

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

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

Introduction : l'avenir est déjà à notre porte

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 1.1. Périmètre et définitions

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

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

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

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

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

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

Des parcours professionnels et des aspirations professionnelles divergents

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

L'un des mythes les plus répandus dans ce domaine est l'idée que les nouvelles générations de salariés ont des attentes complètement différentes de celles des générations précédentes - qu'elles veulent plus d'indépendance ou des expériences plus intéressantes. Une étude de 2016 (Gallup, 2016^[2]) a montré que lorsqu'ils postulent à un emploi, les milléniaux et les baby-boomers¹ recherchent généralement les mêmes aspects : la qualité de la gestion et l'intérêt pour le type de travail. Les baby-boomers sont moins intéressés par les possibilités d'avancement, tandis que les milléniaux s'intéressent davantage aux possibilités d'apprentissage et de développement, ce qui est probablement lié à l'âge plutôt qu'à la génération. Cela ne veut pas dire que ces générations ne sont pas différentes, mais elles ont souvent des attentes mal comprises.

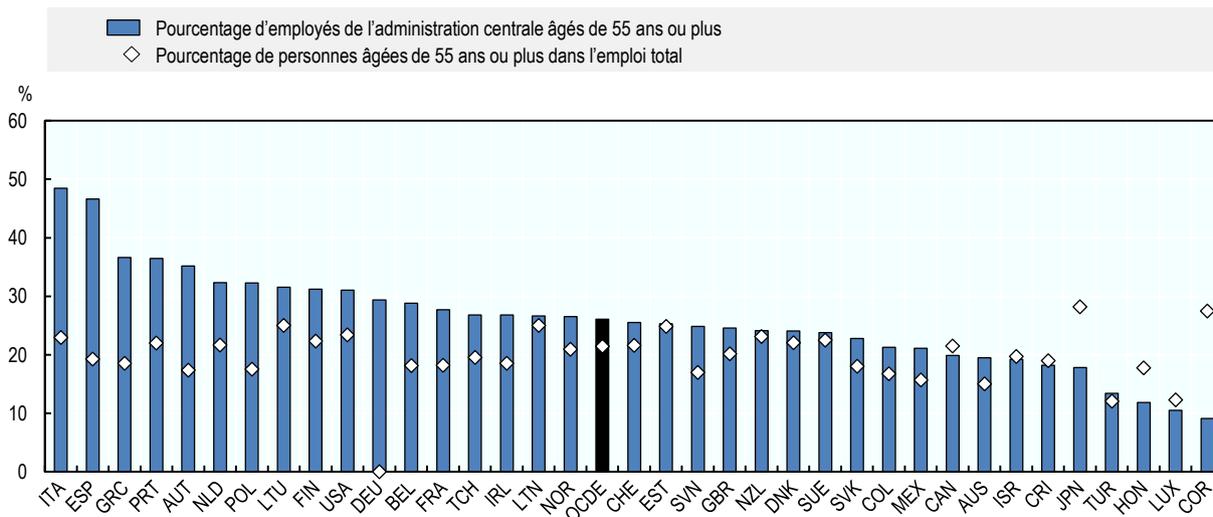
Compte tenu de leur taille, les employeurs du secteur public sont très bien placés pour adopter des parcours de carrière non linéaires grâce à la mobilité interne et à la mise en place d'effectifs flexibles basés sur des projets et utilisant des viviers de fonctionnaires pour gérer les compétences demandées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

Des effectifs de la fonction publique vieillissants

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

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

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



Notes : En ce qui concerne les données dans les administrations centrales, les données pour la France sont celles du 31 décembre 2018. Les données pour la Hongrie sont celles de 2018. Les données pour le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne sont celles de décembre 2019. Les données pour le Danemark et la Finlande sont celles de février 2020. Les données pour la Colombie sont celles de mars 2020. Les données pour la Corée sont celles du 31 décembre 2020. Les données pour la Hongrie et le Luxembourg concernent les personnes âgées de plus de 56 ans. Les données pour la Pologne concernent les personnes âgées de 50 ans et plus.

Source : OCDE (2020) Enquête sur la composition des effectifs dans les administrations centrales/fédérales ; OCDE.Stat (2020), Statistiques de la population active par sexe et âge.

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

Conclusion

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

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

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

Des effectifs de la fonction publique prêts pour l'avenir		
Tourné vers l'avenir	Flexible	Enrichissant
Nouveaux ensembles de compétences émergentes	Travailler pour tout le monde, de n'importe où et à n'importe quel moment	Diversité et inclusion
Planification stratégique cohérente des effectifs	Formation tout au long de la vie	Travail avec du sens
Données fiables	Accéder aux compétences du marché du travail	Expérience, engagement et performance des employés

Une fonction publique tournée vers l'avenir

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

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

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

Compétences émergentes

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

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

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

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

Compétences numériques

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

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

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

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

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

Encadré 1.2. Professionnels du gouvernement numérique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Compétences cognitives, sociales et émotionnelles

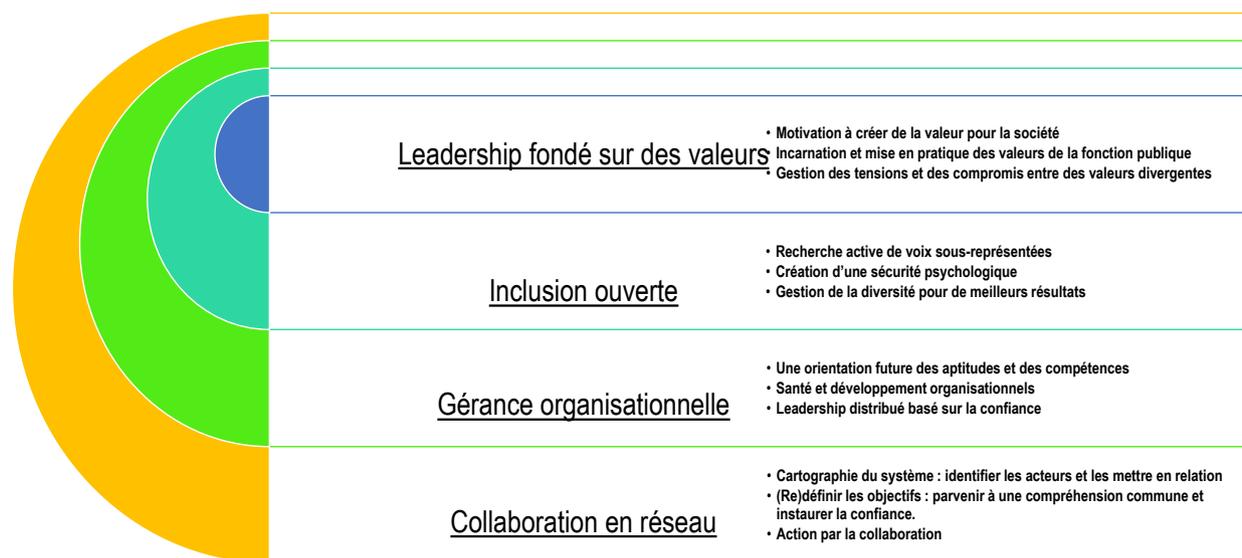
Les compétences techniques devront être complétées par des compétences sociales, émotionnelles et cognitives. Les compétences cognitives sont des ensembles de stratégies de réflexion et de raisonnement qui favorisent, entre autres, la pensée créative et la résolution de problèmes. Il s'agit également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

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

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

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

Graphique 1.3. Quatre aptitudes au leadership



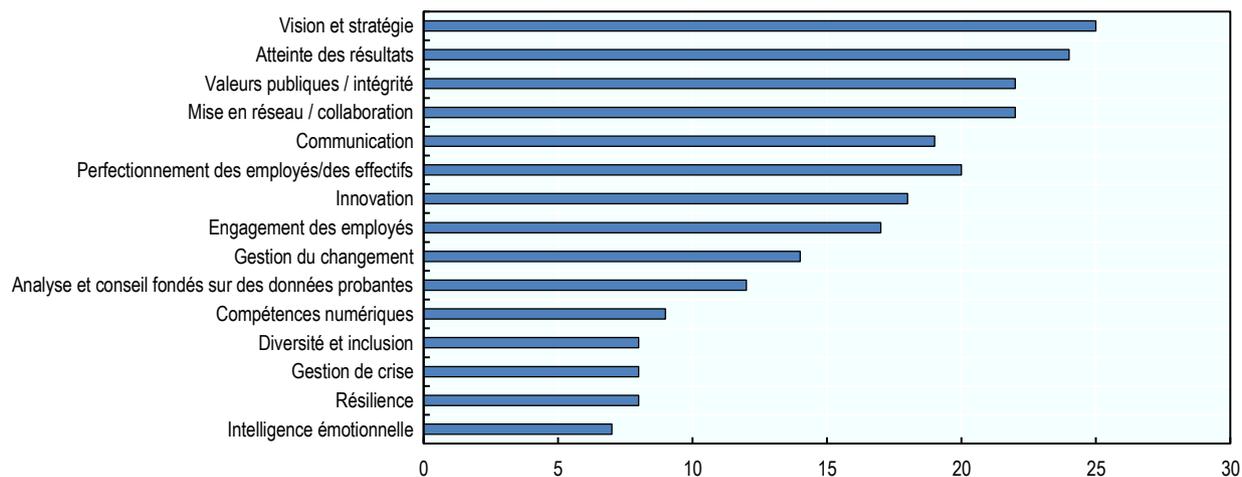
Source : Gerson, D (2020^[9]), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>.

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

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Veuillez préciser lesquels des domaines suivants sont inclus dans le cadre de compétences des hauts fonctionnaires »

Source : OCDE (2020) Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Compétences globales

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

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

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

Des fonctionnaires résilients

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

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

Planification stratégique des effectifs, données et incertitude

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

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

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

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

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

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

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

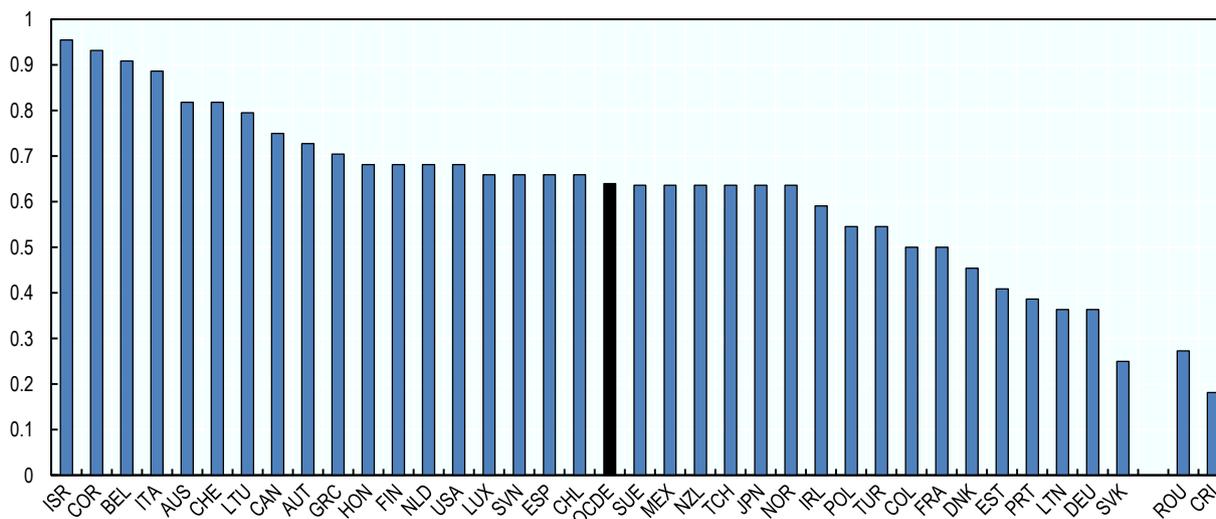
Note : Pour plus d'informations, voir l'étude de cas au chapitre 5.

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

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

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

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



Note : Cet indicateur a été élaboré pour la première fois en 2016, et mis à jour en 2020. De plus amples informations sur la méthodologie sont disponibles sur le site <https://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-theoretical-framework-2016.pdf>.

Source : OCDE (2020), Enquête sur la composition des effectifs de l'administration publique centrale/fédérale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une fonction publique flexible

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

Tableau 1.2. Fonction publique flexible : tableau récapitulatif

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

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

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

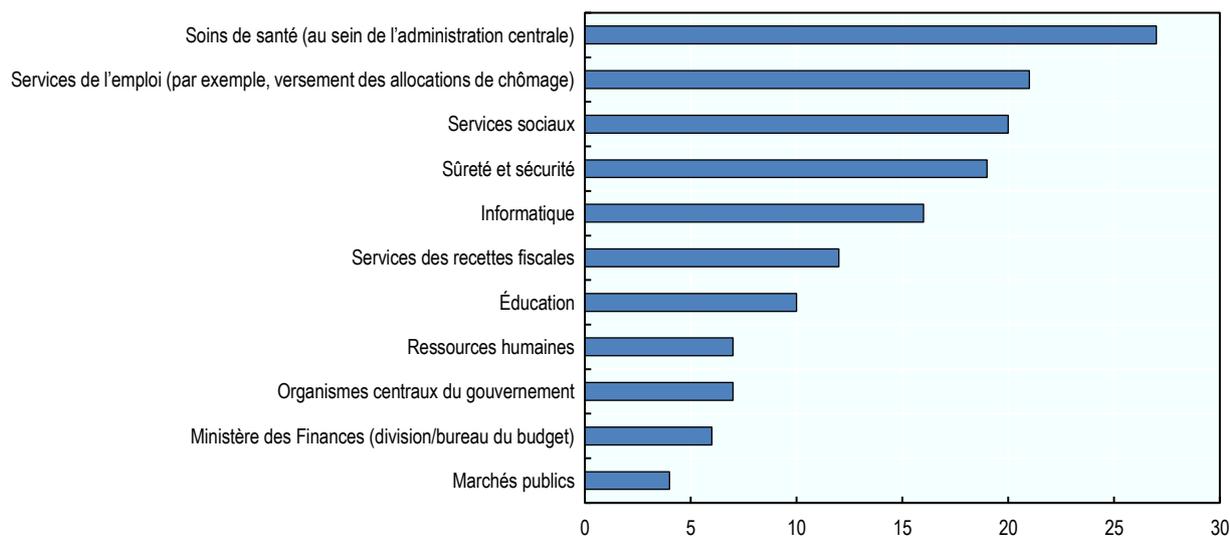
Une réponse prometteuse est le programme Agents libres du Canada, qui a été élaboré comme une expérience à petite échelle pour aborder certains de ces problèmes. Les agents libres² sont des employés qui sont engagés par un ministère d'accueil et qui sont ensuite prêtés à d'autres ministères qui ont besoin de leurs compétences spécifiques pour développer des projets limités dans le temps. Les agents libres

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

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

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

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



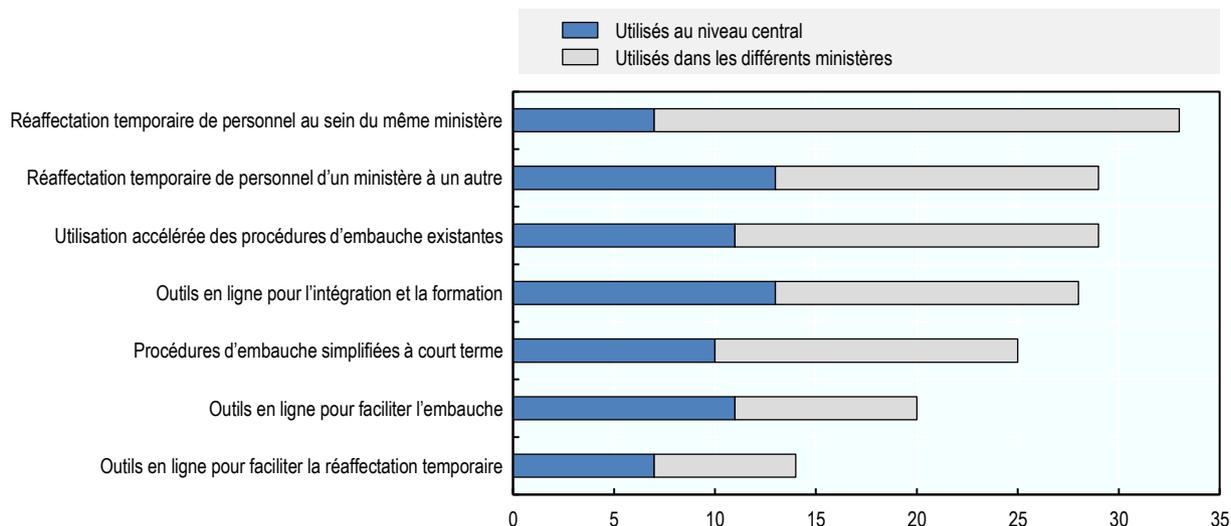
Note : Les données ont été recueillies au cours de l'été 2020 par le biais d'un module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Les données se rapportent aux pratiques de GRH dans les administrations centrales conçues au moment de la collecte des données. Tous les pays membres de l'OCDE n'ont pas connu la première vague de la pandémie et les restrictions potentielles avec la même intensité ou au même moment.

Question de départ de l'enquête : « Dans quels domaines de l'administration centrale la charge de travail supplémentaire a-t-elle nécessité le recrutement ou la réaffectation du personnel existant ? »

Source : OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

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

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



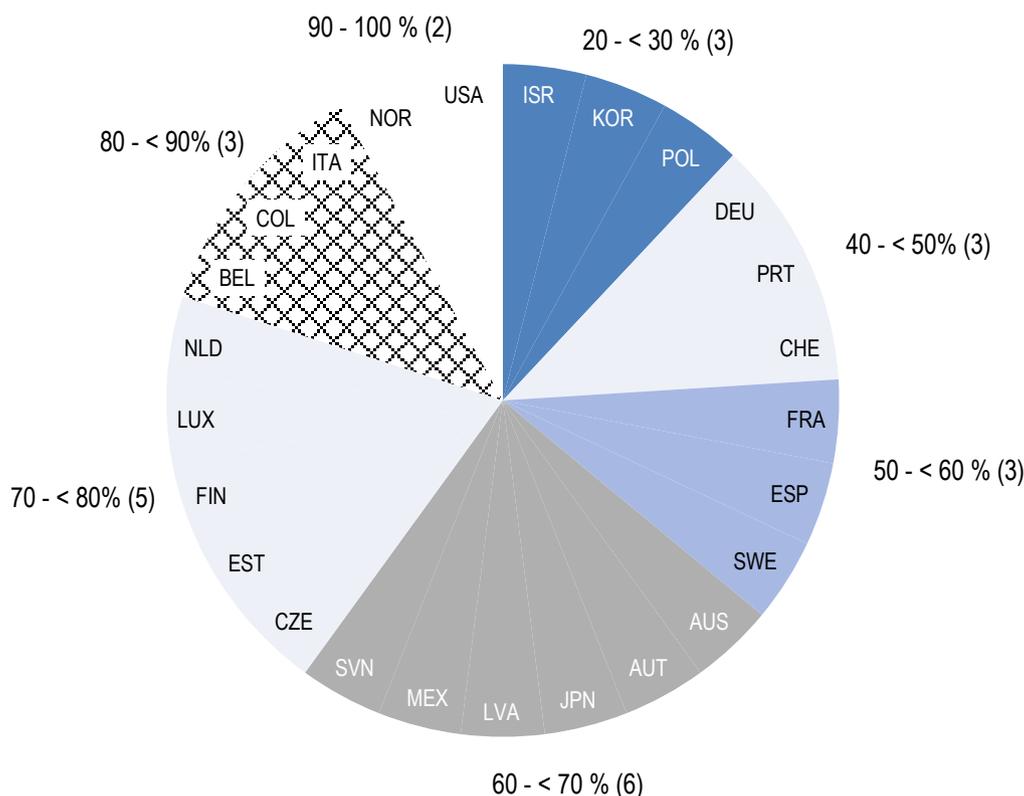
Note : Les données ont été recueillies au cours de l'été 2020 par le biais d'un module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Les données se rapportent aux pratiques de GRH dans les administrations centrales conçues au moment de la collecte des données. Tous les pays membres de l'OCDE n'ont pas connu la première vague de la pandémie et les restrictions potentielles avec la même intensité ou au même moment.

Question de départ de l'enquête : « Parmi les outils suivants, lesquels ont été utilisés pour doter en personnel les secteurs mis en évidence dans la question ci-dessus ? »

Source : OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

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

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



Note : Les données se rapportent au pourcentage le plus élevé d'employés travaillant à distance entre mars et juillet 2020. Les données pour le Canada, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque et la Turquie ne sont pas disponibles.

Question de départ de l'enquête : « Quelle a été la part approximative des effectifs de l'administration centrale/fédérale qui ont travaillé à distance pendant la crise du COVID-19 ? »

Source : OCDE (2020), Module spécial COVID-19 de l'enquête 2020 sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

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

Développer les compétences des effectifs existants

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

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

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

Perfectionnement des compétences

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

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

Requalification

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

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

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

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

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

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

En résumé, le défi de la requalification dans le secteur public peut s'avérer important et coûteux³ Cependant, la formation des fonctionnaires a fait l'objet d'importantes coupes budgétaires au lendemain de la crise de 2008 dans 62 % des pays de l'OCDE (OCDE, 2016_[3]). En effet, elle est souvent la première activité à en supporter les conséquences lorsque les administrations publiques cherchent à faire des économies. Cependant, toute stratégie de transformation qui intègre des investissements dans la numérisation doit également prendre en compte les investissements proportionnels nécessaires au développement des effectifs. Les deux devront être abordés ensemble, afin de préparer les effectifs du service public pour l'avenir. Fort heureusement, le rythme du changement sera fixé par le gouvernement lui-même et pourra donc s'accompagner d'une approche structurée et délibérée de la requalification qui fonctionne au niveau de l'organisation et des individus.

Développer une culture de l'apprentissage

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

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

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

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

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

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

Accepter le risque et l'expérimentation

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

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

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

Accéder aux compétences du marché du travail

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

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

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

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

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

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

L'enquête de l'OCDE (voir chapitre 4, graphique 4.6) montre également quels outils sont le plus souvent utilisés pour attirer les profils mis en évidence ci-dessus. La plupart des pays ont mis au point des stratégies de sensibilisation, notamment en participant à des salons de l'emploi et en recourant à des campagnes de recrutement ciblées communiquées par les médias traditionnels et sociaux. Nombre d'entre eux ont également mis au point des stratégies pour entrer en contact avec les universités afin de cibler les candidats potentiels au début de leur parcours professionnel. Une minorité non négligeable de pays a également développé des programmes plus proactifs, notamment des programmes de chasseurs de têtes et des programmes spécifiques de développement accéléré. Par exemple, le programme « Fast Stream » du Royaume-Uni compte désormais 15 filières différentes spécifiquement destinées aux profils difficiles à recruter, notamment les spécialistes des données et du numérique, du commerce et même des RH. Un certain nombre de pays ont également développé une plus grande flexibilité dans leurs systèmes de rémunération afin de résoudre les problèmes d'écart de rémunération pour ces profils spécifiques⁴. Le recours à des bourses de courte durée, dans le cadre desquelles les candidats se voient offrir des opportunités prestigieuses de travailler sur des projets à fort impact pendant des périodes plus courtes, est peut-être sous-utilisé et pourrait être considéré comme un outil à développer à l'avenir.

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

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

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

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

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

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

Modalités d'emploi flexibles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 1.3. Fonction publique enrichissante : tableau récapitulatif

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

Un travail enrichissant : objectif et motivation

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

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

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

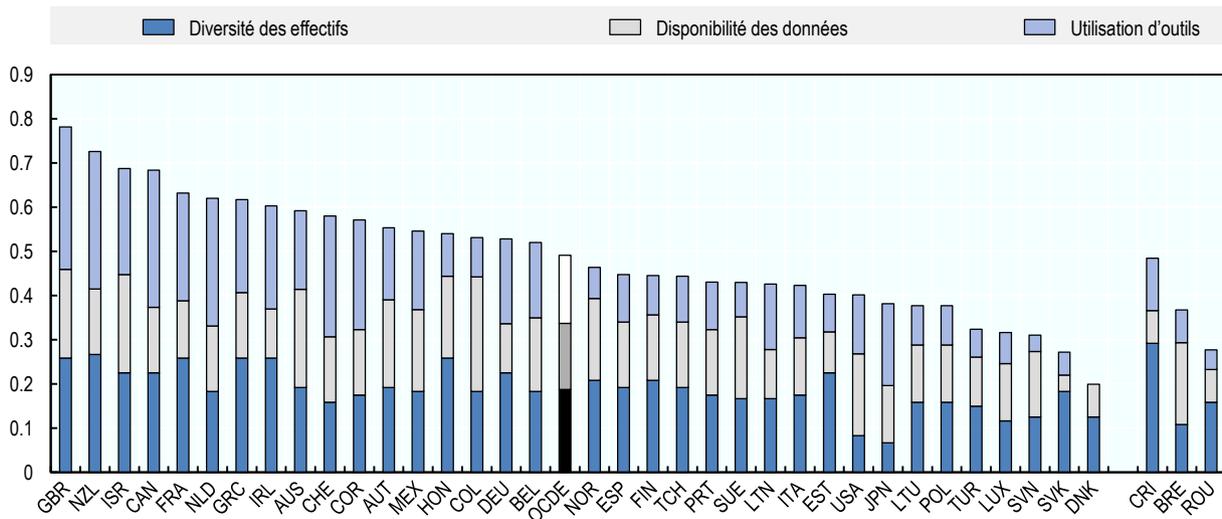
Gérer une fonction publique de plus en plus diversifiée

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

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

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

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



Note : Les données du Chili et de l'Islande ne sont pas disponibles. Les données ventilées selon le sexe des hauts fonctionnaires utilisées dans l'indicateur ne concernent que D1 pour l'Autriche et la Hongrie, et D2 pour l'Australie.

Source : OCDE (2020), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique ; OCDE (2020), Enquête sur la composition des effectifs dans les administrations centrales/fédérales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Repenser la gestion, l'engagement et la performance

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

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

Conclusion : concevoir un nouvel avenir de la fonction publique

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

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

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

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

Références

- CIPD (2016), *Could do better? Assessing what works in performance management*. [14]
- Dickinson, H. (dir. pub.) (2019), *Developing and Recruiting the Future Public Servant*, Springer. [11]
- Gallup (2016), *How Millennials Want to Work and Live*, [2]
<https://www.gallup.com/workplace/238073/millennials-work-live.aspx>.
- Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f87e7397-fr>. [9]
- Herzberg, F. (2003), *One More Time: How Do You Motivate Employees?*. [12]
- Nolan-Flecha, N. (2019), « Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/51691451-en>. [13]
- OCDE (2021), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 45, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>. [7]
- OCDE (2020), *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0090312e-fr>. [10]

- OCDE (2020), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2019 : Prospérer dans un monde numérique*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0e29ca9-fr>. [5]
- OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7e9e205-fr>. [1]
- OCDE (2018), *HR and Leadership Strategies for Building Innovative Public Sector Organisations*, Alpha version, OCDE, Paris, <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/03/HR-and-Leadership-Catalyst-for-Innovation-Capabilities.pdf>. [8]
- OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [6]
- OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>. [3]
- OCDE (2016), « Quel rapport entre l'âge et les compétences ? », *Les compétences des adultes à la loupe*, n° 3, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/51lzgjqn5szzp-fr>. [4]

Notes

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

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

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

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



Extrait de :
Public Employment and Management 2021
The Future of the Public Service

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2022), « L'avenir de la fonction publique : préparer les effectifs au changement dans un contexte d'incertitude », dans *Public Employment and Management 2021 : The Future of the Public Service*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/140a1db6-fr>

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

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

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