

Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France

VERS UNE APPROCHE TERRITORIALE



Financé par
l'Union européenne



Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE
No. 28

Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France

Vers une approche territoriale

Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE

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.

Cette publication a été préparée avec l'aide financière de l'Union européenne. Les vues qui y sont exprimées ne reflètent en aucun cas l'opinion officielle de l'Union européenne.

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

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

Autorisé pour publication par Elsa Pilichowski, Directrice, Direction de la gouvernance publique.

Crédits photos : Couverture © mentalmind/Shutterstock.com.

© OCDE 2023

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

Résumé

Un nombre croissant de pays membres de l'OCDE fait face à un défi d'attractivité de leur fonction publique, et ce, alors même que la gestion des politiques publiques, de plus en plus complexe, requiert de nouvelles compétences. Ce document cherche à identifier les facteurs d'attractivité de la fonction publique dans les régions françaises et à travers les pays membres de l'Union européenne, notamment dans un contexte de grandes tendances de l'emploi public en constante évolution. La première section vise à éclairer le diagnostic d'attractivité de la fonction publique d'État dans les territoires français, par le biais d'un focus principalement qualitatif sur quatre régions (Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie) confrontées, en tout ou partie, à des difficultés pour attirer, recruter et fidéliser leurs agents publics. La deuxième section, au-delà d'une meilleure compréhension des grandes tendances affectant l'emploi public à travers l'Union européenne et les pays membres de l'OCDE et des implications pour la fonction Ressources Humaines (RH), explore les mesures mises en œuvre par d'autres administrations des pays membres de l'OCDE ainsi que dans le secteur privé pour développer ou adapter leurs politiques de ressources humaines afin de mieux planifier les efforts d'attractivité.

Remerciements

Ce document d'orientation de la gouvernance publique vise à identifier les facteurs d'attractivité de la fonction publique, pour permettre aux acteurs publics de la renforcer. Ce travail se fonde sur une méthodologie qualitative d'analyse dans quatre régions françaises et à travers les pays membres de l'OCDE. Il a été rédigé par Dónal Mulligan et François Villeneuve, analystes de politiques publiques, sous la direction stratégique de Daniel Gerson, responsable de l'unité Emploi et Gestion Publics de la division Gestion Publique et Budget. Margaux Tharoux, analyste de politiques publiques, sous la supervision de Claire Charbit, Cheffe de l'unité Attractivité Régionale et Intégration des Migrants, division Développement Régional et Gouvernance Pluri-niveaux du Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE), a participé à la rédaction de la première section et a élaboré les profils d'attractivité des régions pilotes. Ce rapport est publié sous la responsabilité d'Elsa Pilichowski, Directrice de la Gouvernance Publique de l'OCDE.

Nous souhaitons ainsi tout d'abord remercier la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), et plus particulièrement l'ensemble du Département de la coopération européenne et internationale, des partenariats et de la prospective sous la direction de Mme Faustine Bentaberry, pour l'excellente collaboration et son rôle moteur tout au long de ce projet.

Nous tenons également à adresser nos remerciements à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés au cours des 41 entretiens qualitatifs conduits en Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, et Normandie pour la qualité de nos échanges et leur intérêt sur le sujet. À ce titre, un remerciement particulier à l'ensemble des équipes des Plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH).

L'action a été financée par l'Union européenne via l'instrument d'appui technique et mise en œuvre par l'OCDE, en coopération avec la Direction générale de l'appui à la réforme structurelle (DG REFORM) de la Commission européenne.

Table des matières

Résumé	3
Remerciements	4
1 Étudier l'attractivité de l'administration territoriale de l'État dans quatre régions pilotes	7
1.1. Introduction	7
1.2. La nature de l'emploi au centre du défi d'attractivité	10
1.3. Vers une carrière dynamique et adaptable	19
1.4. L'importance d'une bonne qualité de vie et d'un accompagnement renforcé	27
1.5. Conclusion	34
2 Prévoir les évolutions de l'emploi et établir de bonnes pratiques RH dans la sphère publique	35
2.1. Introduction	35
2.2. Démographie	36
2.3. Transformation numérique	42
2.4. Réformes de décentralisation et déconcentration	53
2.5. Adapter la fonction RH aux grandes tendances de l'emploi public	57
2.6. Une fonction RH centrée sur la gestion des talents	58
2.7. Développer un rôle proactif de la fonction RH dans les politiques d'attractivité	60
2.8. Concentrer les processus de recrutement sur les compétences	62
2.9. Soutenir et coordonner la formation continue	63
2.10. Conclusion	64
Références	65
Annexe A. Profil des facteurs de la qualité de vie offerte par les quatre régions pilotes	73
GRAPHIQUES	
Graphique 1.1. Cadre de réflexion sur l'attractivité de la fonction publique dans les territoires	9
Graphique 1.2. Utilisation de pratiques de recrutement proactives, 2020	11
Graphique 1.3. Fonctionnaires et autres agents de l'administration centrale, 2018	22
Graphique 1.4. Mobilité au sein de la fonction publique de la région Grand Est	30
Graphique 2.1. Pourcentage d'agents publics à l'échelon central âgés de 55 ans ou plus, 2020 et 2015	37

Graphique 2.2. Proportion des effectifs de l'administration centrale/fédérale en télétravail pendant la première vague de la crise de COVID-19	44
Graphique 2.3. Existence d'une charte encadrant le recours au télétravail dans les administrations publiques	47
Graphique 2.4. Évolution prévue des lieux de travail dans l'administration publique	48
Graphique 2.5. Différence générationnelle de maîtrise des compétences numériques	51
Graphique 2.6. Défis en matière d'attractivité dans le secteur public	52
Graphique 2.7. Responsabilité des hauts fonctionnaires dans des projets collaboratifs	57
Graphique 2.8. Une gestion des talents intégrée au cycle de vie des employés	58
Graphique 2.9. Utilisation de pratiques de recrutement proactives, 2020	60
Graphique A A.1. Profil d'attractivité de la région Grand Est	76
Graphique A A.2. Profil d'attractivité de la région des Hauts-de-France	78
Graphique A A.3. Profil d'attractivité de la région Île-de-France	80
Graphique A A.4. Profil d'attractivité de la région Normandie	82

ENCADRÉS

Encadré 2.1. Le verdissement des administrations publiques, tendance émergente de l'emploi public	61
---	----

1 Étudier l'attractivité de l'administration territoriale de l'État dans quatre régions pilotes

1.1. Introduction

La gestion des politiques publiques, de plus en plus complexe, requiert de nouvelles compétences dans la fonction publique. À travers les pays membres de l'OCDE, les fonctions publiques cherchent à répondre à ce défi en développant des pratiques de recrutement proactives pour attirer et fidéliser les personnes et les compétences. Ces pratiques se concentrent souvent sur des profils particuliers, comme les profils juridiques, ou des filières entières en tension, comme le secteur des données et des technologies de l'information. Les lacunes en matière de compétences sont cependant plus larges. De nombreux pays membres de l'OCDE signalent des difficultés à attirer un éventail varié de compétences, ainsi qu'une difficulté plus marquée encore à constituer des viviers de jeunes candidats pour remplacer les vagues successives de départs à la retraite des « baby-boomers ».

La fonction publique dispose néanmoins d'avantages concurrentiels dans sa capacité à offrir des parcours de carrière stimulants et des opportunités de participer à la résolution des défis mondiaux qui affectent la société. Ce type d'argument qui pourrait donner plus de sens aux carrières publiques reste cependant trop souvent peu communiqué directement aux candidats potentiels. Ce constat se heurte par ailleurs aux attentes toujours plus locales des citoyens. De cette dichotomie entre enjeux globaux et attentes locales ressort une tension pour les fonctions publiques des pays membres de l'OCDE. Au sein de l'Union européenne, les disparités régionales persistent mais sont réduites par une démarche d'harmonisation des moyens et pratiques de gestion publique sur l'ensemble des territoires. En France, la réduction de ces disparités passe notamment par une administration territoriale de l'État capable.

L'un des principaux objectifs poursuivis par les plans de modernisation du secteur public français est d'accroître l'attractivité des régions françaises en tant que lieux de vie et de travail (Ministère de la Transformation et de la Fonction Publique, 2020^[1] ; OCDE, 2022^[2]). La pandémie de la COVID-19 a renforcé le besoin de services publics de qualité sur l'ensemble du territoire. Cependant, toutes les administrations et directions régionales ne sont pas aussi attrayantes pour les potentiels agents publics, et certaines rencontrent des difficultés particulières pour recruter des personnes possédant les compétences dont elles ont besoin. Cela peut avoir un impact direct sur les citoyens et risque d'aggraver les inégalités régionales existantes.

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) est engagée dans un ensemble de chantiers visant à moderniser la gestion des ressources humaines (GRH) de la fonction publique, notamment en travaillant sur le renforcement de l'attractivité de la fonction publique de l'État dans les territoires. Ce travail est d'autant plus nécessaire que les réformes successives en matière de déconcentration ont rendu urgent le développement d'une administration territoriale de l'État plus solide et disposant des compétences idoines.

Cette section a été élaborée dans le cadre du projet « Renforcer l'attractivité de la fonction publique dans les régions françaises », suite à une requête d'appui technique soumise par la DGAFP auprès de la Direction Générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM) de la Commission européenne, dans le cadre de l'Instrument d'Appui Technique (IAT). Dans ce cadre, l'action de l'OCDE vise notamment à éclairer le diagnostic d'attractivité de la fonction publique d'État dans les territoires français, par le biais d'un focus qualitatif sur quatre régions (Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie) confrontées, en tout ou partie, à des difficultés pour attirer, recruter et fidéliser leurs agents publics.

1.1.1. L'attractivité de la fonction publique

Les enquêtes sur l'attractivité des employeurs découlent de la reconnaissance du capital humain comme une source essentielle d'avantage concurrentiel. L'une des études pionnières sur l'attractivité des employeurs décrit cinq éléments clés qui la favorise (Berthon, Ewing et Hah, 2005^[3]) :

- Valeur d'intérêt : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un environnement de travail intéressant, de nouvelles pratiques de travail, et qui utilise la créativité de ses employés pour produire des produits et services innovants de haute qualité.
- Valeur sociale : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un environnement de travail agréable, qui offre de bonnes relations entre collègues et favorise l'esprit d'équipe.
- La valeur économique : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un salaire, une rémunération, une sécurité d'emploi et des opportunités de promotion supérieures à la moyenne.
- Valeur de développement : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui lui apporte reconnaissance, estime de soi et confiance, couplée à une expérience enrichissante de carrière et un tremplin vers un futur emploi.
- Valeur d'application : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui lui offre la possibilité d'appliquer ce qu'il a appris et d'enseigner aux autres.

Sur cette base théorique, l'OCDE a développé un cadre de réflexion sur l'attractivité qui s'applique à la situation de la fonction publique d'État en région. Il identifie la nature de l'emploi, la carrière, et la qualité de vie offerte comme les trois moteurs de cette attractivité.

- « La nature de l'emploi » correspond à la nature intrinsèque des tâches effectuées, leur correspondance avec les attentes des candidats, et les aspects extrinsèques liés à la rémunération et avantages apportés par le secteur public¹.
- « La carrière » correspond ici au fait qu'une opportunité de mobilité professionnelle, y compris dans un territoire peu attractif, soit un accélérateur de carrière qui s'inscrive dans un parcours professionnel cohérent et valorisé.
- « La qualité de vie » correspond enfin à l'accès à des services publics de qualité (culturels, scolaires, numériques, etc.) et à des prestations sociales adaptées dans une zone d'emploi donnée.

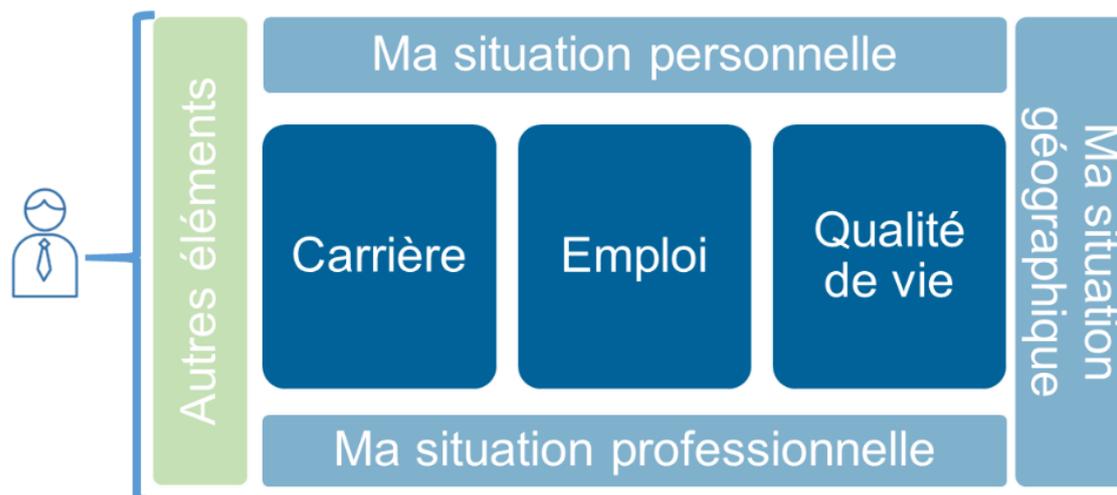
Autour de ces éléments gravitent des considérations personnelles, plus ou moins à même d'encourager une potentielle candidature : la situation personnelle (âge, situation matrimoniale, enfants), la situation professionnelle (avancée dans la carrière, potentielles modalités d'accès à la fonction publique ou à la mobilité), et la situation géographique (déménagement nécessaire ou non). Ce cadre cherche ainsi à mieux prendre en compte les préoccupations des candidats potentiels, qu'ils soient fonctionnaires ou

¹ Cette définition se distingue donc de la définition classique d'emploi au sein de la fonction publique française.

contractuels pour renforcer l'attractivité de la fonction publique d'État dans les territoires. Cette approche cherche aussi à s'intégrer dans le contexte des autres travaux récents sur le sujet.

Ce cadre de réflexion peut ainsi s'illustrer comme suit, et offre une grille de lecture du défi de l'attractivité de l'administration territoriale de l'État, détaillée dans cette section :

Graphique 1.1. Cadre de réflexion sur l'attractivité de la fonction publique dans les territoires



1.1.2. Attractivité de la fonction publique et attractivité territoriale

Ce cadre de réflexion laisse une place importante à la qualité de vie offerte dans chaque région, la notion d'attractivité d'un territoire étant intrinsèquement liée à celle de la qualité de vie (Fagot-Largeault, 2002^[4]). Une région sera d'autant plus attractive pour les agents de l'État qu'elle leur permet de vivre bien. L'OCDE appréhende la qualité de vie dans une région de manière empirique, par la recherche des composantes territoriales qui la constituent. Les différentes dimensions détaillées dans le tableau de bord présenté en Annexe A, section « Profils d'attractivité des quatre régions pilotes » devraient permettre à la DGAFP et à ses partenaires d'analyser le profil d'attractivité des régions non couvertes par cette étude.

Si ces facteurs demeurent globalement communs à tous les individus, il est important de noter que leur prévalence dépend des caractéristiques socio-économiques de chaque agent et/ou candidat. La qualité du cadre de vie semble par exemple jouer un rôle plus important pour les personnes les plus qualifiées (Tuccio, 2019^[5]), qui peuvent parfois accepter un salaire plus bas en échange d'un cadre de vie plus confortable. De même, une étude sur l'attractivité régionale dans l'Union européenne a révélé une préférence des jeunes travailleurs pour les lieux dotés d'infrastructures connectées, alors que les travailleurs d'âge moyen sont plus attirés par les régions dotées culturellement (ESPO, 2013^[6]). Ainsi, pour attirer en priorité des agents de catégories particulières, il est important pour l'ensemble des acteurs publics de mettre en œuvre des politiques qui insistent plus sur certains aspects de l'attractivité territoriale que d'autres.

1.1.3. Vers une meilleure compréhension des facteurs d'attractivité des employeurs de l'administration territoriale de l'État en France

L'OCDE a eu l'occasion de réaliser deux vagues d'entretiens lors de sa mission :

- La première a été réalisée de novembre 2021 à janvier 2022 dans les quatre régions pilotes susmentionnées avec des acteurs clés de la région en matière de ressources humaines de la fonction publique d'État, notamment les Plate-forme régionales d'appui interministériel à la gestion

des ressources humaines (PFRH), les directeurs de certaines directions régionales, et certains préfets.

- La deuxième s'est déroulée de janvier à février 2022, avec différents bureaux de la DGAFP, Défense mobilité, les instituts régionaux d'administration (IRA) de Lille et Metz, et un syndicat.

Ces missions permettent à l'OCDE de dresser un constat de la dynamique d'attractivité de l'administration territoriale de l'État dans les régions pilotes. Cette section, qui se veut qualitatif, est fondée sur le cadre susmentionné, développant trois pistes d'interrogation sur l'attractivité de l'administration territoriale de l'État (ATE). Tout d'abord, nous aborderons la nature de l'emploi et les conditions de travail offertes au sein de l'ATE. Nous analyserons ensuite les opportunités de développement de carrière et de mobilité. Enfin, nous considérerons le lien entre spécificités régionales et attractivité des employeurs sous l'angle de la qualité de vie offerte aux agents publics. Chaque section sera suivie de propositions d'actions pour améliorer l'attractivité de l'ATE en France.

1.2. La nature de l'emploi au centre du défi d'attractivité

La nature de l'emploi est une des trois composantes de l'attractivité de la fonction publique en région. Il s'agit tout d'abord pour ces emplois d'être visibles et compris par le plus grand nombre, notamment à travers une utilisation proactive d'outils de renforcement de l'attractivité comme les portails dédiés ou les marques employeurs. Il s'agit également de définir clairement, en amont de la prise de poste, les conditions salariales de l'emploi, comme source de motivation extrinsèque. Dans un contexte de marché du travail toujours plus compétitif, il est également important que les administrations disposent d'outils pour développer des "réserves de talents" locales, fondées sur une cartographie claire des compétences disponibles et des emplois à pourvoir. Enfin, la question de l'adéquation équipe-candidat est primordiale, et nécessite de mettre en place une culture managériale ouverte et motivante.

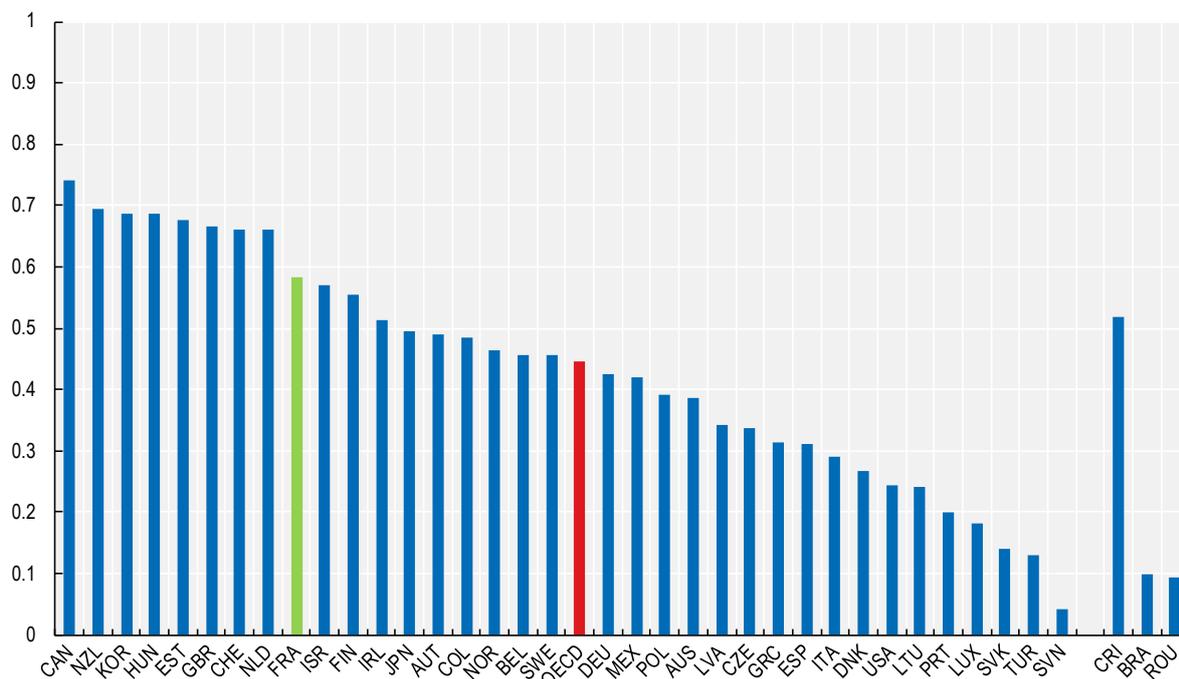
1.2.1. Améliorer la visibilité et l'attractivité des emplois offerts dans les territoires

À travers les pays membres de l'OCDE, la fonction publique est généralement le premier employeur national (OCDE, 2021^[7]). En France en 2019, le seul versant de la fonction publique d'État (FPE) représentait près de 2.5 millions d'agents, dont 12 % qui travaillaient au sein de l'administration territoriale de l'État (ATE) (DGAFP, 2020^[8]). Ces points de référence vont de pair avec une grande diversité des métiers de l'administration territoriale de l'État, et de la fonction publique en général.

Cependant, cette diversité des métiers semble peu comprise et perçue par les Français, et donc par les potentiels candidats à l'entrée dans la fonction publique. Ce défi n'est pas propre à la France, et se retrouve fréquemment à travers les pays membres de l'OCDE, qui cherchent à adapter leurs outils et stratégies de communication. Ainsi, 97 % des pays membres de l'OCDE ont un ou plusieurs portails numériques sur lesquels les emplois publics sont recensés, afin d'augmenter la visibilité des offres d'emplois publics et de leur diversité (OCDE, 2020^[9]).

Depuis février 2019, la France peut compter sur la Place de l'Emploi Public (PEP), un portail unique référençant l'intégralité des offres d'emploi au sein des trois versants de la fonction publique. La PEP se fonde sur son ancêtre, la Bourse interministérielle de l'Emploi Public, qui centralisait les seules offres de la fonction publique d'État. Cet outil permet à l'administration française de centraliser ses offres d'emploi, et d'atteindre un public plus large et divers. Ce type de plateforme est essentiel dans le développement de processus de recrutement proactifs (Graphique 1.2).

Graphique 1.2. Utilisation de pratiques de recrutement proactives, 2020



Note : Le Japon n'est pas inclus car les critères de recrutement sont évalués avec différents outils en fonction du type d'examen. Le Danemark n'est pas inclus, faute de processus communs pour l'administration centrale. L'Australie n'est pas incluse, chaque organisation décidant de ses procédures de recrutement. L'indicateur composite de l'attractivité de l'employeur se compose des aspects suivants : (1) les éléments mis en avant dans le matériel de recrutement ; (2) les mesures mises en œuvre visant à attirer davantage de candidats de meilleure qualité dotés des compétences recherchées ; (3) le recours à des méthodes pour déterminer les critères d'attractivité pour des candidats qualifiés ; (4) des systèmes de rémunération adéquats pour attirer de bons candidats ; et (5) les mesures en place pour améliorer la représentation de groupes sous-représentés. L'indice va de 0 (aucune utilisation de pratiques de recrutement proactives) à 1 (forte utilisation de pratiques de recrutement proactives). Les variables composant l'indice et leur importance relative sont fondées sur des jugements d'experts. Elles sont présentées en vue de créer un indice pilote et peuvent donc évoluer. Les données manquantes pour les pays ont été estimées en les remplaçant par la moyenne.

Source : OCDE (2021^[7]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

Cette centralisation des offres, si elle permet de mieux refléter la diversité des métiers la fonction publique, s'accompagne également d'un risque de dilution de certaines d'entre elles au milieu de centaines d'autres annonces dans des domaines différents, et ce malgré les possibilités de filtrer les offres par l'usage de critères de recherche. La mise en place de fonctionnalités permettant de partager les offres de la PEP sur d'autres plateformes spécialisées, comme LinkedIn par exemple, cherche à mieux répondre aux attentes des candidats et à les trouver là où ils sont. La PEP propose en permanence 55 000 offres d'emploi. La question de l'écosystème d'offres d'emploi dans lequel évolue la PEP est centrale pour atteindre les publics visés. Une des finalités de ces plateformes ne doit pas tant être de centraliser des annonces pour des candidats déjà convaincus du potentiel du secteur public comme employeur, que d'aller proactivement à la rencontre des potentiels candidats, en republiant certaines offres sur des sites spécialisés et plus à même de les convaincre du potentiel de la fonction publique comme employeur.

Cette adaptation des outils et des stratégies de communication passe également par le développement d'une marque employeur pour l'ensemble de l'administration centrale. En 2020, 47 % des pays membres de l'OCDE disposaient d'une telle marque, ce qui illustre l'importance attribuée à cet outil pour permettre une meilleure visibilité des métiers et fonctions disponibles dans la fonction publique (OCDE, 2020^[9]). La France s'est récemment ajoutée à cette liste de pays, en lançant sa marque employeur de la fonction publique « choisir le service public.gouv.fr ». La marque employeur de la fonction publique française

cherche à faire valoir le secteur public en tant qu'employeur de choix, à travers une identité de marque qui reflète les valeurs de la fonction publique. Les résultats de ce chantier d'importance seront à suivre dans les mois à venir, afin de s'assurer que ces efforts permettent d'augmenter la visibilité des offres d'emploi du secteur public, et se concrétisent par une augmentation quantitative et qualitative des candidatures. Par ailleurs, la PEP permet, depuis juillet 2021, de renforcer la mise en visibilité et la communication des employeurs publics en leur permettant de créer une « page employeur » dédiée.

Si cette fonctionnalité prend de l'ampleur au sein de la fonction publique, ce n'est pas le cas pour les administrations déconcentrées qui ne disposent bien souvent pas de marque employeur ni de page employeur dédiée. Le recours éventuel, par certains employeurs déconcentrés, à des présentations des postes, de leurs enjeux, des administrations et des territoires via d'autres médias (vidéo ou audio) peut contribuer à améliorer les représentations, renforcer la marque employeur et faciliter l'acte de candidature.

Si les marques employeurs peuvent susciter un intérêt pour la fonction publique dans son ensemble, des solutions locales et spécifiques aux métiers de l'ATE doivent également être apportées. Les salons de l'emploi public organisés par certaines PFRH, ou encore la présence de certains employeurs de l'ATE sur les réseaux sociaux sont autant de pratiques qui contribuent au renforcement de cette visibilité. La présence dans les salons locaux de l'emploi et notamment de l'emploi public est une pratique en développement dans les régions. La PFRH de la région Grand Est par exemple a déjà organisé quatre salons de l'emploi public, dont un dématérialisé pour s'adapter aux contraintes sanitaires durant la pandémie de COVID-19. Ces salons ont rassemblé plus de 50 employeurs publics, en permettant aux visiteurs d'assister à des conférences thématiques et d'échanger avec des conseillers mobilité-carrière. De manière similaire, la PFRH des Hauts-de-France a organisé en 2019 les « jeudis de la mobilité », présentant des offres de mobilité infrarégionales et inter-fonctions publiques dans chaque département de la région.

Enfin, la visibilité des métiers doit être accompagnée d'une visibilité des tâches et des missions. Il existe un enjeu de meilleure compréhension des intitulés d'offres d'emploi et de communication autour des missions proposées dans l'ATE. Ces aspects sont étayés par de nombreux articles académiques, qui ont de nombreuses implications sur l'attractivité de l'ATE.

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, seule une minorité de salariés travaillerait pour la fonction publique s'ils avaient le choix entre les secteurs publics et privés (Cordes et Vogel, 2022^[10]). Les descriptions de poste sont donc importantes, puisqu'elles sont l'occasion de souligner l'adéquation culturelle potentielle entre employés et organisations, qui est l'un des facteurs les plus saillants de l'embauche et de la sélection (Fowler et Birdsall, 2020^[11]). De surcroît, l'adéquation personne-emploi a tendance à avoir un impact plus important sur les choix de carrière que l'adéquation personne-organisation, ce qui signifie que les descriptions de poste et les stratégies de communication associées doivent être clairement alignées sur les attentes et les motivations du public cible (Cordes et Vogel, 2022^[10]). Alors qu'il est communément admis que les stratégies de recrutement doivent s'adresser aux candidats déjà motivés par le fait de travailler pour la fonction publique, opérationnaliser cela peut s'avérer problématique (Asseborg et Vogel, 2018^[12]) - en particulier parce que tous les emplois de la fonction publique n'ont pas nécessairement besoin de candidats avec des niveaux élevés de motivation du secteur public (*Public Service Motivation*), comme des comptables ou le personnel de technologie de l'information (Asseborg et al., 2020^[13]). Une stratégie de marque employeur publique reposant uniquement sur l'impact sociétal peut donc ne pas être efficace pour répondre à la concurrence sur le marché du travail (Keppeler et Papenfuß, 2020^[14]). La mise en évidence des attributs pro-sociaux des emplois du secteur public (tels que l'impact sociétal, les valeurs du service public, les objectifs supérieurs) n'est conseillée qu'en tant que stratégie complémentaire plutôt qu'exclusive, car les incitations à l'emploi perçues comme extrinsèques et intrinsèques sont considérablement plus attrayantes pour les candidats potentiels.

En France, il peut arriver que les offres ne fassent pas preuve de pédagogie suffisante pour attirer des profils non acculturés à l'administration de l'État. La présence de sigles, d'un vocabulaire trop spécifique,

ainsi que d'une présentation trop austère peuvent décourager les candidatures mais aussi donner une impression de froideur et d'opacité. Par exemple, le ministère de l'Éducation britannique travaille sur le lien entre un langage clair et un renforcement de l'attractivité (Department for Education, Digital and Technology, 2019^[15]). La qualité rédactionnelle des profils de poste pourrait être améliorée pour être plus abordable. De même, les valeurs et cultures professionnelles gagneraient à être expliquées par d'autres médias que le seul site de la PEP. Certains services territoriaux rencontrés mentionnent aussi comme difficulté des intitulés de postes trop marqués par des cultures administratives anciennes, spécifiques et peu compréhensibles pour les candidats éloignés de l'administration. Par exemple le terme de « secrétaire administratif » couvre des fonctions très éloignées de ce que fait un secrétaire administratif du secteur privé (rédaction de notes, préparation de circulaires, etc. dans le secteur public) entraînant des confusions possibles pour les candidats. Des premiers travaux ont été amorcés depuis juillet 2021 pour améliorer la rédaction des offres d'emploi (nouveaux champs possibles : télétravail, management, fourchette de rémunération). L'effet et la démocratisation de ces innovations restent encore à mesurer dans l'administration déconcentrée.

Piste 1 : Améliorer la visibilité et l'attractivité des emplois offerts par l'État dans les territoires

Notamment à travers :

- L'élaboration de fiches de poste claires avec un minimum de jargon, et offrant des informations précises, notamment en termes de rémunération offerte
- La possibilité de publier des offres d'emploi claires et simples, en les redirigeant depuis la Place de l'Emploi Public vers certains portails spécialisés dans le domaine recherché
- La déclinaison des travaux de marque employeur centrale pour les acteurs de l'ATE
- Le renforcement de la participation des employeurs publics aux événements de communication sur les emplois locaux
- La mise en place de groupes de réflexion, avec des candidats potentiels ou des recrues récentes, pour nourrir les politiques d'attractivité et les campagnes de communication ciblées.

1.2.2. Renforcer la clarification en cours de la logique de rémunération auprès des agents et des candidats

Les rémunérations dans le secteur public cristallisent souvent le débat sur l'attractivité. L'enjeu central autour de ce sujet est de mieux saisir dans quelle mesure un salaire perçu comme non-compétitif peut affecter l'attractivité de la fonction publique. Il est à noter que, si les comparaisons sont difficiles, le salaire net mensuel moyen, primes incluses, des agents de la fonction publique d'État (ministères et établissements publics) est plus élevé que celui des salariés du secteur privé et semi-public (DGAFP, 2020^[8]). Les différences sont davantage en faveur du secteur public dans les catégories B et C alors que pour les catégories A, et donc les postes à plus forte expertise, le secteur privé est davantage rémunérateur. Cependant, la faible évolution de ces salaires au fil du temps renforce un sentiment de baisse de pouvoir d'achat des agents publics de l'État. Le gel prolongé du point d'indice, qui sert de base à l'élaboration des grilles de rémunération et détermine le traitement indiciaire, n'est pas seulement une préoccupation pour les agents publics dans leur rémunération courante, mais est aussi un problème dans l'évaluation de leurs retraites futures qui sont essentiellement calculées sur cette base, avec une faible prise en compte des primes perçues. Il existe cependant des dispositifs indemnitaires visant à compenser des conditions de vie ou d'exercice du métier difficiles que sont :

- l'indemnité temporaire de mobilité, qui est versée à la double condition de l'exercice réel d'une mobilité décidée par l'administration et de l'existence d'une difficulté particulière à pourvoir un emploi ;
- l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) ;
- ou encore des primes de fidélisation territoriales en vigueur au sein de la police nationale, de l'administration pénitentiaire ou pour certaines zones géographiques comme dans le département de la Seine-Saint-Denis.

Il s'agit également des indemnités destinées à compenser le coût de la vie comme :

- l'indemnité de résidence ;
- ou encore la prime spécifique d'installation, destinée à aider à l'installation de certains agents qui, à l'occasion de leur accès à un premier emploi d'une administration de l'État, sont affectés dans la région Île-de-France ou dans l'agglomération lilloise.

À cette situation s'ajoute le fait que les dispositifs indemnitaires diffèrent généralement entre ministères et entre administration centrale et administration territoriale de l'État, malgré une démarche de convergence indemnitaire entamée récemment dans le secteur médico-social. Avec la mise en place du Régime indemnitaire lié aux fonctions, sujétions, expérience et engagement professionnel (RIFSEEP) des fonctionnaires de l'État, qui cherche à mieux adapter les primes aux sujétions et responsabilités du poste et aux performances de l'agent, le régime indemnitaire a pu compenser la stagnation relative du régime indiciaire qui avait cours jusqu'au 1^{er} janvier 2022. Cependant les marges de manœuvres sont souvent moindres dans la FPE avec une très faible souplesse d'individualisation de la rémunération au niveau de l'ATE.

Il faut noter aussi des différences indemnitaires importantes entre les ministères, qui peuvent devenir aussi des freins à la mobilité, que cela soit pour des détachements entre les corps mais aussi entre versants de la fonction publique. Ce constat fait l'objet d'un vaste chantier de convergence indemnitaire consacré à la réduction des déséquilibres entre départements ministériels de la filière administrative (administrateurs de l'État, attachés d'administration de l'État et secrétaires administratifs). Dans l'ATE, ce constat a débouché en 2022 sur une convergence indemnitaire représentant une valorisation d'environ 200 EUR bruts par mois en moyenne pour les catégories A, et 160 EUR bruts pour certains corps de catégorie B. La région Île-de-France fait face à un défi particulier lié à la concentration des administrations centrales en région parisienne. Ainsi, c'est en Île-de-France que la différence de rémunération entre l'administration centrale et l'ATE se fait le plus ressentir, faisant apparaître cette région comme particulièrement inégalitaire. La circulaire du 20 septembre 2021 relative à la garantie de maintien de la rémunération en cas de mobilité au sein des services déconcentrés de l'État cherche à répondre à cette situation, et devra être suivie attentivement par les administrations.

Par ailleurs, la diversité des dispositifs indemnitaires contribue à leur manque de lisibilité auprès des agents et complexifie grandement le calcul de leur future rémunération. Ni les agents, ni les services RH des ministères ne disposent d'un système permettant de réaliser à grande échelle et rapidement le calcul financier précis lié à une mobilité. Cette rémunération qui dépend de nombreux facteurs, tels que le corps d'origine, le grade, ou l'ancienneté, varie d'un agent à un autre. Son calcul fait l'objet de fiches financières établies par les services spécialisés des paies à la demande de l'agent ou de son recruteur. Malgré des délais de plus en plus courts, le délai d'établissement de ces fiches peut varier de 15 jours à 1 mois, complexifiant tout processus de recrutement concurrentiel.

Concrètement, cela signifie qu'il est à l'heure actuelle quasi-impossible pour un agent de connaître rapidement avec précision la rémunération associée à une mobilité donnée. Les services RH ne sont actuellement pas en mesure de répondre à de nombreuses sollicitations individuelles qui n'aboutiront pas forcément à une mobilité et qui sont chronophages en l'absence d'un système informatique automatisé. Le fait même de réaliser une telle demande entraîne un risque pour l'agent concerné que son potentiel

futur employeur ne la perçoive négativement. L'absence de clarté sur la rémunération, avant même d'entreprendre des démarches de candidature, représente un risque élevé de voir certains candidats retirer leur candidature à la fin du processus de mobilité. Cependant, la fonction publique d'État française disposant d'un système de rémunération transparent, il serait pertinent de développer un simulateur de rémunération, aussi précis que possible. Cet outil devrait pouvoir tenir compte des efforts d'adaptation des rémunérations aux situations individuelles des agents publics, comme par exemple par des indemnités liées à leur situation familiale particulière ou à leur parcours professionnel/historique de carrière. Une difficulté supplémentaire consiste à garantir la « portabilité » des droits et des indemnités et la stabilité de la rémunération en cas de mobilité afin que les fonctionnaires ne soient pas découragés d'envisager une mobilité au cours de leur carrière.

De surcroît, la mobilité géographique que peut entraîner la prise de poste au sein de l'ATE rend la question de la rémunération encore plus prégnante. En effet, les considérations personnelles propres à chaque agent, et notamment leur situation géographique pré-mobilité, supposent d'adapter certains dispositifs aux besoins des candidats (voir Renforcer l'accompagnement des agents et la coordination des acteurs de l'action sociale). Le sujet des frais de double résidence ou de déplacements réguliers pour retrouver un conjoint ou une famille n'est pas un sujet qui touche de manière homogène tous les agents (Cour des Comptes, 2019_[16]). Il s'agit cependant de considérations qui peuvent conduire à une baisse du nombre de candidats, à des refus d'affectations, et donc à une baisse du niveau des candidats finalement affectés car faisant partie des fins de listes complémentaires.

Cette thématique se retrouve également dans le cas de candidatures externes. De potentiels candidats, peu au fait des systèmes de rémunération dans le secteur public, peuvent s'inquiéter de l'absence de donnée relative à la rémunération du poste sur Place de l'Emploi Public. Des travaux sont cependant en cours au sein de la DGAFP pour associer à chaque offre d'emploi une fourchette de rémunération prenant en compte les différents critères susmentionnés. La question de la visibilité des rémunérations est un aspect important qui conditionne l'attractivité de l'ATE. Une étude de LinkedIn a révélé que l'échelle salariale et les avantages sociaux des descriptions de poste étaient les éléments les plus mis en avant par les candidats comme étant pertinents pour leurs stratégies de recherche d'informations (LinkedIn, 2018_[17]). En d'autres termes, ne pas inclure d'informations sur les salaires dans les descriptions de poste est susceptible d'avoir un impact négatif sur le bassin de candidats potentiels, en particulier par rapport à d'autres employeurs qui inscrivent ce type d'informations dans leurs campagnes de recrutement. Dans un marché du travail tendu avec une concurrence accrue pour les compétences recherchées et une capacité limitée à ajuster le salaire pour correspondre aux attentes des candidats, le fait d'améliorer la visibilité du salaire de départ et des avantages—et de fournir des détails clairs sur la façon dont ils sont susceptibles d'évoluer en fonction du développement de la carrière—pourrait conférer à la fonction publique un avantage concurrentiel non négligeable.

Piste 2 : Renforcer la clarification en cours de la logique de rémunération auprès des agents et des candidats

Notamment à travers :

- La mise en place d'un simulateur de rémunération en cas de mobilité interne
- Une plus grande visibilité des modalités d'accompagnement financières des agents en mobilité, prenant en compte des situations personnelles de certains groupes (principalement les fonctionnaires célibataires et les couples de fonctionnaires)
- La généralisation de l'indication d'une fourchette de rémunération sur les fiches de poste publiées sur Place de l'Emploi Public.

1.2.3. Mettre en place des viviers internes et externes pour répondre aux spécificités des métiers en tension

Les administrations centrales et fédérales des pays membres de l'OCDE constatent que le défi de l'attractivité n'est pas un défi homogène, qui toucherait l'ensemble de la fonction publique avec la même intensité (OCDE, 2020^[9]). Au contraire, certains métiers concentrent une majorité des difficultés de recrutement, et sont davantage touchés par un fort taux actuel ou prévisionnel d'emplois vacants. Dans le périmètre de l'ATE française, la liste de ces métiers en tension varie peu dans l'ensemble des régions, avec cependant des difficultés généralisées à l'ensemble des métiers dans les départements les plus ruraux, comme l'Eure ou l'Orne. Les filières en tension identifiées dans les quatre régions cibles sont celles du Numérique : assistants utilisateur, métiers de la sécurité informatique, webmasters et développeurs, mais également métiers de la sécurité et de la santé au travail, ou encore ceux de l'immobilier. Cependant, l'identification de ces métiers en tension est encore parcellaire, les PFRH ne disposant pas, selon les structures rencontrées, de l'ensemble des moyens nécessaires pour élaborer une cartographie complète de la situation dans leur région sur des mailles territoriales fines (voir Repenser le positionnement et les missions des Plate-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines). Le fait que certains métiers soient en tension tient à deux explications principales : une forte concurrence sur le marché du travail pour attirer des profils spécialisés, et/ou un manque général d'attractivité de certains métiers et des tâches associées.

La forte concurrence avec d'autres acteurs de l'emploi pour certaines filières est un sujet que la majorité des administrations publiques de l'OCDE partage. Ainsi, 76 %, 73 % et 64 % des pays membres de l'OCDE déclarent rencontrer des difficultés à attirer respectivement des professionnels de la donnée, des professionnels des technologies de l'information, et des professionnels en science, technologie, ingénierie et mathématiques (STIM) (OCDE, 2020^[9]). La filière du Numérique et des Systèmes d'Information et de Communication (NSIC) est ainsi une filière qui concentre les défis d'attractivité à travers l'OCDE. La forte concurrence avec le secteur privé, plus à même de répondre aux attentes de ces candidats, tant en matière de rémunération que de parcours de carrière ou de culture managériale, explique généralement ce constat. Au sein de l'ATE, cette concurrence est exacerbée par la concurrence avec d'autres ministères ou versants de la fonction publique. Dans la filière numérique, la mise en place de référentiels de rémunération pour les métiers du numériques cherche à limiter la concurrence au sein de la FPE et à se rapprocher de certaines rémunérations du secteur privé.

Parallèlement, certains métiers rencontrent des difficultés de recrutement liées à la nature des tâches associées. L'exemple de certains emplois de catégorie B ou C, comme celui d'inspecteur d'abattoirs est ainsi un exemple qui frappe indistinctement les quatre régions analysées. Dans les régions des Hauts-de-France et de Normandie, fortement touchées par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, certaines activités de contrôle des marchandises pâtissent également d'un manque de main d'œuvre.

À cette distinction entre types de métiers se rajoute une distinction géographique. Comme susmentionné, certaines difficultés locales peuvent renforcer le défi général d'attractivité des emplois de l'ATE. Ainsi, d'autres types de métiers peuvent être mis en tension sur des bassins d'emploi peu attractifs ou dénués des structures de formation ou d'enseignement supérieur local en amont permettant de former sur place. La possibilité de formation locale n'est toutefois pas gage de recrutement. En effet, certains territoires constatent la présence d'un nombre limité de personnes formées, en raison d'un manque d'attractivité de la filière ou de limitations initiales du nombre d'étudiants, comme dans le domaine de la santé humaine et animale.

À ces sujets liés à l'offre disponible sur le marché du travail s'ajoutent des éléments liés à la demande des services déconcentrés. Par exemple, des niveaux parfois surévalués d'exigence de compétences mènent naturellement à une limitation du nombre de potentiels candidats. Les managers n'arrivent pas toujours à objectiver les niveaux de compétences adaptés pour les postes, ou détaillent des exigences académiques qui ne sont pas toujours pertinentes ou des indicateurs fiables de succès. Cette trop grande spécialisation

des postes offerts pose la question de la capacité des managers à formuler leurs attentes et celle de la qualité du processus de recrutement en général. Les managers doivent être accompagnés pour renforcer leur rôle dans les processus de recrutement et pour pouvoir mieux objectiver le niveau de spécialisation attendu d'un poste. Une dynamique similaire existe en Israël, où la *Civil Service Commission* a développé un projet pilote d'accompagnement des managers recruteurs pour développer des critères réalistes de recrutement pour les métiers en tension (Gerson, 2020^[18]). Ledit processus de recrutement doit quant à lui également mieux prendre en compte les compétences douces (*soft skills*) et la capacité d'adaptation des candidats. Cela permet une meilleure adéquation emploi-candidat, et conduit *in fine* à améliorer la productivité de l'agent, son engagement au travail et sa durée d'occupation du poste.

Face à l'importance des missions de service public que portent les filières en tension, la question se pose de savoir comment la fonction publique peut faire émerger la constitution de viviers pour des postes vacants à travers une utilisation consistante et stratégique de la gestion prévisionnelle des effectifs. Cette question peut se poser de trois manières :

- À travers une approche interministérielle, cantonnée à la fonction publique d'État. C'est par exemple déjà le cas pour l'encadrement supérieur, qui bénéficie depuis le 1^{er} janvier 2022 de la mise en place de la Délégation Interministérielle à l'Encadrement Supérieur de l'État (DIESE), qui vise à renforcer l'accompagnement de développement de carrière et le renforcement des compétences des cadres supérieurs de l'État.
- À travers une approche locale inter-versants, telle qu'actuellement développée au sein des Comités Locaux de l'Emploi Public (CLEP), permettant aux acteurs locaux de l'emploi public de partager leurs défis en lien avec l'attractivité et de développer des solutions communes. Le premier CLEP qui s'est réuni en Île-de-France en mai 2022 est une première pierre posée à cet édifice à renforcer et à accompagner dans le développement de recommandations.
- À travers une approche fondée sur le marché d'emploi local : les universités et écoles professionnelles constituent des viviers de potentiels candidats qualifiés prêts à intégrer la fonction publique.

Plus généralement, et dans un contexte de baisse des volumes de candidatures, il convient de réfléchir à l'équilibre le plus approprié entre « acheter » des compétences (c'est-à-dire via le recrutement) et « construire » des compétences en interne, c'est-à-dire via des programmes d'apprentissage et de développement. Au Royaume-Uni, par exemple, le *Government Digital Service* (GDS) a développé une « académie » gouvernementale interne pour former les travailleurs du secteur public existants à la conception de services numériques. Cela se fait en parallèle avec des efforts accrus pour attirer des compétences numériques spécialisées en dehors du secteur public, comme par le biais du *No. 10 Innovation Fellowships Programme*. Il s'agit d'un projet précis, limité dans le temps, qui cherche à attirer des talents exceptionnels pour accomplir des missions spécifiques. L'image de marque et la communication de recrutement de ce programme le distinguent des autres points d'entrée dans la fonction publique. En France, les PFRH sont des acteurs bien positionnés pour être force de proposition sur le sujet, et il pourrait être envisagé d'aider les PFRH à dialoguer avec les managers et les services RH déconcentrés pour mieux évaluer leurs besoins à cet égard.

Piste 3 : Mettre en place des viviers internes et externes pour répondre aux spécificités des emplois en tension

Notamment à travers :

- Un renforcement de la cartographie interministérielle régionale des compétences afin de pouvoir proposer des offres de mobilité pertinentes aux candidats, ainsi que de la cartographie des métiers en tension dans les bassins d'emploi locaux
- Un accompagnement des managers pour renforcer leur rôle dans les processus de recrutement et pour pouvoir mieux objectiver le niveau de spécialisation attendu d'un poste
- Une capacité renforcée à conduire une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)
- Une mise en place généralisée des Comités Locaux d'Emploi Public (CLEP), ainsi que d'un partenariat avec les acteurs locaux de l'emploi : Pôle Emploi, APEC, Cap emploi, etc. S'assurer de la diversité des participants et du suivi régulier des réunions et de leur plan d'action associé.

1.2.4. Améliorer l'application de valeurs managériales interministérielles

La culture managériale est souvent abordée dans le contexte de l'engagement des employés au travail. Des articles académiques sur le sujet montrent que l'application de valeurs managériales différentes a des effets significatifs sur la cessation volontaire d'emploi et la performance au travail (Sheridan, 1992^[19]). Le leadership exercé au sein d'une administration a donc une influence importante sur l'attractivité, ainsi que sur le niveau d'engagement et de fidélisation des agents publics. Ainsi, la culture managériale a, à travers les administrations publiques de l'OCDE, un rôle important sur l'attractivité d'une organisation.

L'objectif de la présente section n'est aucunement d'évaluer les bonnes et mauvaises pratiques managériales au sein de l'administration française. Cependant, le sujet a fréquemment été identifié comme un frein à l'attractivité. En France, la FPE pâtit encore souvent d'une image de culture managériale hiérarchique et bureaucratique, en décalage avec le secteur privé mais aussi avec les autres versants de la fonction publique. Ce défi d'évolution des cultures organisationnelles n'est cependant pas homogène, et chaque organisation, direction et équipe ont des pratiques différentes. Chaque culture puise ses racines dans des traditions et des modes de fonctionnement différents. Au niveau organisationnel, cela peut se traduire par des ministères à la culture managériale très hiérarchisée, avec un grand formalisme dans les rapports humains, alors que d'autres ministères, souvent plus techniques, peuvent revendiquer des cultures managériales moins formelles et plus souples, plus proches des cultures « ingénieurs » du secteur privé.

La culture managériale est particulièrement importante pour attirer et fidéliser les candidats. Les discussions informelles entre agents publics et candidats, la réputation de certaines organisations, ont un impact sur la capacité des administrations à attirer des candidats avec les compétences nécessaires. De surcroît, les outils à disposition des candidats pour se renseigner sur un employeur (LinkedIn, Glassdoor, groupes d'*alumni*, etc.) ont fait pencher la balance décisionnelle du côté des candidats (OCDE, 2022^[20]). En pratique, cela signifie qu'une forte culture managériale peut attirer les talents, tandis qu'une réputation de mauvais management ou de déséquilibre entre vie professionnelle et vie privée peut dissuader les candidats qualifiés de postuler.

L'OCDE a identifié le leadership fondé sur les valeurs comme une compétence fondamentale de la haute fonction publique à travers les pays membres de l'OCDE (Gerson, 2020^[18]). Aider les gestionnaires à identifier les valeurs pertinentes et à gérer les tensions concurrentes dans l'application de ces valeurs est

une bonne pratique. Un moyen particulièrement utile d'y parvenir consiste à créer des groupes intercollégiaux ou des communautés de pratique qui offrent aux responsables de niveaux hiérarchiques similaires la possibilité d'échanger des approches face à des défis communs, d'interroger leur pratique, c'est le cas par exemple de manière institutionnalisée en Irlande et aux Pays-Bas. En France, la plateforme MENTOR de formation des agents de l'État propose une collection entière autour du management. L'évaluation à 360 degrés des managers, malgré le coût qu'elle représente, peut être une option pertinente pour s'assurer de l'implémentation des valeurs managériales apprises ou développées au sein du management. Ce type d'évaluation souligne la complexité des missions des managers, qui consistent également à faire preuve d'empathie, de construire un esprit d'équipe, ou de créer de la cohésion. En ce sens, le suivi de l'expérimentation de l'évaluation à 360 degrés dans la direction de l'administration territoriale de l'État (DATE) menée en 2021 par le Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE) pourrait être intéressant.

Piste 4 : Améliorer l'application de valeurs managériales interministérielles

Notamment à travers :

- La définition, la diffusion et la déclinaison opérationnelle des valeurs managériales de l'ATE, voire de la FPE. Ce nouveau cadre de valeurs doit être davantage attentif à des approches plus personnalisées du management avec un soin porté à la carrière et à l'évolution des compétences. Ce cadre devra s'attacher à sortir des modes managériaux trop hiérarchiques qui sont finalement déresponsabilisants et décourageants aussi bien pour les candidatures externes que pour les agents déjà en poste
- Le développement de l'approche participative dans les cultures managériales, par l'analyse comparative des différentes cultures managériales ministérielles et interministérielles en administration centrale et en région, par exemple à travers des enquêtes d'agents publics
- Le renforcement du rôle des PFRH pour accompagner les managers et développer des formations en lien avec les valeurs managériales
- L'augmentation de la mobilité des managers entre administration centrale et territoriale de l'État devrait également faciliter la diffusion d'une culture managériale commune.

1.3. Vers une carrière dynamique et adaptable

Une mobilité ou une prise de poste en région doit s'inscrire dans un parcours de carrière cohérent et valorisé. Chaque mobilité et chaque agent sont différents, et appellent donc des solutions et des outils adaptés notamment concernant la durée des mobilités. Par ailleurs, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a introduit de nouvelles modalités contractuelles, qui pourraient être utilisées pour répondre à certains enjeux spécifiques liés à l'attractivité de l'ATE. Enfin, un écosystème RH performant, avec des acteurs aux compétences clairement définies et réparties, sur le territoire, doit permettre une meilleure identification des défis à relever et la mise en place de réponses adaptées. Les PFRH ont toute leur place dans cet écosystème.

1.3.1. Valoriser la mobilité vers l'administration territoriale de l'État dans les parcours de carrière et dessiner des carrières régionales

Les mobilités géographiques vers une région peu attractive, ainsi que les mobilités infrarégionales qui impliquent un changement d'employeur représentent un faible pourcentage de l'ensemble des mobilités réalisées dans la fonction publique, mais restent un outil essentiel d'affectation des agents publics en région. Derrière le terme de mobilité géographique se cache en réalité deux cas de figure à distinguer dans le contexte de l'attractivité de la fonction publique :

- Les mobilités géographiques de courte durée, comme par exemple des détachements vers des administrations déconcentrées, ou des mobilités préfectorales liées à la spécialisation du corps
- Les mobilités géographiques de longue durée, qui correspondent à des situations dans lesquelles des agents publics souhaitent s'installer à moyen/long-terme dans le territoire.

Concernant le premier cas de figure, et si certains corps comme le corps préfectoral voient la mobilité comme un élément à part entière dans le déroulé de leur carrière, cela reste rarement le cas pour la majorité des fonctionnaires. L'objectif principal de ces mobilités devrait être de les utiliser comme des « accélérateurs de carrière ». Or, en France, il semble parfois difficile pour les agents de percevoir les incitations professionnelles à la réalisation d'une mobilité. Par exemple, la valorisation des compétences acquises lors d'une mobilité ou la revalorisation salariale en fin de détachement restent peu développées. La loi de transformation de la fonction publique d'août 2019 cherche à remédier à ce sujet, en instaurant des « lignes directrices ministérielles de gestion » (LDG), qui peuvent permettre la mise en place de durées minimales d'occupation des postes dans des territoires peu attractifs, moyennant potentiellement un « bonus de sortie » comme une obtention plus rapide d'un emploi demandé. Les effets de cette réforme devront être suivis dans le temps, alors que 38 % des cadres souhaitent réaliser une mobilité en service déconcentré (Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, 2021_[21]). Au sujet de la valorisation professionnelle de la mobilité s'ajoute par ailleurs celui de contraintes personnelles liées à une mobilité de courte-durée, telles que la double-résidence, les frais additionnels de transport, la scolarisation des enfants, etc.

Le deuxième cas de figure est en lien direct avec l'écosystème de l'emploi public régional. En région Grand Est par exemple, en 2015 les changements de département se faisaient le plus souvent à 26 ans, alors que les départs du Grand Est s'effectuaient entre 23 et 30 ans (Insee, 2018_[22]). Ces âges correspondent généralement à des moments charnières de début de carrière, soulignant l'importance d'effectuer des parcours de carrière locaux. Un agent public doit avoir les moyens de réaliser une partie de sa carrière dans la région de son choix. Concrètement, cela se traduit par une vision du marché local de l'emploi public comme un écosystème valorisant, lorsque la nature de l'emploi le permet, des mobilités infrarégionales. Certaines carrières transversales ou interministérielles peuvent ainsi représenter un terrain d'expérimentation intéressant de parcours de carrière régionaux. La mobilité doit ainsi être encouragée, pour offrir aux agents publics des opportunités d'évolution fréquentes et empêcher l'immobilisme une fois un certain poste obtenu. Cette mobilité doit pouvoir dépasser le seul champ de l'ATE, pour s'intéresser à des offres de postes sur le périmètre de l'ensemble de la FPE, voire des trois versants de la fonction publique.

Selon un rapport de la Cour des comptes de 2019 dont les avis ont été confirmés par les entretiens dans les régions d'étude, l'affectation des fonctionnaires sur les emplois disponibles, à l'occasion d'un premier recrutement ou des mobilités ultérieures, ne se fait pas sans difficultés (Cour des Comptes, 2019_[16]). Ainsi, les demandes de mobilité géographique des fonctionnaires visent prioritairement les zones jugées les plus attractives et non celles où les besoins sont les plus importants, ce qui empêche d'en satisfaire un grand nombre. La mobilité réelle est beaucoup moins importante que la mobilité souhaitée. Les mobilités géographiques spontanées ne permettent pas de répondre aux besoins des emplois à pourvoir dans les zones peu attractives, l'ajustement se faisant prioritairement par les premières affectations des nouveaux fonctionnaires issus des concours. Certaines zones géographiques sont sur-dotées en jeunes

fonctionnaires, souvent désireux de quitter au plus vite une affectation non souhaitée, créant une instabilité dans les emplois ; à l'inverse, d'autres régions, en particulier dans les parties sud et ouest du territoire métropolitain, voient arriver peu de nouveaux fonctionnaires, ce qui accroît la moyenne d'âge des fonctionnaires en poste mais aussi ralentit les parcours de carrière. Dans les zones peu attractives, nombre de postes restent non pourvus ou sont pourvus trop tardivement après des délais de vacances trop longs, ce qui nuit à la qualité du service public. Une réflexion autour de la mobilité dans ces zones en tension, identifiées à travers des indicateurs mentionnés dans le rapport inter inspection IGA-IGF (Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, 2021^[23]), devrait permettre de définir des parcours de carrière accélérés, de manière formelle ou informelle, pour les agents acceptant des mobilités dans ces régions.

Il convient également de mentionner que, bien que l'objectif soit d'encourager davantage de mobilité, une trop grande mobilité dans un système d'emploi public pourrait également avoir des effets négatifs, tels que la dilution des connaissances institutionnelles, la fragmentation des valeurs ou le manque de responsabilité pour des projets pluriannuels ou projets à plus long terme. Au-delà des efforts en faveur de la mobilité, les PFRH seraient bien placées pour mener une réflexion sur la manière dont la mobilité peut et doit s'articuler avec le type de parcours professionnel susceptible d'intéresser les candidats et les personnels en place. En Irlande, par exemple, la récente stratégie de la fonction publique consacre l'objectif d'une plus grande mobilité, dans un contexte de mise en œuvre plus large de modèles de travail flexibles (Government of Ireland, 2021^[24]).

En France, certains interlocuteurs ont relevé des difficultés particulières à retenir les primo-affectés dans les régions les moins attractives au-delà de deux ou trois ans. Si ces abandons génèrent des coûts en termes de recrutement et de formation de nouveaux talents, il peut également refléter une tendance plus large vers des parcours de carrière plus variés. Cela pose une question en lien avec la nature des effets positifs que ce type de mobilité peut avoir – comme l'apport régulier de nouvelles idées et perspectives. En d'autres termes, les candidats peuvent être plus enclins à passer un temps relativement court dans une région moins attractive s'ils savent que ce séjour s'inscrit dans le cadre d'un projet d'évolution de carrière qui ne les obligera pas nécessairement à passer des temps excessifs dans ces régions moins attractives.

Piste 5 : Valoriser la mobilité vers l'administration territoriale de l'État dans les parcours de carrière et concevoir des carrières régionales

Notamment à travers :

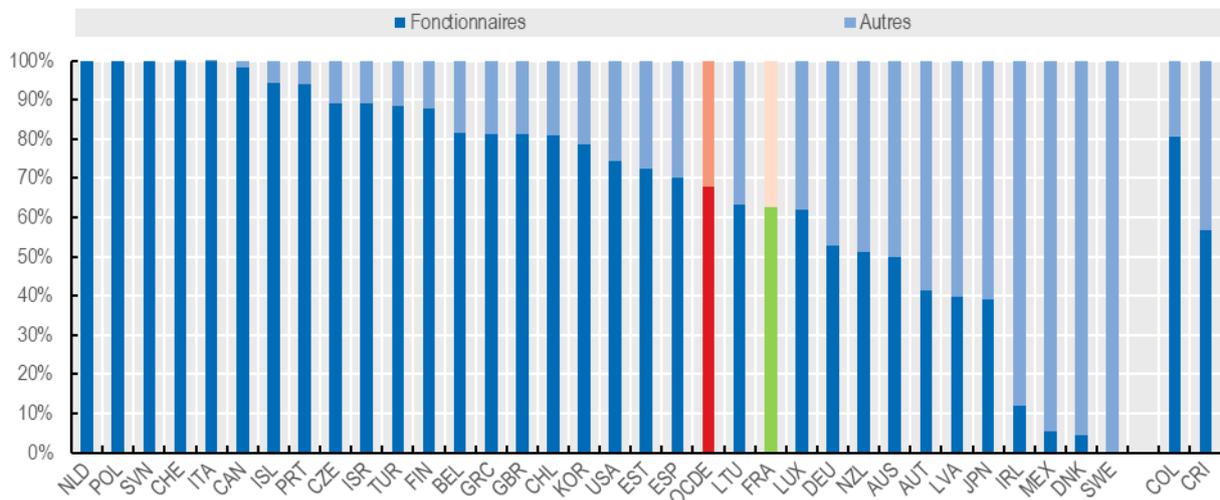
- La formalisation d'un écosystème de l'emploi public local permettant des mobilités régionales interministérielles, inter fonctions publiques
- La valorisation de la mobilité vers l'ATE dans le parcours de carrière des fonctionnaires, à travers la mise en place d'un système plus ou moins formel de « tremplin de carrière » pour les agents acceptant des mobilités dans des zones identifiées en tension.

1.3.2. Vers une utilisation stratégique des modalités d'entrée dans la fonction publique

Les administrations des pays membres de l'OCDE peuvent compter sur différentes modalités contractuelles, répondant à des besoins différents (Graphique 1.3). Similairement à la France, une différence est généralement établie entre les fonctionnaires, dont l'emploi est protégé par un cadre d'emploi spécifique, et les contractuels. Les fonctionnaires de carrière permettent aux pays de disposer

d'une fonction publique extrêmement professionnelle et dédiée à l'intérêt général, lorsque les contractuels apportent généralement un degré plus élevé de flexibilité en termes de recrutement et de gestion.

Graphique 1.3. Fonctionnaires et autres agents de l'administration centrale, 2018



Note : Les données pour le Danemark, Israël, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande se rapportent à 2019. Les données pour l'Allemagne, la Corée, la France, et la Pologne se rapportent à 2017. Les données pour la Colombie, les États-Unis, l'Islande, l'Italie, la Lettonie et la Turquie se rapportent à 2016. Les données pour la Slovaquie se rapportent à 2015. Les données sur les autres agents du secteur public n'étaient pas disponibles pour la Hongrie, la Norvège et la République slovaque. Pour la Corée, les données relatives aux fonctionnaires ont été compilées par le ministère de la Gestion du personnel et celles concernant les « autres agents publics » ont été compilées par le ministère de l'Emploi et du Travail. Pour le Portugal, les « autres agents publics » incluent les cadres dirigeants à durée déterminée. Les fonctionnaires définis comme des agents de la fonction publique relevant d'un cadre juridique public spécifique ou d'autres dispositions spécifiques se réfèrent au Danemark à « tjenstemænd ».

Source : OCDE (2019^[25]), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>.

En France, les fonctionnaires intègrent la fonction publique suite à un concours d'entrée dans un corps ou un cadre d'emploi, qui cherche à évaluer les compétences des candidats à travers des épreuves écrites et/ou orales, dont l'évaluation est confiée à un jury. La Cour des Comptes relevait à leur sujet en 2020 que « le concours donnant accès à des corps ou cadres d'emplois est un processus de recrutement long et coûteux, qui privilégie l'égalité de traitement dans l'accès aux emplois publics et la gestion à long terme des corps, au détriment parfois de l'adaptation aux besoins immédiats des administrations et des usagers » (Cour des Comptes, 2020^[26]).

Ce constat, confirmé par nos observations, est d'autant plus préoccupant que le nombre de candidats au concours est en baisse quasi continue depuis 2005 (650 000 candidats aux concours externes de la FPE en 1997, contre 228 000 en 2018 (Ministère de la Transformation et de la Fonction Publique, 2020^[11])). Mathématiquement, et à nombre de concours quasi-stable sur la même période, cela se concrétise par un taux de sélectivité en baisse depuis 2009, avec toujours moins de candidats par concours. Dans le périmètre de l'ATE, cela peut se traduire par des postes autorisés budgétairement pouvant également ne pas être pourvus à l'issue de concours faute de candidats ou du fait du renoncement des candidats au bénéfice du concours. Ce constat peut également être dressé pour les IRA même si la baisse d'attractivité de ces concours n'est pas homogène et constante : en effet, si la session 2019 met en avant un très faible taux de présence (34.5 %), la première session de printemps 2020 affiche un taux de présence de 61.6 %. Cet écart significatif s'explique principalement par la mise en place de deux sessions de concours sur l'année 2020, mais pas uniquement dans la mesure où ce taux se situe autour de 50 % depuis 2012. Dans ce contexte, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a permis d'introduire davantage de flexibilité dans la mise en place des concours. Par exemple, le recours aux concours nationaux à

affectation locale, qui permettent de renforcer la visibilité des postes d'affectation et de répondre à des défis d'attractivité locale, est une piste intéressante dans le renforcement de l'attractivité de certains postes.

La baisse de l'attractivité du concours comme modalité d'entrée principale au sein de la fonction publique peut avoir plusieurs explications qui dépassent le périmètre d'observation de ce rapport, mais qui peuvent notamment être en lien avec le manque d'intérêt de candidats pour le concept même de carrière, la perception par certains candidats d'un processus long requérant un investissement de préparation trop important, ou un manque général d'attractivité de la fonction publique. De même, les fluctuations en termes d'attractivité ne peuvent être décorrélées des tendances conjoncturelles imputables à de nombreux facteurs sociétaux ou encore économiques (en cas de crise économique par exemple).

Ce dernier point tend cependant à être infirmé par une augmentation du pourcentage de contractuels au sein de la FPE, atteignant 17.8 % des effectifs de la FPE au 31 décembre 2018 (DGAFP, 2020^[8]), avant l'introduction de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, qui a facilité et diversifié les modalités d'entrée dans la fonction publique. En effet, les contractuels peuvent désormais accéder aux emplois de direction, à l'ensemble des emplois des établissements publics de l'État, et à la majorité des emplois permanents des administrations d'État. Cependant, cette flexibilité accordée par la loi pour répondre à des besoins spécifiques dans l'administration territoriale d'État n'est pas encore utilisée à son plein potentiel. Des freins culturels et administratifs, limitent les possibilités de recrutement de contractuels. L'appartenance à un ministère se traduit par un degré plus ou moins élevé de centralisation des procédures de gestion des ressources humaines des services déconcentrés. Ainsi, la décision de recrutement d'un contractuel plutôt qu'un fonctionnaire doit parfois remonter au niveau central, limitant la marge de manœuvre des services déconcentrés et alimentant les épreuves bureaucratiques. Si un pilotage ministériel de la gestion des ressources humaines et des économies d'échelle qui l'accompagnent est pertinent, notamment pour piloter la masse salariale, il peut, et doit, s'accompagner d'une plus grande liberté de mouvement des services déconcentrés. Ceci peut par exemple passer par une meilleure association des managers de terrain qui ont vocation à être l'encadrement direct des nouvelles recrues ou un dialogue de gestion resserré entre centrale et service déconcentré. Certains services ont pu exprimer le besoin de former les managers au recrutement malgré l'existence de guides pédagogiques récents dédiés à l'administration de l'État (DGAFP, 2020^[27]).

Par ailleurs, même si des pistes de réflexions existent, le recours aux contractuels ne s'inscrit que rarement dans une stratégie de dotation, entre autres budgétaire, claire. Une telle stratégie devrait permettre la définition des conditions sous lesquelles des emplois contractuels seraient ouverts, et chercher à accompagner autant que faire se peut les contractuels désireux de rester dans la fonction publique à passer des concours. Le département de Seine Saint Denis est pionnier sur ce dernier aspect, participant financièrement aux frais de préparation des concours des agents.

Certaines administrations des pays membres de l'OCDE ont commencé à réfléchir à la manière d'améliorer la capacité de mener à bien la planification stratégique de la main-d'œuvre. Par exemple, l'Australie cartographie actuellement la capacité interne à identifier les lacunes en matière de compétences et à développer une gamme de solutions pour attirer, développer et fidéliser les talents dans la fonction publique australienne. Compte tenu du rôle des PFRH dans la GPEEC, il pourrait être utile de réfléchir à la manière dont l'analyse des effectifs pourrait mieux intégrer l'attractivité et l'utilisation des contractuels de manière stratégique et continue.

De surcroît, le développement important d'opportunités de stages et d'apprentissages, dont la visibilité se renforce avec la mise en place du site Place de l'apprentissage et des stages (PASS) qui a vocation à publier l'ensemble des offres, peut également apporter une réponse au défi de l'attractivité par la constitution de viviers. Ces stages et apprentissages n'ont aucunement vocation à palier des manques de personnel, mais peuvent être des outils intéressants pour familiariser un public plus large à la diversité des emplois de la fonction publique. Ils permettent aux stagiaires et aux apprentis d'acquérir une connaissance

pratique et en condition réelle d'exercice des métiers du secteur public. Le développement d'une véritable politique structurée d'accueil d'apprentis et de stagiaires dans la fonction publique permet ainsi aux employeurs publics de détecter des futurs talents dans une logique de constitution de viviers.

Les efforts investis dans l'apprentissage doivent cependant être suivis de moyens pour fidéliser les apprentis – potentiellement à travers un accompagnement vers le passage d'un concours - et développer des viviers locaux et/ou mobiles. En ce sens, un dispositif expérimental d'accès à la fonction publique a été ouvert en 2020 aux apprentis en situation de handicap à l'issue de leur apprentissage dans le secteur public. L'article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique institue en effet une procédure permettant la titularisation des personnes en situation de handicap à l'issue d'un contrat d'apprentissage dans la fonction publique, après vérification de leur aptitude professionnelle par une commission de titularisation.

Ce développement des formes mixtes comme l'apprentissage ou la formation en alternance s'inscrit également dans une logique de développement des approches professionnalisantes des universités et des établissements d'enseignements supérieurs.

Une nouvelle piste prometteuse, qui reste cependant à confirmer, est celle de la mise en œuvre du plan « Talents du service public », qui s'inscrit dans le cadre de la politique d'égalité des chances de la France. L'objectif de ce plan est de parvenir à diversifier les recrutements de la fonction publique en luttant contre l'autocensure et en renforçant l'attractivité des métiers et à promouvoir la diversité dans la fonction publique à l'égard des jeunes issus de milieux modestes éligibles à une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux.

Piste 6 : Vers une utilisation stratégique des modalités d'entrée dans la fonction publique

Notamment à travers :

- Un meilleur accueil des nouveaux arrivants dans la fonction publique avec des sessions d'accueil et d'intégration plus efficaces, et des perspectives de carrière claires et adaptées à la modalité contractuelle utilisée
- Une définition claire des conditions dans lesquelles le recours aux contractuels devrait être utilisé, et le développement d'outils pour permettre aux managers et aux recruteurs de les intégrer avec un certain degré d'autonomie dans une stratégie transparente de dotation budgétaire
- Une simplification et une professionnalisation des voies de recrutement par concours, laquelle pourrait porter sur la rationalisation du nombre d'épreuves des concours ou encore la pérennisation des dispositifs mis en place lors de la crise sanitaire du Covid-19 tels que la transmission dématérialisée des pièces et documents nécessaires pour concourir ou encore le recours à la visioconférence lors du déroulement des concours)
- Un renforcement de concours nationaux à affectation locale, lorsque la déconcentration des recrutements n'est ni possible ni pertinente
- Un renforcement des outils similaires aux « Prépas talents » afin d'encourager les candidatures de jeunes candidats issus de milieux modestes
- Un développement de l'accompagnement des contractuels, apprentis, stagiaires mais aussi fonctionnaires à fort potentiel pour passer un concours, et l'utilisation de la gamme complète des possibilités de la loi de 2019.

1.3.3. Renforcer et clarifier l'écosystème RH de l'ATE

De grandes tendances mondiales affectent les pays et les fonctions publiques, et représentent autant de défis auxquels les départements RH doivent répondre. La numérisation, les changements démographiques et le potentiel du télétravail sont autant d'exemples de tendances qui offrent des opportunités de remodeler les effectifs et les lieux de travail, ainsi que les villes et villages dans lesquels les services publics se trouvent. Ces tendances ont un impact sur la fonction publique et, avec elle, un effet d'entraînement sur la fonction RH dont le rôle est d'embaucher, de retenir et de développer le personnel doté des compétences et de la motivation nécessaires pour relever ces défis.

L'une des questions clés en lien avec l'ATE est de savoir comment la structure des fonctions de gestion des ressources humaines (GRH) contribue à la capacité d'attirer et de retenir les talents. Or, la GRH au sein de l'ATE souffre d'une grande dilution des acteurs et des missions, qui limite ses capacités d'action et la lisibilité des responsabilités auprès des agents et potentiels candidats. Les responsabilités de gestion RH sont réparties entre les départements RH centraux et les gestionnaires RH de proximité au sein des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), les PFRH assurant quant à elles un rôle d'appui aux services et d'animation au plan interministériel. Bien qu'il puisse y avoir des avantages à une telle spécialisation, les entretiens menés ont souligné la nécessité de renforcer la communication et la coordination entre les différents acteurs RH. Par ailleurs, les niveaux ministériel et interministériel de prestations peuvent se superposer, notamment en matière de formation ou d'action sociale de l'employeur. Par exemple, dans le domaine de l'action sociale, un agent en région peut bénéficier à la fois de prestations relevant de son ministère d'origine et de prestations interministérielles, ce qui peut nuire à la lisibilité des dispositifs.

Un travail de mise en relation au sein d'un écosystème clair pourrait permettre de répondre à ce défi, et de développer des compétences pour accroître la lisibilité et l'efficacité de ces fonctions stratégiques de GRH. Les CLEP pourraient être des instances pertinentes pour cette coordination renforcée au sein d'un écosystème propre. Cette coordination accrue doit permettre, entre autres, un travail commun sur les freins au recrutement, une amélioration de l'accueil des nouveaux arrivants, une valorisation de la marque employeur de la fonction publique, et une structuration de passerelles entre l'ensemble des employeurs de la fonction publique.

La question de l'autonomie des services déconcentrés dans la gestion des processus de recrutement est intrinsèquement liée à la nature des parties prenantes. La circulaire du 22 décembre 2021² permet aux préfets de disposer de plus d'autonomie dans la GRH des services déconcentrés pour redéployer jusqu'à 3 % des effectifs d'un programme budgétaire vers un autre, en fonction des "priorités locales et gouvernementales". Si son recours et ses conséquences restent à évaluer, cette politique de renforcement de l'autonomie des services déconcentrés s'avère prometteuse. Ces assouplissements peuvent ainsi faciliter les réorganisations, une meilleure adéquation des moyens avec les besoins et permettre ainsi de nouvelles opportunités de carrières.

² Circulaire NOR TFPC2138898C ayant pour objet l'élargissement de la faculté de choix de leurs collaborateurs par les autorités déconcentrées et mise en œuvre du redéploiement de 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État (ATE)

Piste 7 : Renforcer et clarifier l'écosystème RH de l'administration territoriale de l'État

Notamment à travers :

- La définition d'un interlocuteur unique pour les agents envisageant ou réalisant une mobilité, avec un potentiel renforcement du rôle des conseillers carrière-mobilité, ainsi que l'élaboration d'une réflexion sur leurs interactions avec les gestionnaires RH de proximité
- La clarification du rôle de chaque partie prenante RH de l'écosystème, suivie d'une définition claire et unique des attributions et des responsabilités de chacun.

1.3.4. Repenser le positionnement et les missions des Plate-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

Les PFRH sont un relais de la DGAFP en région, mais se retrouvent trop souvent limitées en moyens et en effectifs pour mener à bien leurs missions, ce qui nuit à leur visibilité au sein de l'écosystème public local. Selon les témoignages reçus dans les rencontres organisées avec les représentants des PFRH, lorsque celles-ci sont reconnues comme des acteurs à part entière, cela est généralement lié aux offres de formation qu'elles proposent. Les PFRH assurent en effet la constitution de catalogues de formations continues transversales, notamment managériales, sous le pilotage de la DGAFP et son schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État. Cette politique est un important levier pour faire émerger une culture managériale commune au sein de l'État.

D'autres missions des PFRH restent sous-développées. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), par exemple, requiert une mise en relation constante avec l'ensemble des parties prenantes ministérielles, mais n'aboutit qu'à une collection de données parcellaires et souvent difficilement comparables à cause des modules incompatibles entre les différents systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH). Deux défis principaux se posent face à la mise en place d'une politique ambitieuse d'analyse des données. Tout d'abord, si les systèmes de GRH sont en théorie interopérables, malgré la modularité nécessaire de certaines caractéristiques, il n'existe pas de plateforme commune aux gestionnaires RH de l'État pour partager leurs données. Les PFRH se retrouvent ainsi tributaires du bon vouloir des administrations concernées pour recevoir les données nécessaires à une véritable GPEEC. Par ailleurs, la question de la mise en place d'une telle GPEEC requerrait une montée en compétences des agents publics concernés par la collecte, le traitement, et l'analyse de telles données.

Le moment semble opportun pour poursuivre et approfondir la réflexion sur l'avenir des PFRH, en choisissant entre un recentrage de leurs fonctions sur le pilotage des politiques RH, et une montée en force de leurs missions, moyens et effectifs pour en faire les acteurs centraux des ressources humaines dans les régions et les départements, au moins pour certains métiers et filières. Cette observation est alignée avec les recommandations formulées dans la récente Stratégie territoriale RH de l'État, et sa dimension en lien avec l'adaptation de l'organisation des PFRH, et la montée en compétences des conseillers pour développer un niveau de polyvalence plus élevé (Ministère de la transformation et de la fonction publiques, 2022^[28]). La structuration des Comités locaux d'emploi public (CLEP) sera une étape utile pour objectiver les filières et les métiers en tensions au sein des bassins d'emplois, d'affiner la connaissance de l'emploi public du territoire considéré et de mieux en appréhender les dynamiques locales.

Piste 8 : Repenser le positionnement et les missions des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

- Améliorer l'accès des PFRH aux données sur les effectifs et le recrutement, ainsi que la capacité interne à générer des informations significatives pour éclairer les décisions politiques et soutenir le management
- Accroître la visibilité des PFRH en renforçant la communication sur l'éventail complet des services qu'elles offrent
- Élargir l'éventail des offres de formation fournies par les PFRH pour inclure le coaching, le mentorat, les groupes de travail intercollégiaux/thématiques, le renforcement d'équipes
- Positionner les PFRH à l'avant-garde du pilotage de méthodes de travail flexibles et de la constitution d'une base de données factuelles pour des pratiques de travail et de gestion innovantes

1.4. L'importance d'une bonne qualité de vie et d'un accompagnement renforcé

L'attractivité de l'ATE revêt une forte dimension territoriale, associée à la qualité de vie offerte. Une atténuation de ce défi peut passer par le télétravail depuis un autre bassin de vie. De manière plus directe, et afin de renforcer l'attractivité de certains territoires, les pouvoirs publics peuvent améliorer leur image en accompagnant les agents. Cet accompagnement peut être personnalisé pour les métiers les plus en tension, mais peut également inclure la cellule familiale. Enfin, la mise en avant du patrimoine régional est un élément essentiel du renforcement de l'attractivité territoriale.

1.4.1. Tirer parti du télétravail pour améliorer l'attractivité des postes

Le télétravail a connu avec la pandémie de COVID-19 un essor sans précédent. Cette crise a fait émerger la claire séparation entre activités télétravaillables, et les activités non-télétravaillables. Cette distinction nuance la potentielle portée du télétravail dans le contexte de l'attractivité de la fonction publique, mais cette dernière ne doit pas être sous-estimée. Les administrations publiques ont été un moteur de ce changement, et ont démontré qu'il était possible d'adapter les modalités de travail. Certaines activités perçues comme non-télétravaillables, par exemple pour des raisons de sécurité ou de sensibilité l'ont été pendant la crise. Le télétravail semble constituer à lui seul un facteur d'attractivité et de fidélisation. Des données récentes de LinkedIn montrent que les emplois de travail à distance représentaient moins de 20 % de toutes les offres d'emploi, mais ont reçu plus de 50 % de toutes les candidatures (LinkedIn, 2022^[29]). De plus, les messages qui mentionnent la flexibilité reçoivent en moyenne 35 % d'engagement en plus que ceux qui ne le font pas (LinkedIn, 2022^[29]). Ces chiffres ne préfigurent pas de la qualité du profil des candidats, mais sont révélateurs de l'attrait pour le télétravail. Le télétravail se positionne, par ailleurs, comme un mode d'organisation complémentaire au travail sur site, pouvant pallier certains déficits d'attractivité territoriaux et répondre à des exigences socioéconomiques des travailleurs, notamment des jeunes, qui ont pour certains vu leurs attentes changer lors de la crise sanitaire et sociale.

La pratique du télétravail présente donc des avantages mais aussi des défis qu'il convient de prendre en compte pour renforcer l'attractivité des régions vis-à-vis des agents publics.

Le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 élargit des modalités de télétravail en permettant d'exercer ses fonctions en télétravail jusqu'à trois jours par semaine et de façon lissée sur un mois, soit un total de 12 jours de télétravail en continu sur un mois. Cette évolution permet théoriquement de concentrer son temps de travail présentiel sur 8 jours, ce qui peut augmenter l'attractivité d'un bassin d'emploi peinant à recruter. Cependant, cette flexibilité accordée peut se heurter à trois obstacles :

- À moyenne ou grande échelle, un dynamisme économique moindre du territoire concerné, l'agent public ne s'installant pas durablement, potentiellement avec sa famille, dans le bassin local.
- Un isolement géographique d'employés recourant au télétravail de manière maximale, représentant un risque vis-à-vis de la cohésion de l'équipe et de l'organisation.
- L'impossibilité pour certains emplois d'être télétravaillables (raisons de sécurité ou d'accueil physique).

Il est ainsi essentiel de garder à l'esprit les avantages offerts par le télétravail, notamment dans le cadre de l'attractivité territoriale. Il permet aux agents publics de limiter leurs déplacements professionnels (santé, coûts, stress), et donc de désaturer les transports en commun et les voiries.

Dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, l'utilisation obligatoire de la voiture peut constituer un frein pour les agents ne pouvant utiliser de mobilités douces ou de transports en commun. Le sujet des transports en commun est prégnant en région Île-de-France, où le temps de trajet domicile-travail est presque deux fois plus long qu'hors Île-de-France (39 minutes contre 24 minutes) (Observatoire des Territoires, 2019^[30]). Dans les années à venir, les lignes du Grand Paris Express densifieront peu à peu le réseau de transports en Île-de-France, apportant de nouvelles solutions en matière de mobilité pour les salariés franciliens, et des choix résidentiels élargis. En attendant la fin des travaux, le développement du télétravail, qui a été largement favorisé par la crise sanitaire, peut constituer une alternative aux longs et pénibles trajets et permettre aux agents publics de choisir des logements plus éloignés des directions régionales.

La question des transports est intimement liée à celle du logement, un réseau de transport en commun fiable et une bonne desserte permettent aux habitants de résider plus loin de leur lieu de travail et contribuent à réduire la tension concernant l'accès au logement des parcs immobiliers des villes et banlieues proches. Dans les territoires peu peuplés du Grand Est par exemple, plus de 12 % des logements sont vacants et pourraient constituer une solution pour certains agents (Insee Analyses Grand Est, 2017^[31]). Le télétravail a ainsi le potentiel de rebattre les cartes quant à la place que joue la distance entre le logement et le lieu de travail dans l'attractivité territoriale, habiter à proximité du lieu de travail n'ayant plus à être considéré en priorité. Il peut bénéficier à la fois à des agents qui souhaitent habiter dans des zones plus rurales – ce qui est un élément crucial si l'on considère que la surface du logement et la possibilité de vivre en maison individuelle apportent un surcroît de satisfaction notable – mais aussi plus urbaines – ce qui peut s'avérer important lorsque les temps de transport sont trop longs.

Piste 9 : Tirer parti du télétravail pour améliorer l'attractivité des postes

Notamment à travers :

- Une clarification et une mise en avant dans les fiches de poste sur la nature télétravaillable de l'activité ainsi que la quantité de jours télétravaillables par semaine
- Des approches hybrides mobilisant des tiers lieux ou des postes de travail localisés dans d'autres administrations sécurisées plus proches du domicile de l'agent (sous-préfectures, agences des finances publiques, commissariat de police...) pour les travaux sur dossiers nécessitant des systèmes d'information sécurisés
- Des formations à destination des cadres pour les inciter à avoir une approche davantage managériale (objectifs, résultats, performance), plutôt qu'une approche strictement fondée sur le présentisme
- Une réflexion menée au sein de chaque administration sur la meilleure façon de mettre en place le télétravail tout en garantissant le lien avec le collectif de travail pour réduire les risques d'isolement professionnel et social
- Une réflexion est à poursuivre pour trouver un équilibre entre renforcement de l'attractivité et dynamisme économique apporté par le télétravail, dans le prolongement de l'accord du 13 juillet 2021 relatif au télétravail.

1.4.2. Renforcer l'accompagnement des agents et la coordination des acteurs de l'action sociale

La mobilité peut s'envisager à travers des termes temporels (voir Valoriser la mobilité vers l'administration territoriale de l'État dans les parcours de carrière et dessiner des carrières régionales). Elle peut aussi s'envisager à travers des termes géographiques : la mobilité au sein de l'ATE d'une même région, qui requiert un degré moindre d'accompagnement, diffère d'une mobilité vers l'ATE en dehors du bassin de vie. Cette dernière engendre de nombreux défis personnels qui doivent être pris en compte dans le contexte du renforcement de l'attractivité de la fonction publique. Ainsi, la durée d'une mobilité et les considérations personnelles des agents peuvent déboucher sur trois scénarios aux implications différentes :

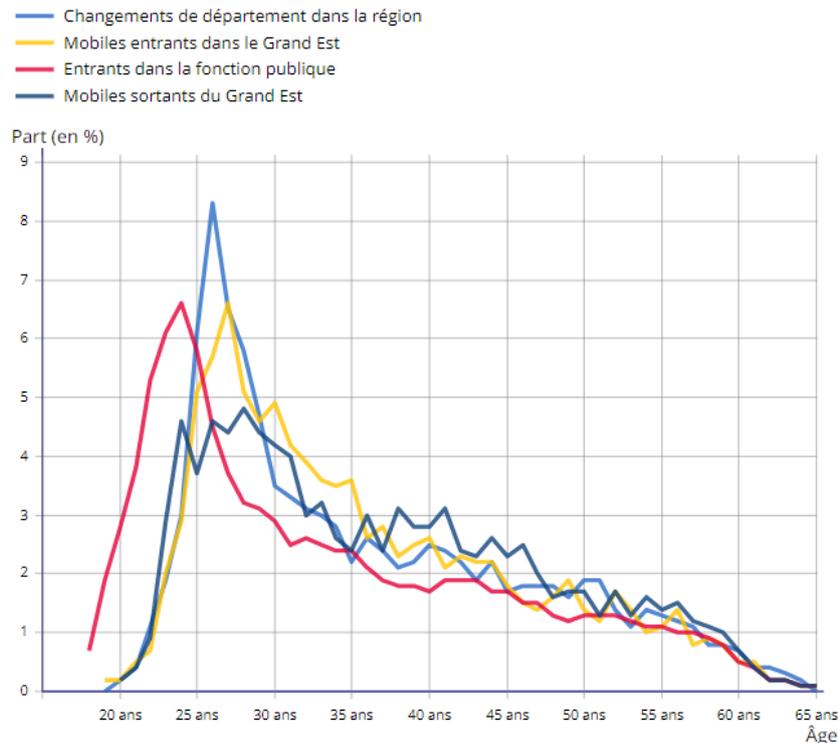
- Une situation dans laquelle les agents effectuent une mobilité suffisamment proche du lieu de vie associé à leur ancien emploi pour ne pas avoir à déménager, comme cela peut être le cas dans l'ATE en Île-de-France, ou dans des départements ruraux adjacents de départements métropolitains.
- Une situation dite de double résidence, entraînant des coûts supplémentaires et généralement seulement envisageables pour les plus hauts échelons de l'administration ou des agents en fin de carrière.
- Un déménagement du foyer.

Les considérations personnelles propres à chaque agent, et notamment leur situation géographique pré-mobilité, supposent d'adapter certains dispositifs aux besoins des candidats. L'étude menée par l'INSEE sur les mobilités géographiques de l'ensemble de la fonction publique en région Grand Est est à ce titre éclairante (Graphique 1.4). Tout d'abord, les mobilités infrarégionales représentent une part importante des mobilités, particulièrement chez les plus jeunes agents. De surcroît, la majorité des mobilités interrégionales se fait avec des régions limitrophes, n'engendrant pas toujours un changement de domicile (Insee, 2018^[22]). À cela s'ajoute le fait que les agents de catégorie A de moins de 36 ans représentent

41 % des agents mobiles de la région Grand Est. Ce point est essentiel, certains fonctionnaires célibataires, souvent plus jeunes, pouvant être amenés à refuser une offre d'emploi à cause d'un coût de réinstallation trop élevé (Guler, 2012^[32]).

Graphique 1.4. Mobilité au sein de la fonction publique de la région Grand Est

Répartition par âge des agents publics du Grand Est non stables dans leur département, selon la nature de leur mobilité



Source : INSEE (2018), Faible attractivité de la fonction publique du Grand Est

L'accompagnement des agents et l'action sociale jouent ainsi un rôle important dans l'attractivité territoriale. Ce diagnostic est confirmé par les résultats de la convention managériale de l'État, qui soulignent que les cadres de la fonction publique interrogés identifiaient respectivement à hauteur de 38 % et 32 % le besoin de renforcement des accompagnements professionnels et des accompagnements extra-professionnels comme des leviers pouvant encourager la mobilité (Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, 2021^[21]). Les nombreux acteurs RH mobilisés en région et par les ministères gagneraient ainsi à renforcer les fonctions d'accompagnement des agents sur ces deux dimensions, permettant ainsi de simplifier les démarches de mobilité.

L'action sociale au sein de l'ATE comporte à la fois une partie interministérielle régionale et une partie propre à chaque ministère. Au sein de l'action sociale interministérielle, les prestations individuelles sont gérées en administration centrale et sont identiques sur l'ensemble du territoire. C'est le cas notamment de l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) qui peut constituer un levier d'attractivité. En revanche, les prestations collectives sont gérées au niveau régional (offre de logements pérennes et temporaires, et places en crèches). L'offre est donc variable selon les régions et les bassins de vie. Les crédits sont délégués aux régions en fonction du recensement des besoins exprimés. Il est à noter que l'offre de garde d'enfant actuelle ne comprend pas les relais et réseaux d'assistantes maternelles. La différence des services offerts d'une région et d'un ministère à l'autre limite la visibilité que les agents ou candidats ont sur leur accompagnement.

Cet accompagnement ne se limite pas au simple déménagement, mais doit aussi s'effectuer dans la vie quotidienne des agents. Par exemple, la question de la médecine de travail est une question essentielle pour les agents du service public et les organisations syndicales. Les agents publics bénéficient de services de médecine du travail, souvent perçus comme insuffisants. Si l'évaluation des systèmes de médecine du travail va bien au-delà du périmètre de ce rapport, cet enjeu ressort particulièrement alors que le secteur public a lui-même du mal à attirer des professionnels capables d'assurer ces fonctions.

En dehors de la seule médecine de travail, le sujet de la santé est déterminant pour les agents publics, et les français de manière générale. En effet, dans un contexte marqué par la crise sanitaire, le manque d'équipements de santé, et la présence de nombreux « déserts médicaux » dans une région peut constituer un frein particulier à l'installation d'agents publics. De ce fait, reconnaissant que la santé « est une condition de la vie heureuse » (Région Grand Est, 2020^[33]) et l'impact important de la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2022^[34]), la région Grand Est s'est engagée, par une feuille de route santé 2021-2027, à proposer aux professionnels de santé une aide à la création de cabinets et de centres de santé en zones rurales. Favoriser l'accès des agents publics à ces centres permettrait de pallier à la faiblesse du réseau médical dans certaines zones. Afin d'améliorer son attractivité pour les professionnels de santé, la région prévoit également des bourses pour les internes effectuant un stage dans des zones prioritaires ou les Maisons de santé, et un soutien à la création de lieux d'accueil et d'hébergement pour les futurs professionnels de santé s'installant dans le Grand Est. Par ailleurs, dans le département de l'Eure où plusieurs expérimentations ont lieu pour recruter et fidéliser les agents, afin de pallier la très faible densité médicale, un guichet unique permettant aux agents et à leur famille de voir un médecin va être mis en place. Il sera important pour d'autres régions et départements souffrant d'un manque de médecins de connaître les résultats de cette action sur l'attractivité territoriale de la FPE.

Piste 10 : Renforcer l'accompagnement des agents et la coordination des acteurs de l'action sociale

Notamment par :

- Une définition plus claire des conditions d'éligibilité aux prestations de l'action sociale, et une simulation réalisée de manière automatique avant une mobilité
- Des mécanismes de collaboration, comme un portail web, pour assurer une bonne circulation de l'information qui pourrait réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande.

1.4.3. Identifier les conditions d'accompagnement des conjoints dans un contexte de dynamisme économique régional contrasté

Le dynamisme économique d'une région ou d'un bassin de vie est un élément clé du processus décisionnel des candidats à la mobilité ou à un premier emploi. Un bassin d'emploi peu dynamique ou qui présente une faible variété de secteurs peut constituer un obstacle aux déménagements d'agents publics accompagnés de proches souhaitant travailler. Les grandes régions métropolitaines peuvent être plus attrayantes pour les couples à revenu conjoint, en partie en raison d'un plus grand potentiel d'offres d'emploi. Des études montrent que depuis les années 1960, les couples à double carrière se sont déplacés vers les grandes régions métropolitaines des États-Unis à un rythme plus soutenu que les célibataires (Dora L. Costa, 2000^[35]). En d'autres termes, le défi d'induire la mobilité géographique est susceptible d'affecter différemment les couples à double revenus que les fonctionnaires célibataires. Les zones rencontrant les plus grands défis d'attractivité au sein de l'ATE étant généralement des territoires perçus comme peu dynamiques, il est important que les candidats et leur famille soient accompagnés professionnellement.

L'accompagnement des agents doit ainsi aller de pair avec l'accompagnement des conjoints, qui n'entre actuellement pas dans le périmètre de l'action sociale interministérielle, et n'est mis en place que dans de rares cas où le conjoint fait partie du même ministère, ou grâce aux postures volontaristes de certains ministères comme celui des Armées. Compte-tenu de sa culture professionnelle spécifique, afin de renforcer la fidélisation des militaires, le ministère des Armées met en œuvre depuis 2018 le « plan famille » qui cherche, entre autres, à améliorer l'offre de garde d'enfant, l'offre de logements dans les zones en tension locative, et propose une plateforme de déménagement facilitant les démarches et ne requérant pas d'avance de frais. L'accompagnement des conjoints est également une priorité du plan, à travers le dispositif « Défense mobilité ». Cet accompagnement est rendu possible par l'existence de dizaines d'antennes locales qui permettent aux conjoints de réfléchir à leur mobilité et de trouver des opportunités professionnelles à travers des partenariats avec les fonctions publiques hospitalière, territoriale, et Pôle emploi. Ces exemples de mesures sont des signes forts de mobilisation des pouvoirs publics pour faciliter et renforcer la mobilité des militaires en créant un contrat global de mobilité, et pourraient faire l'objet d'une réflexion partagée au sein des régions, départements et services de l'État confrontés à un déficit d'attractivité, dans le cadre de mesures d'accompagnement des agents pour peu que soient validés un plafond de ressources ministérielles adapté.

De surcroît, l'influence du contexte économique et social local sur le bien-être des habitants - dont les agents publics - doit être prise en compte. En effet, le dynamisme économique local affecte le moral et les comportements des habitants, même quand ils ne sont pas personnellement touchés par ses bonnes et mauvaises évolutions. De nombreuses analyses économétriques soulignent notamment l'impact de la variation du taux d'emploi au niveau macro et micro sur différents symptômes du mal-être comme le mal-être déclaré par les citoyens et le taux d'abstention (Algan, Malgouyres et Senik, 2019^[36]) (Tella, MacCulloch et Oswald, 2003^[37]). À l'inverse, résider dans une commune devenue plus riche (hausse du revenu médian) est associé à une anxiété individuelle plus faible (Algan, Malgouyres et Senik, 2019^[36]).

Piste 11 : Identifier les conditions d'accompagnement des conjoints dans un contexte de dynamisme économique régional contrasté

Notamment à travers :

- Un rôle et des moyens accrus pour les PFRH dans l'accompagnement des conjoints dans certains cas spécifiques, par exemple pour des métiers et/ou bassins d'emploi en tension.

1.4.4. Miser sur le capital culturel et environnemental des territoires pour attirer et fidéliser les agents publics

L'attractivité régionale, à travers le patrimoine et la nature, se fait avant toute chose en amont du processus de recrutement. Au-delà des indicateurs économiques, le bien-être des agents publics dépend aussi de l'image qu'ils ont de leur territoire. Des stratégies de « marketing » permettant de qualifier le dynamisme des territoires peuvent participer à façonner cet imaginaire en perpétuelle recomposition. Les marques de territoire ont en effet une double fonction : la valorisation des atouts de celui-ci au-delà de ses frontières, participant donc à son attractivité vis-à-vis de cibles étrangères ; et la mobilisation des acteurs locaux autour d'un projet de territoire (OCDE, 2022^[2]). La participation des parties prenantes dans l'élaboration d'une marque territoriale est déterminante pour garantir le succès de cette démarche (OCDE, 2022^[2]). En ce sens, il s'agit de soutenir le développement d'une « marque de lien » plus que d'une « marque de lieu ». Plusieurs initiatives visant l'élaboration et la pérennisation d'une marque territoriale existent déjà et peuvent permettre aux habitants de mieux apprécier certains aspects de leur localité, considérés comme

bien communs. C'est par exemple le cas de la Métropole du Grand Nancy en région Grand Est qui conçoit une offre touristique qui s'appuie sur les points d'attraction des Vosges et des territoires ruraux, tout comme sur l'offre culturelle de la ville de Nancy.

Cependant, cette attractivité doit aussi être renforcée une fois que les agents mobiles ont pris la décision de s'installer dans une nouvelle région. Cela se traduit par une intégration régionale des agents, pour découvrir et s'appropriier leur nouvelle région. En Seine-Saint-Denis, l'attachement institutionnel fait l'objet d'un travail important avec la mise en place d'un séminaire dédiée aux nouveaux arrivants dans un lieu local de prestige (le musée d'art et d'histoire de Saint Denis) pour souligner les spécificités du territoire, mieux le faire connaître et permettre aux agents d'en apprécier la richesse et la diversité. Ceci permet de renforcer les valeurs et le sens des missions ainsi que l'attachement émotionnel avec le territoire.

Les arguments naturels et culturels sont différents dans chaque bassin de vie, mais restent des arguments solides en matière d'attractivité. Par exemple, l'environnement au sens large est devenu un élément incontournable de l'attractivité des territoires : si en 2008 la proximité d'un espace vert était pour 72 % des Français un critère important au moment du choix du lieu de vie (IPSOS/UNEP, 2008^[38]), en 2016 ce chiffre s'élevait à 85 % (IFOP/UNEP, 2016^[39]). En région Grand Est, la ville de Metz, fait désormais partie des villes les plus vertes de France grâce à une régularité dans ses efforts de végétalisation (Observatoire des villes vertes, 2020^[40]). La ville a su renforcer son attractivité par de nombreuses manifestations, comme le G7 de l'environnement de 2019, qui s'inscrivent au cœur de ses espaces naturels et verts. L'opération annuelle « l'Art dans les jardins » en est l'un des exemples, tout comme la promenade « Jard'in Metz » dans les jardins du centre-ville.

En parallèle, le capital culturel d'un territoire impacte fortement le bien-être de ses habitants et donc sa capacité à attirer et retenir les individus (OCDE, à paraître^[41]). Les programmes culturels peuvent notamment être un puissant moteur d'inclusion sociale, aidant à rapprocher les communautés et à reconnecter différents groupes. Le *What Works Centre for Wellbeing* du Royaume-Uni a constaté que la santé et le fonctionnement mental augmentait avec l'engagement culturel. Leurs travaux suggèrent que la culture pourrait être un outil sous-utilisé pour améliorer le bien-être et réparer le tissu social (Trouvé et MacLachlan, 2022^[42]).

Si l'importance du capital naturel et environnemental d'un territoire demeure globalement commune à tous les individus, il est important de noter que leur prévalence dépend des caractéristiques socio-économiques de chaque agent. Ainsi, la qualité du cadre de vie – que les aménités culturelles et environnementales dessinent - joue un rôle plus important pour les personnes les plus qualifiées (Tuccio, 2019^[5]), qui peuvent accepter parfois un salaire plus bas en échange d'un cadre de vie plus confortable. De même, les jeunes travailleurs préfèrent les lieux dotés d'infrastructures informatiques et de communication alors que les travailleurs d'âge moyen sont plus attirés par les régions dotées culturellement (ESPON, 2013^[6]). Ces facteurs soulignent l'importance de politiques d'attractivité ciblées sur différents profils d'agents, pour différents profils de postes.

Piste 12 : Miser sur le capital culturel et environnemental des territoires pour attirer et fidéliser les agents publics

Notamment à travers :

- Une communication auprès des candidats insistant sur l'emploi et la carrière, mais aussi sur les atouts spécifiques de chaque bassin de vie et leur qualité de vie
- L'accompagnement des nouvelles recrues au cours d'une intégration régionale (*onboarding*)
- Une stratégie de marketing territorial commune à tous les acteurs publics locaux mettant en avant certaines richesses territoriales sélectionnées de manière concertée.

1.5. Conclusion

Cette section cherche à mieux comprendre la dimension régionale de l'attractivité du secteur public dans quatre régions pilotes françaises : Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France et Normandie. De manière globale, renforcer l'attractivité de la fonction publique de l'Etat dans les régions est un défi aux nombreuses facettes, à la fois personnelles et professionnelles. Autour des concepts d'emploi, de carrière, et de qualité de vie, gravitent de nombreuses considérations propres à chaque individu. Ces différences sont accrues par les caractéristiques propres à chaque territoire. Les quatre régions analysées à travers ce rapport rencontrent chacune des défis territoriaux similaires, entre départements majoritairement ruraux en déclin démographique et économique, départements accueillant de larges métropoles, et attraction parisienne. Les pouvoirs publics, la DGAFP en premier lieu, peuvent renforcer l'attractivité de la fonction publique de l'Etat en région. Ce renforcement peut s'opérationnaliser à travers trois piliers :

- Le développement de **viviers** interministériels et interversants. La collaboration entre acteurs centraux et régionaux doit devenir une réalité systématique dans chaque région. Les différents CLEP en cours de création sont des instances qui permettent de s'accorder sur les défis communs, et les solutions à y apporter. La constitution de ces viviers dépend également de la capacité des administrations à quantifier le défi de l'attractivité et mettre en place une gestion stratégique des effectifs ambitieuse à travers une plus large utilisation des données.
- Une véritable politique de **visibilité** des emplois de la fonction publique et de l'administration territoriale de l'État. La DGAFP travaille actuellement à la mise en place de nombreux chantiers pour répondre à ce défi, comme la marque employeur du service public, ou encore la clarification des rémunérations attendues par les agents effectuant une mobilité ou intégrant la fonction publique. Ces efforts sont probablement ceux qui mettront le plus de temps à porter leurs fruits, puisqu'ils requièrent un changement d'image de la fonction publique, souvent perçue comme trop bureaucratique et complexe, et une meilleure connaissance au sein de la population française des missions de l'administration territoriale de l'État.
- La **valorisation** des emplois et des parcours au sein de l'administration territoriale de l'État, en particulier dans les territoires les moins attractifs. Il s'agit tout d'abord de souligner l'importance des compétences et des aptitudes des agents publics, et de l'impact de l'action de ces agents souvent au contact direct des citoyens, des chefs d'entreprise, d'experts, etc. Enfin, une prise de poste dans un territoire peu attractif doit permettre d'agir concrètement comme un accélérateur de carrière, et être reconnue comme telle par les administrations.

Le renforcement de l'attractivité de la fonction publique est un sujet qui touche différemment l'ensemble des pays membres de l'OCDE. La France, et plus particulièrement son administration territoriale de l'État, font face à des défis spécifiques, étayés dans cette section qui a permis de mettre en lumière les nombreuses bonnes pratiques mises en place par la DGAFP, les directions régionales, et de nombreux autres acteurs de l'emploi public. Il est désormais d'intérêt de comparer certaines de ces pratiques à celles des autres administrations publiques de l'OCDE, et de définir les bases d'une coopération accrue des acteurs de l'emploi public régional.

2 Prévoir les évolutions de l'emploi et établir de bonnes pratiques RH dans la sphère publique

2.1. Introduction

À travers les fonctions publiques des pays membres de l'OCDE, de nouvelles aptitudes et compétences sont exigées pour faire face à de nouveaux types de défis. Le secteur public peut-il attirer et recruter des personnes possédant les compétences et la motivation nécessaires pour agir dans cet environnement ? Est-il en mesure d'offrir des possibilités de travail et de développement significatives pour recruter et fidéliser ces personnes ?

La fonction publique ne fonctionne pas en vase clos, et est fortement impactée par les grandes tendances sociétales, économiques et environnementales qui ont un effet important sur la capacité des administrations des pays membres de l'OCDE à recruter et fidéliser les agents publics, à la fois à l'échelon territorial et dans les administrations centrales. La Commission européenne a identifié cinq défis majeurs auxquels les administrations publiques doivent s'adapter, dont notamment l'impact des changements démographiques et la vitesse des changements technologiques, ou encore l'impact et l'importance de la « transition verte », qui ont ou auront des effets directs sur l'emploi public (Commission européenne, 2021^[43]). Ces phénomènes se confirment à travers les pays membres de l'OCDE. Tout d'abord, la moyenne d'âge des habitants des pays membres de l'OCDE augmente, tendance observée également au sein de leur fonction publique. Deuxièmement, la transition numérique redéfinit les méthodes de travail et les compétences nécessaires. Enfin, les réformes de décentralisation et déconcentration sont des tendances choisies par les pouvoirs publics, qui obligent à repenser la capacité de la fonction publique à s'étendre dans les territoires. Ces tendances ne sont pas propres uniquement à la France. À l'ère de la mondialisation, ces évolutions sont de plus en plus rapides et traversent de plus en plus facilement et rapidement les frontières. Cela signifie que de nombreuses administrations européennes et de pays membres de l'OCDE cherchent à y répondre et à s'y adapter.

Répondre aux enjeux de recrutement et de fidélisation implique de penser à l'évolution du rôle de la fonction des ressources humaines (RH) au sein d'administrations publiques tournées vers l'avenir. Deux questions essentielles émergent à cet égard : quel est le rôle de la fonction RH aujourd'hui, et quel sera son rôle demain ? Les tendances mondiales affectent les administrations publiques en général, et façonnent les défis auxquels les départements RH doivent répondre. La numérisation, les changements démographiques et le potentiel de travail à distance sont autant d'exemples de tendances qui offrent des opportunités de remodeler les effectifs et les espaces de travail au sein des administrations publiques, ainsi que les bassins de vie des agents publics. Chacune de ces tendances a un impact sur la fonction publique et, avec elle, un effet d'entraînement sur la fonction RH dont le rôle est d'attirer, de recruter, de fidéliser et de développer du personnel doté des compétences et de la motivation nécessaires pour relever ces défis. Les mégatendances peuvent représenter une chance pour adapter la fonction RH, la rendre

plus efficace et au plus proche des agents publics. Les années à venir devront voir une plus grande individualisation de l'accompagnement des agents par les départements de RH, visant à mettre en place une véritable gestion des talents.

Cette section a été élaborée dans le cadre du projet « Renforcer l'attractivité de la fonction publique dans les régions françaises », suite à une requête d'appui technique soumise par la DGAFP auprès de la Direction Générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM) de la Commission européenne, dans le cadre de l'Instrument d'Appui Technique (IAT). Au-delà d'une meilleure compréhension de grandes tendances affectant l'emploi public à travers l'Union européenne et l'OCDE, et des implications pour la fonction RH, l'objectif de cette section est d'explorer les mesures mises en œuvre par d'autres administrations de l'OCDE et le secteur privé pour développer ou adapter leurs politiques de ressources humaines afin d'anticiper et de renforcer la résilience de la fonction publique face aux impacts de ces mégatendances. Cette section va ainsi de pair avec la section « Étudier l'attractivité de l'administration territoriale de l'État dans quatre régions pilotes », établissant un diagnostic la situation de l'attractivité de la fonction publique dans quatre régions françaises particulièrement confrontées à des défis d'attractivité : Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie. Ces deux rapports doivent *in fine* permettre d'objectiver les facteurs d'attractivité de la fonction publique dans les régions françaises et à travers l'OCDE, et donner une base solide au développement d'une plateforme développant et pilotant des pratiques RH et des indicateurs en lien avec l'attractivité.

Cette section analyse en premier lieu l'évolution des compétences, des pratiques et des outils des ressources humaines nécessaires pour s'adapter aux mégatendances qui affectent la capacité de l'Administration Territoriale de l'État (ATE) française à recruter les compétences dont elle a besoin. Il étudie d'abord les conséquences de la hausse de la moyenne d'âge au sein des pays membres de l'OCDE, qui se traduit par un vieillissement des fonctions publiques : avec de nombreux travailleurs qui prendront leur retraite dans les années à venir, le personnel RH est en première ligne pour attirer et développer la main-d'œuvre de demain. Cela comprend non seulement l'accent mis sur l'attraction de jeunes candidats, mais aussi sur la gestion d'une main-d'œuvre multigénérationnelle, y compris des stratégies d'attraction et de recrutement pour une plus grande variété de compétences et de catégories d'âge. Cette section se concentre ensuite sur certains aspects de la transition numérique. Avec des outils numériques redessinant la nature du travail et facilitant les possibilités de travail à distance, le vivier de talents pour l'ATE est potentiellement beaucoup plus important et différent qu'auparavant. Enfin, cette section cherche à souligner l'impact des réformes de décentralisation et déconcentration sur la fonction publique dans certains pays connaissant des expériences similaires. Cette section se conclut par une réflexion autour de l'adaptation de la fonction RH pour faire de la gestion des talents la pierre angulaire de leur action, à chaque étape de la carrière des agents publics, permettant *in fine* une plus grande adéquation avec les grandes tendances de l'emploi public.

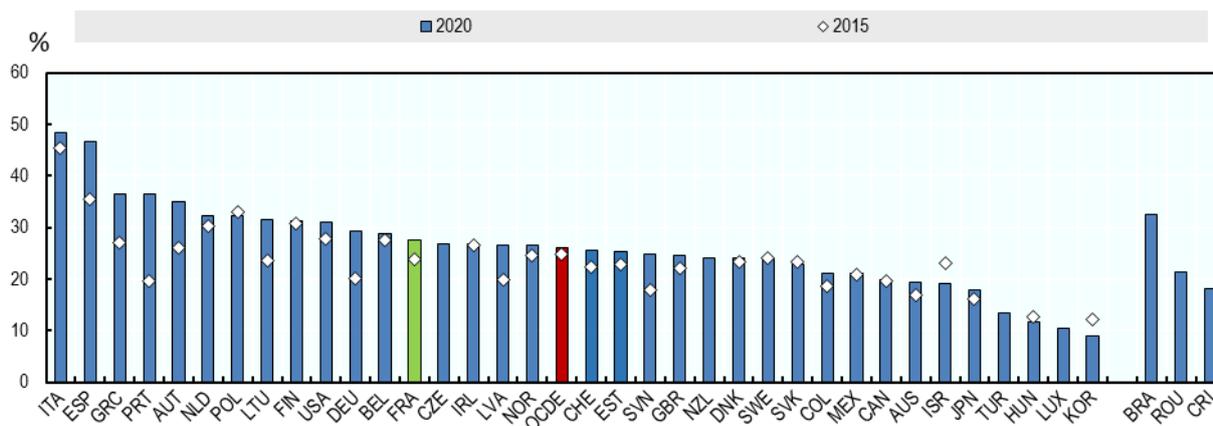
2.2. Démographie

2.2.1. L'impact du vieillissement et des changements démographiques

D'ici à 2050, l'OCDE estime qu'une personne sur quatre dans les économies les plus avancées aura plus de 55 ans (OCDE, 2020^[44]). Cette tendance ne fait que s'accélérer, avec un vieillissement important des populations des pays membres de l'OCDE : au cours des dernières décennies, la part de la population âgée de 65 ans ou plus y a presque doublé en moyenne, passant de moins de 9 % en 1960 à plus de 17 % en 2017 (OCDE, 2021^[45]). Comme l'indique le Graphique 2.1, cette tendance se reflète dans la composition des effectifs des administrations publiques. Certains pays, comme l'Italie, l'Espagne et la Grèce, ont des concentrations particulièrement élevées de travailleurs âgés de 55 ans ou plus qui ne cessent de croître. D'autres, moins nombreux, comme Israël, la Hongrie et la Corée, comptaient moins de

travailleurs âgés en 2020 que cinq ans auparavant. La France se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (26 %), mais avec un vieillissement plus prononcé.

Graphique 2.1. Pourcentage d'agents publics à l'échelon central âgés de 55 ans ou plus, 2020 et 2015



Note : Les données pour la France correspondent au 31 décembre 2018. Les données pour le Danemark et la Finlande correspondent à février 2020. Les données pour la Hongrie correspondent à 2018. Les données pour le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne correspondent à décembre 2019. Les données pour la Colombie correspondent à 2020. Les données pour la Corée correspondent à 31 décembre 2020. Pour la Hongrie et le Luxembourg, les classes d'âge pour 2020 sont 18-35 ans et plus de 56 ans. Pour la Pologne, les classes d'âge pour 2020 sont moins de 30 ans et 50 ans ou plus. Les données sur la Pologne relatives à 2015 et 2010 correspondent aux plus de 51 ans. Les données sur l'Estonie n'incluent pas les hauts fonctionnaires, comme les ministres, le ministre de la Justice, le président ou le Contrôleur de l'État. Pour la Grèce et le Royaume-Uni, les données se rapportent à 2016 et non 2015. Pour l'Italie et la France, les données se rapportent à 2014 et non 2015. Pour l'Estonie et la Suède, les données relatives à 2015 correspondent à des équivalents temps plein (ETP).

Source : OCDE (2020), Enquête sur la composition des effectifs des administrations centrales/fédérales

Ces chiffres ne sont cependant pas uniformes sur l'ensemble des territoires nationaux, et certains éléments doivent être pris en compte pour expliquer la dynamique réelle du vieillissement des pays membres de l'OCDE. Premièrement, les régions rurales sont les plus affectées : d'ici 2050, les projections suggèrent que la moitié des économies européennes devront gérer le déclin de la population de leurs régions rurales (OCDE, 2022^[46]), et ce alors que les personnes âgées dans l'Union européenne sont généralement plus enclines à vivre dans ces régions à prédominance rurale (Eurostat, 2019^[47]), et que les jeunes émigrent vers les centres urbains (Augère-Granier et McEldowney, 2020^[48]). Cela pose un défi pour la prestation de services publics dans les régions les moins connectées des pays, en particulier là où les compétences numériques font défaut (OCDE, 2021^[49]). La baisse de la population, le vieillissement et l'émigration affectent le bassin d'emploi local, avec un effet d'entraînement sur l'attractivité de la fonction publique au niveau régional.

Deuxièmement, le vieillissement de la population et les faibles taux de fécondité de nombreux pays membres de l'OCDE peuvent renforcer les pénuries de main-d'œuvre croissantes que nombre d'entreprises et d'administrations publiques ont déjà identifiées avant la crise de la COVID-19 (OCDE, 2020^[44]). Cela générera des pressions supplémentaires sur les efforts de recrutement de cohortes plus jeunes pour apporter de nouvelles idées et compétences, en particulier dans les domaines où il existe une concurrence forte de la part d'autres employeurs pour les meilleurs candidats – comme le domaine des sciences, technologie, ingénierie et mathématiques (STIM) (OCDE, 2022^[20]) et/ou dans la filière numérique et des systèmes d'information et de communication (NSIC) (voir Le défi de l'attractivité de la filière numérique).

Enfin, les travailleurs plus âgés restent de plus en plus longtemps sur le marché du travail, en meilleure santé et plus productifs qu'avant (OCDE, 2020^[44]). Dans ce contexte, il est important de répondre à certains obstacles auxquels les travailleurs âgés sont confrontés sur le lieu de travail, notamment les différents stéréotypes dont ils sont victimes, qui peuvent évoluer en actions discriminatoires. En effet, les employeurs risquent d'avoir un a priori négatif envers les personnes plus âgées, les considérant en mauvaise santé, avec une motivation, des capacités cognitives et une flexibilité plus limitées (Birkelund, 2016^[50]).

Ainsi, les pays membres de l'OCDE rencontrent deux défis principaux liés à la démographie, avec plusieurs implications pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique régionale. Deux domaines clés peuvent être distingués :

- Confrontée au vieillissement de la population et donc de ses agents et candidats potentiels, la fonction publique, au niveau national et dans les territoires, doit développer des politiques RH pour répondre aux besoins d'une fonction publique de plus en plus âgée. Les employeurs publics en région doivent ainsi améliorer leur capacité à recruter et à gérer des agents publics plus âgés en offrant des perspectives de parcours professionnels à chaque étape de carrière et en assurant le transfert de connaissances à de nouveaux agents publics.
- Dans ce contexte, il s'agit pour la fonction publique de se préparer à l'inévitable vague de départs en retraite, en attirant et recrutant de jeunes candidats. De plus, les candidats plus jeunes permettent également d'amener au sein de la fonction publique de nouvelles idées et compétences techniques. Celles-ci sont essentielles pour permettre aux pays membres de l'OCDE de mettre en place des politiques complexes et transversales, telles que les Plans Nationaux de Relance et de Résilience (PNRR)³.

2.2.2. Une fonction publique française vieillissante dans des régions vieillissantes

En France, certaines projections prévoient qu'une personne sur quatre aura 65 ans ou plus d'ici 2040 (Insee, 2020^[51]). L'évolution démographique représente ainsi un défi de taille pour les administrations publiques et leur capacité à attirer et à recruter les compétences dont elles ont besoin. En France, la fonction publique compte en moyenne 2.4 agents de 50 ans et plus pour 1 agent de moins de 30 ans, alors que ce ratio n'est que d'1.3 dans le secteur privé (DGAFP, 2021^[52]). Similairement aux autres pays membres de l'OCDE, la France se caractérise par une fonction publique plus âgée que le secteur privé (DGAFP, 2021^[52]), le tout dans un marché du travail également marqué par une tendance générale au vieillissement. L'administration territoriale de l'État (ATE) quant à elle se caractérise par une moyenne d'âge encore plus élevée que le reste de l'administration (Cour des Comptes, 2022^[53]). La Cour des Comptes présente ce défi ainsi :

Face à l'âge moyen, particulièrement élevé, des agents de l'ATE et au déficit d'attractivité de certains territoires, l'enjeu est désormais d'éviter que les postes préservés ne restent vacants faute de candidats.

En 2019, l'année la plus récente pour laquelle ces données sont disponibles, plus de 40 % des fonctionnaires de la fonction publique avaient 50 ans ou plus. Le nombre de fonctionnaires de plus de 60 ans a augmenté de plus de 5 % entre 2018 et 2019, et cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir (DGAFP, 2021^[54]). Les contractuels représentent quant à eux un groupe plus jeune, dans lequel seuls 20 % ont 50 ans ou plus (DGAFP, 2021^[54]), mais qui continue cependant de vieillir : le pourcentage de contractuels de plus de 30 ans a augmenté de 9 % en 10 ans (DGAFP, 2021^[54]).

³ Les PNRR cherchent, suite à l'émergence de la COVID-19, à organiser les investissements pour la reprise et la résilience des pays membres de l'Union européenne. Pour ne citer que lui, le plan de relance *NextGenerationEU* de 750 milliards EUR représente un défi important en terme de coordination entre acteurs publics et de capacité des administrations à gérer ces investissements.

Néanmoins, chaque région française connaît des différences démographiques. La région Île-de-France se caractérise par une population relativement jeune, qui vieillit moins rapidement que les autres régions françaises (Insee, 2021^[55]). Au niveau départemental, Paris – où se concentrent les ministères – perd des habitants au rythme de 16 500 habitants par an, alors que la Seine-Saint Denis gagne environ 15 000 habitants par an grâce notamment à une forte natalité (Insee, 2020^[51]). Si la région des Hauts-de-France est la deuxième région la plus jeune de France après l'Île-de-France, sa population a stagné entre 2013 et 2019, pouvant se traduire potentiellement par un vieillissement de la population (Insee, 2022^[56]). La Normandie, catégorisée comme région jeune jusqu'au milieu des années 2000, compte aujourd'hui une population plus âgée que la moyenne, avec désormais 88 habitants âgés de 65 ans ou plus pour 100 jeunes de moins de 20 ans (Insee, 2022^[57]). Enfin, la région Grand Est a un profil démographique proche de la moyenne nationale, avec cependant un pourcentage d'habitants pas ou peu diplômés dépassant les 30 % dans les départements peu denses (Insee, 2022^[58]). Enfin, 19 % des agents publics civils de cette région ont plus de 55 ans en 2015, l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles au niveau régional. Au 31 décembre 2020, la part des agents civils de plus de 55 ans est de : 19.9 % dans les Hauts-de-France ; 21.6 % dans le Grand-Est ; 20.7 % en Normandie ; 21.3 % en Île-de-France (DGAFP-SDESSI). L'analyse du profil d'âge des régions n'est cependant que partielle, les marchés du travail régionaux étant souvent inter-régionaux et capables d'attirer des candidats extérieurs à la région. Cependant, il semble clair que ce vieillissement important et rapide génère des défis importants sur le marché du travail public et privé, tant au niveau national que régional.

2.2.3. L'implication des évolutions démographiques sur la fonction publique à travers l'OCDE

Recruter des talents plus âgés

La recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique souligne l'importance de « mettre en place une fonction publique inclusive et sûre reflétant la diversité de la société qu'elle représente » (OCDE, 2019^[59]). Cela signifie notamment adapter les mécanismes d'attraction et de gestion des talents à l'âge et à l'expérience des agents publics. Qui dit population plus âgée dit candidats à la fonction plus âgés. En France, par exemple, la moyenne d'âge des entrants de la fonction publique est de 34.7 ans (+0.4 an par rapport à 2018) (DGAFP, 2021^[54]). Les candidats sont ainsi davantage susceptibles d'avoir une expérience universitaire ou professionnelle significative avant d'entrer dans la fonction publique.

Les fonctions publiques des pays membres de l'OCDE cherchent de plus en plus à mieux communiquer auprès de publics cibles, notamment en adaptant leur message aux plateformes utilisées par certains publics. Les stratégies d'attraction et de marque employeur cherchent ainsi à tenir compte des canaux de communication, des préférences de messagerie et des réseaux les plus susceptibles d'atteindre les professionnels en milieu de carrière. Une telle distinction devient essentielle pour certains postes qui requièrent une expérience spécifique. Par exemple, 71 % des pays membres de l'OCDE collectant cette donnée reconnaissent l'attractivité de hauts fonctionnaires comme un défi (OCDE, 2020^[9]). En supposant que les hauts fonctionnaires soient susceptibles d'être plus âgés que jeunes, cela souligne que le recrutement de talents plus âgés dans le contexte d'un marché du travail vieillissant aura probablement une incidence sur le travail des recruteurs dans les années à venir. Cela pousse à s'interroger sur les éléments de différenciation entre employés plus jeunes et plus âgés. Par exemple, le niveau perçu de soutien organisationnel est un facteur plus important dans la décision de rester dans l'organisation pour les travailleurs plus âgés que pour les autres (Armstrong-Stassen et Ursel, 2009^[60]). Cependant, de nombreuses fonctions publiques des pays membres de l'OCDE mettent l'accent sur l'embauche de jeunes talents lors de leurs campagnes de recrutement et de publicité. Le risque est dès lors d'exclure les personnes plus âgées qui ne se sentent pas représentés par le message de la marque employeur, ou par la proposition de valeurs communes ne ciblant que des publics jeunes.

- En France, l'entreprise **Décathlon** l'a constaté en 2011 en menant une campagne de recrutement pour améliorer le nombre de seniors généralement sceptiques quant à l'image « jeune » de l'entreprise.

Les agents publics plus âgés se caractérisent également par des expériences de vie plus diverses et nombreuses. Certaines entreprises cherchent à s'adapter à cette réalité, plutôt que l'inverse, en proposant des programmes de « retour » spécifiquement destinés aux travailleurs plus âgés possédant des compétences clés qui ont été absents du marché du travail pendant un certain temps.

- **Criteo**, une société française de technologie publicitaire, a développé un programme de retour pour des postes spécifiques. Le programme est conçu pour soutenir la transition vers la vie professionnelle des personnes qui ont interrompu leur carrière pendant un an ou plus, généralement pour des raisons parentales ou médicales. Le programme dure six mois et comprend des modèles de travail flexibles, du mentorat, des opportunités d'apprentissage et de développement et un programme d'intégration étendu.
- La banque **Société Générale** gère un programme similaire appelé "Career Arc" pour les personnes qui se sont absentes de manière prolongée (deux ans ou plus) de leur travail. Il s'agit d'un stage de six mois avec des activités adaptées comme le développement de carrière ou le réseautage. Le programme cible les fonctions difficiles à recruter dans le secteur des services financiers tels que la technologie, la banque, les ventes, le trading, les opérations, les ressources humaines, le juridique, l'audit et la gestion de projet.

Le recrutement d'agents publics plus âgés n'est cependant qu'une première étape : les administrations publiques doivent utiliser les compétences de ces agents au mieux. En effet, malgré le fait que les articles scientifiques liant âge et productivité au niveau individuel demeurent peu concluants, des effectifs d'âges divers mènent à une productivité organisationnelle plus importante que la somme des productivités individuelles des employés (OCDE, 2020^[44]). Ainsi, malgré une population adulte âgée en meilleure santé et plus éduquée que jamais, leur talent reste souvent sous-utilisé (OCDE, 2020^[44]).

Les services publics doivent également gérer de manière plus stratégique la transition des travailleurs âgés vers la retraite afin de rendre leurs dernières années en milieu de travail aussi productives et épanouissantes que possible. L'une des principales conclusions d'un récent projet de l'OCDE sur la gestion des travailleurs âgés dans l'administration publique slovène est que les travailleurs âgés souhaitent une « rampe de lancement » progressive vers la retraite plutôt qu'un arrêt brutal une fois qu'ils ont atteint l'âge obligatoire de la retraite (OCDE, 2021^[61]). Cela a également pour avantage un engagement accru de ces agents. Les caractéristiques d'une retraite progressive comprennent des horaires de travail flexibles et des moyens de s'engager avec des collègues pour transmettre leurs connaissances et des informations essentielles.

- En prévision d'une vague importante de départs en retraite dans la fonction publique, l'**Allemagne** a mis en place un programme de transfert de connaissances pour atténuer le risque de perte de connaissances institutionnelles. L'une des caractéristiques de ce programme est une disposition permettant qu'un poste soit occupé par deux personnes au lieu d'une pendant une durée limitée dans le cadre d'un départ prochain en retraite : l'agent sur le point de quitter la fonction publique, et son remplaçant. En plus d'atténuer la perte de connaissances institutionnelles, cela facilite l'intégration du nouveau titulaire du poste.
- De même, en **Autriche**, le ministère fédéral des Finances a institutionnalisé un programme de « mentorat des connaissances » basé sur une analyse départementale de la démographie des effectifs, que chaque manager est tenu de réaliser une fois par an. La force de ce programme est qu'il soutient la planification stratégique des effectifs dans un contexte de vieillissement, à la fois en permettant d'identifier les prochains départs en retraite, et en assurant le transfert des compétences et de l'expertise.

Ainsi, l'adaptation au vieillissement des effectifs ne se limite pas à une adaptation des processus d'attractivité, mais couvre également une réflexion plus stratégique de divers aspects de la gestion des effectifs, notamment les préférences de travail, le transfert des connaissances et la planification de la relève. Alors que le secteur public est confronté à la nécessité d'identifier les futurs besoins en compétences et de créer des cultures de travail attrayantes pour tous les groupes d'âge, un investissement accru dans les pratiques de gestion des talents peut aider les administrations publiques européennes à se doter d'effectifs avec les compétences et la motivation nécessaires pour faire face à toute une gamme de défis futurs.

Communiquer plus amplement auprès de candidats plus jeunes et diversifiés

Une population vieillissante n'implique pas seulement de gérer au mieux les effectifs plus âgés, mais aussi de mettre en place des dispositifs pour attirer, recruter et fidéliser des candidats plus jeunes possédant de nouvelles idées et compétences. 66 % des pays membres de l'OCDE ciblent directement les jeunes candidats pour combler les lacunes en matière de compétences dans la fonction publique (OCDE, 2020^[9]). Une telle stratégie est rendue d'autant plus importante dans le contexte d'attractivité relative de la fonction publique : seule une minorité de candidats choisirait de travailler pour la fonction publique s'ils en avaient le choix (Van de Walle, Steijn et Jilke, 2015^[62]).

De tels mécanismes permettent de répondre à plusieurs défis. Premièrement, ils assurent la continuité des missions des agents partis en retraite. Il s'agit bien ici de se focaliser sur les missions plutôt que les emplois, ceux-ci pouvant être amenés à disparaître ou à évoluer avec des départs en retraite. Deuxièmement, ils permettent de s'assurer que la fonction publique dispose de capacités pour répondre aux besoins émergents des citoyens. Les récents diplômés universitaires peuvent avoir une expertise spécialisée dans de nouvelles disciplines dont le secteur public a besoin, comme les mégadonnées ou l'intelligence artificielle. Dans ce cas, le recrutement de jeunes talents est un moyen essentiel d'acquérir des compétences indispensables sur le marché du travail. Enfin, d'autres connaissances générationnelles peuvent être utiles à la fonction publique pour mieux comprendre les habitudes et les attentes de l'ensemble des citoyens qu'elle sert.

Cependant, la nécessité d'attirer de jeunes futurs fonctionnaires survient également dans un contexte où les jeunes ont également tendance à faire moins confiance à l'État (OCDE, 2022^[63]). De plus, les jeunes candidats sur le marché du travail disposent d'un plus grand choix d'employeurs potentiels qu'auparavant - y compris ceux qui veulent travailler pour le bien public, par exemple, le secteur « tech4good », les startups à impact social, les organisations à but non lucratif et même les branches environnementales, sociales et de gouvernance d'entreprise des entreprises du secteur privé. Les candidats à haut potentiel, tels que ceux qui possèdent des compétences analytiques recherchées, peuvent ne pas être attirés par l'État en tant qu'employeur potentiel. Ainsi, il est important pour les employeurs des secteurs privés et publics d'adapter leurs campagnes de recrutement pour répondre aux attentes de carrière des jeunes talents.

- En **Irlande**, l'agence centrale de recrutement de la fonction publique (Publicjobs.ie) a organisé une campagne de sensibilisation visant à familiariser des lycéens aux emplois du secteur public. Les lycéens devaient relever un « défi » consistant à créer une vidéo de 30 secondes expliquant l'attrait d'une carrière dans la fonction publique pour les autres étudiants. Le concours a été annoncé sur TikTok, un réseau social largement utilisé par les jeunes. Les prix proposés allaient de la possibilité d'interviewer le Premier ministre irlandais sur le développement de carrière à une visite sur une base d'hélicoptères des garde-côtes irlandais ou à une chance de participer à un exercice de simulation de police organisé par la police irlandaise.
- En **France**, **WelcometotheJungle**, plateforme de recrutement initialement spécialisée dans les offres d'emploi dans les *start-ups*, compte désormais des clients du secteur public tels que le ministère de l'Intérieur et la DGSE. L'objectif de cette plateforme est de différencier l'employeur

sur un marché du travail compétitif en le présentant d'une manière plus dynamique, notamment à travers des témoignages d'employés de tous les niveaux d'ancienneté, des informations sur la nature des effectifs, et des images du lieu de travail.

Enfin, une autre pratique pour attirer les jeunes talents consiste à réduire l'asymétrie d'information entre les candidats externes et les recruteurs en mettant en valeur divers aspects de la culture de l'entreprise.

- Conscient de l'importance que les candidats externes accordent aux avis indépendants, **Leroy Merlin** utilise un outil pour faire connaître la « note » que les collaborateurs, stagiaires et candidats attribuent à l'entreprise en fonction de leur expérience au sein de l'entreprise. L'objectif global est d'améliorer la transparence du processus de recrutement et de faire tomber un maximum de barrières entre le candidat et l'entreprise. La société partage des conseils sur la meilleure façon de se préparer aux étapes de test.

2.3. Transformation numérique

La transformation numérique à l'œuvre depuis plusieurs décennies a profondément modifié les sociétés et les économies des pays membres de l'OCDE. Elle a également impacté les administrations publiques, dans leur manière de travailler et de répondre aux attentes des citoyens. En parallèle, la crise de la COVID-19 a démontré l'importance d'un service public flexible et adaptable, en permettant de constater que les gouvernements avec une maturité numérique élevée étaient davantage capables de gérer les technologies et les données, et donc d'être plus réactifs et résilients (OCDE, 2020^[64]). Cette maturité numérique nécessite d'inclure la technologie dans la conception de politiques et de services publics pour répondre aux besoins des usagers.

D'une part, les citoyens maîtrisent de plus en plus et de mieux en mieux les outils numériques, et demandent des services publics accessibles en ligne. D'autre part, les services publics ont mis les outils numériques au cœur de réformes de simplification et de modernisation de l'administration. Ces deux éléments obligent les administrations publiques à s'assurer qu'elles disposent des ressources pour continuer à répondre aux attentes des citoyens. Il s'agit ainsi pour elles, dans un contexte post-pandémique, d'être des employeurs de choix capables d'attirer les talents et les compétences nécessaires. Cela passe aussi par une utilisation des technologies numériques, notamment pour apparaître attractif aux yeux des candidats et des agents publics.

2.3.1. Télétravail et travail à distance

Le télétravail comme grande tendance d'évolution de la fonction publique

La pandémie de COVID-19 et les confinements successifs ont été des accélérateurs de la pratique du télétravail à travers les pays membres de l'OCDE et leurs administrations publiques. La mise en œuvre contrainte du télétravail a mis en avant les différents niveaux de prévalence du télétravail entre pays et secteurs d'activité, qui peuvent s'expliquer par l'impossibilité pour certaines tâches d'être effectuées à distance, ainsi que par des freins culturels, parfois justifiés (Joint Research Centre, 2020^[65]).

Le renforcement du télétravail depuis le début de la pandémie reste une tendance à suivre de près pour les administrations publiques. À travers l'OCDE, 97 % des pays disposant des données sur le sujet identifient le télétravail partiel comme étant plus utilisé et demandé par les agents qu'avant l'émergence de la COVID-19 (OCDE, 2022^[66]). Ce chiffre a des conséquences claires sur le potentiel d'attractivité de la fonction publique. En effet, le télétravail - et les modalités de travail flexibles de manière générale - est généralement perçu comme attractif aux yeux des candidats (Moens et al., 2022^[67]). Garantir son utilisation et souligner sa possibilité dans les offres de poste au-delà de la pandémie peuvent représenter un facteur d'attractivité. Certaines entreprises du secteur privé et de la *tech* l'ont bien compris, et misent

d'ores et déjà sur le télétravail pour se différencier sur le marché du travail et attirer et fidéliser les meilleurs candidats.

Le télétravail correctement dosé, est une modalité de travail renforçant l'attractivité des emplois, étant fréquemment associé par les candidats à un meilleur équilibre vie personnelle/ vie professionnelle, une plus grande autonomie des horaires et des méthodes de travail, une plus grande satisfaction au travail et un niveau moindre de stress, et *in fine*, une meilleure productivité (Moens et al., 2022^[67]). Il est cependant également associé à certains risques, tels que l'isolement professionnel (Bin Wang et al., 2020^[68]) ou la collaboration réduite entre collègues. L'administration portugaise a par exemple eu l'occasion de confirmer ces résultats en analysant les retours faits par les agents publics (DGAEP, 2021^[69]).

Cependant, l'impact global du télétravail est encore mal estimé (OCDE, 2020^[70]). Certains gains peuvent être contrebalancés par des inconvénients que les décideurs publics doivent peser, tels que la remise en cause de la cohésion des équipes, la difficulté de réaliser l'intégration de nouveaux arrivants, ou le rôle de la présence physique des fonctionnaires dans un bassin de vie. En effet, dans un contexte de défi d'attractivité régional, le télétravail est un nouvel outil pouvant permettre à certains profils de ne se rendre qu'un nombre limité de jours au bureau, évitant de trop longs temps de transports, voire un potentiel déménagement. Le revers de la médaille de cet outil tient en ses implications lourdes sur le dynamisme économique territorial, les agents publics représentant un potentiel et durable vivier de consommateurs, et son utilisation doit être encadrée.

À plus long-terme, il est possible que ces flux s'équilibrent, et qu'un investissement dans les compétences numériques, dans des infrastructures numériques de qualité et dans un renforcement de l'attractivité de la fonction publique dans les territoires permettent une répartition plus homogène des agents sur le territoire national.

Un accord pour encadrer le télétravail dans la fonction publique française

En France également, la pandémie de COVID-19 a donné un coup d'accélérateur à l'utilisation du télétravail dans les administrations publiques. Au sein de la FPE hors enseignants, 6.4 % des agents publics télétravaillaient en 2019, avant le début de la pandémie, contre 51 % lors de la première vague (OCDE, 2020^[9]). Le télétravail, institué dans la fonction publique et la magistrature par le décret du 11 février 2016 est également encadré par l'accord cadre relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique du 13 juillet 2022, qui doit être déployé dans les trois versants de la fonction publique. Chaque administration publique est en charge de définir une stratégie spécifique à ses besoins, sur la base de la réglementation nationale et de l'accord précité. Certains principes encadrent le recours au télétravail, notamment le volontariat et une quotité télétravaillée maximale de 3 jours hebdomadaires. Il est de la responsabilité de l'employeur de fournir des outils numériques nécessaires à l'activité de l'employé. Son éligibilité dépend notamment de la nature des tâches effectuées, qui ne sont pas toutes télétravaillables.

Deux aspects importants distinguent la France d'une majorité des pays membres de l'OCDE : la place donnée dans cet accord au droit à la déconnexion et la création d'une indemnité de télétravail.

- Le droit à déconnexion consacre l'importance de la santé physique et mentale.
- La dimension indemnitaire se concrétise quant à elle à travers une indemnité forfaitaire de 2.5 EUR par jour de télétravail, dans la limite de 220 EUR par an (au 1^{er} janvier 2022).

Le télétravail constitue un atout au service du renforcement de l'attractivité de la fonction publique française dans les territoires. Cet aspect est développé dans la première section « Étudier l'attractivité de l'administration territoriale de l'État dans quatre régions pilotes ».

Le télétravail à travers les administrations des pays membres de l'OCDE

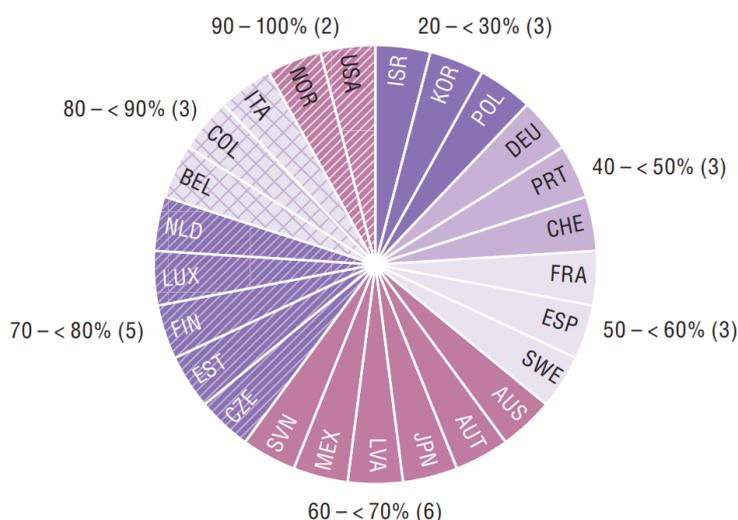
Une démocratisation inégale du télétravail pendant la première vague de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière les différentes limites liées à l'utilisation du télétravail au sein des administrations publiques. La première de ces limites concerne la possibilité même de télétravailler pour certains emplois. Les secteurs de haute technologie et à haute intensité de savoir tels que la finance (93 % d'emplois télétravaillables), la communication (79 %) ou l'éducation (68 %) sont plus à même de concentrer un fort taux d'emplois télétravaillables que des secteurs requérant des interventions manuelles, comme l'agriculture, la construction ou la restauration (moins de 20 %) (Joint Research Centre, 2020^[71]). Le secteur de l'administration publique et de la défense compte quant à lui près de 65 % d'emplois télétravaillables (Joint Research Centre, 2020^[71]). Ce chiffre reflète la diversité des emplois de la fonction publique qui se prêtent plus ou moins au télétravail. Ainsi, alors qu'une majorité des agents publics de catégorie A ou équivalent peuvent accomplir leurs tâches à distance, cela peut être plus difficile pour certains emplois de catégories B et C non réalisés à un bureau. Il peut cependant parfois être complexe pour certaines administrations publiques d'identifier de potentiels emplois télétravaillables.

- Au **Royaume-Uni**, le *Chartered Institute of Personnel and Development* a par exemple élaboré un arbre de décision complet pour estimer si un emploi peut-être effectué de manière hybride ou non (CIPD, 2021^[72]).

En pratique, l'ensemble des emplois télétravaillables ne sont pas toujours télétravaillés. La pandémie de COVID-19 a à cet égard mis en lumière différentes réalités au sein des administrations centrales. Ainsi, alors que 56 % des pays membres de l'OCDE ont vu entre 50 et 80 % de leurs effectifs centraux télétravailler lors de la première vague de COVID-19, chiffres similaires à l'estimation des emplois télétravaillables dans l'administration publique, certains pays sortent très largement de ce spectre (Graphique 2.2). Cela peut bien entendu s'expliquer par un impact sanitaire différent par pays, mais également par des politiques différenciées.

Graphique 2.2. Proportion des effectifs de l'administration centrale/fédérale en télétravail pendant la première vague de la crise de COVID-19



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

Par ailleurs, les confinements successifs ont permis de mieux analyser les effets négatifs du télétravail sur la répartition genrée des tâches domestiques et de soins non rémunérées. Ainsi, 61.5 % des mères d'enfants de moins de 12 ans interrogées à travers 25 pays membres de l'OCDE déclarent avoir pris en charge les tâches supplémentaires, contre 22.4 % des pères (OCDE, 2021^[73]). Une enquête menée au Royaume-Uni a montré que, durant le confinement, les mères de famille étaient interrompues dans leur travail 50 % plus souvent que les pères (Andrew et al., 2020^[74]). Cependant, et en l'absence de politiques suffisamment ambitieuses permettant de diminuer la charge de tâches non-professionnelles des femmes, plus de femmes que d'hommes souhaitent pouvoir télétravailler, bien que le nombre croissant d'hommes désirant télétravailler soit en hausse (Nguyen et Armoogum, 2021^[75]).

Le télétravail comme argument pour attirer les compétences nécessaires

Le télétravail s'était déjà développé dans les administrations publiques avant la pandémie de COVID-19. De premières expériences ont, par exemple, eu lieu dans certaines agences états-uniennes dès la fin des années 1970. Dès 1996, l'administration américaine a mis en place la *National Telecommuting Initiative* (NTI), une stratégie devant permettre à 60 000 employés fédéraux de travailler au moins en partie depuis chez eux d'ici à octobre 1998, et 160 000 d'ici la fin 2002. Ces objectifs n'ont pas été atteints, mais soulignent l'ancienneté du sujet du télétravail dans les administrations publiques (Joice, 2000^[76]).

Plus récemment, la pandémie de COVID-19 a fait passer le télétravail d'une modalité de travail anecdotique, souvent exceptionnelle, à la modalité de travail par défaut au cœur de la crise. Dans une situation de « nouvelle normalité », le télétravail a vocation à perdurer pour un large nombre d'agents publics quels que soient leur niveau. En 2020, seuls 14 % des pays membres de l'OCDE anticipaient une baisse du recours au télétravail post-pandémie par rapport à 2019 (OCDE, 2020^[9]). La faiblesse de ce nombre s'explique par la satisfaction d'une grande majorité d'employés vis-à-vis du télétravail, qui se transforme en attente vis-à-vis des employeurs. Ainsi, le télétravail est devenu un argument d'attractivité de poids que les employeurs publics doivent mettre à profit. En France, en 2022, les offres d'emplois postées sur LinkedIn mentionnant la possibilité de travailler à distance ne représentaient que 20 % des offres, mais recevaient plus de 50 % des candidatures (LinkedIn, 2022^[29]). Si cette donnée ne préfigure pas de la qualité des candidatures, elle souligne néanmoins la transformation rapide des attentes des candidats.

Ces attentes ne sont cependant pas uniformes et homogènes pour l'ensemble des candidats, car de nombreux éléments peuvent influencer sur les choix individuels. La rémunération est l'un d'entre eux : une étude menée avant la pandémie liant augmentation ou baisse de salaire et possibilité de télétravailler a montré qu'en moyenne, les salariés sont prêts à voir leur salaire réduit de 8 % en échange d'une possibilité de télétravailler, signe de l'importance du télétravail dans l'attractivité des emplois. Ce chiffre diffère cependant largement entre individus, et environ 20 % des effectifs interrogés ne trouvent pas d'intérêt au télétravail sans contrepartie financière. (Mas et Pallais, 2017^[77]).

- En **Irlande**, les résultats de l'enquête sur l'engagement des agents publics de 2020 ont souligné que 75 % des employés souhaitent continuer à travailler à distance, et 62 % suivant un modèle hybride (Department of Public Expenditure and Reform, 2022^[78]).

La possibilité offerte du recours au télétravail dépend cependant largement de la confiance accordée entre les différents acteurs de ce changement. Le sujet de la confiance est triple, et se pose pour les agents publics vis-à-vis de leur manager, de leurs collègues, et de leur organisation. Tout d'abord, alors qu'une large majorité des agents souhaite désormais travailler de manière hybride, celle-ci requiert une forte adaptation des managers pour gérer de telles équipes : s'assurer que l'ensemble des agents restent informés des projets en cours, disposer d'infrastructures permettant la tenue de réunions hybrides, et bâtir une relation de confiance. Cette adaptation doit pouvoir s'accompagner de formations, de directives claires pour renforcer certaines compétences managériales, et d'échanges constants avec les agents et les autres managers. Le travail hybride, et même le télétravail de manière générale, ne peut être un succès pour les

agents et les organisations que si ces dernières passent d'un système de contrôle de la performance fondé sur le présentisme à un système fondé sur la confiance et l'analyse des résultats obtenus. Deuxièmement, la confiance entre collègues et les relations interpersonnelles peuvent être modifiées par l'absence d'interactions en personne. Les interactions informelles possibles en présentiel deviennent plus difficiles à établir et à gérer à distance, où il est impossible de se rendre compte si un ou une collègue est occupé ou non. Ces interactions sont cependant clés dans la construction de rapports interpersonnels permettant de comprendre les intentions et les motivations de ses collègues. Il est ainsi important de convenir d'une durée minimale durant laquelle les équipes doivent être en même temps au bureau. Enfin, la question de la confiance se pose également entre les employés et leur administration : le télétravail doit être choisi et accompagné pour éviter qu'il devienne un sujet de friction au sein des équipes.

L'avenir du travail à distance pour les administrations publiques des pays membres de l'OCDE

Cette première vague de COVID-19, souvent traduite par des confinements à travers l'Europe, a testé les limites d'un système. Il s'agit désormais pour les administrations des pays membres de l'OCDE de pouvoir appliquer les leçons apprises à une situation de « nouveau normal » en préparant une stratégie d'adaptation et en analysant ses potentiels effets. Les employeurs ne cherchent que rarement à permettre aux employés de travailler à distance 100 % du temps. Le consensus se dégageant après deux ans de pandémie tend davantage vers un système de travail hybride, permettant aux agents de travailler une partie du temps à distance, et l'autre partie depuis le bureau. L'objectif est ainsi de maximiser les avantages du télétravail, tout en minimisant ses inconvénients. Un tel recours au télétravail fait cependant débat, y compris dans le secteur privé. Alors que certaines administrations publiques et entreprises y voient un moyen de renforcer leur attractivité en tant qu'employeur, de réduire les coûts liés aux bâtiments qu'ils louent ou possèdent, et d'augmenter la productivité des employés, d'autres considèrent que ses effets négatifs sont trop importants. Certaines entreprises, principalement dans le secteur numérique où les emplois sont plus facilement travaillables à distance, cherchent à trouver une stratégie équilibrée.

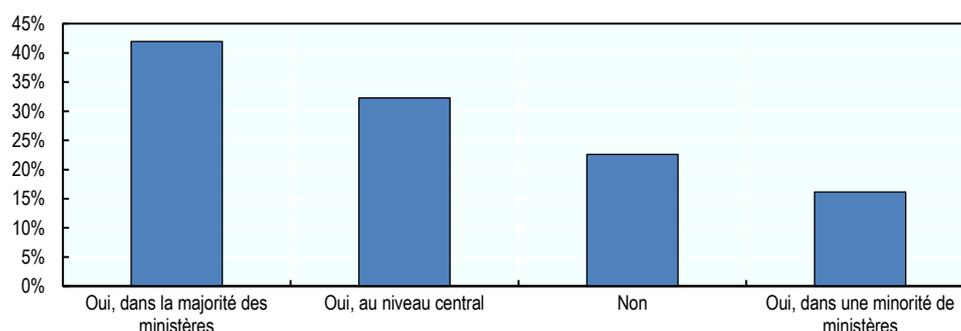
- En **Irlande**, le gouvernement a développé en 2021 une stratégie nationale pour le télétravail (Department of Enterprise, Trade and Employment, 2021^[79]). L'objectif principal de cette stratégie est de faire du télétravail un droit réglementé pour l'ensemble des employés irlandais. Cette stratégie est fondée sur trois piliers principaux : (1) la création d'un environnement propice à l'adoption du télétravail, (2) le développement et l'utilisation d'infrastructures permettant le travail à distance, (3) la mise au point d'un cadre de réflexion autour du télétravail pour en maximiser les effets. Une des conditions du succès de la stratégie a été identifiée comme étant la promotion du télétravail au sein de la fonction publique, devant permettre à chaque instant d'avoir 20 % des effectifs travaillant depuis chez eux, ou à distance.
- Le secteur privé cherche également à démocratiser le recours au télétravail. Le **Nippon Telegraph and Telephone Corporation (NTT)**, leader du marché de téléphonie japonais, souhaite à partir de juillet 2022, permettre à 30 000 de ses 180 000 employés nationaux de télétravailler à plein temps, d'où ils le souhaitent au Japon (Japan Times, 2022^[80]). En cas de nécessité de venir au bureau, les déplacements et hébergements seront considérés comme des voyages d'affaire et remboursés au même titre. En plus de renforcer l'attractivité de l'entreprise, l'objectif est également de décentraliser les activités du groupe, en maximisant l'utilisation des 400 bureaux régionaux dont la firme dispose.
- À la suite de la première vague de COVID-19, **Google** a décidé de mettre en place une politique hybride de présence au bureau (Google, 2021^[81]). En fonction des tâches de l'emploi concerné, il sera possible soit de travailler quelques jours seulement au bureau, soit entièrement à distance, ou bien soit de déménager et travailler depuis un nouveau site. En pratique, cela devrait respectivement concerner 60 %, 20 % et 20 % des employés de Google.

Une fois surmontée la situation de crise exceptionnelle, de nombreuses administrations publiques à travers l'OCDE cherchent désormais à encadrer le recours au télétravail, en établissant des chartes, afin de protéger les droits des agents et de s'assurer que les administrations publiques restent capables de mobiliser les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des citoyens (Graphique 2.3). Ces chartes se concentrent dans près ou plus de 60 % des cas sur les protocoles de sécurité, les heures de connexion attendues, et des lignes directrices pour accompagner les managers d'équipes hybrides (OCDE, 2022^[66]).

- En **Corée**, le ministère de la Gestion du personnel (MPM) a mis en place trois manuels d'accompagnement des organisations en matière de télétravail : un pour les agents publics détaillant les lignes directrices du télétravail, un pour les managers pour les aider à accompagner leurs employés au mieux, et un « cahier d'exercice » concentrant les procédures d'autorisation du télétravail, différents formulaires, foires aux questions, et exercices permettant de définir si l'agent dispose d'un environnement de travail optimal chez lui (Ministry of Personnel Management, 2021^[82]).

Graphique 2.3. Existence d'une charte encadrant le recours au télétravail dans les administrations publiques

Pourcentage de pays membres de l'OCDE



Note : Données préliminaires. N=31. Question initiale : "Does a charter or code of conduct articulating expected behaviour regarding remote work exist?". Choix non exclusifs.

Source : OCDE (à paraître), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité

L'importance donnée aux heures attendues de connexion dans les chartes de télétravail est révélatrice du fait que le travail à distance rend la distinction entre heures de travail et heures non travaillées plus difficile à effectuer pour de nombreux employés, avec un environnement de travail difficile à dissocier de l'environnement personnel. Cela peut créer un sentiment de « travail sans fin » (Eurofound and the International Labour Office, 2017^[83]). Le concept de droit à la déconnexion cherche à répondre à cette problématique, et fait référence au droit d'un travailleur de pouvoir se désengager de son travail et de s'abstenir de s'engager dans des communications liées au travail en dehors des heures de travail. Près d'un tiers des pays membres de l'OCDE ont ainsi mis en place un cadre juridique assurant ce droit, que ce soit de manière générale ou dans le secteur public (OCDE, 2022^[66]). À travers les pays membres de l'OCDE, la question de l'application de ce droit récent reste cependant à suivre.

- Alors que la France, l'Italie ou les Pays-Bas ont mis en place ce droit à travers des accords collectifs, d'autres pays l'ont inscrit dans la loi. C'est le cas par exemple du **Portugal**, où la loi n. 983/2021 du 6 décembre 2021 encadre nationalement le télétravail et consacre le droit à la déconnexion. L'article 199 de la loi mentionne que « l'employeur a le devoir de s'abstenir de

contacter le travailleur pendant la période de repos, sauf en cas de force majeure » (Diário da República Eletrónico, 2021^[84]).

Dans un contexte de marché du travail en tension à travers de nombreux pays membres de l'OCDE (OCDE, 2021^[85]), le télétravail est devenu un outil de première importance pour attirer les compétences et les candidats dont les services publics ont besoin, et repenser la distribution des lieux de travail des agents publics (Graphique 2.4). Il est ainsi essentiel pour les administrations publiques de le considérer comme tel et de l'encadrer, plutôt que de chercher à revenir à un modèle exclusivement présentiel. Un tel effort requerra une réflexion profonde outrepassant le seul sujet du télétravail, autour du type de fonction publique souhaitée, des implications en termes de management et de productivité, et au final une exemplarité renforcée des administrations publiques par rapport aux employeurs privés. Le recours au télétravail est également une pratique écologique qui a sa place dans le cadre du verdissement des administrations, chaque trajet travail-domicile non réalisé ayant un impact sur l'emprunte carbone de la fonction publique dans son ensemble.

Graphique 2.4. Évolution prévue des lieux de travail dans l'administration publique

Pourcentage de pays membres de l'OCDE.



Note : Données préliminaires. N=34. Question initiale : "Given the experience of the COVID-19 crisis, are there any plans in administrations regarding physical office spaces?". Choix non exclusifs.

Source : OCDE (à paraître), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 4 sur la mobilité

2.3.2. Compétences numériques au sein des administrations

La montée de la demande des compétences numériques dans la fonction publique comme grande tendance d'évolution

La recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique mentionne l'importance de « recenser en permanence les compétences et les aptitudes nécessaires pour que la vision politique prenne corps sous forme de services produisant de la valeur pour la société » (OCDE, 2019^[59]). En parallèle, la transformation numérique est un phénomène qui touche de manière croissante l'administration publique, et requiert des compétences spécifiques. Elle ne peut être portée par les seuls départements informatiques : l'ensemble des agents publics doit pouvoir réagir aux implications de la transformation numérique en termes d'attentes des citoyens, d'accessibilité des services publics, de nouvelles méthodes de travail, ou de gestion des rapports humains (OCDE, 2021^[86]). Cela a des conséquences immédiates sur le type de compétences recherchées :

- Les administrations publiques redéfinissent le rôle laissé aux nouvelles technologies en interne. L'omniprésence d'ordinateurs, de services de messagerie instantanée, ou de logiciels variés, force les administrations publiques à adapter leurs méthodes de travail (voir Télétravail et travail à

distance) et leurs agents à disposer de nouvelles compétences. Ce dernier aspect est d'autant plus important dans les situations de reconversion professionnelle due à la modification ou la disparition de certains emplois.

- Le secteur public cherche à attirer des candidats avec des compétences numériques rares. La filière du numérique et de l'analyse de données est une des filières qui concentre à travers l'OCDE le plus de défis d'attractivité. Dans un monde où les interactions numériques sont de plus en plus sensibles, il est essentiel que les administrations publiques disposent de profils et de compétences de pointe en constante évolution.

Une importante transformation numérique des administrations publiques en France

La transformation numérique publique prend plusieurs formes en France. Il s'agit notamment de repenser l'accès des citoyens aux services publics. Signe de cet engagement, le récent plan « France Relance » consacre 500 millions EUR pour soutenir des projets de transformation numérique de co-construction de solutions numériques, de projets de dématérialisation de grande ampleur ou d'amélioration de démarches en ligne, et de guichets territoriaux (Préfecture d'Île-de-France, 2021^[87]). Le défi de toute transformation des services publics est de s'assurer de sa nature inclusive. En France, la dématérialisation de certaines démarches s'accompagne par exemple de « maisons France services », représentant fin août 2022 près de 2400 guichets uniques de proximité d'accompagnement administratif devant se trouver à moins de 30 minutes de chaque résident (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2022^[88]).

La transformation numérique change également la manière de travailler des agents publics et les compétences recherchées par les administrations. Face à cette mégatendance, la situation de la France ne se distingue que peu de celle des autres pays membres de l'OCDE. De nombreuses compétences clés des agents publics, notamment décrites dans le dictionnaire interministériel des compétences (DICo), se trouvent de plus en plus en lien avec les nouvelles technologies. Ainsi, « archiver », « communiquer », « exploiter une information », ou « rédiger » sont autant de compétences pouvant nécessiter un appui technologique. De plus, le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État pour la période 2021 à 2023 comporte une action prioritaire qui vise à « développer les compétences numériques des agents et des professionnels de la filière numérique et SIC et déployer la certification des compétences numériques de l'ensemble des agents ».

Une étude de cas récente de l'OCDE s'est intéressée à la difficulté que la France rencontre à attirer des profils numériques spécialisés et convoités (OCDE, 2022^[20]). En France, un groupe de travail interministériel a été mis en place pour répondre aux besoins des administrations en profils du numérique et des systèmes d'information et de communication (NSIC). La première étape de ce projet a été d'identifier les emplois numériques concentrant des difficultés d'embauche actuelles et futures. En analysant différents indicateurs, le groupe a pu distinguer au sein des métiers en tension – c.-à-d. avec un fort taux prévisionnel d'emplois vacants - les métiers rares des métiers stratégiques. Les métiers rares sont définis par leur taux significatif de recours aux agents contractuels ou un fort taux prévisionnel de départs définitifs. Les métiers stratégiques sont quant à eux les métiers connaissant une augmentation significative de leur cible en effectifs à un horizon donné. Ce travail a permis d'établir en 2019 un plan d'actions interministériel qui comporte 37 mesures, sous le pilotage de la DGAFP et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), ancêtre de la DINUM. Entre autres, ce plan d'action a souligné le rôle des gestionnaires dans le soutien à la culture numérique, et le besoin de développer des mécanismes contractuels sur-mesure pour ces profils. Ce projet doit continuer d'être porté et fréquemment actualisé pour répondre à l'évolution constante des compétences et profils numériques.

La transformation numérique concerne également directement la fonction RH : cela implique l'utilisation de nouveaux systèmes d'information RH, et le développement de nouvelles compétences au sein même des départements RH. La feuille de route Système d'Information des Ressources Humaines (SIRH) 2022

cherche notamment à dématérialiser les processus et les documents, et mieux maîtriser l'adéquation compétence requise et compétence détenue (DGAFP, 2018^[89]). La dématérialisation des processus se traduit par une utilisation accrue des SIRH, permettant aux données collectées de faire référence et de faire de la dématérialisation le mode par défaut de gestion des processus RH. L'adéquation compétence requise/détenue implique quant à elle un rôle accru de la gestion des talents permettant de s'assurer de l'acquisition et du développement de compétences nécessaires. En lien avec l'ATE, cette feuille de route précise l'importance d'outiller de manière adéquate les régions, afin de permettre aux PFRH de réaliser des cartographies GPEEC. Cet outillage relève tant du développement de compétences que de la mise à disposition de logiciels appropriés.

La transformation numérique des administrations publiques à travers l'OCDE

Le développement des compétences numériques de l'ensemble des agents

L'OCDE a récemment développé un cadre de réflexion autour des talents et des compétences numériques dans le secteur public (OCDE, 2021^[86]). Ce cadre repose en partie sur une définition claire des compétences nécessaires au sein des administrations publiques numériques, dont les compétences dites du XXI^e siècle qui doivent permettre aux agents publics d'être équipés pour répondre aux enjeux et méthodes de travail de ce siècle. Ces compétences du XXI^e siècle sont notamment socio-émotionnelles, cognitives et numériques. Alors que la société dans son ensemble devient de plus en plus familière des outils numériques, il est important que les agents et les administrations publics suivent le même chemin. Ces compétences étant amenées à évoluer au cours du temps, au fur et à mesure que les technologies avancent, les agents publics doivent être accompagnés à travers une formation continue tout au long de leur carrière.

- En **Slovénie**, l'académie de l'administration du ministère de l'Administration publique a lancé un programme de formation à la culture numérique des agents publics en 2019 (OCDE, 2021^[90]). L'objectif de ce programme est de permettre aux agents publics d'utiliser les outils numériques de manière créative, sûre, et stratégique. Ce type de programme est d'autant plus important en Slovénie, où 77 % des agents publics interrogés dans une récente enquête déclarent manquer de motivation pour améliorer leurs compétences numériques.
- En **Irlande**, et en lien avec le déploiement de la stratégie nationale de télétravail précédemment mentionnée, de nombreuses entreprises privées sont épaulées par des organismes publics de formation pour développer des formations en lien avec la communication, les compétences de gestion à distance des équipes, les compétences informatiques ou le renforcement de la confiance (Department of Enterprise, Trade and Employment, 2021^[79]).

Le développement de compétences numériques passe en partie par un management familier des enjeux. En dehors des enjeux politiques associés à la transformation numérique, les managers ont un rôle important à jouer dans le développement de compétences associées. Cependant, seuls 26 % des pays membres de l'OCDE incluent les compétences numériques au sein du référentiel de compétences appliqué aux hauts fonctionnaires (OCDE, 2020^[91]). Il est dès lors essentiel que les managers aient accès à des formations de qualité sur le sujet, permettant de renforcer la maturité numérique des administrations publiques et la promotion d'une culture numérique.

- Au **Canada**, l'Académie du numérique de l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), qui existe depuis 2018, cherche à former les agents publics aux approches et mentalités numériques et propose un programme spécifique aux managers et hauts fonctionnaires. « Découvrez le leadership numérique » cherche à détailler ce que signifie être un manager à l'ère numérique. De surcroît, l'Académie du numérique a récemment proposé aux hauts fonctionnaires un programme intensif de trois mois cherchant à répondre de manière innovante à des problématiques pratiques

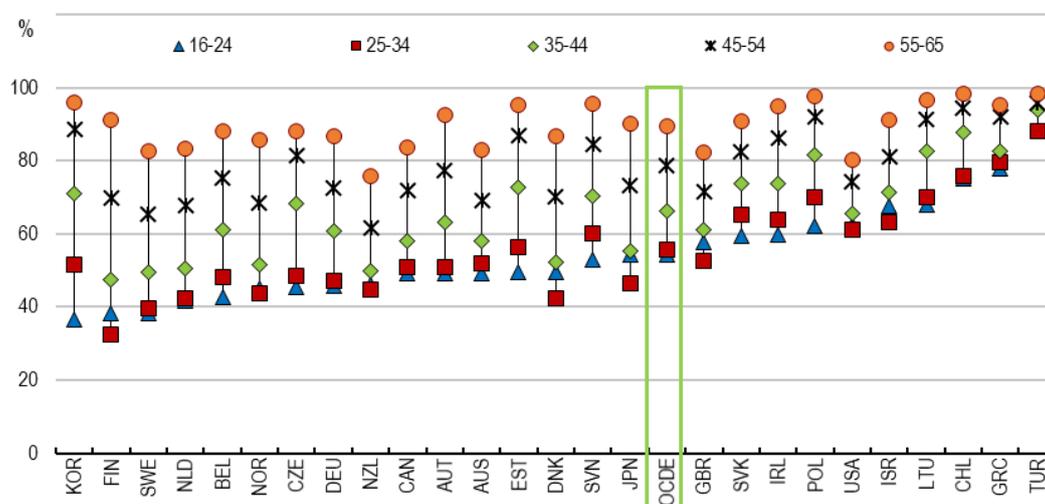
de l'administration à l'ère numérique. Dans ces deux cas, l'objectif principal est de souligner l'adaptation du leadership qui doit aller de pair avec la transformation numérique (Gerson, 2020^[18]).

Enfin, l'inclusivité des technologies numériques est un enjeu important pour que les administrations publiques réussissent leur transition numérique. À travers l'OCDE, les plus jeunes générations sont plus à l'aise avec les outils numériques que les employés plus âgés (Graphique 2.5). La pandémie a d'autant plus mis en lumière ce différentiel, avec des employés plus âgés ayant eu du mal à adapter leurs méthodes de travail. Cependant, et comme souligné dans la section Recruter des talents plus âgés, les travailleurs âgés apportent un haut degré de spécialisation et des compétences acquises par expérience. Il est ainsi essentiel que les générations les moins à l'aise avec ces outils soient accompagnées pour développer de nouvelles compétences numériques.

- La Direction Générale de l'éducation, de la culture, de la jeunesse, des langues et du sport (DG EAC) de la **Commission européenne** a mis en place depuis 2016 un programme de mentorat inversé, permettant à des stagiaires de la Commission d'être jumelés avec des directeurs en fonction d'intérêts identifiés par les deux parties. L'objectif ici était de permettre aux directeurs, avec plus d'expérience, d'en apprendre plus sur la communication sur les réseaux sociaux. Les stagiaires et directeurs sont ainsi invités à échanger 4 à 6 fois pendant la durée du stage pendant au moins une heure afin d'aboutir à des échanges profonds. Tout au long du processus, la DG EAC fournit des conseils aux mentors et mentorés pour définir des attentes communes (OCDE, 2021^[61]).

Graphique 2.5. Différence générationnelle de maîtrise des compétences numériques

Pourcentage d'adultes avec des compétences numériques limitées ou sans compétences numériques, par catégorie d'âge, 2012 ou 2015.



Note : « Aucune compétence numérique » comprend les adultes qui n'ont aucune expérience en informatique, qui ont échoué au test de base des TIC ou qui ont choisi de ne pas passer le test. Les « compétences numériques limitées » incluent les adultes obtenant un score inférieur ou au niveau 1 de compétence en résolution de problèmes dans des environnements à forte composante technologique.

Source : OCDE (2020), Enquête internationale sur les compétences des adultes (PIAAC)

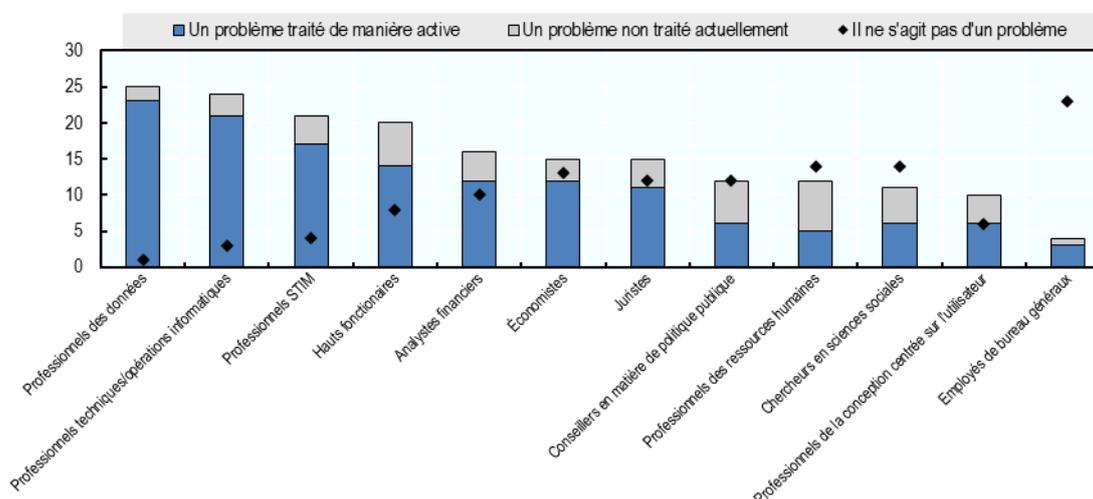
Le défi de l'attractivité de la filière numérique

Au-delà des compétences numériques que l'ensemble des fonctionnaires doivent maîtriser, les administrations publiques doivent également compter sur les talents de la filière numérique. Alors que le travail des administrations publiques repose de plus en plus sur des systèmes sophistiqués d'information

en constante évolution, le secteur public rencontre des difficultés à attirer et fidéliser des talents qui détiennent les compétences nécessaires. Ces difficultés d'attractivité sont en partie liées aux problématiques générales d'attractivité de la fonction publique, mais sont exacerbées par une concurrence forte du secteur privé, et au sein même du secteur public. Ainsi, la filière numérique concentre à travers les pays membres de l'OCDE une partie majeure des défis d'attractivité rencontrés, qu'il s'agisse d'emplois de professionnels des données, d'opérations informatiques, ou STIM (Graphique 2.6).

- En **Australie**, entre 25 et 33 % des employeurs rencontrent des difficultés pour recruter des spécialistes numériques et des données, ce qui correspond à 75 000 emplois non-pourvus, et ce alors qu'il faut compter environ 8 ans pour qu'une nouvelle recrue du secteur public puisse devenir un expert. Dans le contexte d'une fonction publique qui se doit d'offrir un égal traitement entre les candidats, de nombreux pays cherchent à donner une plus grande place à des politiques de GRH sur-mesure pour des métiers et des filières en tension, comme la filière numérique, qui connaissent leurs propres spécificités.

Graphique 2.6. Défis en matière d'attractivité dans le secteur public



Note : N=33. N varie en fonction de l'option, car certaines options étaient inconnues de certains pays membres de l'OCDE. Question posée : L'administration centrale/fédérale rencontre-t-elle des difficultés particulières pour attirer l'un des groupes de candidats/compétences suivants ?
Source : OCDE (2020), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique

La filière NSIC se distingue des autres filières par l'hyperspécialisation de ses emplois, le niveau élevé de compétences qu'ils requièrent, et la demande très élevée qu'elle connaît sur le marché du travail. Un nombre croissant d'articles académiques cherche à mieux comprendre les spécificités de ce groupe. Ainsi, ces « talents numériques » se distinguent par le fait qu'ils valorisent l'autonomie et l'indépendance, et que les tâches associées à leur emploi sont généralement peu structurées (Davenport, 2005^[91]). De plus, ces profils, généralement plus individualistes et difficiles à fidéliser portent également une plus forte importance aux attentes liées à l'emploi, telles que les opportunités de carrière, ou la crédibilité des managers et des processus RH (Muratbekova-Touron et Galindo, 2018^[92]). Ce type de généralisation est bien entendu limité par la définition même de talent numérique, mais peut cependant correspondre peu ou prou aux talents de la filière NSIC. Ces caractéristiques, l'importance de ces emplois et la rareté de ces profils, sont conjointement autant de raisons d'adopter une approche différenciée pour ces candidats. Certaines administrations cherchent notamment à différencier leurs stratégies d'attraction et de recrutement.

- Au **Royaume-Uni**, le *Digital, Data and Technology (DDaT) Cross-Government Recruitment Service* cherche à permettre au secteur public de constituer un vivier unique de talents numériques. Ce service accompagne les équipes demandeuses en mettant en place des stratégies de recrutement ou en travaillant sur la qualité des offres d'emploi. De manière plus stratégique, il permet également de consulter une liste dite « de réserve » des autres départements, accélérant ainsi l'identification des talents nécessaires.

La question de la mobilité géographique est également centrale. Pour des emplois dont l'ensemble des tâches peut généralement s'effectuer à distance et dont les connaissances spécifiques à l'agence requises sont limitées, il peut être intéressant de mener une réflexion sur la notion même de lieu de travail, voire d'offrir la possibilité de travailler à distance à temps plein (Adam Ozimek et Christopher Stanton, 2022^[93]).

- En **Australie**, 90 % des experts en numérique et en données vivent en dehors du territoire de la capitale, alors que la majorité des campagnes de recrutement cible ce territoire. Cette situation requiert une adaptation de la visibilité des offres d'emploi, et un degré plus élevé de flexibilité dans les modalités de travail.

2.4. Réformes de décentralisation et déconcentration

Contrairement aux autres tendances mentionnées précédemment, la déconcentration et la décentralisation relèvent de tendances choisies par les pouvoirs publics, et non imposée par l'environnement externe. Elles ont des effets importants sur l'emploi public et la gestion des ressources humaines qu'il semble important de mentionner. Un nombre restreint de pays membres de l'OCDE rencontrent des défis similaires, et cherchent à adapter leur fonction publique à ces nouvelles manières de concevoir l'action publique et le rôle de la fonction publique en tant qu'employeur.

2.4.1. Les réformes d'organisation de l'État comme tendance de l'emploi public

Alors que les mouvements de décentralisation sont courants à travers les pays membres de l'OCDE, la déconcentration reste un sujet propre aux pays unitaires. Des systèmes décentralisés et déconcentrés coexistent dans plusieurs pays tels que l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, la Pologne et la Suède (OCDE, s.d.^[94]).

Si la déconcentration et la décentralisation sont deux phénomènes bien distincts, ils engendrent tous les deux des effets similaires sur la gestion des ressources humaines publiques. Notamment, il s'agit pour la fonction publique :

- De développer des écosystèmes d'emploi public local, en mettant en relation les différents acteurs et employeurs publics
- De pouvoir renforcer les capacités des agents et des administrations en région pour s'assurer de la bonne adéquation entre nouvelles missions et capacités.

Ainsi, des solutions apportées à des problématiques engendrées par des réformes de décentralisation peuvent s'avérer utiles pour répondre à celles qui émergent des mouvements de déconcentration que connaît la France.

2.4.2. Réformes de décentralisation et de déconcentration en France

La déconcentration joue un rôle essentiel dans l'évolution de l'emploi public en France. Depuis deux décennies, les services déconcentrés – qui emploient 85 % des agents des ministères - ont subi de nombreuses réformes affectant leur périmètre et leur organisation (DGAFP, 2021^[54]). Ses services ont été réorganisés et ont notamment été considérablement réduits à l'échelle du territoire, notamment du fait de fusions et de transferts de compétences aux collectivités territoriales (DGAFP, 2021^[54]). Tous ministères

et tous niveaux confondus, les effectifs de l'ATE sont passés de 82 429 ETPT à 70 666 ETPT entre 2012 et 2020, soit une réduction de 14 % (Cour des Comptes, 2022^[53]). Au niveau régional, le nombre de structures en charge de la conduite interministérielle des politiques publiques est passé de vingt-trois à huit en 2010, dont six services déconcentrés. Au niveau départemental, les différentes directions ont été regroupées en 2009 en trois grandes directions départementales interministérielles (DDI). L'organisation qui en résulte, articule des directions régionales qui respectent en partie les périmètres ministériels, et des directions départementales qui agrègent des moyens et des effectifs relevant de plusieurs ministères, et donc de plusieurs programmes budgétaires (Cour des Comptes, 2022^[53]). À cette distribution des rôles s'ajoute celui des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH (PFRH), sous co-tutelle de la DGAFP et du ministère de l'Intérieur, et assurant un rôle d'appui, d'animation et d'expertise auprès des services de l'État.

La réforme territoriale de 2015 fusionnant les 22 régions existantes en 13 nouvelles régions métropolitaines s'est également accompagnée d'une réorganisation des services de l'État (European Committee of the Regions, 2019^[95]), avec notamment environ 500 fonctionnaires alors amenés à changer de lieu d'affectation et 1500 de métiers (Gouvernement français, 2021^[96]). La fusion de certaines régions a en effet engendré une approche multi-site, liée à une logique de spécialité de chaque ancienne capitale régionale. Cela a de larges conséquences en termes d'attractivité de la fonction publique dans ces régions, la qualité de vie offerte étant un critère structurant de celle-ci, comme détaillé dans la première section « Étudier l'attractivité de l'administration territoriale de l'État dans quatre régions pilotes ».

Malgré ces réductions d'effectifs, les services déconcentrés de l'État sont amenés à intervenir dans plusieurs domaines en complément de l'action des collectivités territoriales, basée sur les compétences attribuées par le législateur. Cette « double représentation », des services déconcentrés et des services des collectivités territoriales dont l'exécutif est élu, est particulièrement marquée en France, même s'il existe des équivalents des préfetures dans d'autres pays unitaires de tradition centralisatrice comme la Suède (Jamet, 2007^[97]).

En parallèle, au fil des réformes de décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie locale. Leurs compétences croissantes impliquent un besoin accru de ressources et une fonction publique spécifique, dont les effectifs augmentent également. La fonction publique territoriale (FPT) rassemble tous les emplois des collectivités territoriales (communes, départements, régions), ainsi que de leurs établissements publics. Ses effectifs (1 932 000 personnes fin 2020) ont augmenté de 44 % (+ 549 000) entre 1997 à 2020 (Escalle, 2022^[98]). Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) emploient l'essentiel des fonctionnaires territoriaux (plus de 1.5 million), loin devant les départements (environ 350 000) et les régions (qui comptent environ 98 000 agents) (Insee, 2022^[99]). La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, et la déconcentration participe à renforcer le besoin dans la FPT d'agents publics ayant une connaissance fine des enjeux locaux en permettant aux élus locaux de mieux adapter leur action aux particularités de leur territoire (Légifrance, 2022^[100]), ainsi qu'en confortant les compétences des collectivités territoriales dans les domaines des transports, du logement, de l'insertion et de la transition écologique.

2.4.3. Les effets de la décentralisation et de la déconcentration sur la gestion des ressources humaines à travers l'OCDE

Depuis plusieurs décennies, des processus de décentralisation ont été mis en place dans la majorité des pays membres de l'OCDE et ont entraîné une augmentation des dépenses des collectivités territoriales, tant en proportion du PIB qu'en proportion des dépenses publiques totales (OCDE, 2019^[101]). Parfois qualifiée de révolution « silencieuse » ou « discrète », la décentralisation fait partie des réformes les plus importantes de ces cinquante dernières années. Les nouvelles missions qui en découlent engendrent de grands défis dans les fonctions publiques des pays membres de l'OCDE. En effet, qu'il s'agisse de

déconcentration ou de décentralisation, il est essentiel pour la fonction publique de s'assurer qu'elle dispose des compétences nécessaires partout sur le territoire. En France, le taux d'administration de la capitale diminue, ce qui dans un contexte de baisse de la population parisienne se traduit par une baisse d'ETP à Paris (DGAFP, 2021^[54]). Il est ainsi important de regarder de près la situation de l'emploi public dans les régions, et l'impact du renforcement de la fonction publique d'État et/ou territoriale, dans les régions.

L'émergence d'un écosystème d'emploi public local

Les réformes de déconcentration et de décentralisation tendent à multiplier le nombre d'acteurs de l'emploi public, et donc d'employeurs potentiels. Il est ainsi essentiel pour les pays membres de l'OCDE qui engagent de telles réformes de définir clairement les missions et responsabilités de chaque acteur, et de permettre l'émergence d'un écosystème ouvert d'emploi public local. Cette tendance s'inscrit dans une tendance plus large à travers les pays membres de l'OCDE, qui considèrent de plus en plus leur secteur public comme un seul et même marché de l'emploi, en créant les conditions propices à des carrières publiques au sein de différents employeurs/acteurs publics.

La première étape de l'émergence d'un écosystème est la clarification des responsabilités de chacun, et la mise en relation des différents acteurs. Dans ce sens, les études d'impact territorial visant à anticiper les conséquences d'une réforme sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés et territoriaux aux niveaux régional et départemental sont des outils importants dans l'émergence d'un écosystème d'emploi public local.

- En **Croatie**, les bureaux de l'administration territoriale de l'État dans les comtés ont été supprimés en 2020 et leurs compétences transférées aux unités de comté de deuxième niveau de l'autonomie locale. Un questionnaire a été circulé à l'annonce de cette réforme de décentralisation auprès des deux groupes de fonctionnaires concernés. Ses résultats illustrent les différences de prédictions entre les deux groupes concernant les impacts de ce changement organisationnel sur la fonction publique (Lopižić et Manojlović Toman, 2021^[102]).

La mobilité géographique est un outil essentiel au développement d'un tel écosystème. Dans un environnement déconcentré et décentralisé, les agents publics doivent pouvoir effectuer des mobilités vers d'autres employeurs publics. Il s'agit ainsi de permettre aux agents publics d'effectuer des aller-retours entre différents versants, directions, ou organisations au niveau local. Cependant, seulement un tiers des pays membres de l'OCDE organisent des détachements de longue durée, avec possibilité de retour, entre administrations centrales et fonction publique infranationale (OCDE, 2022^[66]). Ce genre de programmes peut cependant être plus simple à organiser lorsque la fonction publique ne représente qu'un seul employeur, plutôt que dans des systèmes d'emploi public plus fragmentés.

- En **Belgique**, *Talent Exchange* est un programme de mobilité accessible à l'ensemble des agents publics, qu'ils viennent des services fédéraux, régionaux, communautaires, communaux ou provinciaux. Il permet aux organisations participantes d'échanger des agents publics pour travailler pendant 6 à 12 mois sur des projets spécifiques.

Enfin, la constitution d'un écosystème local passe également par la constitution de viviers régionaux, qui requiert à la fois une concentration de jeunes diplômés et l'identification de réseaux de professionnels. Par exemple, un maillage efficace du territoire des universités peut permettre de favoriser la constitution de réseaux de jeunes professionnels, et s'accompagner d'activités de présentation des emplois publics locaux.

- Aux **États-Unis**, l'organisation Volcker Alliance et son initiative *Government-2-University* cherche à constituer des viviers régionaux en mettant en relation universités et gouvernements. Cette mise en relation locale permet également de limiter les défis liés à la mobilité géographique des candidats et futurs agents.

Renforcement des capacités dans les régions

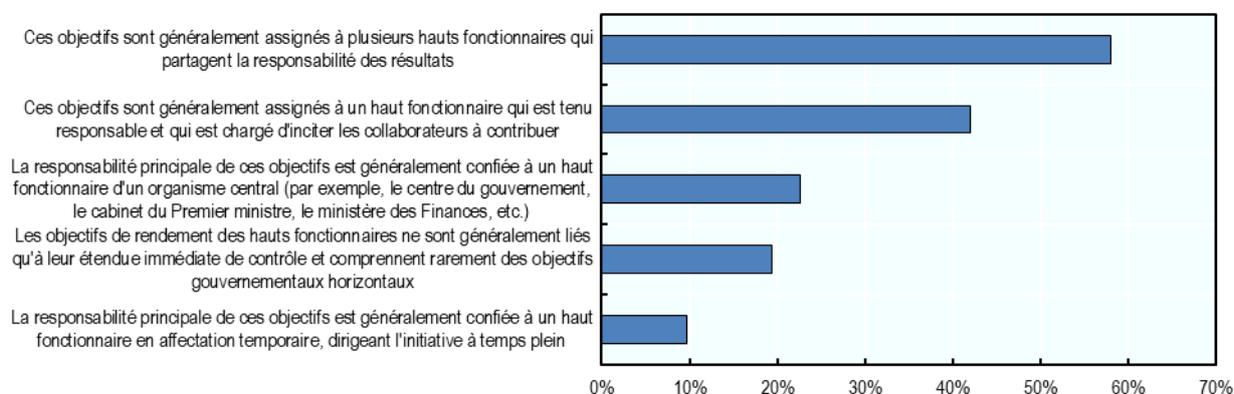
Le renforcement des capacités dans les régions est une composante importante des politiques efficaces de décentralisation et de déconcentration. Dans un contexte de gouvernance et d'arrangements institutionnels de plus en plus complexes, le renforcement des capacités des agents publics dans les régions revêt une importance particulière pour mettre en place les politiques publiques au plus près des citoyens. Celles-ci nécessitent une contribution importante des citoyens et une coordination au sein et au-delà du Gouvernement. Dans un contexte européen, où les régions sont des acteurs importants dans l'acheminement des financements de la politique de cohésion, le manque de capacité des administrations régionales peut avoir un impact substantiel sur la capacité à orienter les domaines d'investissement stratégiques conformément aux priorités de développement régional.

- En prévision de la période de programmation 2021-27 des Fonds structurels et d'investissement européens (FESI), l'OCDE a travaillé avec un groupe pilote de cinq autorités de gestion (AG), dont deux régionales, des FESI pour diagnostiquer les défis administratifs et soutenir des actions ciblées de renforcement des capacités conformément aux objectifs régionaux et les lacunes en matière de compétences. L'OCDE s'est concentrée sur le renforcement des capacités de leadership au travers d'une série d'ateliers et d'enquêtes portant sur deux domaines : l'engagement des employés et l'analyse des principales compétences managériales, professionnelles et opérationnelles.

Les réformes de déconcentration et de décentralisation obligent à une définition claire du rôle de chaque acteur. Ainsi, les administrations centrales doivent être capables de mettre en place les conditions d'une bonne coordination et d'un alignement des objectifs de l'action publique, d'un suivi de la performance des régions et des villes, et d'un développement équilibré de toutes les composantes du territoire national. Étant donné que la plupart des responsabilités sont partagées, les politiques de décentralisation supposent de gérer la dépendance mutuelle pour atteindre les objectifs communs (OCDE, 2019_[101]). Cela requiert notamment des capacités de travail entre organisations et acteurs publics, et parfois privés. Être capable de mener des projets de coordination entre différentes parties prenantes requiert des compétences spécifiques, particulièrement dans le secteur public où les responsabilités de chaque acteur doivent être clairement définies. Les hauts fonctionnaires sont souvent tenus responsables pour ce type de collaboration au niveau central (Graphique 2.7). Dans près de 60 % des pays membres de l'OCDE, de tels projets sont assignés à plusieurs hauts fonctionnaires, renforçant davantage la dimension collaborative du projet et le besoin pour des compétences associées. Dans un contexte de renforcement des responsabilités au niveau local, il est important qu'une telle clarification des responsabilités ait lieu.

Graphique 2.7. Responsabilité des hauts fonctionnaires dans des projets collaboratifs

Pourcentage de pays membres de l'OCDE



Note : N=31. Question initiale : « Comment les hauts fonctionnaires sont-ils tenus responsables des objectifs qui nécessitent une collaboration entre les ministères et les organismes ? »

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

En dehors des seules capacités de coordination, cette nouvelle répartition des rôles implique le développement de nouvelles compétences liées à la réalité des territoires, des structures et des missions. Certaines politiques, qui par le passé étaient élaborées et mises en place depuis les capitales, requièrent désormais de nouvelles compétences des agents publics locaux et la mise en place de nouvelles institutions dédiées.

- En **Pologne**, la fondation de l'école des dirigeants (*Szkoła Liderów*) a mis en place le programme *City Leaders* pour développer les capacités de leadership des dirigeants des collectivités locales, des organisations non gouvernementales et des entreprises locales. L'essence du projet est l'échange d'expériences et de solutions aux problèmes systémiques liés à la gestion des villes. Le programme s'adresse aux personnes occupant des postes clés pour le fonctionnement de l'administration locale (maires, présidents, adjoints, trésoriers, secrétaires, chefs de services clés et direction des conseils municipaux) de dix villes participantes. La structure du programme comprend des modules en ligne et une formation en personne (OCDE, 2021^[103]).
- En **Suisse**, la plateforme de développement régional *Regiosuisse* lancée en 2008 par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) pour accompagner la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR), aide maintenant le SECO à mettre en œuvre les politiques publiques nationales dans les cantons. Cela se fait en fournissant une gestion systématique des connaissances, des opportunités de réseautage et de formation continue. La tâche principale de *Regiosuisse* est de développer la gestion des connaissances pour le NPR et le développement régional en général. *Regiosuisse* entretient et développe en permanence un ensemble d'outils interdépendants pour la gestion des connaissances (OCDE, s.d.^[94]).

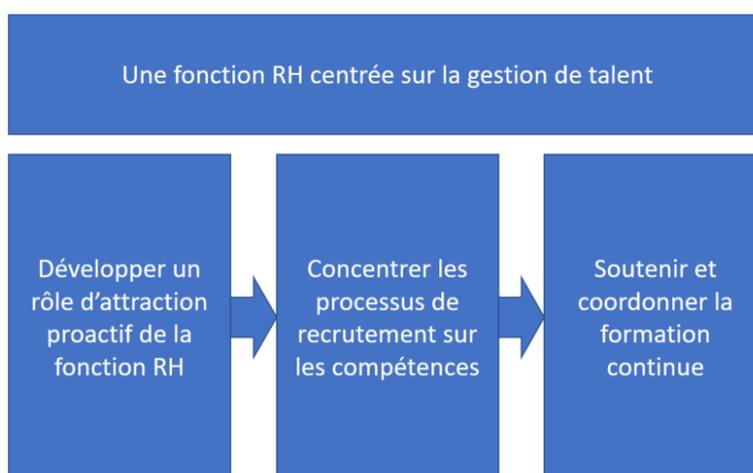
2.5. Adapter la fonction RH aux grandes tendances de l'emploi public

La première partie de cette section a présenté trois grandes tendances ayant un impact sur la fonction publique et son attractivité. La question est désormais de savoir comment adapter la fonction RH à ces changements, notamment au niveau régional. En effet, ces grandes tendances de l'emploi public obligent les fonctions publiques à repenser la fonction RH. L'avenir du travail dans la fonction publique est déjà présent, et requiert une fonction publique tournée vers l'avenir, flexible, et épanouissante (OCDE, 2022^[20]).

Il en est de même pour la fonction RH, qui doit évoluer pour s'adapter à des priorités en constante évolution et anticiper les prochaines crises et tendances de fond.

Dans un contexte d'évolution rapide de l'environnement de la fonction publique, marquée par un fort vieillissement des effectifs, une transformation numérique et écologique des modes de travail et des compétences attendues des agents, et un rôle renforcé des agents en région, la fonction RH se doit d'être plus stratégique et capable d'identifier les besoins à combler et les ressources à disposition et à développer. Cela passe par un renforcement de la gestion des talents, et l'intégration de celle-ci à chaque étape du « cycle de vie » des employés (Graphique 2.8). La gestion des talents peut ici être comprise comme l'utilisation proactive de stratégies pour adapter la GRH aux besoins de groupes spécifiques afin d'atteindre les objectifs organisationnels. Elle se traduit par des politiques proactives qui favorisent l'attraction, l'identification, le développement, la rétention et le déploiement systématiques des talents au sein de l'organisation.

Graphique 2.8. Une gestion des talents intégrée au cycle de vie des employés



2.6. Une fonction RH centrée sur la gestion des talents

Les outils numériques dans les départements RH permettent un gain de temps important sur les tâches transactionnelles, telles que le recrutement, la promotion, la paie et la gestion des avantages du personnel. De par leur nature bureaucratique, d'autant plus dans le secteur public qui se doit de répondre à des normes précises, ces tâches représentent souvent une part importante du temps des gestionnaires RH. Cependant, les outils numériques permettent de réduire le temps passé sur ces tâches. Les logiciels de gestion de paie par exemple, désormais très largement utilisés à travers les administrations publiques, automatisent un processus long, complexe, et à faible valeur ajoutée.

- En **Australie**, l'*Australian Public Service* réfléchit déjà en interne à un renforcement des compétences de certains professionnels RH qui voient leurs emplois fortement automatisés. La mise en place d'un nouveau progiciel de gestion intégré, GovERP doit en effet permettre d'automatiser de nombreuses tâches actuellement effectuées par des agents de services RH, tels que les agents de paie ou les chargés de recrutement. L'objectif est d'investir dans des programmes visant à développer des compétences techniques, l'analyse des données, et la dextérité numérique afin de répondre à de nouveaux besoins notamment dans les domaines d'analystes et planificateurs des effectifs. Ces emplois, fortement orientés sur l'analyse de données, doivent permettre aux administrations publiques de renforcer leurs capacités à mettre en place des politiques publiques fondées sur les preuves. En accompagnant les agents de la sorte,

L'Australie s'assure de répondre aux besoins de ses administrations publiques tout en valorisant l'expérience des agents RH déjà en place.

Cela signifie que les départements RH peuvent désormais recentrer leurs activités autour de la gestion des talents. La gestion des talents, en tant qu'utilisation proactive de stratégies pour ajuster la gestion du personnel aux besoins de certains groupes afin de réaliser les objectifs organisationnels, est amenée à devenir une dimension essentielle du travail des professionnels RH. L'objectif de telles stratégies est d'attirer des candidats d'âge différents avec les compétences nécessaires au sein du secteur public, et fidéliser les agents publics en leur proposant des parcours de carrières variés et dynamiques. Utilisées de manière plus chirurgicales, elles peuvent permettre de répondre à des défis d'attractivité et de fidélisation de filières en tension, comme celle du numérique. Elles peuvent aussi permettre aux administrations territoriales de l'État de disposer d'une cartographie plus claire des effectifs et des compétences disponibles à un instant t. Elles requièrent cependant un accompagnement des professionnels RH afin de renforcer leurs compétences existantes et en développer de nouvelles, afin d'optimiser au mieux leurs nouvelles responsabilités. Le développement d'outils proactifs, l'accompagnement des agents, le renforcement des capacités d'orientation de carrière des collaborateurs sont autant de domaines qui requièrent de nouvelles compétences afin de limiter le rôle de « gestionnaire » des professionnels RH.

- Le **Royaume-Uni** mène actuellement une réflexion autour de l'avenir du rôle des professionnels RH. Aujourd'hui, ces professionnels sont généralement concentrés autour de tâches RH transactionnelles et d'urgences du quotidien, avec peu de temps libre à dédier à des activités à haute valeur stratégique, telles que l'analyse de défis RH et leur interprétation pour le secteur public, ou des discussions sur les besoins des managers. L'objectif serait dès lors de réaliser les tâches transactionnelles à travers des plateformes en libre-service et des processus automatisés, tandis que les départements RH seraient focalisés sur la gestion des talents et l'utilisation de données.

De telles stratégies ne peuvent être efficaces que si la fonction RH est capable de maximiser l'utilisation des données RH. En plus de permettre l'automatisation de certaines tâches, les SIRH permettent de collecter une mine d'informations : la centralisation des systèmes de paie, module d'analyse de la composition des effectifs, ou gestion de la performance, les systèmes développés sont de plus en plus complets. La collecte de ces données sensibles doit être suivie de leur analyse par les départements de gestion des ressources humaines. Le CIPD souligne qu'à travers les secteurs publics et privés, seules 16 % des organisations collectant déjà ces données utilisent des méthodes d'analyses avancées (CIPD, 2020_[104]). Les administrations publiques rencontrent encore de nombreuses barrières à l'analyse de la main d'œuvre (*workforce analytics*), notamment les ressources humaines, les logiciels et le management (Vicenc Fernandez et Eva Gallardo-Gallardo, 2020_[105]). Un autre défi est celui de la bonne articulation entre acteurs RH collectant les données et acteurs de GPEEC.

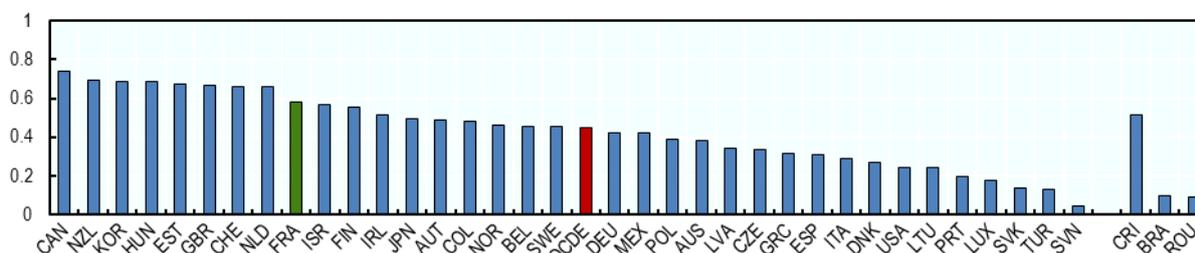
- La **Corée** dispose d'un système électronique de GRH de pointe, e-Saram, permettant un appui à la gestion du personnel en collectant de manière unifiée l'ensemble des données du personnel, de l'entrée au départ de la fonction publique des agents. Il permet ainsi de centraliser les données RH (salaire, évaluation de la performance, formations suivies) et collecter en temps réel la profession, le grade, l'organisation, le sexe et l'âge de près de 300 000 agents publics dans 72 agences gouvernementales. E-Saram permet également d'automatiser les rapports RH, à travers une fonctionnalité d'analyse de l'information des statistiques, et de réaliser des simulations salariales à moyen-terme.
- En 2017, la **Slovénie** a mis au point un projet pilote visant à utiliser le *big data* pour analyser les données RH. L'objectif était ici de souligner l'importance de ces données dans les décisions stratégiques et de RH, malgré des capacités limitées au sein de l'administration. L'exercice a permis de combiner les compétences d'analyse des données du privé avec les compétences de collection et d'interprétation de l'analyse du secteur public. Le ministère de l'Administration

Publique a ainsi pu analyser différents facteurs pour voir s'ils pouvaient éventuellement impacter la performance de ses employés, ou non. Le projet a mobilisé 23 agents publics – venant notamment du département RH, financier, achat, ou encore TI – et 5 experts du privé, et s'est accompagné d'une anonymisation des données et de procédures de confidentialité dans le traitement des données.

2.7. Développer un rôle proactif de la fonction RH dans les politiques d'attractivité

Comme détaillé dans la première section « Étudier l'attractivité de l'administration territoriale de l'État dans quatre régions pilotes », la fonction publique rencontre un défi d'attractivité à travers les pays membres de l'OCDE. Ce défi n'est cependant pas homogène à travers les pays et les professions. L'enjeu doit ainsi être pour la fonction RH d'avoir les moyens d'identifier et de communiquer directement les atouts de la fonction publique auprès des cibles précises, pour ensuite avoir l'occasion de faire entrer et fidéliser des candidats aux compétences nécessaires au sein de la fonction publique. Concrètement, il s'agit de pouvoir utiliser différents canaux de communication, d'offres d'emploi claires et complètes, ou des systèmes de rémunération suffisamment flexibles tout en demeurant équitables. L'OCDE a récemment élaboré un indicateur sur la capacité des administrations publiques à utiliser des pratiques proactives de recrutement, cherchant à aider les employeurs à comprendre les motivations des candidats à postuler à un poste dans la fonction publique et à se positionner ainsi comme employeur de choix en employant divers canaux de communication.

Graphique 2.9. Utilisation de pratiques de recrutement proactives, 2020



Note : L'indicateur composite de l'attractivité de l'employeur se compose des aspects suivants : (1) les éléments mis en avant dans le matériel de recrutement ; (2) les mesures mises en œuvre visant à attirer davantage de candidats de meilleure qualité dotés des compétences recherchées ; (3) le recours à des méthodes pour déterminer les critères d'attractivité pour des candidats qualifiés ; (4) des systèmes de rémunération adéquats pour attirer de bons candidats ; et (5) les mesures en place pour améliorer la représentation de groupes sous-représentés. L'indice va de 0 (aucune utilisation de pratiques de recrutement proactives) à 1 (forte utilisation de pratiques de recrutement proactives).

Source : OECD (2021^[7]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

Alors que les administrations publiques n'ont eu par le passé qu'un effort limité à faire pour attirer des candidats, notamment aux concours, le contexte a fortement évolué. Le renforcement de l'attractivité de la fonction publique devient encore plus nécessaire à l'heure où les fonctions publiques vieillissent et qu'il devient crucial de remplacer les départs en retraite. Dans ce contexte, la question du sens des emplois devient un argument d'attractivité préminent. Ainsi, le verdissement des administrations et des emplois associés pourrait éventuellement à long terme devenir un facteur d'attractivité, même si la littérature académique sur le sujet reste limitée. La GRH dite verte est une discipline émergente qu'il sera essentiel de suivre de près dans les années à venir (Encadré 2.1). Il est aussi essentiel que les administrations publiques cherchent à attirer des talents numériques, fortement convoités, pour répondre aux besoins des

citoyens d'aujourd'hui et de demain. Enfin, cette proactivité est nécessaire à la constitution d'écosystèmes d'emploi public local.

Encadré 2.1. Le verdissement des administrations publiques, tendance émergente de l'emploi public

Le verdissement de la fonction publique concentre l'attention d'un nombre croissant de pays membres de l'OCDE. Cependant, encore peu de réalisations concrètes sur le sujet ont vu le jour. Il existe cependant différentes pistes pour verdir les administrations publiques et les emplois associés :

- Réduire l'emprunte carbone des lieux de travail, que ce soit à travers l'action des agents publics ou l'optimisation énergétique des bâtiments. Par exemple, le télétravail limite des déplacements potentiellement polluants des agents publics, permettant ainsi de diminuer l'emprunte carbone collective de la fonction publique. D'autre part, la rénovation énergétique des bâtiments administratifs et les efforts de sobriété énergétique doivent permettre de réduire l'emprunte carbone des administrations publiques.
- Intégrer la durabilité à chaque étape des processus décisionnels, en renforçant les capacités des agents publics sur le sujet. Certains pays membres de l'OCDE ont été capables d'intégrer une dimension de genre ou de diversité à chaque étape de l'élaboration de politiques publiques. Un tel phénomène pourrait tout à fait être envisageable pour la dimension environnementale, par exemple en intégrant des évaluations environnementales de chaque politique développée.
- Identifier et développer les compétences vertes nécessaires afin de combler les lacunes actuelles et futures des administrations publiques sur le sujet. La Commission européenne a publié à ce sujet un rapport détaillant la nature des compétences vertes en lien avec les valeurs de durabilité, la complexité, l'anticipation, et l'action (European Commission, Joint Research Centre, 2022^[106]).
- Envisager le leadership dans une optique de durabilité. Il est important que les managers et les niveaux décisionnels soient pleinement associés aux démarches de durabilité des administrations publiques. Cela ne se limite pas à l'élaboration de politiques publiques vertes, mais passe aussi par le développement d'une vision environnementale pour l'administration, ou la mise en place de systèmes de formation et de développement qui récompensent le type de réflexion innovante nécessaire à la résolution de problèmes climatiques complexes.

La marque employeur est un exemple concret de politique proactive. Au lieu d'attendre que les candidats déjà informés des possibilités d'emploi au sein de la fonction publique postulent d'eux-mêmes, les employeurs disposant d'un tel dispositif sont capables de communiquer clairement auprès de publics cibles les valeurs et les missions de la fonction publique. Une fonction publique qui représente la société qu'elle sert aide également les administrations à mieux répondre aux crises futures imprévisibles et peut contribuer à accroître et à maintenir la confiance et la communication entre le service public et les citoyens.

- La **Suisse** a récemment mené d'importants travaux en lien avec l'attractivité de la fonction publique. Il s'est tout d'abord agit pour l'État fédéral de mieux comprendre sa position aux yeux des candidats et la nature même du marché du travail par rapport à ses besoins et ses compétiteurs. L'administration a ainsi vu l'importance du positionnement de l'État en tant qu'employeur, et a développé une marque employeur autour d'aspects rationnels (quelle est la proposition de valeur de la fonction publique) et émotionnels (comment représenter la fonction publique sur le marché). Les différentes agences sont invitées à décliner ces éléments en coopération avec l'Office fédéral du personnel.

2.8. Concentrer les processus de recrutement sur les compétences

La recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique souligne l'importance de "recruter, sélectionner et promouvoir les candidats au moyen de processus transparents, ouverts et au mérite, afin de garantir un traitement juste et égal" (OCDE, 2019^[59]). Dans plus de la moitié des pays membres de l'OCDE, cela se traduit notamment par la mise en place de concours permettant l'accès à un certain groupe de la fonction publique (OCDE, 2020^[9]). Cependant, de nombreux pays membres de l'OCDE utilisant le concours comme outil de sélection des candidats à la fonction publique cherchent à redéfinir son utilisation : dans quel contexte l'utiliser ? à quelle échelle géographique ? pour évaluer quelles compétences ? etc. Par exemple, les métiers du numérique requièrent des épreuves à part entière, distinctes des concours mis au point pour d'autres fonctionnaires.

Dans les faits, les évolutions apportées aux concours d'accès de la fonction publique sont principalement motivées par les difficultés d'attractivité de la fonction publique : les jeunes candidats peuvent trouver le concours et la préparation associée chronophages, peu attractifs, et ne mesurant que la capacité à répondre aux exigences du concours plutôt que de démontrer les compétences que le concours cherche à mesurer. Ce constat, dans les pays ayant recours au concours, est appuyé par un nombre de candidats aux concours en baisse, qui engendre une sélectivité moindre et un recours renforcé aux contractuels, signe malgré tout de l'intérêt porté à la fonction publique. Ainsi, certains pays membres de l'OCDE cherchent, sans remettre en question la nature du concours, à repenser le processus de sélection et ce qu'il mesure.

- En **Italie**, la récente réforme Brunetta cherche à simplifier en profondeur le processus de sélection de la fonction publique. Désormais, ce processus ne doit contenir qu'une seule épreuve écrite et une seule épreuve orale pour les fonctions non managériales, en permettant l'utilisation d'outils numériques pour la tenue de l'examen oral, la reconnaissance de diplômes obtenus attestant de la maîtrise de certaines compétences du candidat, et la possibilité de passer les épreuves du concours dans des lieux décentralisés sur le territoire italien. La pandémie a joué un rôle important dans le pilotage de mesures d'exception devenues courantes.
- Face à un processus fondé sur les connaissances théoriques plus que sur la réflexion et d'autres compétences professionnelles, **l'Espagne** a récemment entrepris de rénover son approche du concours. L'Espagne a mis en place en novembre 2020 un programme pour repenser le modèle de sélection des candidats, structuré autour d'ateliers thématiques, de débats, et de discussions sur les réseaux sociaux. Ce programme a notamment permis de poser un diagnostic sur l'avenir des concours (« *oposición* ») au sein de la fonction publique, soulignant notamment le consensus dégagé en Espagne autour du besoin de compléter les épreuves théoriques par des évaluations de compétences professionnelles (notamment des QCMs et cas pratiques). Les nouvelles épreuves devront elles-mêmes être évaluées a posteriori, en analysant leur sélectivité et la performance des fonctionnaires recrutés avec celles-ci.

La question de l'organisation de concours déconcentrés est également centrale dans le rôle des départements RH dans les territoires. Par exemple, les concours déconcentrés peuvent apporter une réponse intéressante au manque d'attractivité de certains emplois locaux de catégories B et C. Ils requièrent cependant des capacités d'organisation et de coordination avec le niveau national.

À cela s'ajoute la démocratisation du recours aux contractuels, qui eux-mêmes dépendent de processus de recrutement différenciés, devant permettre de répondre à des problématiques différentes, en donnant aux administrations la flexibilité nécessaire pour acquérir les compétences dont elles ont besoin là et quand elles sont nécessaires. Cette flexibilité ne peut s'opérer que si les tâches et les contextes dans lesquels des contractuels peuvent être utilisés sont définis en amont. Dans 57 % des pays membres de l'OCDE, le recrutement des contractuels est moins rigoureux que celui des fonctionnaires de carrière (OCDE, 2019^[25]). Cependant, les perspectives de carrières de ces agents ainsi que les conditions dans lesquelles

le recrutement d'un contractuel doit être priorisé par rapport à celui d'un fonctionnaire demeurent floues à travers l'OCDE, complexifiant le rôle des RH pour ces agents.

2.9. Soutenir et coordonner la formation continue

Alors que les vies professionnelles sont de plus en plus longues il est crucial de favoriser le développement continu des compétences tout au long de la carrière. Le maintien des compétences tout au long de la carrière grâce à la formation continue améliore les performances organisationnelles - en fournissant une main-d'œuvre qualifiée, en soutenant la productivité et l'efficacité, en favorisant l'innovation et en augmentant la motivation des employés. Cependant, des différences importantes dans l'incidence de la formation au sein de la main-d'œuvre restent bien ancrées. Les personnes plus jeunes, plus qualifiées et sous contrat à temps plein sont plus susceptibles de recevoir une formation que les personnes plus âgées, moins qualifiées et/ou travaillant à temps partiel. Dans un contexte d'évolution rapide des compétences et des environnements professionnels, cela sous-entend pour les RH de s'assurer que l'adaptation réalisée est aussi inclusive que possible.

- La **Finlande** a mis en place un programme central de requalification des agents publics dont l'emploi est voué à disparaître. L'employeur est ainsi obligé de retrouver un emploi au fonctionnaire, et de l'accompagner dans une formation dont le financement est assuré par l'agence au cas où le nouvel emploi le requiert.

Une population vieillissante signifie que les viviers de jeunes candidats parmi lesquels recruter se réduisent. Alors que l'emploi public se caractérise encore souvent par un emploi à vie, au sein d'une carrière spécifique, les administrations publiques ont tout intérêt à compter sur les effectifs actuels pour développer de nouvelles compétences. Alors que la transformation numérique s'accélère, 86 % des pays membres de l'OCDE identifient les compétences numériques comme faisant partie des cinq compétences prioritaires au sein des formations des administrations publiques (OCDE, 2022^[66]).

Enfin, les processus de déconcentration et de décentralisation obligent à une réflexion autour de la nature des acteurs en charge de la formation. De manière générale, il est important pour les acteurs de la formation continue de s'assurer que le catalogue de formations évolue en même temps que les emplois. Cela requiert également une coordination avec les instances en charge de la GPEEC. L'identification de difficultés actuelles ou à venir en termes de compétences ne peut s'accompagner que d'une unique stratégie de recrutement, mais doit également aller de pair avec une stratégie de formation. Il pourrait dès lors être intéressant d'envisager une utilisation intensive de données pour établir une GPEEC précise, complétée d'une stratégie de formation associée, fréquemment renouvelée et suivie à l'aide d'analyse de données.

À travers l'OCDE, 62 % des pays ont une stratégie centrale de formation et de développement pour les administrations publiques (OCDE, 2022^[66]). Une telle stratégie n'empêche pas 51 % des pays membres de l'OCDE de voir une majorité de leurs ministères et agences avec leur propre stratégie. Cette approche permet ainsi de s'assurer que l'ensemble de la fonction publique soit capable de disposer des compétences nécessaires, tout en développant des compétences ministérielles spécifiques. La question se pose cependant de savoir quel acteur est responsable d'animer les formations liées à la stratégie. 57 % des pays membres de l'OCDE voient ainsi un mélange entre formation ministérielle et formation plus centrale assurée par une agence centrale et/ou une école de gouvernement. Au niveau régional, il peut être intéressant que de tels programmes de formation soient assurés conjointement. Une telle mutualisation est plus à même d'aligner une grande stratégie centrale et des besoins en compétences locaux.

Ce développement des compétences peut également être assuré par de la formation dite informelle, réalisée par exemple lors de programmes de retour ou de transmission intergénérationnelle. De tels

programmes sont organisés par les départements RH, qui doivent avoir les capacités d'identifier les candidats à ces programmes, les suivre, et les soutenir, par exemple dans leur retour à la vie active.

2.10. Conclusion

Les administrations publiques sont au cœur de grandes évolutions économiques, politiques et sociétales. La hausse de la moyenne d'âge des agents publics pose des défis à de nombreuses administrations publiques, notamment en ce qui concerne l'attraction de jeunes candidats pour remplacer les agents partant en retraite, et la gestion plus stratégique d'une main-d'œuvre vieillissante. La transformation numérique appelle à de nouvelles compétences et permet de travailler d'une nouvelle manière. Les grandes réformes d'organisation de l'État mènent à une nouvelle distribution des effectifs sur les territoires nationaux.

Ces tendances ont des conséquences similaires : la gestion des ressources humaines de la fonction publique se doit d'être plus stratégique, et s'appuyer sur une gestion renforcée des talents. La complexité d'une telle gestion réside dans son degré d'individualisation. Fort heureusement, la transformation numérique représente une opportunité unique pour analyser de grandes quantités de données relatives aux compétences et au parcours de carrière des agents publics. Cela doit permettre, *in fine*, de rendre la fonction publique plus attractive sur l'ensemble des territoires, capable de mieux mesurer les compétences, et de mieux les développer tout au long de la carrière.

Les grandes tendances de l'emploi public touchent différemment les fonctions publiques des pays membres de l'OCDE. La question n'est pas tant de savoir si les administrations publiques peuvent se permettre de chercher à résister à ces grandes tendances plus longtemps, mais bien de s'intéresser aux mesures qu'elles prennent déjà pour y répondre. À travers l'OCDE, les administrations publiques mettent déjà en place de nombreux programmes et outils devant permettre de s'adapter aux grandes tendances d'évolution de l'emploi public et renforcer les capacités de la fonction publique. En effet, alors que la crise de la COVID-19 a souligné l'importance du concept de résilience, il est essentiel que celui-ci ne concerne pas seulement les crises soudaines mais également les tendances au long court.

Références

- Adam Ozimek et Christopher Stanton (2022), « Remote Work Has Opened the Door to a New Approach to Hiring », *Harvard Business Review*. [93]
- Algan, Y., C. Malgouyres et C. Senik (2019), « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. n°55/7, p. 1, <https://doi.org/10.3917/ncae.055.0001>. [36]
- Andrew, A. et al. (2020), « How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown? Institute for Fiscal Studies », The Institute for Fiscal Studies, <https://ifs.org.uk/publications/how-are-mothers-and-fathers-balancing-work-and-family-under-lockdown>. [74]
- Arcep (2022), *CARTE DES DÉPLOIEMENTS FIBRE*, <https://cartefibre.arcep.fr/index.html?lng=3.1416574950883387&lat=48.3343881077235&zoom=7.195088619780924&mode=normal&legende=false&filter=false&trimestre=2021T2>. [112]
- Armstrong-Stassen, M. et N. Ursel (2009), « Perceived organizational support, career satisfaction, and the retention of older workers », *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, vol. 82/1, pp. 201-220, <https://doi.org/10.1348/096317908x288838>. [60]
- Asseborg, J. et al. (2020), « The tacit dimension of public sector attraction in multi-incentive settings », *Journal of Public Administration Research and Theory*, <https://doi.org/10.1093/jopart/muz004>. [13]
- Asseborg, J. et R. Vogel (2018), « Recruitment messaging, environmental fit and public service motivation: Experimental evidence on intentions to apply for public sector jobs », *International Journal of Public Sector Management*, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2017-0217>. [12]
- Augère-Granier, M. et J. McEldowney (2020), « Older people in the European Union's rural areas: Issues and challenges », European Parliament. [48]
- Avenel, C. (2015), « Les villes et la fabrique de la cohésion sociale : la montée d'un nouveau paradigme de l'action municipale. », *Informations sociales* 179, <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2013-5-page-48.htm>. [122]
- Béchet, B., Y. Le Bissonnais et A. Ruas (2017), *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants*, Inra, <https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/artificialisation-des-sols-synthese-en-francais-1.pdf>. [114]

- Berthon, P., M. Ewing et L. Hah (2005), « Captivating company: dimensions of attractiveness in employer branding », *The Quarterly Review of Marketing Communications*, vol. 24/2, pp. 151-172, <https://doi.org/10.1080/02650487.2005.11072912>. [3]
- Bigando, É. (2020), « Quand la forêt s'impose comme une évidence paysagère pour l'habitant », *Projets de paysage* 22, <https://doi.org/10.4000/paysage.9291>. [124]
- Bin Wang et al. (2020), « Achieving Effective Remote Working During the COVID-19 Pandemic: A Work Design Perspective », *Applied Psychology*. [68]
- Birkelund, G. (2016), « Rational Laziness - When Time Is Limited, Supply Abundant, and Decisions Have to Be Made », *Analyse & Kritik*, vol. 38/1, pp. 203-226, <https://doi.org/10.1515/auk-2016-0110>. [50]
- CIPD (2021), *Assessing a role for hybrid working*. [72]
- CIPD (2020), *People Profession 2030: A collective view of future trends*. [104]
- Commissariat général au développement durable (2018), *Modes de vie et pratiques environnementales des Français*, Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Modes%20de%20vie%20et%20pratiques%20environnementales%20des%20Fran%C3%A7ais.pdf>. [108]
- Commission européenne (2021), *Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future*. [43]
- Conseil Régional d'Île-de-France (2017), *Plan vert de l'Île-de-France: la nature pour tous et partout*, https://www.iledefrance.fr/espace-media/applis_js/rapports_cp-cr/2017-03-09/rapportsPDF/CR2017-50.pdf. [120]
- Cordes, J. et R. Vogel (2022), « Comparing Employer Attractiveness of Public Sector Organizations to Nonprofit and Private Sector Organizations: An Experimental Study in Germany and the U.S. », *Review of Public Personnel Administration*, pp. 1-28, <https://doi.org/10.1177/0734371X211065349>. [10]
- Cour des Comptes (2022), *Les effectifs de l'Administration territoriale de l'Etat*, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/20220531-S2022-0494-Effectifs-Etat-territorial.pdf>. [53]
- Cour des Comptes (2020), *Les Agents contractuels dans la fonction publique*. [26]
- Cour des Comptes (2019), « L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État ». [16]
- Davenport, T. (2005), *Thinking for a Living: How to Get Better Performance and Results from Knowledge Workers*, Harvard Business School Press. [91]
- Department for Education, Digital and Technology (2019), *Why we use plain English*. [15]
- Department of Enterprise, Trade and Employment (2021), *Making Remote Work: National Remote Work Strategy*. [79]
- Department of Public Expenditure and Reform (2022), *Blended Working Policy Framework for Civil Service Organisations*. [78]

- DGAEP (2021), *A adaptação dos modelos de organização do trabalho na Administração Pública Central durante a pandemia COVID-19: Dificuldades e oportunidades.* [69]
- DGAFP (2021), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.* [52]
- DGAFP (2021), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA_2021_web.pdf. [54]
- DGAFP (2020), *Rapport Annuel sur l'état de la fonction publique.* [8]
- DGAFP (2020), *Transformation de la Fonction Recrutement, Éléments préparatoires au plan interministériel de transformation de la fonction recrutement.* [27]
- DGAFP (2018), « Feuille de route SIRH 2022 ». [89]
- DGAFP (2010), *Les agents de la fonction publique et leur famille*, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/point_stat/pointstat_familles_agents.pdf. [111]
- Diário da República Eletrónico (2021), *Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro.* [84]
- Dora L. Costa, M. (2000), « Power Couples: Changes in the Locational Choice of the College Educated, 1940–1990 ». [35]
- Escale, F. (2022), *Les effectifs de la fonction publique de 1997 à 2020*, FIPECO, <https://fipeco.fr/pdf/emploispublics2020.pdf>. [98]
- ESPON (2013), *Annex 10 - (Draft) final reports template*, <http://www.espon.com>. [6]
- Eurofound and the International Labour Office (2017), *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work.* [83]
- European Commission, Joint Research Centre (2022), *GreenComp, the European sustainability competence framework*, Publications Office of the European Union, <https://doi.org/10.2760/13286>. [106]
- European Committee of the Regions (2019), *France*, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>. [95]
- Eurostat (2019), *Ageing Europe : looking at the lives of older people in the EU : 2019 edition*, Publications Office, <https://doi.org/10.2785/811048>. [47]
- Fagot-Largeault, A. (2002), *Diversité humaine et qualité de la vie*, <https://www.canal-u.tv/31145>. [4]
- Fowler, L. et C. Birdsall (2020), « Are the best and brightest joining the public service? », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 40/3, pp. 532-554, <https://doi.org/10.1177/0734371X19836152>. [11]
- Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>. [18]
- Google (2021), *A message from our CEO: A hybrid approach to work.* [81]
- Gouvernement français (2021), *La réforme territoriale*, <https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>. [96]

- Government of Ireland (2021), *Civil Service Renewal Strategy 2030*, [24]
<https://www.gov.ie/en/publication/efd7f-civil-service-renewal-2030/>.
- Guler, B. (2012), « Joint-search theory: New opportunities and new frictions ». [32]
- Hauts-de-France/Insee analyses (2016), *Temps d'accès aux services : la densité de population avantage la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie*, [117]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908457>.
- IFOP/UNEP (2016), *Ville en vert, ville en vie: un nouveau modèle de société*, [39]
<https://www.lesentreprisesdupaysage.fr/content/uploads/2019/12/unep-ifop-2016-villes-de-demain-20160321.pdf>.
- Insee (2022), *Effectifs dans la fonction publique*, [99]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2493501>.
- Insee (2022), *L'essentiel sur ... la Normandie*, [57]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4482410>.
- Insee (2022), *L'essentiel sur ... le Grand est*, [58]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4481430>.
- Insee (2022), *L'essentiel sur ... les Hauts-de-France*, [56]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4481460#consulter>.
- Insee (2021), *InseeFlash Île-de-France*, [55]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5013417>.
- Insee (2020), *Tableaux de l'économie française*, [51]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277619?sommaire=4318291>.
- Insee (2018), « Faible attractivité de la fonction publique du Grand Est ». [22]
- Insee Analyses (2016), *Comment les transports publics modifient-ils le développement des villes ?*, [118]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2122713>.
- Insee Analyses Grand Est (2022), *L'industrie et les transports routiers, principaux obstacles pour l'atteinte des Objectifs de développement durable environnementaux*, [123]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6213892>.
- Insee Analyses Grand Est (2017), *Plus de logements vacants dans le Grand Est*, [31]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2877704>.
- Insee Analyses Grand Est (2017), *Un tiers de la population du Grand Est rassemblée dans les cinquante plus grandes communes*, [115]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5359123>.
- Insee Analyses Île-de-France (2021), *Seine-et-Marne : le vieillissement de la population accentuerait l'inégalité des accès aux équipements*, [121]
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5355610>.
- Insee Références (2021), *La France et ses territoires*. [119]
- Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration (2021), [23]
 « L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État ».
- IPSOS/UNEP (2008), *Les espaces verts de demain: usages et attentes des français*. [38]
- Jamet, S. (2007), « Faire face aux défis de la décentralisation en France », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 571, Éditions OCDE, Paris, [97]
<https://doi.org/10.1787/125763645442>.

- Japan Times (2022), *NTT to allow 30,000 employees to work fully remotely*. [80]
- Joice, W. (2000), *The Evolution of telework in the Federal Government*. [76]
- Joint Research Centre (2020), « Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to ». [65]
- Joint Research Centre (2020), *Who can telework today? The teleworkability of occupations in the EU*. [71]
- Keppeler, F. et U. Papenfuß (2020), « Employer Branding and Recruitment: Social Media Field Experiments Targeting Future Public Employees », *Public Administration Review*, vol. 81/4, pp. 763-765, <https://doi.org/10.1111/puar.13324>. [14]
- Légifrance (2022), *LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (1)*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395>. [100]
- LinkedIn (2022), *2022 Global Talent Trends*, <https://business.linkedin.com/talent-solutions/global-talent-trends>. [29]
- LinkedIn (2018), « Inside the Mind of Today's Candidate ». [17]
- Lopižić, I. et R. Manojlović Toman (2021), « Predictions of State and County Top Civil Servants Regarding the Abolition of County State Administration Offices: Two Sides of the Same Coin? », *Central European Public Administration Review*, vol. 19/1, pp. 41-61, <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.02>. [102]
- Mas, A. et A. Pallais (2017), « Valuing Alternative Work Arrangements ». [77]
- Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales (2022), *France Services*. [88]
- Ministère de la Transformation et de la Fonction Publique (2020), *Attractivité de la fonction publique*. [1]
- Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques (2021), *Carrières dans l'encadrement supérieur de l'État, résultats de la consultation*. [21]
- Ministère de la transformation et de la fonction publiques (2022), *Stratégie territoriale RH de l'État*, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/strategie-territoriale-RH-Etat.pdf. [28]
- Ministère de l'éducation nationale (2019), *Note d'information: Taille des classes du premier degré*, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. [116]
- Ministry of Personnel Management (2021), « Manuel national du télétravail des agents publics ». [82]
- Moens, E. et al. (2022), « Disentangling the Attractiveness of Telework to Employees: A Factorial Survey Experiment ». [67]
- Muratbekova-Touron, M. et G. Galindo (2018), *Leveraging psychological contracts as an HR strategy: The case of software developers*. [92]

- Nguyen, M. et J. Armoogum (2021), « Perception and Preference for Home-Based Telework in the COVID-19 Era: A Gender-Based Analysis in Hanoi ». [75]
- Observatoire des Territoires (2019), *Se déplacer au quotidien: enjeux spatiaux, enjeux sociaux*. [30]
- Observatoire des villes vertes (2020), *Les villes les plus vertes de France*, http://www.observatoirevillesvertes.fr/wp-content/uploads/2020/08/DP_Palmares-villes-vertes-2020.pdf. [40]
- OCDE (2022), *Emploi et gestion publics 2021 : L'avenir de la fonction publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>. [20]
- OCDE (2022), *Enquête sur la confiance*. [63]
- OCDE (2022), *Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*. [66]
- OCDE (2022), *L'internationalisation et l'attractivité des régions françaises*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f04564a-fr>. [2]
- OCDE (2022), *Measuring the attractiveness of regions*, <https://doi.org/10.1787/fbe44086-en>. [107]
- OCDE (2022), « OECD Regional Recovery Platform », <https://www.oecd.org/regional/recovery-platform.htm>. [34]
- OCDE (2022), « Renforcer l'attractivité de la fonction publique d'État en région ». [125]
- OCDE (2022), *Shrinking Smartly in Estonia : Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/77cfe25e-en>. [46]
- OCDE (2021), « Ageing and Talent Management in European Public Administrations ». [61]
- OCDE (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. [103]
- OCDE (2021), « Caregiving in Crisis: Gender inequality in paid and unpaid work during COVID-19 », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3555d164-en>. [73]
- OCDE (2021), *Digital Government Review of Slovenia : Leading the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/954b0e74-en>. [90]
- OCDE (2021), *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>. [45]
- OCDE (2021), « Les régions dans la mondialisation : Une approche originale de l'internationalisation des régions et son application au cas français », n° 20, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5c76db6f-fr>. [109]
- OCDE (2021), *OECD Regional Outlook 2021 : Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/17017efe-en>. [49]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [7]

- OCDE (2021), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021 : Affronter la crise du COVID-19 et préparer la reprise*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/40fac915-fr>. [85]
- OCDE (2021), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector ». [86]
- OCDE (2020), *Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*. [9]
- OCDE (2020), « Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen? », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a5d52e99-en>. [70]
- OCDE (2020), *Promoting an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/59752153-en>. [44]
- OCDE (2020), « The Covid-19 crisis: A catalyst for government transformation? », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d0c0788-en>. [64]
- OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>. [25]
- OCDE (2019), « Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445>. [59]
- OCDE (2019), *Réussir la décentralisation: Manuel à l'intention des décideurs*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>. [101]
- OCDE (2018), *Case Studies on Leaving No One Behind: A companion volume to the Development Co-operation Report 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309333-en>. [110]
- OCDE (s.d.), *OECD Multi-level Governance Studies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2414679x>. [94]
- OCDE (à paraître), *Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment*. [41]
- Préfecture d'Île-de-France (2021), *France Relance : Transformation numérique des collectivités territoriales, guichets territoriaux*. [87]
- Région Grand Est (2020), *Santé, tour d'horizon des actions de la région*, <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2020/07/07-09-20-sante-tour-dhorizon-des-actions-rge.pdf>. [33]
- Région Grand Est (2019), *Présentation du territoire*, <https://www.grandest.fr/presentation/>. [113]
- Sheridan, J. (1992), « Organisational Culture and Employee Retention », *The Academy of Management Journal*, vol. 35/5, pp. 1036-1056, <https://doi.org/10.2307/256539>. [19]
- Tella, R., R. MacCulloch et A. Oswald (2003), « The Macroeconomics of Happiness », *Review of Economics and Statistics*, vol. 85/4, pp. 809-827, <https://doi.org/10.1162/003465303772815745>. [37]

- Trouvé, N. et S. MacLachlan (2022), *IS CULTURE REALLY GOOD FOR YOU? IMPACTS ON WELL-BEING*, OECD, <https://oecdcoogito.blog/2022/06/03/is-culture-really-good-for-you-impacts-on-well-being/>. [42]
- Tuccio, M. (2019), « Measuring and assessing talent attractiveness in OECD countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 229, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b4e677ca-en>. [5]
- Van de Walle, S., B. Steijn et S. Jilke (2015), « Extrinsic motivation, PSM and labour market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81/4, pp. 833-855, <https://doi.org/10.1177/0020852314563899>. [62]
- Vicenc Fernandez et Eva Gallardo-Gallardo (2020), « Tackling the HR digitalization challenge: key factors and barriers to HR analytics adoption », *Competitiveness Review*, vol. 31/1. [105]

Annexe A. Profil des facteurs de la qualité de vie offerte par les quatre régions pilotes

Cette annexe cherche à donner des clés de compréhension de l'attractivité territoriale, à travers des indicateurs prédéfinis. Ce document est une approche qui pourrait sembler pertinente à la DGAFF, pour l'identification et le développement ultérieurs d'indicateurs en lien avec les emplois et les possibilités de carrière au sein de l'ATE, ou de la fonction publique régionale de manière plus générale.

Améliorer l'attractivité des emplois publics par une meilleure compréhension de l'attractivité territoriale

Un ensemble de facteurs participant à la qualité de la vie jouent un rôle conséquent dans la transformation des stratégies résidentielles des acteurs, dont les agents publics font partie (OCDE, 2022^[2]). Ainsi, pouvoir aller au musée, entretenir des liens sociaux ou habiter un logement spacieux sont autant de facteurs favorables au bien-être de chacun. À l'inverse, n'avoir que peu accès à des espaces verts ou vivre éloigné des services de la vie quotidienne peut affecter négativement la qualité de vie dans un territoire, qui aura par conséquent plus de mal à attirer et retenir ses habitants.

Le contexte de la crise de la COVID-19 rebat les cartes de l'attractivité et semble amplifier le poids de certains facteurs dans les choix de déménager ou de rester des individus (OCDE, 2022^[107]). Alors qu'était par exemple déjà documentée la montée au sein de la population française d'une inquiétude quant aux enjeux climatiques (Commissariat général au développement durable, 2018^[108]), en accélérant la prise de conscience de l'importance des enjeux environnementaux et de santé, la crise paraît avoir donné au capital naturel un rôle encore plus décisif dans les décisions de localisation des Français sur le territoire.

La capacité inégale des territoires à attirer et à retenir les agents - tant du point de vue des recrutements que des mobilités - résulte donc en partie d'aspects qui sont ancrés dans la géographie et ses composantes physiques, économiques, sociales et environnementales. Ces facteurs d'attractivité territoriaux dessinent la qualité de vie qu'offre un territoire et que l'OCDE appréhende de manière empirique, par la recherche des composantes territoriales qui la constituent. **Cinq domaines regroupant quatorze dimensions ont été retenues sans hiérarchie pour caractériser l'attractivité des régions vis-à-vis des agents de l'État** (OCDE, 2021^[109] ; OCDE, 2022^[2])⁴ :

La connectivité

1. **Transport** : cette dimension mesure les offres de la région en termes de réseaux de transport de qualité et de modalités diverses. Cet indicateur est central dans l'attractivité d'un territoire car il peut pallier à des manques dans d'autres dimensions ou les aggraver. Un réseau de transport en commun fonctionnel permet en effet un meilleur accès aux services publics et facilite la socialisation et l'insertion sur le marché du travail.

⁴ La méthodologie développée par l'OCDE pour mesurer l'attractivité régionale auprès des talents, des visiteurs et des investisseurs a été adaptée pour ne conserver que les dimensions pertinentes pour celle des agents publics.

Indicateur retenu : part d'individus satisfaits de la qualité des transports publics (source : Gallup World Poll; moyenne 2016-2020).

2. **Digitalisation** : cette dimension mesure si les agents publics bénéficient de connexions internet rapides et stables. Au-delà de la vie quotidienne, un bon accès au réseau internet est un élément d'attractivité décisif pour les agents qui peuvent effectuer leurs tâches depuis chez eux, dans un contexte où la plupart des directions régionales permettent à leurs salariés de télé-travailler partiellement. Une bonne connexion au réseau offre aux plus petites communes la possibilité de faire valoir les avantages qu'elles présentent souvent en termes de logement et de cohésion sociale. Par ailleurs, un accès difficile aux réseaux de communication peut constituer un frein à la socialisation, à la recherche d'emploi ou encore à l'accès à la culture et à l'éducation.

Indicateur retenu : vitesse moyenne de téléchargement depuis un appareil fixe (source : calcul OCDE sur la base de données Ookla ; trimestrielle ; 2021T1 ; données non-publiques).

L'attractivité économique et démographique

3. **Économie** : cette dimension donne un aperçu du niveau de richesse et du dynamisme économique de la région, qui constitue un facteur d'attractivité pour ce qu'il dit de la facilité de trouver un emploi pour les conjoints et enfants des agents, et du niveau de bien-être des habitants.

Indicateur retenu : PIB par habitant (source : données régionale de l'OCDE; annuelle; 2019).

4. **Démographie** : les indicateurs démographiques permettent de donner une idée de la composition de population locale et de son dynamisme.

Indicateur retenu : densité de population (par km²) (source : données régionale de l'OCDE; annuelle ; 2019).

5. **Marché du travail** : les indicateurs du marché du travail aident les agents publics à évaluer le dynamisme du marché du travail.

Indicateur retenu : taux d'emploi des 15-64 ans (source : données régionale de l'OCDE; annuelle ; 2020).

Les aménités culturelles et naturelles

6. **Tourisme** : cette dimension couvre à la fois l'infrastructure touristique de la région et sa popularité auprès des étrangers. Elle permet d'évaluer l'attrait des aménités culturelles et naturelles locales.

Indicateur retenu : nombre de lits d'hébergement touristique pour 1000 habitants (source : Données Eurostat ; annuelle ; 2020).

7. **Capital culturel** : cette dimension met en évidence le rôle du patrimoine culturel pour attirer les talents, dans la région. Tous ces éléments sont essentiels pour la promotion de la qualité de vie.

Indicateur retenu : nombre de lieux sport, loisirs et culture pour 1000 habitants (source : Ministère de la Culture, liste des lieux et équipements culturels ; 2021).

L'environnement naturel

8. **Environnement** : les indicateurs environnementaux aident les visiteurs et les talents à comprendre l'importance accordée localement aux efforts de préservation de l'environnement.

Indicateur retenu : part de déchets municipaux recyclés (source : données régionale de l'OCDE; annuelle ; 2020)

9. **Capital naturel** : cette dimension mesure l'attractivité dans la mesure où les personnes souhaitant s'installer dans une région apprécient la qualité de l'environnement local. L'environnement au sens large est devenu un élément incontournable de l'attractivité des territoires.

Indicateur retenu : taux de couverture des arbres (source : données environnement de l'OCDE ; annuelle ; 2019).

10. **Foncier** : la dimension foncière évalue la pression exercée sur les terres naturelles, agricoles et industrielles de la région.

Indicateur retenu : part de terres converties en surfaces artificielles (source : données régionale de l'OCDE; annuelle ; 2004 - 2019).

Le bien-être des résidents

11. **Cohésion sociale** : la cohésion sociale est une mesure importante de la vitalité d'une région et reflète la coopération entre individus, à l'intérieur et au-delà des frontières de leur groupe, sans coercition ou motivation purement intéressée (OCDE, 2018^[110]). Les liens sociaux contrebalancent le tissu social et familial qui attire de nombreux agents vers les territoires dont ils sont originaires et sont donc un facteur majeur de maintien des agents publics dans les territoires.

Indicateur retenu : part de la population satisfaite des possibilités de rencontrer des gens et de se faire des amis dans la ville ou la région où elle vit (source : Gallup World Poll; moyenne 2016-2020).

12. **Logement** : la dimension du logement met en évidence la disponibilité des logements par rapport à la qualité de vie des résidents, des visiteurs et des investisseurs.

Indicateur retenu : part de la population satisfaite de l'accessibilité du logement (source : Gallup World Poll; moyenne 2016-2020).

13. **Santé** : la dimension santé prend en compte les questions d'accès aux services de santé, les risques potentiels pour la santé et la satisfaction à l'égard de ces services, qui sont d'une grande importance pour les personnes cherchant à s'installer. Dans un contexte marqué par la crise sanitaire, le manque d'équipements de santé dans une région peut constituer un frein particulier à l'installation d'agents publics.

Indicateur retenu : nombre de médecins pour 1 000 habitants (source : données régionales de l'OCDE; annuelle ; 2019).

14. **Éducation** : cette dimension mesure l'accessibilité des institutions pour les plus jeunes, ce qui avec la qualité de l'enseignement sont des points particulièrement importants pour attirer les employés du secteur public, qui ont plus tendance à avoir des enfants que les salariés du privé. En 2010, 70.3 % des agents de la fonction publique âgés de moins de 50 ans avaient ainsi au moins un enfant à la date de l'enquête, contre 65 % des salariés du privé (DGAFP, 2010^[111]).

Indicateur retenu : accès aux établissements d'enseignement primaire (km) (source : base de données « Access and Cost of Education and Health Services », rapport de la Commission européenne et de l'OCDE; 2011).

Si ces facteurs demeurent globalement communs à tous les individus, il est important de noter que leur prévalence dépend des caractéristiques socio-économiques de chaque agent. La qualité du cadre de vie semble par exemple jouer un rôle plus important pour les personnes les plus qualifiées (Tuccio, 2019^[5]), qui peuvent accepter parfois un salaire plus bas en échange d'un cadre de vie plus confortable. De même, les jeunes travailleurs préfèrent les lieux dotés d'infrastructures connectées alors que les travailleurs d'âge moyen sont plus attirés par les régions dotées culturellement (ESPON, 2013^[6]). Ainsi, pour attirer en priorité des agents de catégories particulières, il sera nécessaire de développer des politiques qui insistent plus sur certains aspects de l'attractivité que d'autres.

Profils d'attractivité des quatre régions pilotes

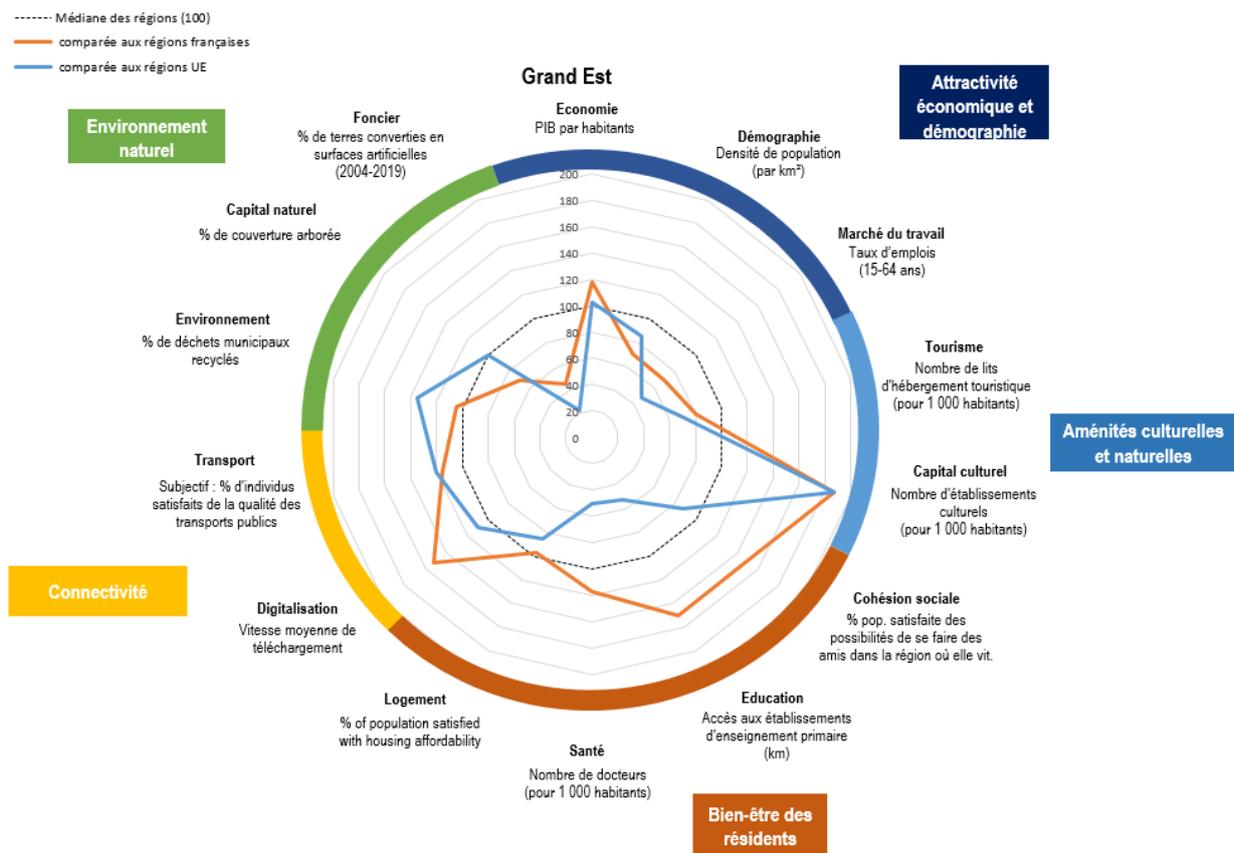
Les profils d'attractivité sont des d'outils de connaissance et d'action qui visent à offrir aux décideurs publics la variété des informations utiles, concernant les différents leviers sur lesquels ils peuvent agir pour attirer et inciter à rester les agents publics là où l'on a besoin d'eux, et ainsi favoriser un développement régional durable, inclusif et résilient mais aussi plus équilibré (OCDE, à paraître^[41]).

Les facteurs d'attractivité des régions françaises sont représentés au travers de deux courbes : l'une compare leur performance à la médiane des régions françaises et l'autre à la médiane des régions européennes, afin de permettre de relativiser certains résultats. Si ces courbes sont au-delà de 100, cela signifie que la performance de la région est supérieure à celle de la médiane, par rapport aux 12 autres régions françaises et aux autres régions européennes.

Grand Est

Le profil de l'attractivité du Grand Est permet de dresser le portrait d'une région avec une performance plutôt homogène dans les différents domaines qui détermine l'attractivité d'un territoire vis-à-vis des agents publics.

Graphique A A.1. Profil d'attractivité de la région Grand Est



Atouts

La région dispose de nombreux atouts. D'abord, de nombreux **sites culturels**, relativement à la taille de sa population. La Région a récemment intégré la notion de bien-être dans sa politique culturelle, ce qui témoigne de la prise en compte des équipements culturels comme vecteur d'attraction et de maintien des agents économiques dont les agents publics font partie (Région Grand Est, 2020_[33]).

Les établissements d'**éducation primaire** sont plutôt accessibles pour ses habitants qui bénéficient également d'un accès au réseau internet sur le territoire relativement bon, bien que le manque de raccord à la fibre optique de nombreux logements souligne la marge de progression : en 2021, dans 3 des 10 départements plus de la moitié des locaux n'étaient pas raccordables à la Fibre optique jusqu'au domicile (FTTH) (qui permet d'atteindre les meilleurs débits Internet) (Arcep, 2022_[112]).

Le Grand Est offre également à ses habitants de très bonnes possibilités de développer des **liens sociaux** qui, une fois solidifiés, sont un facteur majeur de maintien des agents publics dans les territoires. Leur existence permet de contrebalancer le tissu social et familial qui attire de nombreux agents vers les territoires dont ils sont originaires. La part occupée par l'économie sociale et solidaire dans l'ensemble de l'économie, relativement élevée dans la région, et le faible taux d'homicides témoignent également du « bien vivre ensemble » dont profitent les habitants. La capacité des territoires de la région en déprise démographique à néanmoins attirer de nouveaux habitants (Insee, 2022_[56]) peut être interprété comme une illustration des différents atouts de la région qui peuvent participer à attirer les agents publics.

Défis

Malgré le caractère rural de cette région dont 91 % des communes comptent moins de 2 000 habitants (Région Grand Est, 2019_[113]), peu de sa surface est recouverte par des **forêts naturelles**, relativement aux autres régions françaises. Pourtant, l'environnement au sens large est devenu un élément incontournable de l'attractivité des territoires. À cet égard, l'**artificialisation des sols** de la région Grand Est continue d'augmenter plus rapidement que la population, traduisant une utilisation non économe de l'espace urbanisé. Outre la réduction de la biodiversité, les sols artificialisés sont souvent imperméables, ce qui amplifie les phénomènes de ruissellement et donc le risque d'inondation (Béchet, Le Bissonnais et Ruas, 2017_[114]). À plus long terme, ils peuvent mettre en péril l'attractivité des territoires vis-à-vis des agents publics. Cela étant dit, la création du Parc national de forêts fin 2019 semble attester d'une prise en compte de cet enjeu. Les *espaces sous protection forte pour la biodiversité*⁵ représentent désormais un peu plus de 1 % du territoire régional contre 1.4 % en France métropolitaine (Insee, 2022_[56]).

Malgré une densité de population faible par rapport à la moyenne française, il n'est pas particulièrement facile de se **loger** dans le Grand Est (la région se situe au niveau de la médiane des autres régions françaises.) Cela s'explique en partie par le fait que la construction de logements n'est pas allée aussi vite que la densification extrêmement rapide de plusieurs communes du territoire, comme celles du pôle urbain de la ville Metz qui accueille plusieurs des directions régionales. La ville a elle-même progressé de deux places dans le palmarès des villes les plus peuplées entre 1962 et 2014 (Insee Analyses Grand Est, 2017_[115]).

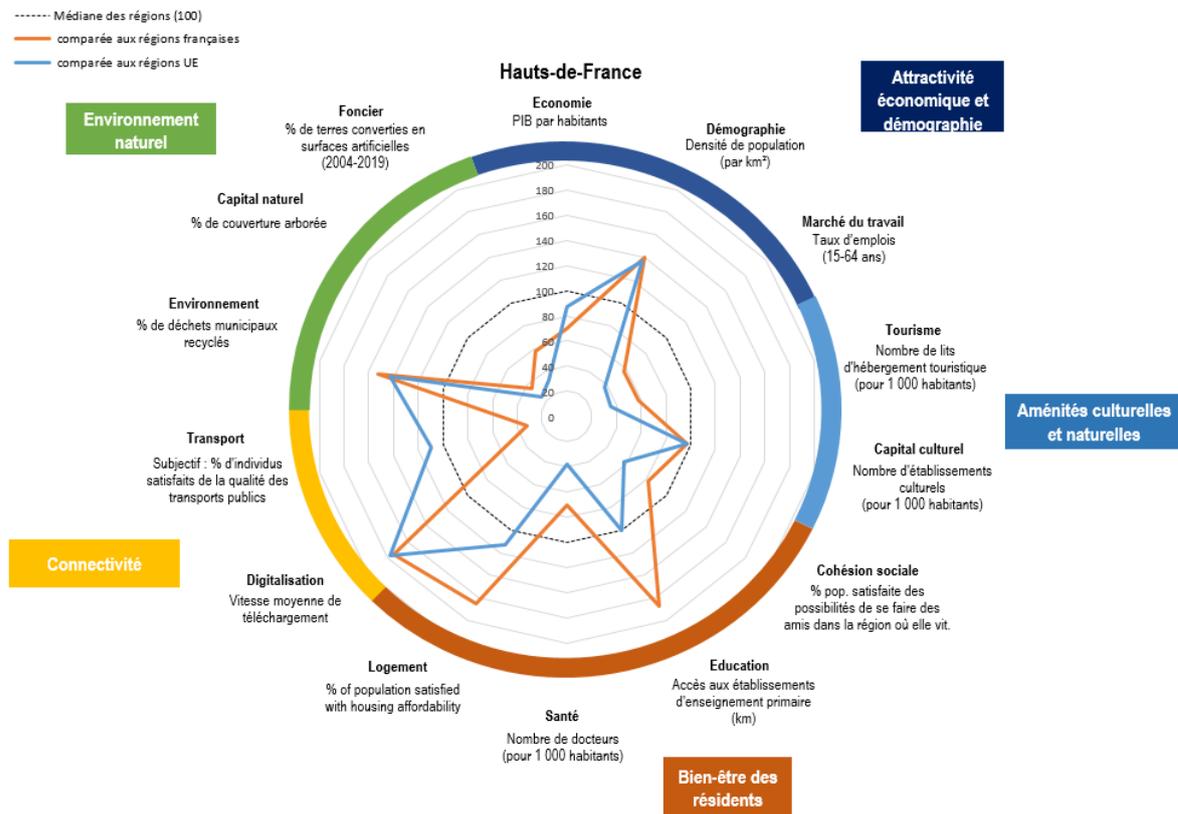
Finalement, malgré une économie plus dynamique que dans les autres régions françaises, le **taux de chômage** reste élevé. Cela peut porter préjudice à l'attractivité du territoire vis-à-vis d'agents qui seraient accompagnés de proches en recherche d'emploi. Les enfants des agents en âge de travailler pourraient en particulier avoir plus de mal qu'ailleurs à réaliser des stages ou à être embauchés dans une région qui connaît une diminution du taux d'emploi des jeunes, en particulier les 15 – 24 ans. Si cette diminution s'explique en partie par l'allongement de la durée des études, elle résulte également de difficultés réelles d'accès à l'emploi.

⁵ Dans ces zones, les activités humaines sont interdites ou limitées par voie réglementaire : réserves naturelles nationales et régionales, cœurs de parc national, arrêtés de biotope, réserves biologiques.

Hauts-de-France

La région des Hauts-de-France présente un profil d'attractivité très hétérogène, qui révèle des atouts et des défis très prononcés.

Graphique A A.2. Profil d'attractivité de la région des Hauts-de-France



Atouts

Relativement aux autres régions françaises, la région des Hauts-de-France obtient de très bons résultats dans des dimensions essentielles pour attirer et retenir des agents publics nouvellement recrutés et ceux en mobilité.

Au-delà du facteur attractif pour la vie quotidienne, le **très bon accès au réseau internet** sur le territoire est un élément d'attractivité décisif pour les agents qui peuvent effectuer leurs tâches depuis chez eux, dans un contexte où la plupart des directions régionales permettent à leurs salariés de télétravailler partiellement. Une bonne connexion au réseau permet d'éviter la concentration urbaine dans les plus grandes villes du territoire. Elle offre aussi aux plus petites communes la possibilité de faire valoir les avantages qu'elles présentent souvent en termes de logement et de cohésion sociale.

L'accessibilité des établissements d'éducation et la qualité de l'enseignement sont des points particulièrement importants pour attirer les employés du secteur public, qui ont plus tendance à avoir des enfants que les salariés du privé. En 2010, 70.3 % des agents de la fonction publique âgés de moins de 50 ans avaient ainsi au moins un enfant à la date de l'enquête, contre 65 % des salariés du privé (DGAFP, 2010_[111]). Dans les Hauts-de-France, les établissements d'**éducation primaire** sont bien répartis sur le territoire, et le nombre d'élèves par classe au niveau élémentaire est relativement bas par rapport aux autres régions françaises : dans 4 des 5 départements il y a moins de 21 élèves par classe (Ministère de l'éducation nationale, 2019_[116]). Plus globalement, la région présente le troisième temps en France d'accès

moyen aux équipements de la vie courante (Hauts-de-France/Insee analyses, 2016_[117])⁶. Le caractère urbain de la région explique en grande partie cette position. Malgré la forte densité de population de la 3^{ème} région la plus peuplée de France, les habitants sont satisfaits de l'accessibilité au **logement**.

Défis

Un premier défi concerne la qualité des **transports publics** qui ne semblent pas adaptés aux besoins des habitants. Cet indicateur est central dans l'attractivité d'un territoire car il peut pallier à des manques dans d'autres dimensions ou les aggraver. Un réseau de transport en commun fonctionnel permet en effet un meilleur accès aux services publics et facilite la socialisation et l'insertion sur le marché du travail. En Île-de-France, l'emploi aurait ainsi progressé plus vite dans les communes reliées à Paris par une ligne de RER que dans celles, à caractéristiques égales, bénéficiant uniquement d'une desserte de train de banlieue (Insee Analyses, 2016_[118]). À l'inverse, un réseau de mauvaise qualité risque d'aggraver la faible **présence de médecins** sur le territoire, de tenir à l'écart de l'**emploi** les conjoints et enfants des agents dans un bassin d'emploi à fort taux de chômage, ou de compliquer l'accès aux peu **d'espaces verts** qu'offre la région. Le fait que la région possède un des réseaux routiers les plus denses de France (Insee, 2022_[56]) compense peut-être une partie de la mauvaise qualité du réseau de transport et peut atténuer les difficultés d'accès mentionnés. Néanmoins, pour les agents aux plus faibles revenus et pour ceux qui sont sensibles à la qualité de l'environnement, devoir recourir à la voiture présente un coût qui peut être désincitatif au moment de choisir un lieu de vie.

Extrêmement peu de la surface des Hauts-de-France est recouverte par des **forêts naturelles** relativement aux autres régions françaises. Pour les raisons déjà évoquées, cela risque de porter préjudice à l'attractivité du territoire, bien que la présence et l'aménagement du littoral, en particulier autour des deux sites labellisés "Grands sites de France" - la baie de Somme et les Deux-Caps - puisse en partie combler cette lacune. Ces sites offrent aux habitants des aménités environnementales comparables à celles offertes par les espaces verts : relaxation, rencontres avec d'autres habitants, pratique de sport ou d'activités récréatives, etc. La faible capacité d'accueil en hébergements touristiques du territoire indique la marge de progression dans la mise en valeur des attraits touristiques du territoire.

Le niveau de **cohésion sociale** - qui reflète la coopération entre individus, à l'intérieur et au-delà des frontières de leur groupe, sans coercition ou motivation purement intéressée (OCDE, 2018_[110]) - est assez bas dans les Hauts de France, ce qui peut s'avérer difficile pour de nouveaux arrivants qui n'ont pas d'attaches préexistantes sur le territoire.

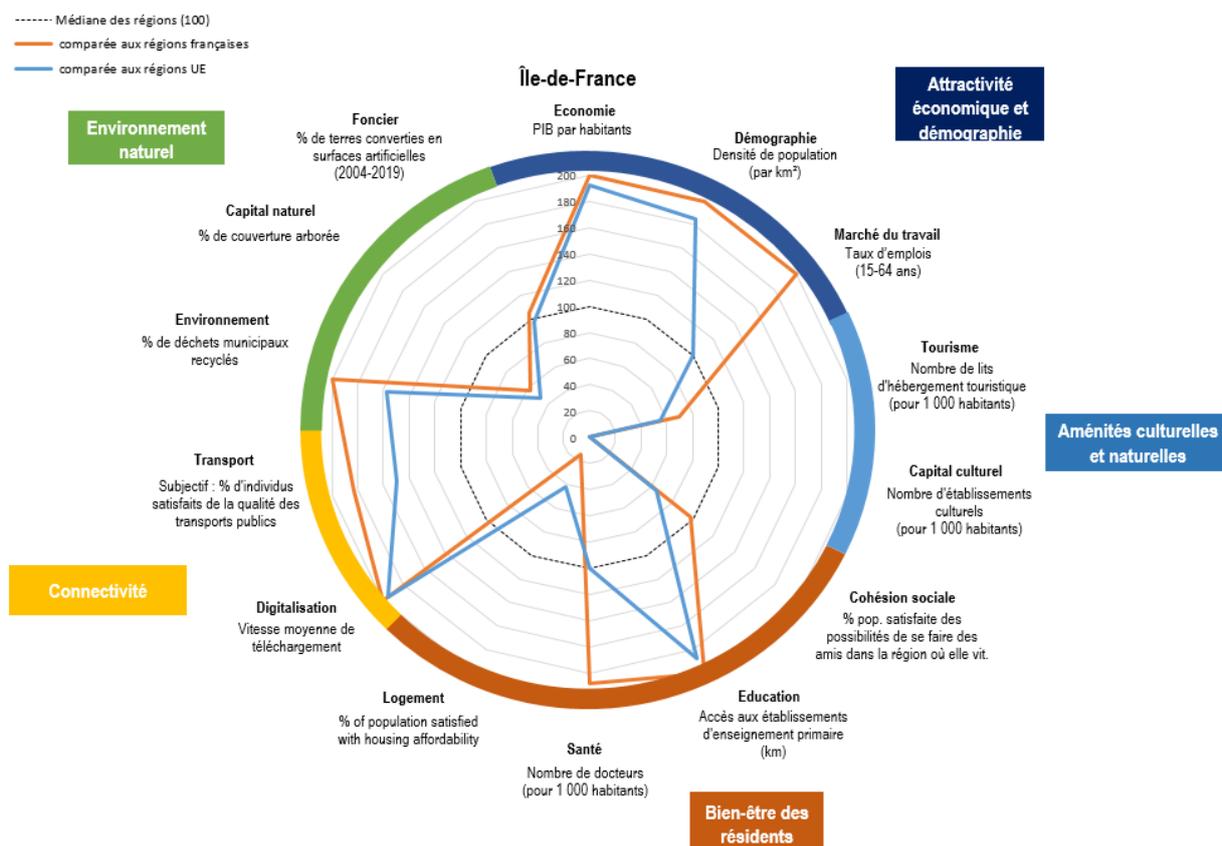
Par ailleurs la région souffre d'un **taux d'emploi** très faible par rapport aux autres régions françaises, ce qui peut constituer un obstacle aux déménagements d'agents publics accompagnés de proches en recherche d'emploi. Lors des entretiens, des départs d'agents dont les conjoints n'arrivaient pas à trouver un emploi ont été évoqués. Par ailleurs, l'évolution du taux de chômage local impacte aussi le moral et les comportements des habitants même quand ils ne sont pas touchés personnellement par ce phénomène (Algan, Malgouyres et Senik, 2019_[36]) et peut pousser des agents à vouloir partir.

⁶ **Choix des équipements du panier** : les équipements et services qui constituent le panier d'équipements courants ont été retenus en fonction de la proximité, de la mobilité qu'ils impliquent, de l'importance qui leur est donnée au quotidien et de leur fréquence d'usage. Ce panier a été conçu conjointement par l'Insee, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île de France et le Commissariat général à l'égalité des territoires. Il comporte entre autres police, gendarmerie, bureau de Poste, supermarchés, boulangerie, école maternelle, collège, médecin, pharmacie, salle ou terrain multisports.

Île-de-France

La région Île-de-France obtient, comparativement aux douze autres régions françaises, les meilleurs scores dans certaines dimensions de l'attractivité, et de très bas dans d'autres. D'importantes différences infrarégionales doivent également être considérées.

Graphique A A.3. Profil d'attractivité de la région Île-de-France



Atouts

La région Île-de-France est d'abord un territoire extrêmement bien **connecté**. La région bénéficie d'un large déploiement **d'infrastructures numériques** et est la plus couverte par la fibre optique. Les **transports publics** paraissent aux habitants de bonne qualité, ce qui permet au territoire de se caractériser par une large utilisation des transports en commun, notamment pour les déplacements domicile-travail, et par une baisse de l'utilisation de la voiture. Ainsi en 2017, 46 % des actifs utilisaient les transports en commun pour se rendre sur leur lieu de travail, contre 16 % en France métropolitaine (Insee, 2022^[58]).

Le nombre de **médecins** par rapport au nombre d'habitants est relativement élevé, et les établissements **d'éducation primaire** sont très facilement accessibles.

L'Île-de-France connaît le **taux de chômage** le plus bas de France et concentre le plus fort PIB par habitant. Ce dynamisme économique constitue un facteur d'attractivité pour ce qu'il dit de la facilité de trouver un emploi pour les conjoints et enfants des agents, et du niveau de bien-être des autres habitants.

Défis

La forte densité de population de la région entraîne une forte pression foncière et immobilière qui se traduit par des prix de l'immobilier relativement hauts qui altèrent l'accès au **logement** des habitants. En métropole, c'est en Île-de-France que la sur-occupation des logements est la plus forte en (Insee Références, 2021^[119]) avec un taux de logements sur-occupés de 13 % (avec 21 % en Seine-Saint-Denis et 15 % à Paris) contre seulement 3 % dans le reste du pays. Or, les caractéristiques du lieu de vie, dont la surface fait partie, influencent grandement le bien-être des habitants et donc l'attractivité territoriale.

Dans les territoires très denses, l'offre d'équipements et de services est souvent complète mais leur densité n'est en revanche pas toujours suffisante pour que les services soient accessibles ou de qualité. C'est le cas en Île-de-France, où le nombre **d'équipements culturels** et sportifs est important, mais relativement très faible par habitant (Insee Références, 2021^[119]).

Le très peu **d'espace verts naturels** qu'offre la région à ses habitants et l'appauvrissement local de la biodiversité peut dissuader certains agents publics de venir s'y installer ou d'y rester. Depuis les années 2000, la création d'espaces verts subit un ralentissement alors que la population de la région augmente régulièrement (Conseil Régional d'Île-de-France, 2017^[120]). La moitié des Franciliens vit ainsi dans des secteurs comptant moins de 10 m² d'espaces verts et boisés par habitant, seuil minimum préconisé par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Or, plus le contexte urbain dans lequel les habitants vivent est dense, plus la présence d'espaces verts facilement accessibles leur est nécessaire. Certaines évolutions constituent cependant des signes encourageants : développement de l'agriculture biologique, des énergies renouvelables et du recyclage des déchets, et la reconnaissance par la Région de l'importance d'un patrimoine vert pour le bien-être et l'attractivité du territoire (Conseil Régional d'Île-de-France, 2017^[120]).

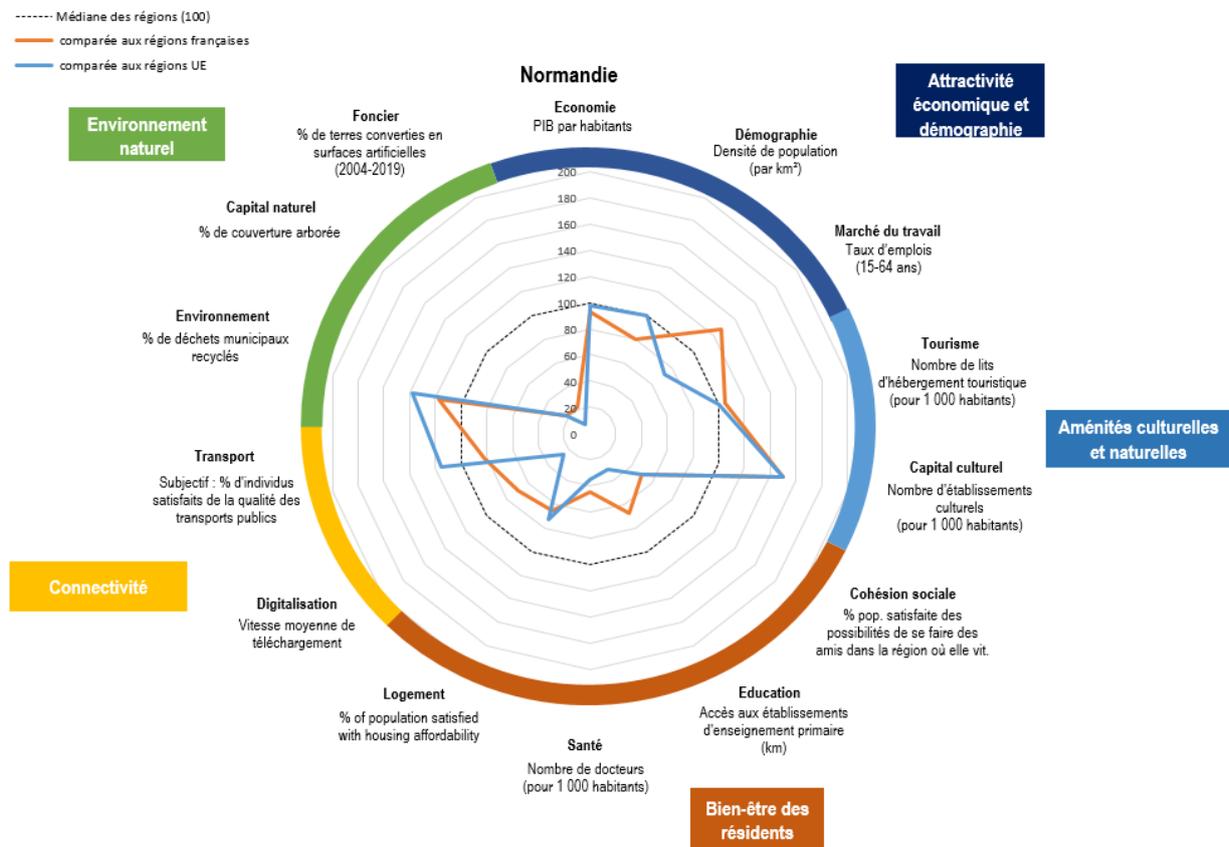
Les données régionales sur la qualité et le maillage des **transports en commun** en Île-de-France reflètent en effet mal certaines réalités locales. Si à l'échelle régionale la moitié des habitants se trouvent à moins d'un kilomètre d'une gare, c'est le cas de seulement deux tiers des habitants de petite couronne et de 13 % des habitants de grande couronne. Aussi, plus on s'éloigne du centre de la région, moins les habitants utilisent les transports publics pour se rendre au travail : 68 % à Paris, 50 % en petite couronne et 31 % en grande couronne où la voiture reste le mode principal de déplacement (Insee, 2022^[58]). De ce fait, l'Île-de-France est très sujette à la congestion routière. La pénibilité et le temps passé pour se rendre de son logement à son travail, quel que soit le mode de transport, est un défi qui est revenu dans de nombreux entretiens conduits en Île-de-France.

L'accès à des services publics de qualité est également plus difficile dans certains départements notamment du fait d'importantes disparités territoriales en termes de croissance démographique : elle baisse à Paris (-0.5 % par an entre 2013 et 2018) et progresse fortement en Seine-Saint-Denis (+1 %), mais aussi en Seine-et-Marne, en Essonne et dans le Val d'Oise (+0.7 %). Par conséquent, les **classes préélémentaires** les plus remplies de France métropolitaine se trouvent dans l'Essonne et les Yvelines (Ministère de l'éducation nationale, 2019^[116]), alors que le département de Seine-et-Marne est très mal doté en crèches (Insee Analyses Île-de-France, 2021^[121]), et les **classes de niveau élémentaire** de Seine-et-Marne et des Hauts-de-Seine contiennent en moyenne plus d'élèves par classe que le reste des départements. Par ailleurs, au sein de la région, **l'offre médicale** est inégalement répartie : les territoires avec une forte population en situation de précarité sont ceux où la densité de médecins, généralistes comme spécialistes, est la plus faible. Dans un contexte marqué par la crise sanitaire, le manque d'équipements de santé peut constituer un frein particulier à l'installation d'agents publics.

Normandie

L'étude des caractéristiques territoriales de la région Normandie révèle de nombreuses pistes pour améliorer son attractivité vis-à-vis des agents publics.

Graphique A A.4. Profil d'attractivité de la région Normandie



Atouts

En comparaison avec les autres régions françaises, la Normandie offre à ses habitants un nombre satisfaisant de **lieux culturels** par rapport à sa population. Son importante capacité d'accueil en hébergements touristiques (nombre de lits d'hébergement touristique/habs) illustre les multiples aménités environnementales et culturelles du territoire : une large façade maritime qui comporte des stations balnéaires renommées, des sites de notoriété nationale et internationale (Mont Saint-Michel, plages du Débarquement, héritage des impressionnistes, etc.). Le Calvados est ainsi le département possédant le plus grand nombre de monuments historiques classés après Paris. Le bon nombre de lieux culturels qu'abrite la région par rapport à son nombre d'habitants pourrait servir de levier pour renforcer la cohésion sociale et contrebalancer l'attrait des territoires d'origine des agents. Plusieurs études montrent que la culture peut représenter, avec le sport et la vie associative, l'un des principaux éléments de la vitalité de la ville locale (Avenel, 2015^[122]).

Le **marché du travail** est plutôt dynamique malgré un faible PIB par habitant. L'espace rural normand est aussi relativement préservé de la pauvreté en comparaison des mêmes types d'espaces au plan national (Insee Analyses Grand Est, 2022^[123]).

Défis

La région fait face à des défis qui s'alimentent les uns les autres.

Sa **connexion limitée** au reste du territoire national, du fait d'un accès au réseau internet encore largement incomplet et des transports publics qui ne correspondent pas aux besoins des habitants, aggrave la faible densité des **établissements d'éducation** primaire et les difficultés **d'accès aux soins**, caractérisées par une faible densité médicale - 40 % de la population Ornaise n'a par exemple pas de

médecin réfèrent. Dans cette région du « tout voiture » l'accessibilité a été pensée au travers d'un réseau routier et autoroutier qui irrigue l'ensemble de l'espace régional. Or comme évoqué plus haut, le manque de mobilité organisée peut constituer un facteur aggravant pour des agents publics à faible revenu, en engendrant des dépenses en carburant importantes quand ils possèdent un véhicule. Un accès difficile aux réseaux de communication peut constituer un frein à la socialisation, à la recherche d'emploi ou encore à l'accès à la culture et à l'éducation. Le Plan France Très Haut Débit prévoit la couverture prochaine du territoire français par le réseau mobile 4G mais n'est pas pour l'instant pas abouti.

Par ailleurs, le territoire Normand offre des **logements** parfois inadaptés aux ménages qui les occupent. C'est notamment le cas des bassins de vie de Rouen, Caen et le Havre où sont localisées les directions régionales, qui souffrent d'importantes difficultés liées au logement illustrées par des taux de sur-occupation de 6.5 % ou plus (Insee, 2022^[57]).

La région n'offre presque pas **d'espace verts naturels**. Alors que la Normandie est une région peu boisée comparée au reste de la métropole, la proportion de forêts de production est cependant très majoritaire (94 %). Or plusieurs études ont mis en évidence la place spécifique de la forêt dans le système de pratiques et de représentations de leur paysage quotidien par les habitants (Bigando, 2020^[124]).

Conclusion

Alors que l'attractivité est souvent mesurée à l'échelle d'un pays, les profils d'attractivité ci-dessus laissent entrevoir la variété des dynamiques territoriales d'attractivité des agents publics à l'œuvre au niveau régional et soulignent l'importance de sortir d'une approche standardisée en matière de politique d'attractivité. Qui plus est, comme le montrent certaines analyses des atouts et faiblesses des régions pilotes, la situation de l'attractivité est à différencier à l'intérieur des régions analysées qui connaissent des dynamiques divergentes sur des échelles départementales ou à un niveau infra départemental sur les bassins de vie.

Ainsi, il faut distinguer différents types de dynamiques selon les typologies suivantes :

- **Les départements majoritairement ruraux, en déclin démographique et économique** (Par exemple : l'Aisne, les Vosges, l'Orne, la Meuse, les Ardennes, la Haute-Marne). Les déficits d'images aggravent les perceptions. Ces départements ruraux n'ont pas de pôles universitaires ou d'enseignement supérieur suffisants pour former les jeunes du territoire qui doivent quitter les territoires sans toujours y revenir après l'acquisition de qualifications. Là, il peut être à la fois difficile de recruter sur place pour des postes à faible qualification et bien plus difficile encore de recruter des profils qualifiés en raison de l'absence de candidats venant de l'extérieur du territoire et la grande faiblesse du vivier local. Cette situation peut se retrouver partiellement à une échelle infra départementale dans les bassins de vie en déficit d'attractivité localisés dans des départements plutôt attractifs (par exemple l'Avesnois à l'est du département du Nord, ou le Pays de Bray à l'est du département de la Seine-Maritime). Les problématiques sont proches de celles des départements ruraux et posent la question de la viabilité du maillage territoriale des services de l'État.
- **Les départements franciliens ou situés dans le bassin économique** de l'Île-de-France (Eure, Marne, Oise). Les paramètres de coûts de la vie et de contraintes de transports sont dominants dans les déficits d'attractivités ainsi que les problématiques d'image pour certains départements comme la Seine-Saint-Denis.
- **Les départements qui accueillent des métropoles et notamment les capitales de régions** ont beaucoup moins de difficultés à attirer des candidats. C'est par exemple le cas du département du Nord, du Bas-Rhin, ou encore du Calvados. Ce sont des départements peuplés, dotés de filières universitaires et d'enseignements supérieurs et où il existe donc un vivier endogène qualifié relativement important de candidats qui souhaitent travailler et ainsi rester sur le territoire dont ils

sont originaires. Les candidats souhaitent ainsi maintenir des liens familiaux ce qui peut cependant être à moyen terme un frein dans le développement d'une carrière. Il peut aussi y avoir des candidats originaires de ces territoires, qui ont complété des études en dehors et qui souhaitent y revenir pour commencer ou poursuivre une carrière en proximité de leur famille. Ces territoires ne semblent pas également rencontrer de difficultés pour recruter des profils à faible niveau de qualification sauf quand le différentiel salaire-coût de la vie est trop important comme dans les métropoles capitales de région. La difficulté pour ces territoires réside plutôt dans leur capacité à attirer des profils non originaires de la région et ayant été formés à l'extérieur du département en raison de l'image nationale parfois dégradée de ces territoires comme dans le Nord. Cette situation peut s'avérer problématique pour les postes les plus qualifiés ou les postes d'encadrement supérieur.