

3 **Thème spécial : gestion de la haute fonction publique**

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

Introduction : préparer l'avenir de la fonction publique

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

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

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

Principaux enseignements

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

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

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

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

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

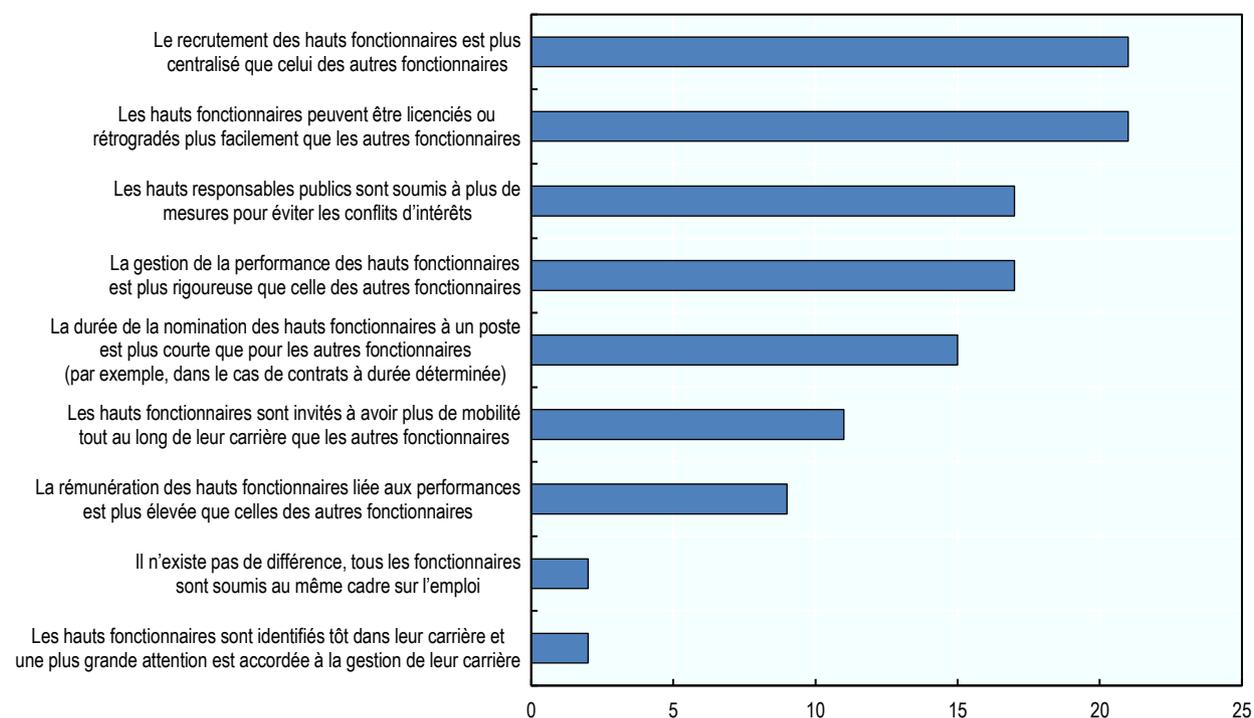
Source : Gerson, D (2020^[4]), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », No. 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>.

Systèmes de haute fonction publique

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

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

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

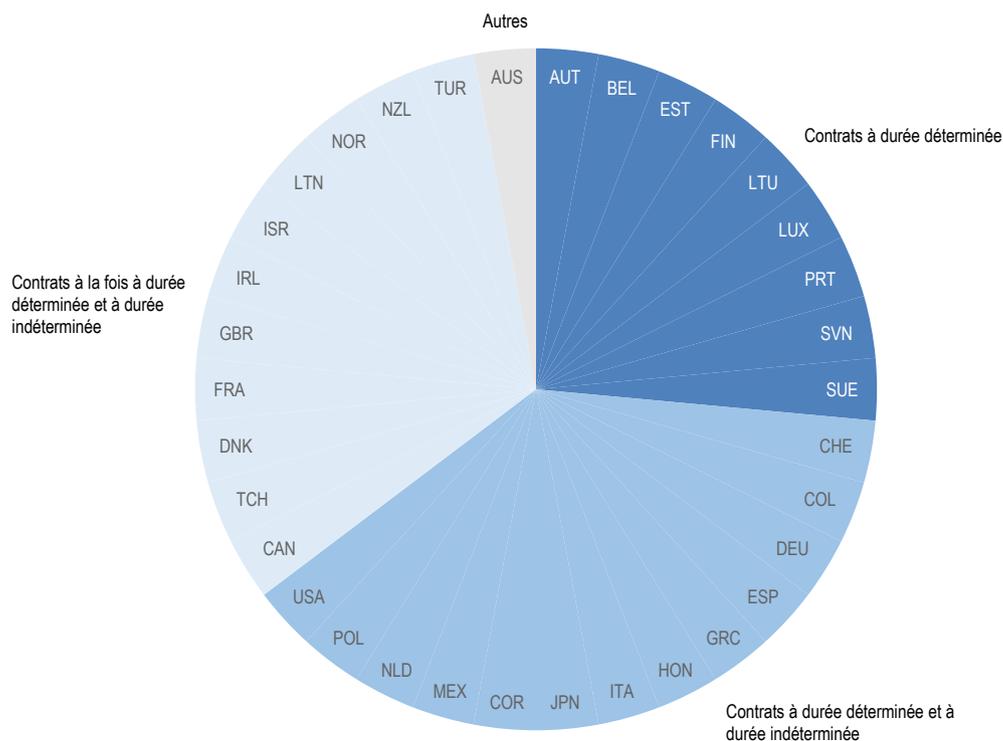


Note : Question de départ de l'enquête : « Dans quelle mesure le cadre d'emploi des hauts fonctionnaires diffère-t-il de celui des autres fonctionnaires ? »

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Parmi les contrats de travail légaux suivants, lesquels sont principalement utilisés pour les hauts fonctionnaires ? »

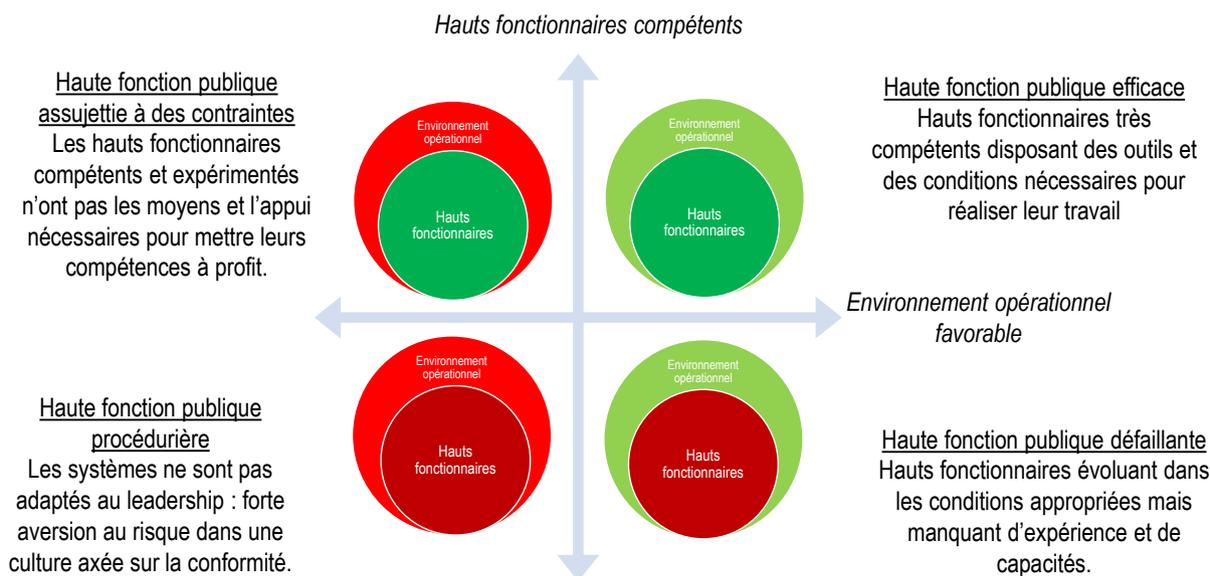
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

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

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

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

Graphique 3.3. Matrice du système de haute fonction publique



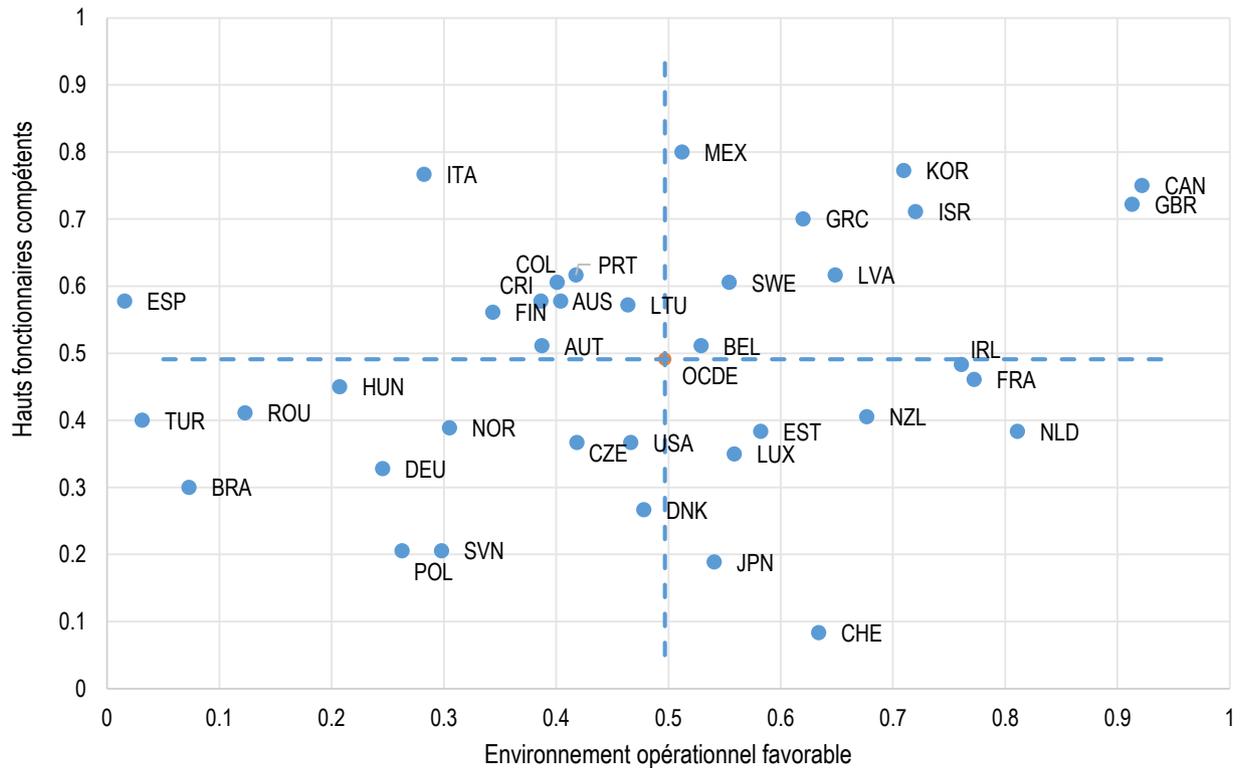
Source : Gerson, D (2020⁽⁴⁾), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », No. 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>.

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

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

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

Graphique 3.4. Gestion de la haute fonction publique, 2020



Note : Les données du Chili, de l'Islande et de la République slovaque ne sont pas disponibles. Les données de la République slovaque ne sont pas disponibles, car la haute fonction publique n'est pas un groupe formel.

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

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

Axe 1 : hauts fonctionnaires compétents

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

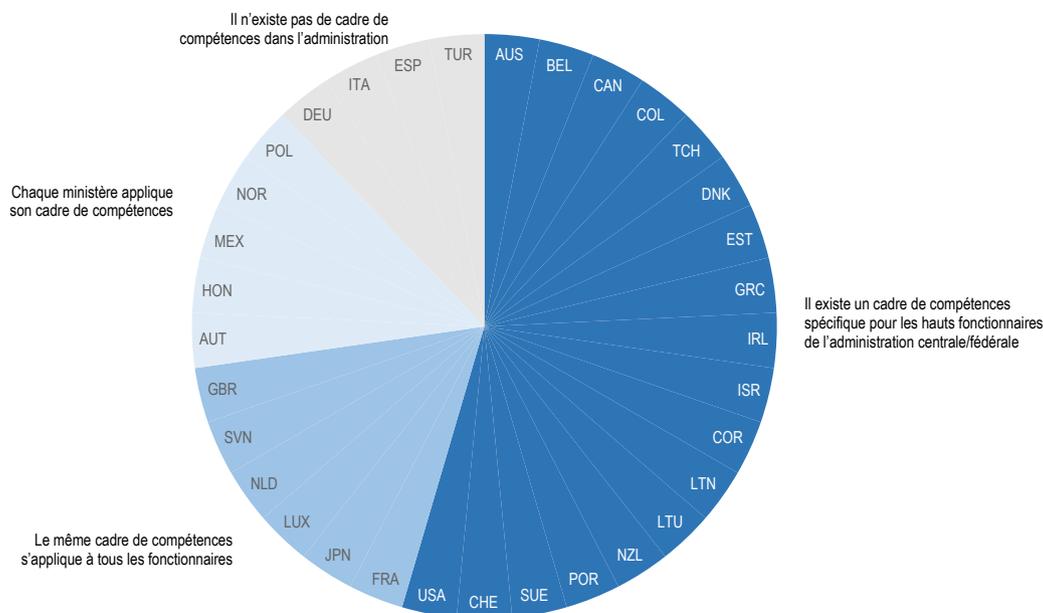
Cadres de compétences en matière de leadership : désormais une pratique commune à tous les pays membres de l'OCDE

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

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

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

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



Note : Pas de données disponibles pour le Chili, l'Islande, la République slovaque et autre réponse pour la Finlande Question de départ de l'enquête : « Existe-t-il un cadre de compétences types pour les hauts fonctionnaires ? »

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

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

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

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

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

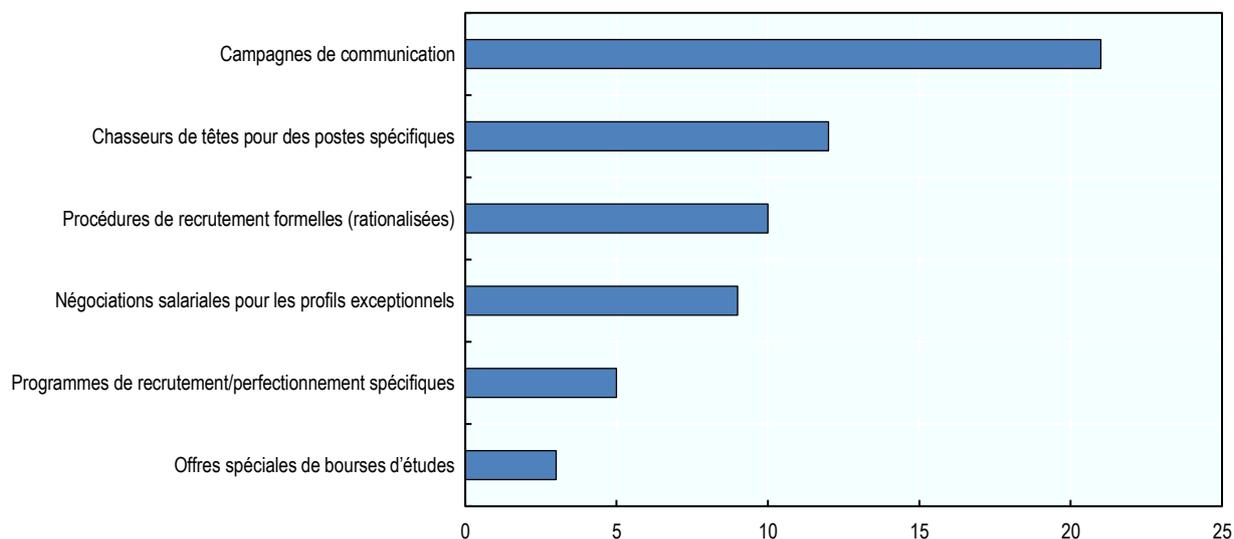
Les processus de recrutement visent à mettre en adéquation les personnes appropriées avec les bons postes de haut niveau, et constituent par conséquent le moteur fondamental de la performance du système de haute fonction publique. Le cadre de l'OCDE pour les systèmes de haute fonction publique identifie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

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

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : Laquelle de ces pratiques est couramment utilisée pour attirer des candidats extérieurs à la fonction publique en vue de pourvoir des postes de haut niveau ?

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

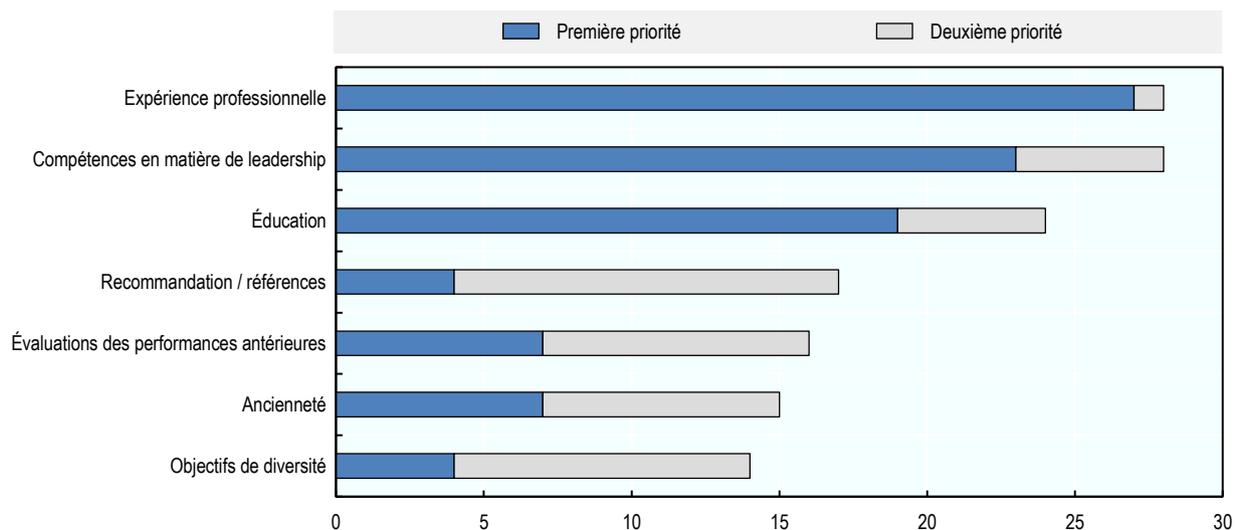
Afin de garantir le mérite et d'évaluer judicieusement les compétences et les aptitudes, de nombreux pays s'appuient sur des critères formels, par exemple l'ancienneté ou les diplômes obtenus. Toutefois, ces critères ne sont pas toujours efficaces pour prédire si un candidat réussira en tant qu'administrateur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

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

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

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

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

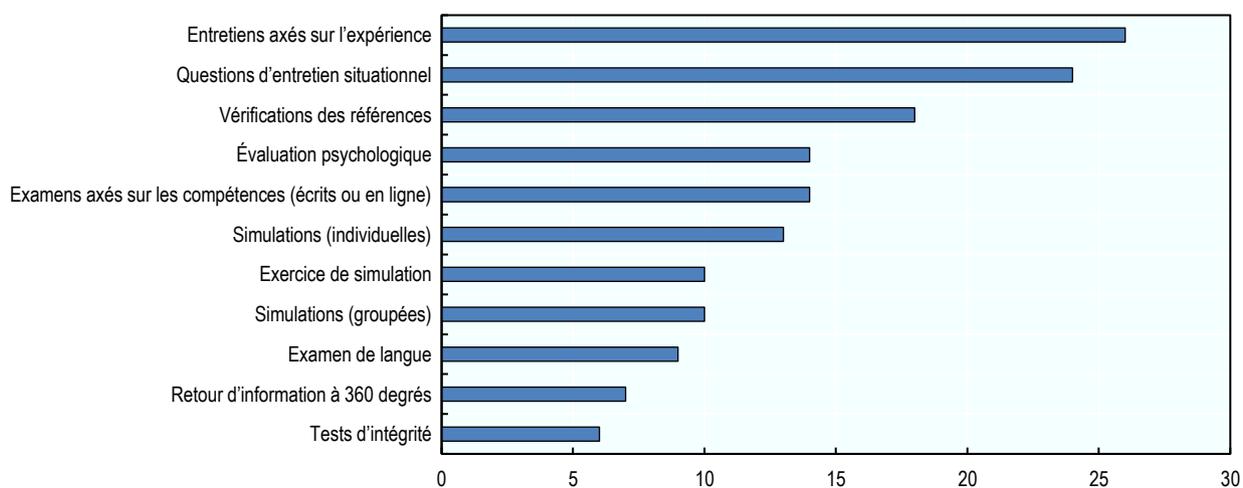


Note : Question de départ de l'enquête : « Lesquels des aspects suivants sont officiellement pris en compte lors du recrutement à des postes de hauts fonctionnaires ? »

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Comment les compétences de hauts fonctionnaires sont-elles évaluées lors du recrutement ? »

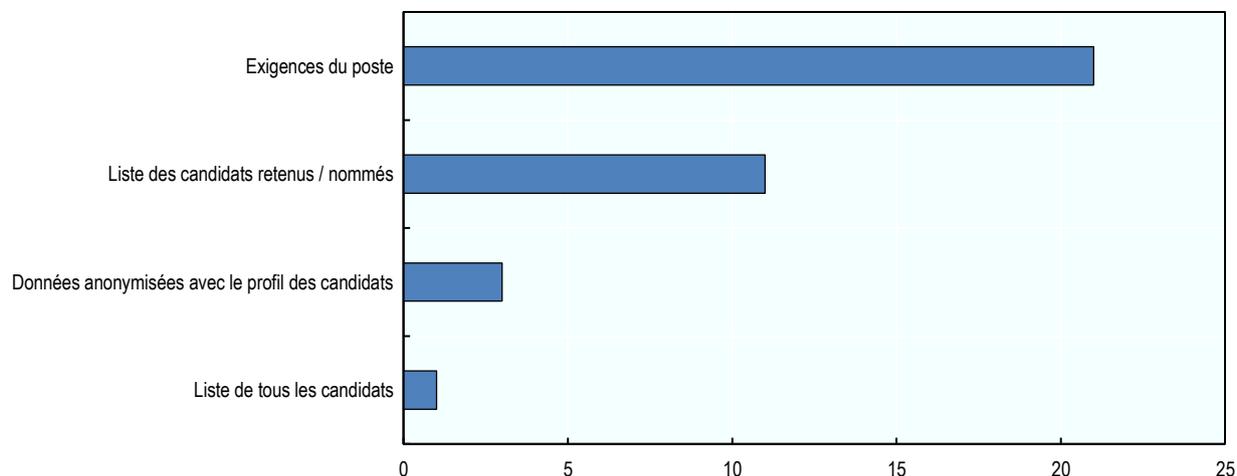
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

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

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Quels types de données et d'informations concernant le processus de recrutement des hauts fonctionnaires sont publiés de façon proactive en ligne ? »

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

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

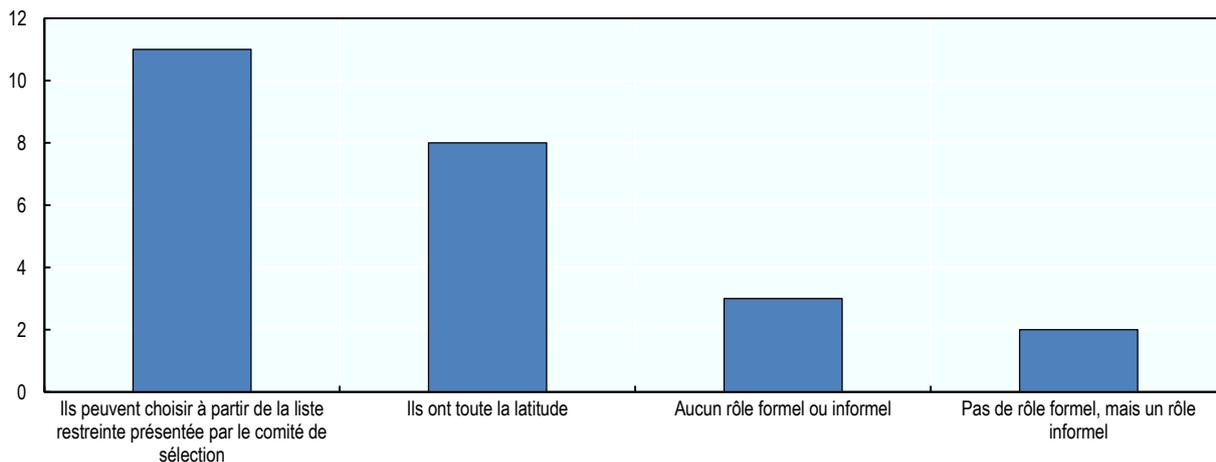
Dans les pays membres de l'OCDE, l'influence des responsables politiques sur le recrutement est variable (graphique 3.10). Dans 11 pays membres de l'OCDE, les responsables politiques (par exemple les

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

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

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

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



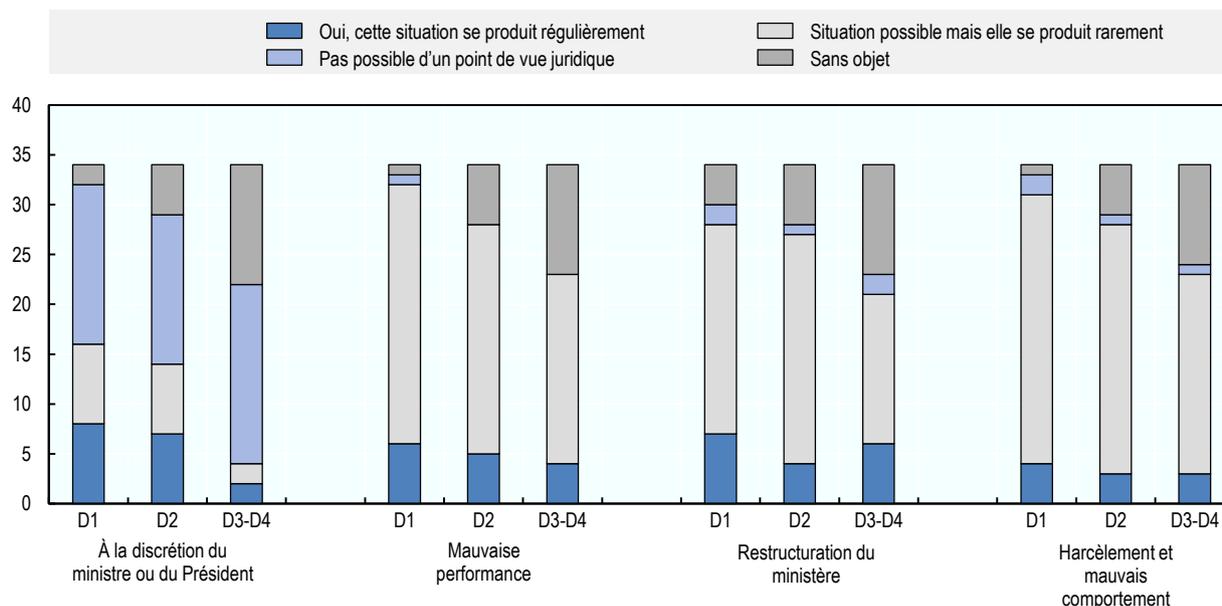
Note : 10 pays de l'OCDE ont indiqué « autre » comme réponse à la question, étant donné que le rôle varie souvent en fonction du niveau du haut fonctionnaire recruté. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, les ministres n'ont pas de rôle formel, mais un certain rôle informel. Il se peut qu'ils n'aient pas toujours ce rôle informel.

Question de départ de l'enquête : « Quel rôle, le cas échéant, les responsables politiques (président, premier ministre, ministres, etc.) jouent-ils dans le recrutement/la sélection des hauts fonctionnaires ? »

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Un haut fonctionnaire peut-il être licencié avant la fin de son mandat, pour l'une des raisons suivantes ? »

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

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

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

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

Même si l'identification de hauts fonctionnaires potentiels au début de leur carrière n'est pas encore monnaie courante dans les pays membres de l'OCDE, quelques pays le font en utilisant un ensemble d'outils. Le Royaume-Uni, par exemple, forme certains futurs hauts fonctionnaires en tant que groupe distinct dès le début de leur carrière. Le Civil Service Fast Stream est un programme de perfectionnement des diplômés visant à doter les participants de connaissances, de compétences et de l'expérience nécessaires pour devenir de futurs dirigeants de la fonction publique. Le développement personnel des participants est assuré par un programme d'offres d'emploi soigneusement contrasté et géré, complété par un apprentissage formel et d'autres formes d'accompagnement, telles que l'accompagnement individualisé, le mentorat et l'apprentissage par l'action (OCDE, 2020^[21]).

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

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

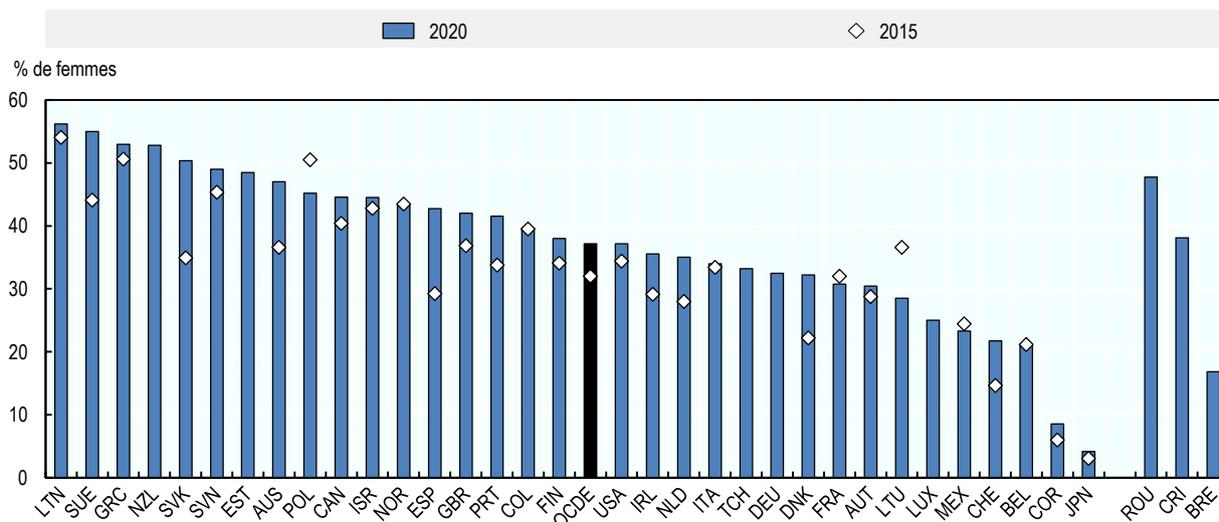
Diversité et inclusion : encore du chemin pour combler les lacunes

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

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

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

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



Note : Les données pour la Hongrie sont celles de 2018. Les données de la France sont celles du 31 décembre 2018. Les données du Luxembourg, des Pays-Bas, la Slovénie et la Pologne sont celles de décembre 2019. Les données du Danemark et de la Finlande sont celles de février 2020. Les données de la Colombie sont celles de mars 2020. Les données de la Corée sont celles du 31 décembre 2020. Les données du Chili, de l'Islande et de la Turquie ne sont pas disponibles. Les données de haute direction de l'Australie sont uniquement celles des postes D1.

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

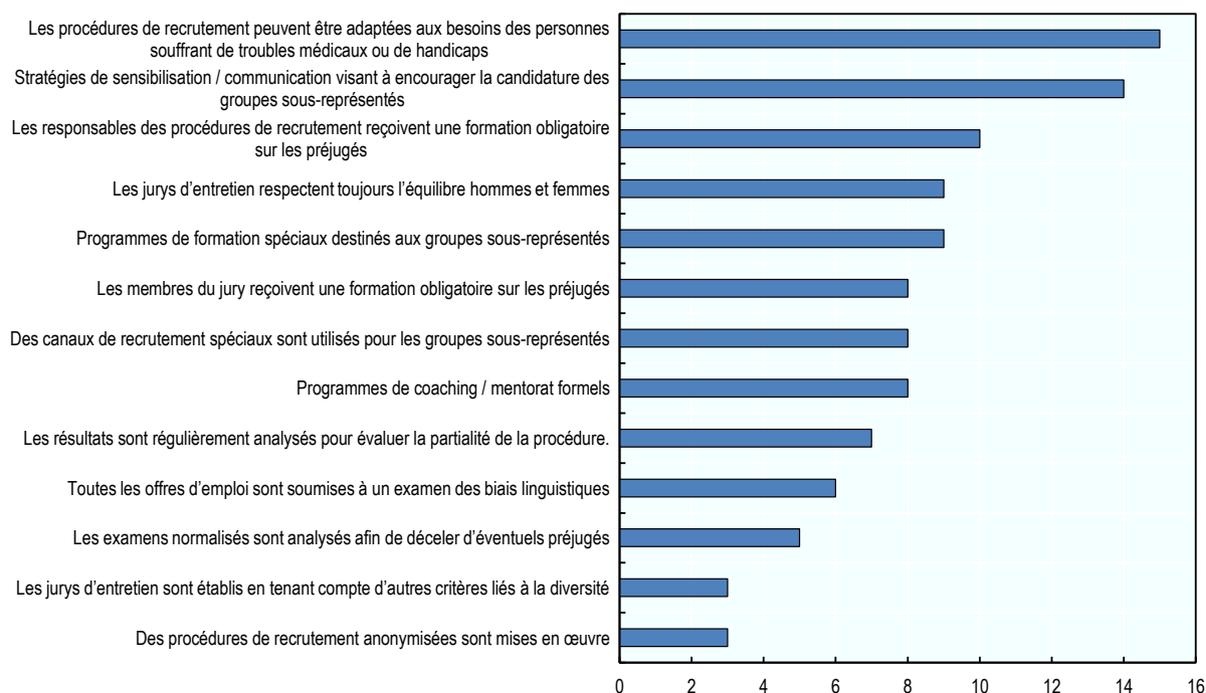
Les pays membres de l'OCDE ont adopté différents outils pour accroître la représentation, des groupes sous-représentés, dans les processus de recrutement de la haute fonction publique (graphique 3.13). Parmi les mesures les plus courantes, citons l'adaptation des processus de recrutement aux personnes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

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

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « L'administration centrale/fédérale a-t-elle recours à l'un des outils suivants pour accroître la représentation des groupes sous-représentés ? »

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

Axe 2 : environnement opérationnel favorable

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

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

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

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

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

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

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

Graphique 3.14. Évaluation des performances des hauts fonctionnaires

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

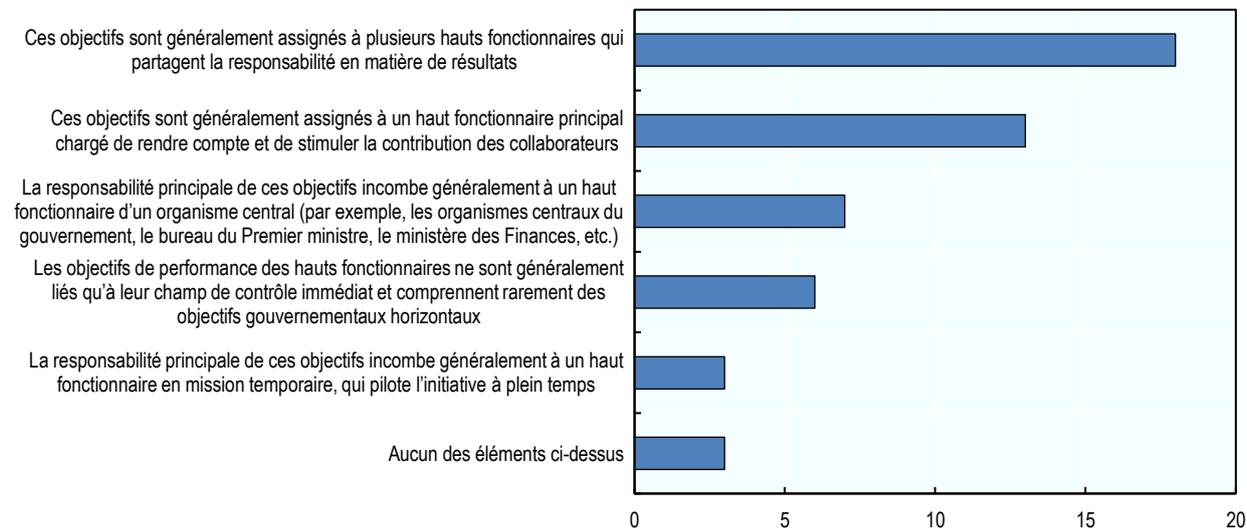


Note : Question de départ de l'enquête : « Lesquelles des propositions suivantes s'appliquent à l'évaluation des performances des hauts fonctionnaires ? »

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

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

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



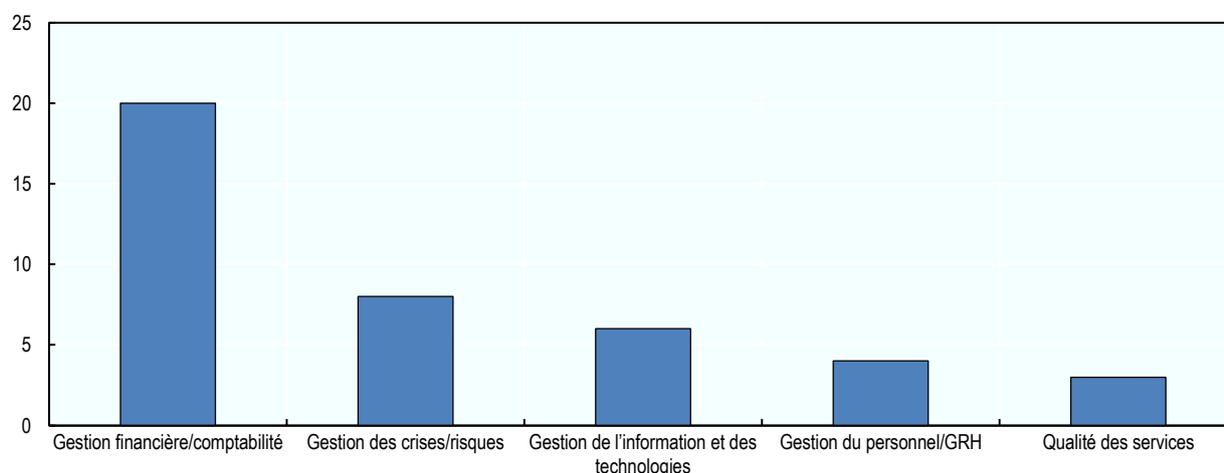
Note : Question de départ de l'enquête : « Comment les hauts fonctionnaires sont-ils tenus responsables des objectifs qui nécessitent une collaboration entre les ministères et les organismes ? »

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

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

Graphique 3.16. Types de responsabilités managériales inclus

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Il y a-t-il une loi ou un texte définissant les responsabilités (financières, RH, etc.) managériales des hauts fonctionnaires ? Si oui ces responsabilités incluent-elles : »

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

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

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

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

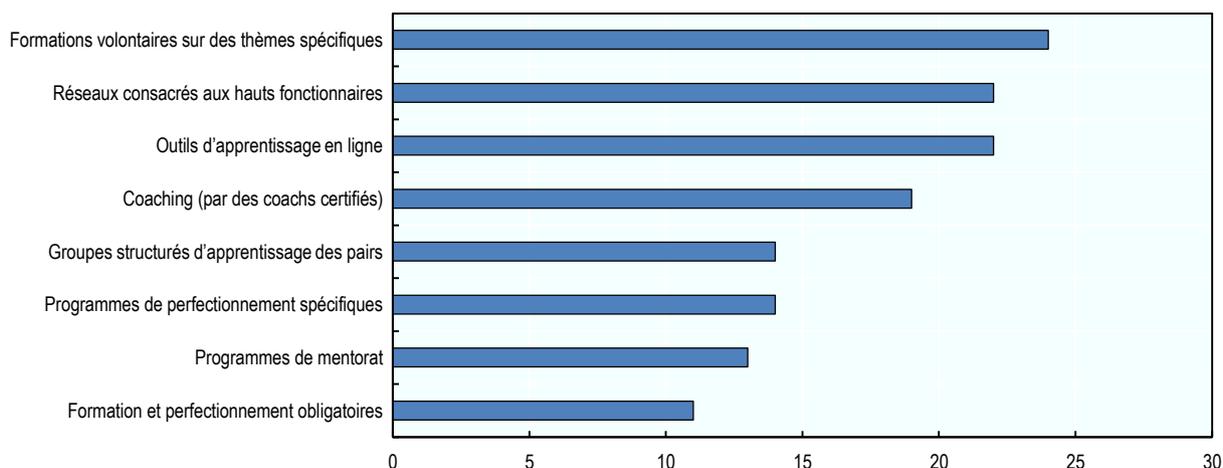
- Élaborer des programmes de perfectionnement des hauts fonctionnaires pour s'adapter aux contextes et besoins de ce haut groupe.
- Gérer la mobilité pour un apprentissage individuel et dans toute l'organisation.

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

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Parmi des possibilités d'apprentissage et de soutien par les pairs, lesquelles sont disponibles pour les hauts fonctionnaires ? »

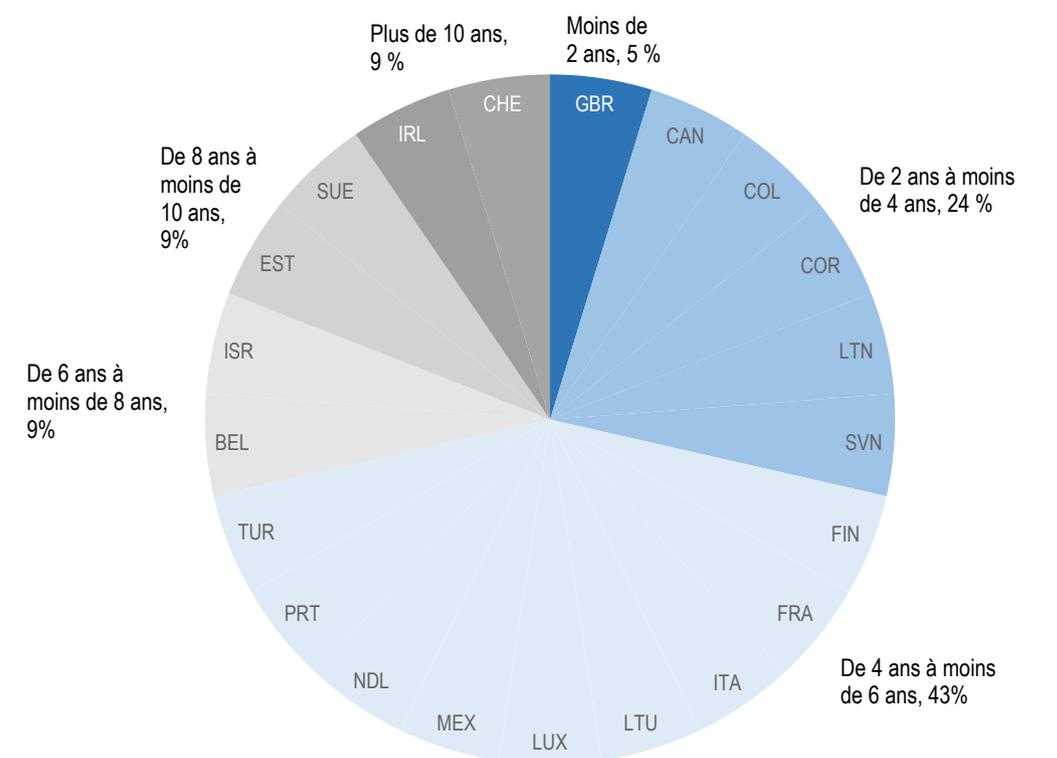
Source : Enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

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

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

Graphique 3.18. Ancienneté moyenne des hauts fonctionnaires à un poste

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Quelle est l'ancienneté moyenne des hauts fonctionnaires à un poste donné ? »

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

Conclusion

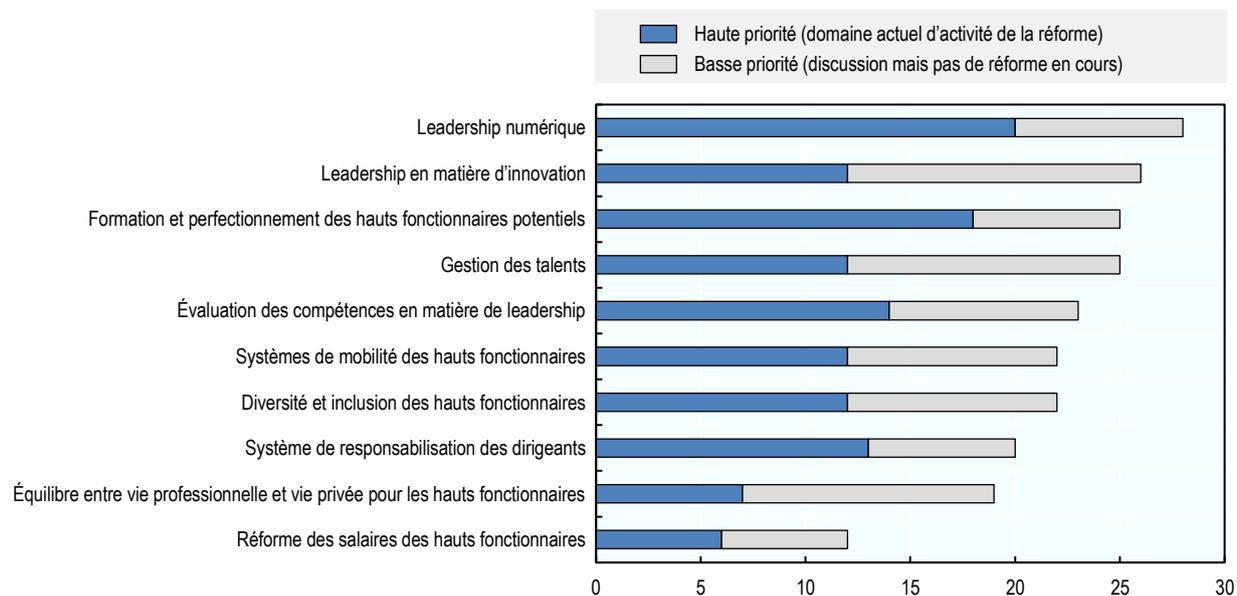
Outre les éléments abordés, un environnement opérationnel efficace pour les hauts fonctionnaires les dote également d'outils appropriés pour faire leur travail et assumer leurs responsabilités. Il s'agit notamment d'outils financiers pour utiliser les budgets, d'outils des RH pour recruter, développer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

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

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

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

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



Note : Question de départ de l'enquête : « Veuillez indiquer les priorités parmi les suivantes : »

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

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

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

Références

- Detert, J. et E. Burris (2007), *Leadership Behavior and Employee Voice: Is the Door Really Open?*, <https://about.jstor.org/terms> (consulté le 16 janvier 2020). [1]
- Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f87e7397-fr>. [4]
- Nolan-Flecha, N. (2019), « Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/51691451-en>. [6]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [5]
- OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [2]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/trust-and-public-policy-9789264268920-en.html> (consulté le 13 septembre 2020). [3]

Note

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



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), « Thème spécial : gestion de la haute fonction publique », dans *Public Employment and Management 2021 : The Future of the Public Service*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/5b41ca17-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>.