la flexibilité des effectifs de la fonction publique, sous les angles de la mobilité des agents publics, de leur formation et de leur perfectionnement, et de leurs modalités de travail flexibles. Elle présente des données et une analyse comparatives ainsi que des études de cas nationaux pour aider les pouvoirs publics à imaginer et intégrer une plus grande flexibilité. Ce rapport contient également une synthèse de l'examen de l'OCDE sur le leadership et des aptitudes de la fonction publique de la fonction publique fédérale brésilienne. L'ensemble des éclairages apportés par la présente édition peuvent contribuer au cadrage et à la définition de pratiques de travail flexibles propices à une fonction publique performante.

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-56497-8
PDF ISBN 978-92-64-95876-0

9 789264 564978